

HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN MÉXICO

Mesa de trabajo
POR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD
PARA LAS PERSONAS ADULTAS

Coordinadoras
CARMEN CAMPERO CUENCA
HOLLY MATUS TOLEDO
LUZ MACEIRA OCHOA

h 2009

5
S

(09-14065)



09-14065

Grupo Parlamentario



LA LEGISLATURA

Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México

HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN MÉXICO

Mesa de trabajo
Por una educación de calidad
para las personas adultas. 26 de febrero 2009

Memoria

Coordinadoras

CARMEN CAMPERO CUENCA

HOLLY MATUS TOLEDO

LUZ MACEIRA OCHOA



© Derechos reservados para esta edición

Honorable Congreso de la Unión
Honorable Cámara de Diputados LX Legislatura
Av. Congreso de la Unión núm. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
CP 15969 México, D.F.

Número ISBN en trámite. No. de radicación 26292

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro
sin la autorización expresa de la H. Cámara de Diputados

Impreso en México/*Printed in México*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
<i>Carmen Campero Cuenca y Luz Maceira Ochoa</i>	
EJE 1: SITUACIÓN DE LOS EDUCADORES Y EDUCADORAS DE PERSONAS ADULTAS	23
Formación, calidad y equidad en la educación de personas jóvenes y adultas	25
<i>Gloria Hernández Flores</i>	
Situación de los educadores y educadoras de personas adultas	29
<i>Carmen Campero Cuenca</i>	
El papel de las y los actores educativos para una EPJA de calidad; retos y potencialidades a partir de una experiencia local	39
<i>Carlos A. Vargas Tames</i>	
Apremio en la formación de los y las educadoras de personas adultas	45
<i>Mery Hamui Sutton</i>	
Legislación y voluntad política	
Factores indispensables para resolver el rezago educativo	51
<i>Adrián Pedrozo Castillo</i>	
Reflexiones sobre aspectos centrales de la situación de los educadores y educadoras de personas adultas	55
<i>Eva Rautenberg Petersen</i>	
EJE 2: FACTORES QUE INCIDEN EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS	59
Nueve asuntos clave sobre EPJA vistos desde la disciplina de políticas públicas	61
<i>Marianela Núñez Barboza</i>	

Educación de jóvenes y adultos: ¿Por qué es urgente cambiar?
Respuestas desde la educación matemática 71
Alicia Ávila Storer

Reflexiones en torno al sentido y la calidad de la
educación de las personas jóvenes y adultas 77
Dora María Ruiz Galindo

Factores que inciden en la calidad de la educación
de las personas adultas 83
Lesvia Oliva Rosas Carrasco

Reflexiones derivadas de la discusión sobre los factores
que inciden en la calidad de la educación de personas adultas 91
Luz Maceira Ochoa

**EJE 3: GESTIÓN Y ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS,
ACTORES Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO
DE LA EPJA EN MÉXICO 97**

Balance y rescate del CONEVYT.
Problemáticas presupuestales para la EPJA 99
Luz María Castro Mussot

El potencial existente en México para mejorar la EPJA 103
Carlos Zarco Mera

Políticas públicas y financiamiento para la educación
de jóvenes y adultos 107
Victor Manuel Lizárraga Peraza

El presupuesto federal de la educación para
personas jóvenes y adultas 111
María Esther Ibarra Rosales

Reflexiones centrales derivadas de la discusión sobre la gestión
y articulación de programas, actores y financiamiento
para el desarrollo de la EPJA en México 121
Ma. de Lourdes Valenzuela y Gómez Gallardo

**RESOLUTIVOS DE LA MESA DE TRABAJO
POR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA PERSONAS ADULTAS 127**

LA VINCULACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO CON LAS Y LOS CIUDADANOS <i>Holly Matus Toledo</i>	131
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20, 21, 43 Y 44, DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SOBRE EDUCACIÓN PARA ADULTOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA HOLLY MATUS TOLEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	137
SEMBLANZAS DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES	147
ANEXOS	157
Anexo 1 Estadísticas sobre educación de personas jóvenes y adultas	159
Anexo 2 Lista de participantes en la Mesa de trabajo por una educación de calidad para las personas adultas	169

PRESENTACIÓN

La Mesa de trabajo *Por una educación de calidad para las personas adultas* se realizó el 26 de febrero de 2009 en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, y fue convocada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados LX Legislatura, la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, y el Área Académica Diversidad e Interculturalidad de la Universidad Pedagógica Nacional.

Fue un evento de carácter cerrado para favorecer el intercambio, pero también un espacio plural, en el que funcionarias y funcionarios públicos ligados a la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA), diputados y diputadas e integrantes de sus equipos de trabajo, y personas expertas en el campo, debatieron distintos ejes vinculados al tema de la calidad y fortalecimiento de la EPJA en el país, con la intención de sentar algunas bases que contribuyan a hacer visible y a instalar el tema en la agenda legislativa.

Los objetivos de la mesa se cumplieron gracias al trabajo conjunto entre distintos actores, fundamentado en la existencia previa de una labor académica sostenida durante años en la investigación, la formación, el trabajo directo y la difusión de información en el campo de la EPJA.

La Mesa sirvió además como foro para presentar una iniciativa que modifica la Ley General de Educación para fortalecer a las educadoras y educadores de personas adultas, misma que fue presentada a la Cámara de Diputados y está en revisión. Dicha iniciativa, al igual que la Mesa de trabajo, fueron resultado de un esfuerzo coordinado entre varios actores que en distintas oportunidades hemos coincidido en torno a la necesidad de fortalecer la educación de personas jóvenes y adultas y discutido las formas para hacerlo, como en este caso a través de una reforma legislativa.

Por la riqueza de los planteamientos, análisis y propuestas vertidas por las más de cincuenta personas que participaron en la Mesa de trabajo, se decidió publicar los trabajos presentados y la discusión a la que dieron lugar. Consideramos la publicación de este material como una acción más orientada a visibilizar la importancia de la educación de personas jóvenes y adultas y a generar alternativas para su fortalecimiento en el México actual, que presenta nuevas condiciones para la construcción de la sociedad. Asimismo, se busca aportar elementos para ampliar el debate público sobre el tema entre actores

como: partidos políticos, autoridades, organizaciones de la sociedad civil, académicas y académicos, educadores y educadoras, y otros que participan en este campo desde diferentes espacios, a quienes invitamos a sumarse en la generación y participación en foros públicos de discusión, y también en políticas públicas de manera plural y democrática.

Como señaló en la inauguración del evento la Dra. Aurora Elizondo, de la Universidad Pedagógica Nacional, mirar en perspectiva las situaciones y problemáticas de la educación de personas adultas, es un requisito para “no repetir la historia, sino poder inventar una nueva historia que sea efectiva en las políticas que hoy tenemos que diseñar”, acciones que se basen en posiciones divergentes para encontrar los planos de complementariedad.

El diálogo de la Mesa de trabajo que se recupera en esta memoria fue sostenido por personas provenientes de instituciones de educación superior (Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, Universidad de Las Américas Puebla, Universidad Iberoamericana), de instituciones públicas (Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos de Guanajuato, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, Instituto Nacional para el Desarrollo Social, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, e Instituto Federal Electoral), de organizaciones de la sociedad civil (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, CESDER, Observatorio Ciudadano de la Educación, Centro de Estudios Educativos, Grupo de Educación Popular entre Mujeres, Asociación Alemana para la Educación de Adultos, DVV, y Fundación Rostros y Voces), de la Cámara de Diputados (Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido Nueva Alianza), en particular, los diputados Tonatiuh Bravo Padilla, Víctor Manuel Lizárraga y Adrián Pedrozo, presidente y secretarios de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, el diputado Miguel Ángel Solares Chávez, coordinador de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología, y la diputada Holly Matus Toledo, coordinadora de Equidad Social, ambos del grupo parlamentario del PRD LX Legislatura, y algunas otras personas que participaron a título independiente y a quienes agradecemos su participación.

La Mesa de trabajo ha sido una oportunidad para dinamizar una vez más el trabajo conjunto y la reflexión sobre la EPJA entre colegas, así como para colocar el debate en un espacio más amplio. Varias de las ideas expresadas en ella han sido planteadas con anterioridad en otros espacios académicos y foros, en tal sentido, mucho de lo anotado en las siguientes páginas le resultará conocido al lector o lectora; no obstante, la novedad y fortaleza de la Mesa de trabajo (y de esta memoria) consisten en haber sido formuladas en un espacio de incidencia legislativa, en ser colocadas en un debate público con la interlocución directa entre personas expertas, funcionarias y funcionarios públicos y diputados integrantes de la Cámara de Diputados de diversos partidos políticos. Es también una contribución a la reflexión sobre la temática de la calidad de la educación desde diferentes perspectivas analíticas que incluyeron ejes, sujetos, dimensiones, disciplinas y énfasis variados, así como la actualización de datos, ideas, enfoques y propuestas que demandan la atención de actores estatales y civiles.

Discutir el tema de la educación de calidad para las personas adultas, como mencionó el diputado Tonatiuh Bravo Padilla, presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos LX Legislatura, en las palabras inaugurales, pone de relieve los retos para que quienes no han tenido las condiciones de estudiar durante la niñez —o desean

seguir haciéndolo— “puedan hacerlo no solamente de manera digna, sino satisfactoria”. El diputado destaca un dato más que releva la importancia de garantizar el derecho a la educación de personas adultas: la incidencia del analfabetismo es mayor entre la población femenina y también hay diferencias sustantivas entre las entidades federativas. Esto reproduce la desigualdad, problemática urgente de atender.

El creciente interés y compromiso de la presente Legislatura de la Cámara de Diputados ha permitido incrementar el presupuesto del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y el gasto para las instancias de educación de personas adultas de los estados, como especificó el diputado Bravo; no obstante, la magnitud y complejidad de la tarea para garantizar el derecho a la educación de calidad de las personas jóvenes y adultas requiere aún muchos esfuerzos, varios de ellos, discutidos en esta Mesa de trabajo.

Finalmente, queremos hacer patente que esta publicación corrobora una vez más la importancia del trabajo colectivo en torno a un objetivo común. Su integración, edición y publicación, fue posible gracias a muchas personas a quienes agradecemos su interés y colaboración:

Las y los panelistas de la mesa de trabajo, quienes son, en la mayoría de los casos, autoras y autores de los textos que se publican: Gloria Hernández Flores, Carmen Campero Cuenca, Adrián Pedrozo, Carlos Vargas Tames, Mery Hamui Sutton, Marianela Núñez Barboza, Alicia Ávila Storer, Lesvia Rosas Carrasco, Dora María Ruiz Galindo, Luz María Castro, Carlos Zarco Mera, Víctor Manuel Lizárraga Peraza y María Esther Ibarra Rosales.

Las coordinadoras de cada uno de los paneles y ejes temáticos que se dieron a la tarea de sistematizar las reflexiones centrales derivadas de la discusión plenaria: Eva Rautenberg Petersen, Luz Maceira Ochoa y Ma. de Lourdes Valenzuela y Gómez Gallardo.

Elsa Gabriela Díaz Pérez y Sandra Pardo, que colaboraron en el procesamiento y búsqueda de información.

Área de Diversidad e Interculturalidad de la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco, que apoyó la realización de este proyecto; la diputada Holly Matus Toledo y su equipo de trabajo, particularmente Rosa Castro Hernández, quienes realizaron las gestiones correspondientes para la impresión de esta memoria.

Y sobre todo Carmen Campero Cuenca y Luz Maceira Ochoa, profesoras-investigadoras de la UPN e integrantes de la Red EPJA, que organizaron la Mesa de trabajo *Por una educación de calidad para las personas adultas* y coordinaron esta publicación.

A nombre de las instancias convocantes

HOLLY MATUS TOLEDO
Fracción Parlamentaria del PRD
Cámara de Diputados LX Legislatura

EVA RAUTENBERG PETERSEN
Consejo de la Red EPJA

ALICIA ÁVILA STORER
Área de Diversidad e Interculturalidad de la UPN-Ajusco.

INTRODUCCIÓN

La educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) se ha convertido en un tema urgente y una problemática grave en tanto existen en la actualidad más de 33 millones de mexicanas y mexicanos sin educación básica y casi 6 millones de estas personas, en su mayoría mujeres, son analfabetas. Estas cifras son altas a pesar de la labor que realizan el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y otros servicios como las primarias nocturnas, las secundarias para trabajadores, los Centros de Educación Extraescolar (CEDEX), los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAS), las Misiones Culturales, la secundaria a distancia y los centros que ofrecen educación no formal para el trabajo o instancias similares que son nombradas de distintas maneras en cada entidad federativa, así como los institutos estatales no federalizados y las direcciones de educación de algunas presidencias municipales que cuentan con educadoras y educadores de personas adultas.

El número de personas que no ha concluido la educación básica supone que prácticamente la tercera parte de la población adulta del país se encuentra en una situación de exclusión y vulnerabilidad social, pues la carencia de la educación fundamental implica más inequidad, menos posibilidades de productividad y competencia laboral, así como efectos negativos en otras dimensiones de la vida personal y social, como la salud y la participación ciudadana, entre otras.

A pesar de esta situación, pocos o nulos esfuerzos se hacen para dotar de los recursos y soportes institucionales necesarios y suficientes a las instancias que ofrecen servicios educativos para dicha población, para el campo de la EPJA, y para facilitar la adecuación de las orientaciones y programas existentes a las disposiciones y discursos internacionales —y a los compromisos del Gobierno mexicano signados en la materia—, entre los que destaca la visión ampliada de la educación como un derecho y como un proceso a lo largo de toda la vida cuya búsqueda final es la calidad de vida y el desarrollo de las cualidades y potencialidades humanas y sociales.

Como se plantea en las reflexiones recuperadas en esta memoria, la calidad de vida debe entenderse en términos amplios y definirse de acuerdo con los contextos e intereses específicos de cada sociedad y grupo, sin embargo, la labor en torno a la EPJA que se realiza ahora en el país dista de parecerse a un planteamiento integral con los atributos que se

han discutido en múltiples espacios locales, nacionales e internacionales. La V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA) de la UNESCO estableció que:

Los objetivos de la educación de los jóvenes y de los adultos, considerada como un proceso que dura toda la vida, son desarrollar la autonomía y el sentido de responsabilidad de las personas y las comunidades, reforzar la capacidad de hacer frente a las transformaciones de la economía, la cultura y la sociedad en su conjunto, y promover la coexistencia, la tolerancia y la participación consciente y creativa de los ciudadanos en su comunidad; en una palabra, entregar a la gente y a las comunidades el control de su destino y de la sociedad para afrontar los desafíos del futuro. Es esencial que los enfoques de la educación de adultos estén basados en el patrimonio, la cultura, los valores y las experiencias anteriores de las personas, y que las distintas maneras de poner en práctica estos enfoques faciliten y estimulen la activa participación y expresión del educando (Declaración de Hamburgo, 1997).

En México, la desigualdad socioeconómica, y entre sus efectos, la falta de oportunidades educativas, económicas, sociales, culturales, y entre ellas de escolarización básica, así como la baja calidad de ésta, han supuesto que la prioridad central de las políticas estatales para EPJA sea la educación básica —alfabetización, primaria y secundaria—, y en menor medida la educación para el trabajo o empleo. Debido a esta prioridad hay pocos o limitados esfuerzos sistemáticos y sostenibles dirigidos a otro tipo de procesos educativos con personas jóvenes y adultas relacionados con el medio ambiente, la salud, el rescate y la promoción culturales, la organización y la participación ciudadana, los derechos humanos, el ocio, o incluso las mismas opciones de estudios superiores, por citar algunos.

Más allá de ese sesgo, hay pocos elementos que ayuden a identificar en los servicios gubernamentales de EPJA del país el cumplimiento de todos esos objetivos. Su deficiente calidad es uno de los aspectos que se documenta y discute en esta memoria; señalamos aquí que la nula o débil formación específica de las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas es una de las principales causantes de esto. Es además una situación grave, pues ellos y ellas son también personas con derecho a la educación y a la capacitación, que carecen de condiciones habilitantes y garantías para ejercer dicho derecho.

Frente a la importancia paulatina que otorgan las políticas internacionales a la atención de la formación inicial y continua de las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas, así como el mejoramiento de sus condiciones laborales y de trabajo —en particular las impulsadas por Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)—, las políticas de México han disminuido en sus planteamientos el reconocimiento a estas problemáticas y la atención a las mismas a partir del año 2000.

Otorgar prioridad al desarrollo profesional de los educadores y educadoras fue una demanda reiterada en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Alfabetización, y preparatoria para la CONFINTEA VI, la cual apareció de manera emergente pues no estaba prevista en la agenda pero en las discusiones y espacios de trabajo se reconoció como central.¹ Lo mismo sucedió en el encuentro “Hacia una nueva política pública

1) Documento final: *Compromiso renovado para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Propuesta de la Región de América Latina y el Caribe*, UNESCO, 2008.

de educación con jóvenes y adultos en América Latina”, organizado por la Secretaría de Educación Pública, el INEA y el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) en abril de este año con la intención de consensuar acuerdos entre los ministerios de educación de varios países de la región respecto a la agenda en materia de cooperación para la EPJA, de cara a la próxima CONFINTEA.

Las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas son personas comprometidas e interesadas en su labor educativa, pero cuentan con muy poco reconocimiento social, son escasos e insuficientes los apoyos que tienen, y en general carecen de una infraestructura adecuada para realizar su labor. Éstas y otras varias dificultades se analizan en los textos de esta publicación.

La atención pertinente a las personas que demandan servicios educativos y a quienes los promueven, la resolución de los diversos obstáculos que enfrentan ahora las instituciones gubernamentales y civiles que ofrecen programas de EPJA, y en general el fortalecimiento de este campo educativo y de sus directrices requiere de estrategias y de acciones en varios sentidos, por lo que es urgente la atención pública de estas problemáticas.

En el encuentro ya citado se discutió la necesidad de fortalecer acciones y coordinaciones interinstitucionales e intersectoriales para romper con muchas de las barreras que afectan el desarrollo de la EPJA —algunas de ellas se analizan en la tercera sección de esta memoria—; de contar con instancias para la información, visibilización, evaluación, y —fundamentalmente— de conseguir que la toma de decisiones gubernamentales reposicionen en las agendas públicas, gubernamentales y estatales, este campo educativo.

También se planteó que la justiciabilidad del derecho a la educación para todas las personas, y el importante rol de la EPJA en los procesos de generación del bienestar y desarrollo sociales, han conducido a la reciente creación en algunos países, o al fortalecimiento en otros, de normatividades y otras políticas de EPJA, tanto en países con altos índices de analfabetismo como en aquéllos que se reconocen como territorios libres de analfabetismo (Cuba, Venezuela y Bolivia). En éstas, la tendencia es incluir y proponer mecanismos para hacer operativos los planteamientos de la educación de calidad y el aprendizaje a lo largo de toda la vida como un derecho para todas las personas.

Fortalecer la EPJA supone varios desafíos y caminos. Uno es la reforma jurídica, pues los marcos y medidas legislativas son palancas fundamentales para facilitar cambios en las instancias y en las prácticas asociadas a la EPJA y sobre todo para hacer sostenibles dichos cambios, cuestión de especial relevancia en el contexto mexicano que, a diferencia de lo que sucede en otros países, no ha promovido de manera reciente la renovación de las políticas de EPJA.

A inicios del año 2009, y a partir de una coyuntura favorable, se pudo diseñar y presentar una Iniciativa de ley para reformar algunos artículos sobre la educación para adultos de la Ley General de Educación; fue esta acción un paso dentro del proceso de fortalecimiento de la EPJA cuyo horizonte es mucho más amplio.

La iniciativa está orientada a brindar a los educadores y educadoras de personas adultas las posibilidades de formación sólida, específica y pertinente sobre el campo de la EPJA; a que se les reconozca como trabajadores y trabajadoras y que perciban un salario digno, al igual que los otros educadores y educadoras del Sistema Educativo Nacional, en la perspectiva de su desarrollo profesional. Dichas medidas tendrían un impacto positivo sobre ellos y ellas, y sobre la calidad de los procesos educativos que promueven, y por tanto, sobre los resultados de éstos.

Durante las revisiones para hacer la iniciativa quedaron en claro muchos de los aspectos de la Ley General de Educación que deben actualizarse y modificarse para fortalecer la EPJA en todas sus dimensiones: la conceptual y política, la organizativa, la financiera, la social, la metodológica; de hecho, se puso en evidencia la urgencia de contar con una ley específica sobre EPJA, como la hubo hace varios años (al respecto ver el análisis que hace la diputada Holly Matus en su artículo integrado en esta memoria) y las hay ahora y de manera creciente en otros países de América Latina.

Ante la dificultad por la premura, las agendas y tiempos políticos de la coyuntura en que se pudo establecer un vínculo para la hechura de la iniciativa, no se consideró pertinente proponer reformas de gran envergadura sino elegir una propuesta acotada cuya modificación incidiera en el fortalecimiento de la EPJA y cuya discusión en el H. Congreso de la Unión fuera más o menos viable y ágil.

La iniciativa presentada fue elaborada por la diputada Holly Matus Toledo, integrante de la Comisión de Equidad de la Cámara de Diputados LX Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y las académicas de la UPN e integrantes de la Red EPJA, Carmen Campero Cuenca y Luz Maceira Ochoa. Este equipo fue el que valoró la pertinencia de cada uno de los temas pendientes de reformar en torno a la EPJA y decidió favorecer los asuntos relativos a la formación y condiciones laborales y de trabajo de las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas.

El proceso de colaboración entre ciudadanas y una representante ciudadana en la Cámara de Diputados fue posible gracias al contacto de la colega Raquel Marchetti, quien nos vinculó con la diputada ya que ella, desde su trabajo legislativo en torno a grupos en condiciones de vulnerabilidad social, había vislumbrado la importancia de la EPJA y tuvo la disponibilidad y la voluntad política de abrirnos las puertas para participar en el diseño de la iniciativa legislativa mencionada.

Más allá de los factores que favorecieron la articulación con la diputada y su equipo, el trabajo conjunto y eficiente fue posible también gracias a la experiencia de años en formación, difusión e investigación en el campo de la EPJA y los saberes producidos a partir de ésta, así como de la vinculación con personas, organizaciones civiles, redes, movimientos sociales e instituciones educativas y gubernamentales vinculadas a este campo, que sirvieron como base para tener los datos, los recursos y las propuestas pertinentes —surgidas y discutidas en múltiples espacios sociales y académicos de encuentro y debate entre muchos actores— para la formulación de la iniciativa.

Durante el proceso de elaboración de la iniciativa fue clara la falta de interés o de conocimiento de diversos actores gubernamentales respecto a la EPJA y su situación en el país, así como la ausencia de este tema en la agenda pública, por lo que se consideró pertinente contar con un foro para plantear la iniciativa, que sirviera para sensibilizar sobre la importancia de la EPJA y sentar un ambiente más favorable para la discusión de la propuesta a presentarse, y cuyo proceso legislativo está aún en curso.

Ese foro tomó la forma de la Mesa de trabajo *Por una educación de calidad para las personas adultas* cuyos planteamientos se documentan en esta memoria. La Mesa se constituyó en un espacio plural de discusión entre especialistas e integrantes de la Cámara de Diputados para plantear distintos ejes de reflexión y propuestas sobre aspectos ligados a la EPJA. Sus objetivos específicos fueron:

- Visibilizar la importancia de la educación de personas adultas como derecho humano para el desarrollo político, económico, social, cultural y educativo del país para lograr una mayor atención a este campo educativo desde el Poder Legislativo.
- Evidenciar algunas situaciones críticas que afectan la calidad de los servicios educativos y ciertas líneas de acción para dar solución a éstas.
- Incorporar al debate público la necesidad urgente de atender el campo de la educación de personas adultas para la elaboración y aprobación de propuestas legislativas que coadyuven a su fortalecimiento.
- Analizar las políticas y el marco jurídico nacional en materia de educación de personas adultas a la luz de las políticas internacionales suscritas por México y que sustentan el derecho de la población adulta a una educación de calidad.

Se propusieron tres bloques temáticos, cada uno con un panel en el que expertos y expertas plantearon aspectos clave sobre la temática particular con la intención de colocar en la plenaria las ideas centrales de cada eje temático para su debate. Estas reflexiones y discusiones son las que componen los tres grandes apartados de esta memoria: a) Situación de los educadores y educadoras de personas adultas, b) Factores que inciden en la calidad de la educación de personas adultas, y c) Gestión y articulación de programas, actores, y financiamiento para el desarrollo de la EPJA en México.

La discusión se basó en avances de investigación sobre procesos de aprendizaje en grupos de alfabetización y educación básica, evaluaciones de programas e instituciones en el campo de la EPJA, sistematizaciones y análisis de experiencias educativas tanto en el ámbito de la sociedad civil como gubernamental, y en la reflexión y propuestas que surgen de la experiencia del trabajo directo en el campo y del conocimiento y revisión de temas, proyectos y planes tanto locales como internacionales del sector educativo.

Su resultado inmediato fue el resolutivo integrado en esta publicación, que sienta las bases para fortalecer el trabajo legislativo en la materia. Otro más fue la visibilización del tema en algunos espacios públicos mediante la difusión de la iniciativa, del resolutivo y discusiones de la mesa, o de algunas notas sobre éstos, que circularon en un diario nacional, en medios de comunicación masiva y del propio Congreso de la Unión, y en páginas y listas de correo electrónico de distintas redes; otros resultados son artículos en revistas especializadas y esta publicación.

La próxima CONFINTEA VI abrirá con mayor fuerza las perspectivas para la discusión pública sobre la EPJA y, esperamos, para la toma de decisiones gubernamentales y estatales que conduzcan al cumplimiento de los compromisos internacionales existentes y por existir en la materia. Que conduzcan, también, a la aprobación de la iniciativa presentada y/o la posterior creación de otras normatividades en este campo.

Con la publicación de esta memoria se aporta un ingrediente más para continuar con el reposicionamiento de la EPJA en distintos foros, y con la necesaria identificación y análisis de otros aspectos o situaciones que debemos diagnosticar, repensar y enfrentar. La migración y su impacto en la EPJA, la juventud que demanda servicios de EPJA, la inclusión de ejes transversales como el de género, interculturalidad y sustentabilidad, el diálogo conceptual y metodológico con diversos enfoques pedagógicos vigentes en América Latina

en el trabajo con personas jóvenes y adultas, el monitoreo y sistematización de políticas y experiencias de EPJA, la articulación y aprovechamiento de normativas existentes (como las leyes de igualdad, contra la discriminación, contra la violencia, e incluso la del trabajo) para fortalecer las acciones y políticas de EPJA son, por citar algunos, ejemplos de los muchos y muy variados pendientes de toda índole que se requiere seguir discutiendo.

En este sentido, invitamos a las lectoras y lectores de esta memoria, y a todas las personas interesadas en este campo educativo, a sumarse a la tarea social de desarrollar acciones transformadoras desde el quehacer cotidiano, a promover debates públicos, acciones de incidencia pública, gubernamental y estatal para fortalecer la EPJA, para exigir su justificabilidad e impulso a fin de que todas las personas podamos ejercer nuestro derecho a una educación de calidad.

Esta memoria también da materialidad al precedente que significó la mesa de trabajo en el Congreso de la Unión y el resolutivo derivado de ésta en términos de constituir una base para la discusión parlamentaria en materia de EPJA en la presente y las próximas legislaturas.

Como se señaló, la memoria está integrada por los planteamientos de quienes participaron en la Mesa de trabajo *Por una educación de calidad para las personas adultas*, los cuales se presentan en distintos tipos de textos: algunos son ensayos en los que cada panelista basó su participación, otros son las versiones estenográficas de las ponencias presentadas, y otros más son escritos que sintetizan y analizan las discusiones plenarias de cada uno de los paneles.

De acuerdo con los ejes de cada panel, en la primera parte de esta memoria se analizan situaciones relacionadas con la formación y las condiciones laborales y de trabajo de las educadoras y educadores de personas adultas, las cuales fundamentan la necesidad urgente de replantear el carácter voluntario de esta tarea y de impulsar acciones que favorezcan su desarrollo profesional como paso necesario para elevar la calidad de los servicios educativos. Se incluyen también propuestas para avanzar en este sentido.

En la segunda parte, a partir del balance de distintas experiencias educativas y de algunos estudios y evaluaciones de los servicios y sistemas de EPJA en el país, se reconocen tanto el potencial de algunas experiencias —y sobre todo los factores que contribuyen a la puesta en práctica de dicho potencial—, como las limitaciones, obstáculos y errores que suponen la prestación de un servicio o de un proceso educativo de poca calidad. La reflexión sobre los significados y criterios para poder pensar la “calidad educativa” son el eje que articula esta sección que, desde distintas miradas, sea la de los resultados del aprendizaje, de las lecciones aprendidas de la experiencia, o la del análisis de una política pública, conducen a identificar los rubros o temas a considerar para poder contar con una educación de calidad.

En la última parte se analizan problemáticas y se proponen alternativas relacionadas con el desarrollo de la educación de personas adultas, en particular aquellas que tienen que ver con el encuentro con otras áreas del desarrollo social, como el trabajo y el empleo, y también con la participación y coordinación intersectorial e interinstitucional para potenciar esfuerzos, programas, recursos y financiamiento.

Se incluye también una aportación de la diputada Holly Matus Toledo, quien partiendo de la constatación de la desvinculación entre lo público y lo privado, entre la realidad social y la realidad política, y del carácter errático de la política pública en materia de educación de personas jóvenes y adultas, hace un recuento de las reformas legislativas en dicho tema y describe el proceso mediante el cual se redactó, con la participación de

diversos actores sociales, la iniciativa de ley para modificar aspectos que atañen a los educadores y educadoras de EPJA.

Finalmente, se integran los resolutivos derivados de la mesa de trabajo, la iniciativa de ley (reforma y adición de los artículos 20, 21, 43 y 44 de la Ley General de Educación, sobre educación para adultos) que fue presentada en marzo por la diputada Holly Matus Toledo al pleno de la Cámara de Diputados y está siendo revisada, así como el listado de las personas que participaron en la mesa de trabajo y cuyas ideas, interés, solidaridad y compromiso agradecemos. Se incluye asimismo, como anexo, un conjunto de informaciones estadísticas sobre la población sin educación básica en el país, así como sobre algunos aspectos de su atención por parte del INEA y su financiamiento.

Carmen Campero Cuenca
Luz Maceira Ochoa

Universidad Pedagógica Nacional y Red EPJA

EJE 1
SITUACIÓN DE LOS EDUCADORES Y
EDUCADORAS DE PERSONAS ADULTAS

FORMACIÓN, CALIDAD Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Gloria Hernández Flores*

En nuestro país los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas han sido, históricamente, el voluntariado social, grupos del magisterio nacional y otros sectores de la sociedad (como la iniciativa privada en el ámbito de la capacitación para el trabajo); también forman parte de este sector diversos colectivos solidarios comprometidos con la educación de grupos excluidos del sistema educativo nacional. Esta solidaridad y compromiso que caracteriza a nuestra sociedad y nuestra cultura, sin embargo, no ha sido suficiente; las cifras actuales que rebasan los 30 millones de mexicanos en condición de analfabetismo y sin educación básica revelan esta insuficiencia.

Diversos estudios muestran que existe una asociación entre las condiciones de desigualdad de nuestra sociedad y la calidad de los servicios que el Gobierno ofrece para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos y todas las mexicanas. Esta asociación identifica, por un lado, las condiciones de pobreza de hombres y mujeres, de jóvenes y adultos, que impide el acceso a la educación básica que incluye un continuo proceso de alfabetización y, por otro lado, una oferta educativa de las instituciones también con rasgos de pobreza que ofrece programas sin educadoras y educadores insertos de manera digna y profesional en su labor educativa.

La formación de educadoras y educadores es apenas una de las aristas para avanzar en el fortalecimiento de los programas, en el sentido de garantizar el acceso a la alfabetización y la educación básica, pues se requiere una profesionalización de estos agentes educativos que incorpore también la mejora de sus condiciones laborales y el reconocimiento social.

De acuerdo a un estudio realizado por el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en México había, para el año 2001, aproximadamente 155 mil educadoras y educadores de adultos, mayoritariamente del INEA, integrantes del voluntariado social. Este grupo se caracteriza por tener escaso o nulo contacto con los aspectos sociopedagógicos específicos que son necesarios para desarrollar su labor, a lo que se suma una alta movilidad derivada sustancialmente de su condición de contratación.

* Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM).

Con relación a la incorporación del magisterio en diferentes programas, a pesar de que su condición laboral difiere del voluntariado social, pues la mayoría de las ocasiones tienen plazas de base, tampoco cuentan con la formación específica que se requiere para apoyar en el proceso educativo a las personas jóvenes y adultas; en el mejor de los casos son egresados de una educación Normal que los lleva a reproducir las formas de enseñanza que se aplican con niños y adolescentes. La educación de personas jóvenes y adultas, sin embargo, demanda de saberes especializados capaces de dar respuesta a las particularidades de aprendizaje de jóvenes y adultos y que otorgue herramientas para el buen manejo del modelo pedagógico y el conocimiento de la condición sociocultural; es así como puede lograrse despertar el interés de esta población para incorporarse en los programas destinados para ellos. En síntesis, se propone a la formación de las y los educadores de jóvenes y adultos como parte de un circuito de profesionalización que tiene que ver también con la mejora de sus condiciones laborales.

A pesar de los esfuerzos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, que ha generado un modelo innovador y reconocido en México y en otras partes del mundo (el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo), su puesta en marcha encuentra obstáculos para operar mejor al no contar con educadores y educadoras con una formación sólida, lo que muestra la ausencia de una política integral y de largo aliento que vincule la innovación pedagógica con la formación para lograr mejores resultados.

A diferencia de otros educadores que cuentan con instituciones especializadas de acuerdo al nivel, a los sujetos y a las áreas de conocimiento en que laboran, en este caso los educadores sólo tienen a su alcance cursos cortos de capacitación que no cubren los requisitos de una formación sistemática, diferenciada, integral y reconocida de acuerdo al campo de trabajo. *Sistemática* en el sentido de permanencia y con recuperación de los aprendizajes que brinda la propia práctica y que permite hacerla de mejor manera; *diferenciada* de acuerdo a las necesidades del campo de trabajo tanto en el ámbito de la gestión como de los aspectos pedagógicos; *integral* en el sentido de abordar diferentes aspectos de la acción educativa con personas jóvenes y adultas (me refiero a la formación para la atención a sujetos particulares, en contextos específicos, en aspectos pedagógicos y valoración de la práctica educativa como una interacción intercultural); y *reconocida*, es decir, con certificaciones y valoración social de la acción emprendida y de su impacto en la sociedad y en la vida de las personas.

Es verdad que los programas dirigidos a personas jóvenes y adultas excluidas del sistema educativo nacional deben ser de calidad, pero también lo es que la formación de educadores y educadoras debe ser de calidad. No es posible hablar de calidad en los programas sin calidad en la formación; entre ellos existe un vínculo indisoluble. Sin lugar a dudas la formación es un indicador de la calidad educativa en EPJA.

Así lo muestran experiencias locales exitosas que se basan en programas sistemáticos de formación y acompañamiento que redundan en mejores aprendizajes y en mejores estancias en los programas por parte de la población adulta. Tal es el caso de asociaciones civiles (IEEPAC, en San Antonio Siho, Yucatán, y el caso del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C.). También están las acciones desarrolladas por el INEA en Chihuahua a través de un grupo de docentes jubilados que brindan formación en áreas específicas y que es muy valorada por las y los educadores en beneficio de los educandos. Estas experiencias brindan lecciones importantes en proyectos de calidad que tienen como rasgo común una formación sistemática y horizontal.

Asimismo, es necesario reconocer que algunas legislaciones locales ya han avanzado en este sentido, como es el caso de Aguascalientes, que en el Artículo 6o de su Ley de Educación señala:

Artículo 6o. La autoridad educativa estatal establecerá programas de formación de educadores de adultos, ya sea al crear algunos específicos en las instituciones formadoras de maestros o al establecer convenios con otras instituciones de educación superior o con otras Entidades de la República.

A lo largo del país se pueden encontrar esfuerzos importantes, por ejemplo el uso de los medios para la formación en Aguascalientes, la creación de academias específicas en Chihuahua, círculos de estudio y talleres de actualización docente en educación de adultos en el Estado de México, diplomados y propuestas de universidades, etc. Pero todas estas iniciativas requieren de una base legal que imprima mayor sistematicidad y provea un mayor apoyo para que los docentes encuentren espacios de formación especializada.

Finalmente, quisiera señalar que hace falta avanzar hacia una concepción que considere a las y los educadores no sólo como elementos clave para posibilitar el ejercicio al derecho a la educación, sino que ellos mismos son sujetos con derecho a recibir una educación acorde con su práctica educativa. Un estudio de la situación presente de la EPJA en América Latina y el Caribe, y particularmente en México, insiste en recomendar la formación de las y los educadores de personas jóvenes y adultas como una pieza clave para favorecer los procesos educativos en la medida que es un espacio de transformación de las prácticas que, acompañada de políticas de Estado sólidas, puede contribuir a la equidad educativa en el país. Es así como puede visibilizarse la importante labor de las y los educadores para recuperarlos como sujetos de derecho a su propia formación.

SITUACIÓN DE LOS EDUCADORES Y EDUCADORAS DE PERSONAS ADULTAS

Carmen Campero Cuenca*

En México, los educadores y educadoras son “la punta de lanza” para avanzar en la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) por la importancia de su papel en los procesos educativos, pero también el “talón de Aquiles”, debido a sus perfiles educativos y a las condiciones en que desarrollan su trabajo.

Estas dos realidades se articulan en una tercera: la necesidad de impulsar su desarrollo profesional, que es un planteamiento que comparten los resultados de investigaciones realizadas en México así como las políticas internacionales sobre este campo educativo, la mayor parte suscritas por México.

Las personas que llevan a cabo un trabajo educativo con jóvenes y adultos tienen múltiples rostros: realizan tareas de facilitación, asesoría de sistemas abiertos y a distancia, tutoría, docencia y capacitación; también están las y los técnicos docentes, promotoras y promotores sociales, educadoras y educadores populares y formadores y formadoras de educadores de personas jóvenes y adultas. Ellos y ellas desempeñan un papel clave en los procesos educativos; se encargan de crear las condiciones para los aprendizajes y facilitar su construcción; favorecer las interacciones, asesorar, apoyar, acompañar y motivar a las personas adultas, de ahí que su formación sea fundamental como lo es para cualquier educador y educadora.

Diversas investigaciones realizadas en México (Arévalo, *et al.*, 2008; Campero, 2005; Pieck, 2003) y en América Latina (Messina, 1993 y Caruso y otras, 2008) dan cuenta de rasgos frecuentes en los educadores de este campo educativo: bajos niveles de escolaridad y falta de formación específica sobre la educación de personas jóvenes y adultas y de experiencia docente; adicionalmente, son sujetos que participan en otros campos, planteando la necesidad de atender su formación. Estos autores plantean también el potencial humano que significa el personal educativo para las instituciones, en virtud de su compromiso e interés en su labor educativa.

* Universidad Pedagógica Nacional y Red EPJA.

Para ejemplificar esta situación se hace referencia a los asesores del INEA. En el año 2006 trabajaban en el INEA 83 785 asesores y 5 571 técnicos docentes (TD), de acuerdo al Reporte del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). Entre los asesores que tienen a su cargo los procesos educativos de las personas jóvenes y adultas prevalecen los niveles de educación básica (38%) y media superior (36%). Por su parte, entre los técnicos docentes que realizan funciones académico-operativas, el nivel de mayor frecuencia es el superior (39%), seguido del medio superior (36%). 72% de los asesores y asesoras son mujeres.

Al analizar sus ocupaciones llama la atención la diversidad de actividades que realizan, además de ser asesores: 31% son estudiantes, 23,5% son personas dedicadas a los quehaceres del hogar y 8% son trabajadores de la educación; el 37,2% restante está compuesto, en porcentajes que oscilan entre el 2% y 3%, por trabajadores domésticos, administrativos, agropecuarios y de servicios; también por comerciantes, artesanos, obreros y desempleados, por citar las ocupaciones más representativas numéricamente (Reporte del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), INEA, 2006). También es frecuente que se recurra a jóvenes prestadores de servicio social o que cubren su servicio militar con acciones de educación básica, los cuales no cuentan con el perfil para realizarlas.

A sus perfiles educativos se suma que las personas que realizan la labor de educadoras y educadores reciben una escasa capacitación y formación que se limita a cursos breves y puntuales (de alrededor de ocho horas), de carácter instrumental y que priorizan los aspectos de operación de los programas, además de que se les brindan pocas oportunidades para seguir formándose sobre este campo educativo.¹ Además, en muchos casos, para quienes se dedican a la educación para adultos, ésta es una actividad de medio tiempo o de carácter complementario, temporal y/o transitorio.

Adicionalmente, múltiples experiencias a lo largo y ancho del país, los limitados resultados alcanzados en este campo educativo y las aportaciones de investigaciones, han dado cuenta de la interrelación que existe entre la formación de los educadores y sus condiciones de trabajo respecto de los logros que se obtienen en los procesos educativos. En virtud de lo anterior, se plantea la importancia de construir una mirada integral de ellos y ellas que considere tanto sus características, condiciones laborales y de trabajo como las acciones orientadas a su formación, ya que estos aspectos están íntimamente relacionados entre sí (Pieck, 2003 y Campero, 2005); por una parte, de los primeros se desprenden necesidades e intereses de formación y, por otra, las situaciones de trabajo y el vínculo laboral de los educadores influyen en las acciones de formación, facilitándolas o dificultándolas. En virtud de lo anterior, se plantea la importancia de impulsar el desarrollo profesional de estos y estas educadoras, que involucra ambos aspectos.

1) Esto es así aun cuando en el país ya existen cursos, diplomados, licenciaturas y especializaciones sobre el campo de educación de personas jóvenes y adultas que ofrecen instituciones como el CREFAL, la Universidad Pedagógica Nacional, e incluso se pueden diseñar *ex professo* a través de convenios interinstitucionales existentes, como el firmado entre INEA, SNTEA y UPN en 2005. Otra de las estrategias para fortalecer la formación profesional sería que las instituciones de educación superior introdujeran materias sobre el campo de la educación de adultos en las carreras que se vinculan con este campo educativo: educación, trabajo social, psicología, sociología y comunicación, por citar algunas, y que las instituciones formadoras de docentes hicieran lo propio en sus diferentes planes de estudio.

Este planteamiento también se comparte en foros e iniciativas internacionales entre las que se encuentran la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA V, 1997), la Conferencia Internacional de Balance Intermedio de CONFINTEA V (2003), la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Alfabetización, y la preparatoria para la CONFINTEA VI (2008),² la Década de Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012), el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (2007-2015), el Convenio Andrés Bello, el Foro Iberoamérica Siglo XXI: Alfabetización en el Contexto de la Continuidad Educativa (2007), y, desde la sociedad civil, los Puntos de Referencia Internacionales para la Alfabetización de Adultos (2007), y la Campaña Mundial por la Educación;³ en estas iniciativas se enfatiza la necesidad de atender la formación de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas, así como de mejorar sus condiciones laborales⁴ y de trabajo,⁵ por ser elementos sustantivos para elevar la calidad de los procesos educativos y de los aprendizajes.⁶ A estas voces se suman las de especialistas mexicanos en EPJA, entre ellos Sylvia Schmelkes y Judith Kalman (1994), Gloria Hernández (2004), Mercedes Ruiz (2005), Ana María Méndez (2001), Ma. de Lourdes Valenzuela y Gómez Gallardo (1995 y 2000), Juan Madrigal (2000) y Enrique Pieck (2003), entre otros, y la de los integrantes de la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (2006).

Sin embargo, en México estos planteamientos distan de concretarse. Las políticas nacionales desde los años 80 plantearon como uno de sus postulados elevar la calidad de los procesos educativos. Para avanzar en este sentido se puso el énfasis en dos elementos clave: la formación de los educadores y el desarrollo de nuevos currículos y materiales educativos. A más de 30 años de distancia, con relación a la educación de personas jóvenes y adultas, y en particular a la educación básica, encontramos avances importantes en programas de estudio y materiales que responden a las necesidades e intereses de las personas adultas, entre los que se encuentran el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), la Secundaria a Distancia (SEA) y la Posprimaria para Adultos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); este último actualmente se encuentra interrumpido.

Sin embargo, el interés y el avance logrado en los planes de estudio no coincide con la importancia que se ha otorgado a la formación de los educadores de la EPJA, siendo que ambos aspectos son centrales para el logro de las finalidades educativas. Aún cuando ya desde el sexenio pasado en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, y en el Pro-

-
- 2) En el Documento Final de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Alfabetización, y preparatoria para la CONFINTEA VI (2008) todos ellos firmados por México, se recomienda “elaborar políticas de formación inicial y permanente de educadores de personas jóvenes y adultas con la participación de las universidades, los sistemas de enseñanza y los movimientos sociales para elevar la calidad de los procesos educativos y asegurar el mejoramiento de las condiciones laborales y profesionales de los educadores”.
 - 3) En la Región, esta iniciativa se concreta en la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Para mayor información consulte su página electrónica: <http://www.campanaderechoeducacion.org>
 - 4) Remuneraciones o salarios, tipos de contratación y prestaciones.
 - 5) Limitadas condiciones de trabajo al desarrollarse en espacios prestados, con escasos recursos materiales y didácticos, incluidos los libros.
 - 6) En México este campo educativo se ha basado principalmente en el trabajo voluntario.

grama de Mediano Plazo 2001-2006 del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT) se identificaba el problema de la falta de formación docente, así como la preocupación por atenderlo, aún faltan por concretarse estrategias y líneas de acción, como es el caso del Programa Nacional de Formación para educadores / instructores propuesto por el CONEVYT, que a la fecha no se ha realizado.

La falta de prioridad a la formación tiene su correlato en la precariedad de sus condiciones laborales, hecho que se explica, al menos parcialmente, por el postulado de la solidaridad social como pilar de este campo educativo que la Ley General estipula en su artículo 43. Al respecto cabe resaltar que la solidaridad y la buena voluntad son importantes pero no bastan para lograr procesos educativos de calidad.

Es así que no se considera a los agentes de este campo educativo como educadores y, por lo mismo, no se les hacen extensivas las prerrogativas de superación profesional que la Ley otorga a los otros educadores del Sistema Educativo Nacional, en sus artículos 20 y 21. Por lo anterior, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 únicamente prestó atención parcial a sus condiciones laborales, demanda que tuvo como respuesta el pago por productividad, que ha sido fuertemente cuestionado ya que los educadores y educadoras priorizan el logro de metas cuantitativas a fin de obtener la paga, poniendo en segundo término el logro de aprendizajes reales y significativos. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 sólo planteó la necesidad de modificar el hecho de que los educadores sean voluntarios.

Cabe destacar que el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 da un paso atrás con relación a las propuestas de política del sexenio anterior, ya que únicamente busca fortalecer el desempeño del personal voluntario, mediante "... la revisión y reformulación de los esquemas de incorporación, actualización, permanencia y sistema de estímulos vigente, para que, además de la gratificación que se les proporciona por sus resultados, se consideren otros beneficios" (Poder Ejecutivo, 2007: 36). Con estas acciones se descarta la posibilidad de profesionalizar a los educadores y educadoras de EPJA y esto trae consigo, consecuentemente, una baja calidad en los procesos, temática que se aborda en otros textos de la presente publicación. Por otro lado, el trabajo voluntario cuenta con poco reconocimiento social, es poco gratificante y ha traído como consecuencia que los educadores y educadoras lo consideren como una actividad secundaria debido a las bajas remuneraciones lo cual a su vez, repercute en los altos índices de rotación.⁷

Esta información da cuenta de la coexistencia en México de dos circuitos diferenciados de educadores: los educadores del sistema regular y los educadores de la EPJA, lo cual influye en la profesionalización de estos últimos, en su formación y en sus condiciones laborales y de trabajo, que a la vez influyen en los resultados de su labor y en el reconocimiento social de que gozan (Campero, 2005: 258-261).

Si bien en nuestro país existe un mosaico de realidades sociales, educativas, laborales y de trabajo para los educadores y educadoras de este campo educativo, todas éstas convergen en la necesidad de su profesionalización;⁸ es imperativo impulsar políticas

7) En 2007 los educadores del INEA con antigüedad de más de tres años y hasta 25 años, constituían 33% del total, cifra que es alarmante (Campero y otras, 2008).

8) La profesionalización es el proceso a través del cual una ocupación adquiere el "estatus" de profesión. Los elementos que caracterizan a las ocupaciones profesionales conciernen a un alto grado de conocimientos teóricos y sistemáticos propios de la ocupación, al control sobre las actividades propias de ésta, a la construcción de un

que atiendan integralmente la situación de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas en nuestro país, que consideren los aspectos académicos⁹ y laborales y que se traduzcan en líneas específicas de acción, articuladas en un programa con compromisos institucionales precisos y con suficiente presupuesto, ya que el actual es totalmente raquítico para atender las necesidades de este campo educativo en su conjunto.¹⁰

La profesionalización de los educadores y educadoras de la EPJA es un camino largo por recorrer que incluye diferentes líneas de acción, como son la formación, el mejoramiento de las condiciones laborales y de trabajo, la organización y la construcción de su identidad como educadores y educadoras de este campo educativo; y es tarea de todos y todas las que trabajamos en este campo, a partir de nuestros particulares y diferentes lugares de inserción social: legisladores y legisladoras, autoridades, formadores y formadoras, investigadores e investigadoras, educadores y educadoras, entre otros. Para ejemplificar esta idea, a continuación se incluye la propuesta que elaboró la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas y que presentó en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Alfabetización, y Preparatoria para la CONFINTEA VI.

Propuesta

Desarrollar políticas para profesionalizar a los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas, con relación a la formación inicial y continua y el mejoramiento de las condiciones laborales y de trabajo, que se concreten en líneas específicas de acción, articuladas en un programa con compromisos institucionales precisos y con suficiente presupuesto.

En cuanto a la formación, impulsar programas integrales, diversificados y pertinentes, orientados a ampliar horizontes y a dar respuesta a las necesidades, intereses y problemáticas que enfrentan los educadores en su práctica cotidiana, así como a promover su identidad. Además, los programas deben ofrecerse mediante diversas modalidades —presencial, semipresencial, a distancia y virtual—, realizarse de forma interinstitucional, estar vinculados al mercado de trabajo e incluir la participación de los educadores en la definición de las temáticas.

código ético, a la organización entre los colegas, al servicio a la colectividad, al reconocimiento social de su trabajo y a contar con condiciones laborales y de trabajo satisfactorias (Johnson, 1972: 21-38 y Leggatt, 1970: 150-160).

- 9) Respecto a la formación se requiere brindarles oportunidades de procesos sistemáticos, continuos y a profundidad, que incluyan los conocimientos teórico—metodológicos específicos de la educación de las personas jóvenes y adultas, y otros particulares sobre su práctica y las funciones que realizan en las instituciones en las que trabajan. Además, que propicien la reflexión, el diálogo y el trabajo en grupo; y orienten el proceso a la aplicación de los aprendizajes a su labor. De igual manera, que fortalezcan su identidad.
- 10) Para el año 2007, el gasto en educación básica del INEA fue de 3 369; el gasto en educación (SEP): 411 839; el PIB: 11 177 530 (datos en millones de pesos corrientes). INEA vs Gasto SEP 0.82% e INEA vs PIB 0.03%. Información proporcionada por la Dirección de Planeación del INEA con base en documentos de la SEP e INEA; incluye el presupuesto autorizado, los recursos de los ramos 11, 25 y los fondos para la educación del ramo 33.

A los gobiernos de los países les corresponde:

- a) Incluir la profesionalización de los educadores y educadoras de este campo educativo en las legislaciones y documentos de política, tales como leyes, planes y programas educativos, tanto nacionales como estatales y municipales.
- b) Definir las estrategias financieras y presupuestales para aumentar de manera significativa los recursos que se destinan al desarrollo y operación de los programas de formación, así como a los sueldos, remuneraciones, prestaciones y apoyos a las educadoras y educadores de este campo educativo.
- c) Generar mecanismos de evaluación en torno a la profesionalización de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas.

A las instituciones de la EPJA les corresponde:

- a) Incorporar y fortalecer la formación de educadores y educadoras como tema de sus políticas prioritarias por constituir un elemento clave para elevar la calidad de los servicios que ofrecen, y en este marco, impulsar programas de formación continua de los educadores y educadoras superando la orientación instrumental de la capacitación, y dando prioridad a los aspectos educativos sobre los administrativos. En virtud de lo anterior, los programas deben incorporar los criterios de relevancia, integralidad y flexibilidad que han sido planteados por diversos especialistas del campo, quienes a la vez proponen estrategias para concretarlos.
- b) Propiciar y apoyar a los educadores y educadoras del campo para que participen en los programas de formación específica sobre la EPJA que ofrecen en sus países, el CREFAL y las instituciones de educación superior, entre otras. En México, una de éstas es la Universidad Pedagógica Nacional, en sus 36 sedes, en 21 entidades del país.
- c) Impulsar procesos de formación en colaboración con instituciones de educación superior del país —cursos, talleres, seminarios y diplomados— así como firmar convenios o aprovechar los existentes, con el propósito de articular esfuerzos y recursos.
- d) Mejorar los salarios y prestaciones del personal que se aboca a la EPJA, para volverlo un campo laboral atractivo, con perspectivas de desarrollo profesional, y así incorporar egresados de diversas carreras que se vinculan con la educación o que se han formado específicamente en este campo educativo.
- e) Incluir en sus políticas una orientación hacia la comunidad e impulsar programas y acciones para estrechar los vínculos entre los educadores de personas jóvenes y adultas y los grupos de las mismas, a fin de lograr un mayor impacto de su labor y, por ende, un mayor reconocimiento social de los mismos.

A las instituciones de educación superior y formadoras de docentes les corresponde:

- a) Introducir materias sobre la EPJA en las carreras que se vinculan con este campo educativo: educación, trabajo social, psicología, sociología, economía, ecología, enfermería, salud pública o comunitaria, agronomía y comunicación, por citar algunas. Para el caso de las instituciones formadoras de docentes, es necesario que hagan lo propio en los diferentes planes de estudio, a fin de hacerla visible, aumentar su valoración, y a futuro, poder contar con personal que ya tenga conocimientos sobre el mismo.
- b) Fortalecer los programas de formación inicial sobre educación de las personas jóvenes y adultas, en el marco de programas de formación de educadores y educadoras polivalentes, que incluyan formación general en educación así como específica sobre este campo educativo, y así contar con personal calificado.
- c) Desde una perspectiva integral de la formación, habría que considerar, asimismo, la construcción de programas de posgrado (especialización, maestría y doctorado) que se conviertan en línea de continuidad entre la formación inicial (profesionalizante) y el desarrollo de contenidos altamente especializados y orientados hacia la investigación, a fin proyectar la educación de personas jóvenes y adultas hacia lugares de excelencia conceptual y metodológica.
- d) Impulsar programas de formación continua de los educadores en servicio, con la colaboración de las instituciones de la EPJA, tales como cursos, talleres, seminarios y diplomados, así como diversos eventos (foros, ciclos de conferencias, congresos) sobre este campo educativo.
- e) Como parte de las propuestas curriculares, desarrollar actitudes creativas y proactivas a nivel individual y grupal, para influir en el diseño de las políticas y programas relacionados con el campo y con la promoción de intereses profesionales de formación, de mejoramiento de sus condiciones laborales y de reconocimiento social que incidan en su desempeño como profesionales de la educación de personas jóvenes y adultas.
- f) Impulsar procesos de investigación para la generación de conocimientos acerca de los sujetos educativos y sus procesos de formación, así como de detección de necesidades educativas, entre otros temas, para incorporarlos como temáticas en la formación de los educadores y las educadoras y para apoyar la toma de decisiones sobre diferentes proyectos. Con esto se coadyuvará al mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores.
- g) Promover procesos de evaluación que recojan la experiencia, los logros y los intereses, así como las necesidades de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas, como insumos para enriquecer los procesos de formación y hacerlos más pertinentes y relevantes respecto de las demandas educativas de dicha población y de los contextos en que se desenvuelven.

Referencias

- ARCHER, David (coord.) (2006). *Corregir los errores. Puntos de referencia internacionales sobre alfabetización de adultos*. Londres: Action Aid International y Campaña Mundial por la Educación. También en versión electrónica: www.actionaid.org/assets/pdf/Writing-Wrongs-spanish_792006_232820.pdf
- ARÉVALO, Gabriela, et al. (2008). *El desarrollo y el estado de la cuestión sobre el aprendizaje y la educación de adultos (AEA)*. Documento complementario de México. México: CREFAL. Publicado en: www.unesco.org/ui/en/nesico/confintea/confinteacountries.htm
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) (2007). *Posicionamiento público por el día Internacional de la Alfabetización*, en www.campanaderechoeducacion.org/action.php?i=61. Consulta: 25 de octubre de 2007 y 27 de agosto de 2008.
- CARUSO, Arlés et al. (2008). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe regional*. Pátzcuaro: CREFAL.
- CAMPERO Cuenca et al. (2003). “Educadores de jóvenes y adultos”, en María Bertely (coord.). *Educación, derechos sociales y equidad*, tomo II, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), pp. 745-768 (Col. La Investigación Educativa en México 1992-2002).
- CAMPERO Cuenca, Carmen (2005). *Entretejiendo miradas. Sistematización de una experiencia de formación de educadores y educadoras de jóvenes y adultas*, Pátzcuaro: CREFAL, Universidad Pedagógica Nacional (UPN).
- CAMPERO Cuenca, Carmen, Luz Ma. Castro y Carmen Díaz (2008). “Los puntos de referencia internacionales en relación con la alfabetización en México”, *Educación de Adultos y Desarrollo*, núm. 71, Alemania: DVV Internacional, pp. 191-210.
- Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT) (2002). *Programa de Mediano Plazo 2001-2006*. México: CONEVYT.
- HERNÁNDEZ Flores, Gloria (2004). *Políticas educativas para población en estado de pobreza. La educación de personas jóvenes y adultas. Estudio de un caso*. Tesis para optar por el grado de Doctora en Pedagogía, México: UNAM.
- JOHNSON, Terence (1972). *Professions and Power*, Inglaterra: Mc. Millan Press.
- LEGGATT, Timothy (1970). “Teaching as a Profession”, J.A. Jackson (ed.), *Professions and Professionalization*, Inglaterra: Cambridge University Press, pp.150-160 (Sociological Studies; 3).
- MADRIGAL, Juan (2000). “Reflexiones sobre la profesión del educador de adultos”, *La Piragua*, núm. 17. México: Consejo de Educación de Adultos para América Latina y el Caribe (CEAAL).
- MÉNDEZ Puga, Ana María (2001). *El aprendizaje profesional y la construcción de la identidad de los educadores/as de personas adultas en contextos de exclusión*. Tesis doctoral, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- MESSINA, Graciela (coord.) (2003). *La formación de educadores de adultos en América Latina. Estudio exploratorio*. Pátzcuaro: UNESCO/CREFAL.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2006). *Plan Iberoamericano de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas 2007-2015. Documento Base*. Uruguay, XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, 12 y 13 de julio.
- PIECK, Enrique (2003). “Educación de jóvenes y adultos”, en María Bertely (coord.), *Educación, equidad y derechos sociales*. México: COMIE, pp. 595- 801.

- Poder Ejecutivo Federal (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Poder Ejecutivo Federal (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Capítulo 4: “Educación para la vida y el trabajo”. México: Secretaría de Educación Pública, pp. 219-235.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México: Secretaría de Educación Pública.
- Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (2008). *Profesionalización de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas para elevar la calidad de los procesos educativos*. Propuesta presentada en la Reunión de América Latina Preparatoria a CONFINTEA VI. México: Red EPJA.
- RUIZ Muñoz, Mercedes (2005). *Imbricación de lo político y lo pedagógico en los procesos de educación de adultos*. Pátzcuaro: CREFAL.
- SCHMELKES, Sylvia y Judith Kalman (1994). *La educación de adultos: estado del arte*. México: Centro de Estudios Educativos.
- UNESCO (2003). *La renovación del compromiso con la educación y el aprendizaje de adultos*. Informe síntesis sobre el Balance Intermedio, CONFINTEA V. Bangkok, Tailandia, 6-11 de septiembre.
- UNESCO (2008). *Plan de Acción Internacional del Decenio para la Alfabetización*. www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/alfabetizacion/aboutdecade.htm. Consulta: 23 de julio de 2008.
- UNESCO (1997). *La educación de las personas adultas. La Declaración de Hamburgo. La Agenda para el Futuro*. V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (CONFINTEA V). Hamburgo, 14-18 de julio. México: publicación auspiciada por CREFAL y UPN.
- UNESCO (2008). *Documento Final: Compromiso renovado para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Propuesta de la Región de América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Alfabetización, y preparatoria para la CONFINTEA VI, México.
- VALENZUELA y Gómez Gallardo Ma. de Lourdes, y otros (1999). “Elementos constitutivos de la educación de las personas adultas”, capítulo tercero del *Documento Base de la Reunión Nacional de Seguimiento a CONFINTEA V*. Pátzcuaro: CREFAL.

EL PAPEL DE LAS Y LOS ACTORES EDUCATIVOS PARA UNA EPJA DE CALIDAD. RETOS Y POTENCIALIDADES A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA LOCAL

Carlos A. Vargas Tames*

Introducción

Para poder dimensionar correctamente el papel de las y los formadores en los procesos educativos con personas jóvenes y adultas es necesario desvelar las problemáticas de la EPJA como tal, dibujar el escenario actual en el que se desarrollan dichos procesos educativos en nuestro país y reconocer las tensiones existentes entre la diversidad de actores sociales que en él confluyen (estudiantes, educadoras y educadores, instituciones, programas, políticas públicas y legislación, entre otros), y la diversidad de necesidades, intereses y expectativas de aprendizaje que cada uno de estos actores representa.

Igualmente importante resulta la consideración de la EPJA, en particular de la educación básica o educación fundamental, como un derecho humano que, como tal, requiere de ciertos atributos y características para su cumplimiento y de la garantía de satisfacción por parte del Estado: las obligación tripartita del gobierno de respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación.

Este escrito pretende, entonces, dar cuenta del contexto actual de la educación básica con personas jóvenes y adultas, y de las demandas que de él devienen, con el fin de analizar las posibilidades de contar con procesos educativos de calidad que garanticen la satisfacción del derecho a la educación en el escenario presente. Específicamente, abordaré la incidencia de las y los educadores en la calidad de los planes y programas que se emplean para este sector poblacional. Mi intención es también dar a conocer algunas alternativas a la gestión de los procesos de EPJA a partir de las diferencias existentes entre los perfiles, la formación y las condiciones laborales de las y los agentes educativos del campo que laboran en el Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos del Estado de Guanajuato (INAEBA) y aquéllos/as que laboran en otras instituciones.

* INAEBA Guanajuato, Universidad Iberoamericana León, y Red EPJA.

Acerca de la importancia del campo

Uno de los primeros factores que hace urgente la reorientación de la EPJA y sus actores/as es la composición demográfica del país. Según las estadísticas obtenidas a partir de los últimos ejercicios censales del INEGI (el Censo General de 2000 y el Censo Poblacional de 2005), sabemos que una tercera parte de la población nacional se encuentra en situación de rezago educativo.¹ En el caso de Guanajuato, es el 52% de la población la que se encuentra en esta situación.

Sin embargo, no es sólo el tamaño del fenómeno lo que hace a nuestro campo imprescindible, sino también, e importantemente, la caracterización de los sujetos de la EPJA. Son las personas que no han desarrollado competencias de lengua escrita, las que no han culminado el ciclo de la educación básica, quienes se encuentran en una situación de mayor pobreza y vulnerabilidad, quienes regularmente se encuentran en los últimos percentiles de ingreso, quienes presentan los mayores índices de marginación y pobreza.

La educación, y, en este caso, la educación básica de las personas jóvenes y adultas, se encuentra inextricablemente ligada a otros factores del desarrollo social, del desarrollo humano y del bienestar. Incluso en las métricas más economicistas, la educación —en particular la alfabetización y la educación básica— siempre se encuentra presente; más aún en los índices de pobreza, marginación y desarrollo. La inclusión de la educación como un factor fundamental del desarrollo no es casual; ésta tiene implicaciones severas sobre la calidad de vida de las personas e incluso sobre la vida económica de un país. Los estudios del desarrollo y aquéllos sobre las economías basadas en el conocimiento apuntan las graves consecuencias del rezago educativo y del analfabetismo, iletrismo o analfabetismo funcional —e incluso digital— sobre la salud (mortalidad materno-infantil, los hábitos de higiene y de auto cuidado, la esperanza de vida al nacer, las enfermedades infecciosas, etc.), sobre el trabajo (empleabilidad, productividad, competitividad, trabajo, ingreso, formación de competencias laborales, etc.), sobre la democracia (ciudadanía, convivencia, violencia, seguridad y participación), sobre el cuidado del medio ambiente y sobre la educación misma (subvaloración de la educación, deserción escolar, discontinuidad educativa, etc.).

Desde cualquier óptica, éstos son elementos del desarrollo y derechos humanos que deben satisfacerse y garantizarse. Desde la perspectiva del desarrollo humano,² la EPJA conduce a la ampliación de las libertades y capacidades humanas con el consecuente in-

1) Cabe aclarar que en este escrito nos desmarcamos de la definición tradicional de rezago educativo que considera tal al cúmulo de personas mayores de 15 años que no concluyeron la educación básica —de nueve años en México— y que estigmatiza a las personas en esta condición e incluso las responsabiliza de la misma. Entendemos el rezago educativo, más bien, como un rezago del Estado; como una situación resultante de la inhabilidad de éste para garantizar el derecho a la educación de estas personas.

2) La teoría de las capacidades de Amartya Sen contempla tres funcionamientos humanos básicos para la posibilidad de detonar procesos de desarrollo: la salud, la educación y el ingreso suficiente para tener un nivel de vida decoroso. Con el fin de medir los niveles de desarrollo humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica, desde 1990, un informe anual en el que se reportan los índices de desarrollo humano (IDH) de todos los países del globo. El IDH está conformado por tres indicadores básicos dentro de los cuales figura la educación, reportada precisamente a partir de los índices de analfabetismo y educación básica. La importancia de la educación es tal que los indicadores educativos constituyen una tercera parte del IDH.

crecimiento de oportunidades para el desarrollo. Desde el enfoque basado en derechos humanos, la educación para todos y todas se erige como un derecho cuya satisfacción es la base para el cumplimiento de muchos otros derechos; la libertad de expresión, la salud, la participación, el trabajo, etc. Desde la economía, en particular desde el modelo de las economías basadas en el conocimiento, la educación representa mayores posibilidades de desarrollo económico. Asimismo, desde la administración y las políticas públicas, la educación deviene en una prioridad del gasto social. La subvaloración de la educación básica con personas jóvenes y adultas en las agendas gubernamentales y en la programación presupuestal es insostenible habida cuenta de que la inatención de las necesidades educativas del país en materia de EPJA redundará en mayores costos al Estado; no sólo costos políticos y sociales —como los que carga la población sin educación fundamental— sino costos económicos, presupuestales, del gasto público. Gastos que se derivan de la atención a la salud por enfermedades prevenibles, el desempleo, la falta de productividad y competitividad con la subsiguiente pérdida de empleos tras la emigración de la inversión extranjera directa, fenómenos como la violencia, el deterioro ambiental, la convivencia, la participación social y ciudadana, etc., en los cuales se invierten recursos —valiosos en nuestras sociedades— que pudieron haberse evitado a través de la atención educativa, intersectorial y relevante, de la población. Cabe apuntar que la interdisciplinariedad e intersectorialidad de la EPJA requiere de programas relevantes, pertinentes y socialmente significativos pero que éstos sólo pueden ser operados por educadores y educadoras formadas para dicho fin. La profesionalización de las y los agentes educativos del campo, que se abordará líneas abajo, es una condición para una educación de calidad.

Acerca del derecho a la educación

La educación con personas jóvenes y adultas, en cuanto a derecho humano, requiere de un cúmulo de atributos para su satisfacción; la sola existencia de una oferta educativa es insuficiente. Siguiendo la taxonomía de Katarina Tomasevski (2001), el derecho a la educación requiere de cuatro garantías por parte del Estado: la disponibilidad, el acceso, la aceptabilidad y la adaptabilidad. A continuación se describe cada una de estas garantías y su significado para el campo de la EPJA.

- a) La disponibilidad consiste en que el Estado establezca y financie instituciones y programas educativos y que éstos sean lo suficientemente extendidos. Para nuestro campo, esto significa la existencia de una oferta educativa estatal para personas jóvenes y adultas que esté suficientemente financiada y que cuente con un andamiaje adecuado. Dentro de éste se contempla, además de las instituciones y programas, una planta docente calificada, formada y apta para conducir los procesos educativos.
- b) El acceso se refiere a las posibilidades contextuales de inscribirse y participar de la oferta disponible. Esto supone condiciones favorables en los contextos económico, familiar, laboral, etc., que posibiliten la participación de las y los sujetos; ya sea que los procesos educativos sean gratuitos (como son, por ley, en la educación básica), incentivados o subsidiados.

c) La aceptabilidad de la educación se puede equiparar a la calidad de la misma; desde las instituciones, hasta la oferta educativa y las y los educadores. Esto requiere de mecanismos —de selección y formación docentes, por ejemplo— que garanticen estándares mínimos de calidad en la educación.

d) La adaptabilidad es la característica que permite a la educación adecuarse a necesidades específicas de aprendizaje; tal es el caso de las personas en situación de discapacidad, en contextos de encierro, o de la educación indígena, la educación no formal, etc. La adaptabilidad consiste en tornar más incluyentes los procesos educativos y en realizar las adecuaciones necesarias para que éstos satisfagan las necesidades, intereses y expectativas de aprendizaje de diferentes grupos sociales.

Con este esquema podemos afirmar que el derecho a la educación no se cumple con la sola disponibilidad de una oferta educativa; ésta debe ser accesible, aceptable y adaptable. Únicamente cuando estos cuatro atributos se cumplen, se cumple el derecho a la educación. Observamos, entonces, que el papel de las y los educadores es crucial en la aceptabilidad y adaptabilidad de los procesos educativos y que, para que esto sea posible, se requiere de un perfil y formación específicos.

Acerca de las condiciones laborales en la EPJA

Es tan importante la labor de las y los docentes, y es tanta su incidencia en la calidad educativa, en la pertinencia, relevancia y significación de la educación, que las posibilidades de formación y sus condiciones laborales no corresponden al tamaño de su responsabilidad. La mayoría de las y los educadores del campo cuentan con un perfil académico y de competencias docentes limitado si consideramos la complejidad de la EPJA y las características que ya citábamos de los sujetos de la misma. Debido a estos perfiles y al esquema generalizado de asesores solidarios, la formación constante se visualiza como la vía privilegiada para el desarrollo de dichas competencias. Sin embargo, los procesos de formación tienden más a la capacitación sobre cuestiones operativas; son procesos cortos y desvinculados que no permiten la profesionalización de estos cuadros.

Otro obstáculo para la formación docente lo constituyen las condiciones laborales de las y los educadores de personas jóvenes y adultas. Derivadas de la visión marginal y compensatoria, y de la subfinanciación del campo, las condiciones contractuales están lejos de ser las mejores. En primer lugar porque el esquema de remuneración de buena parte de las y los asesores de la EPJA está basado en —o condicionado a— resultados; el pago o ‘gratificación’ por los servicios educativos (por examen aprobado en la mayoría de los casos) es muy bajo y esto conlleva a que no existan docentes de tiempo completo para el campo. Adicionalmente a la falta de tiempo para la formación, las condiciones de contratación obligan a que la educación con personas jóvenes y adultas represente, para las y los asesores, solamente un ingreso adicional al derivado de otras actividades económicas. Las condiciones laborales de estos agentes también dificultan el desarrollo de un sentido gremial, identitario, de pertenencia, sea al campo de la EPJA, sea a una institución determinada, lo cual también priva a la actividad docente de reconocimiento social.

Algunas propuestas desde una experiencia local

En el INAEBa hemos tratado de abordar las problemáticas arriba citadas con la finalidad de contar con una planta docente fuerte, estructurada, permanente y capaz de resolver las necesidades de aprendizaje de quienes estudian con nosotros. Especialmente, hemos trabajado en dos frentes: por un lado, sobre los procesos de selección y formación, de asesores/as y, por el otro, las características de su contratación y remuneración.

Como mencionaba líneas arriba, el campo que nos ocupa cuenta con poco reconocimiento social y se encuentra subvalorado y subfinanciado, situación que se evidencia en las instituciones estatales encargadas de la EPJA y que tiene un impacto directo sobre la situación laboral de las y los educadores del campo y sobre la posibilidad de exigencia de un perfil —académico y de competencias docentes— mínimo para dichas personas. La utilización generalizada del esquema de asesores solidarios coadyuva a la percepción de la EPJA como un campo que depende del voluntariado y de la compasión de las personas que en él trabajan, y confunde y estigmatiza a los sujetos de la EPJA, quienes son sujetos de derechos y no de caridad.

Con esto en mente y con el objeto de procurar la calidad educativa, en el INAEBa hemos adoptado un esquema de contratación diferente que nos permite brindar mejores condiciones laborales que abonen al autoconcepto de las y los educadores, al sentido de gremio y de profesión; la certeza de una remuneración estable y permanente, no condicionada a resultados, posibilita una toma de postura y un compromiso mayor con la EPJA. Incluso se observan beneficios en la gestión y consolidación de una plantilla docente ya que el índice de rotación de asesores disminuye anualmente y con ello se amplía la posibilidad de contar con procesos de formación más extensos, escalonados y permanentes.

En este esquema, el perfil de las y los asesores ha sido definido en cuanto al nivel escolar mínimo,³ y en cuanto a las competencias y experiencia deseadas. Además de cumplir con el perfil establecido, las y los aspirantes a asesor/a transitan por un proceso de selección que incluye la aplicación de un examen que intenta verificar las competencias descritas en el perfil, así como la presentación de una ‘asesoría muestra’ basada en una planeación didáctica que las y los candidatos elaboran y presentan a un comité dictaminador. Para la operación de este esquema, la oferta de un ingreso seguro y atractivo que genere demanda entre las personas es un prerrequisito.

El perfil de las y los asesores es también determinante para la posibilidad de diseñar y operar procesos de formación adecuados a sus necesidades de aprendizaje y a aquéllas de las personas que estudian con nosotros. Dentro de los proyectos que hemos realizado para la formación puedo destacar, además del programa de capacitación, formación y desarrollo que se define a partir de un diagnóstico de necesidades complejo y multifactorial,⁴ el

-
- 3) Se solicita a las y los aspirantes estudios mínimos de licenciatura en educación o en alguna disciplina relacionada con ésta. Existen dos excepciones, la primera es para las personas que cuentan con una licenciatura o estudios superiores en otra disciplina, siempre y cuando tengan experiencia docente, preferentemente en EPJA. La segunda excepción es para comunidades rurales alejadas de las cabeceras municipales del estado donde no existe oferta de educación superior y son pocas las personas graduadas de este nivel educativo. En estos casos, excepcionales, se acepta la experiencia docente para suplir el grado.
 - 4) El proceso de diagnóstico de necesidades de formación para las y los asesores contempla un cuestionario para ellos en que se expresan las áreas de formación que se consideran pertinentes; este cuestionario es complementado por otro que se aplica a las y los “formadores”, las figuras responsables de la conducción de los procesos formativos con las y los asesores. Finalmente, se integran al programa los resultados de la observación de asesorías.

proyecto de sistematización de la práctica educativa del INAEBA, el cual abrió los procesos educativos —y aquéllos circundantes al hecho educativo pero que tienen un impacto sobre él— a la crítica y reflexión de la gran mayoría del Instituto. En especial, se organizaron mesas de trabajo con más de 500 docentes en las cuales se describieron y caracterizaron los procesos educativos, se identificaron las tensiones al interior del Instituto que los afectan y se reflexionó en torno a las competencias que se necesitan desarrollar o fortalecer con el fin de poder brindar una educación de calidad.

Derivado de este proyecto y con la intención de darle continuidad, diseñamos y operamos actualmente una estrategia de academias para asesores. Éstos son espacios de asesores —y para asesores— que pretenden fortalecer los vínculos pedagógicos entre las y los docentes a través del intercambio de experiencias educativas. Las academias se conciben como comunidades de aprendizaje de asesores/as, por tanto pretenden ampliar las capacidades y desarrollar las competencias docentes para la alfabetización y la educación básica con personas jóvenes y adultas.

El objetivo medular del proyecto consiste en promover el diagnóstico, la reflexión y el intercambio de las prácticas y experiencias educativas de las y los asesores, con el fin de incidir pertinentemente en el desarrollo educativo de las personas jóvenes y adultas.

Estos ejercicios, el de sistematización y la práctica de academias, además, contribuyen de manera importante a la generación de lazos entre asesores/as y entre esta figura y las personas que investigamos y diseñamos la oferta educativa, los materiales, las estrategias didácticas, las líneas de formación, con el objetivo de que las y los asesores participen en las decisiones del Instituto en materia educativa; que sean partícipes de la elección de los contenidos, el diseño de los materiales y las líneas de formación. La participación de las y los asesores en la toma de decisiones garantiza la inclusión de sus visiones, problemáticas y aportaciones, mismas que devienen de la práctica y que realimentan, median y sitúan el modelo educativo.

A manera de conclusión

Desde una visión compleja e intersectorial de la educación con personas jóvenes y adultas, devienen nuevas necesidades de formación y competencias docentes y pedagógicas para las personas que conducen círculos de estudio. Se necesita un perfil de asesor/a amplio, variado, diversificado, que requiere de procesos largos, profundos y estructurados de formación que profesionalicen a las y los docentes paralela e intrínsecamente a su práctica.

Las demandas educativas y la exigencia de la preparación de las y los educadores de personas jóvenes y adultas derivan del cúmulo de necesidades sociales insatisfechas con que cuentan las y los sujetos de la EPJA, mismas que se configuran, necesariamente, en necesidades de aprendizaje.

Referencias

- SEN, Amartya (1987). *Commodities and Capabilities*. Oxford, UK: Oxford University Press
- SEN, Amartya (2000). *Development as freedom*. NYC: Random Books
- TOMASEVSKI, Katarina (2001). *Human rights obligations: making education available, accesible, acceptable and adaptable. Right to Education Primers*. Gothenburg: Raoul Wallenberg Institute

APREMIO EN LA FORMACIÓN DE LOS Y LAS EDUCADORAS DE PERSONAS ADULTAS

Mery Hamui Sutton*

Con el ánimo de impulsar el diálogo en este valioso espacio de interlocución entre autoridades políticas y ciudadanos y de ejercer un juicio crítico, independiente y fundado sobre la política educativa de nuestro país para formular propuestas claras y concretas, trataré de atender a la urgencia de profesionalizar a los educadores para mejorar la calidad de los servicios que ofrecen a personas jóvenes y adultas.

Ya mis colegas se han referido a las situaciones que viven los educadores de personas adultas, han mostrado la necesidad de su desarrollo profesional y mencionado las orientaciones de organizaciones internacionales y nacionales al respecto; han puesto sobre la mesa el derecho a la educación adulta y el de los educadores a formarse, por lo que me referiré a la urgencia de profesionalizar a los educadores.

Este trabajo considera tres aspectos: a) los problemas centrales en la educación para jóvenes y adultos, b) por qué es importante la formación de los educadores y c) por qué debiera considerarse la formación de educadores en una iniciativa de ley.

a) Problemas centrales en la educación y el rezago en personas jóvenes y adultas

El problema que se enfrenta por el rezago educativo es delicado y se constata a través del creciente número de personas jóvenes y adultas mayores de 15 años que no cuentan con la educación básica completa, que es el mínimo educativo obligatorio a partir de las reformas al artículo 3° Constitucional en 1993.

Esta problemática está asociada a la rápida expansión del sistema educativo global, que se caracteriza por ser ineficiente e inequitativo; de concebir de manera homogénea y desarticulada a la mayoría de las reformas e innovaciones incorporadas y de no tomar en cuenta la gran diversidad de la población a la que se atiende.

*Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco y Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C.

Son pocas las posibilidades de abatir el rezago, que es consecuencia de la deficiente cobertura y eficiencia de la educación formal y se refleja en el resultado de adultos sin instrucción que crece anualmente con mucha mayor rapidez que la población que año con año certifica el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA); esto muestra la profunda inequidad que impera en la educación mexicana.

Esta situación de rezago educativo es de tipo estructural, y se asocia con la pobreza, como lo reconoce el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE 2001-2006); por lo que la población joven y adulta sin educación básica forma parte, casi en su totalidad, de los grupos marginados y en situación de indigencia.

El rezago no se distribuye aleatoriamente entre todos los estratos de nuestra sociedad, ni es ajeno a la desigualdad de género, sino que afecta en mayor medida a las mujeres y se concentra en las poblaciones más marginadas. Es un problema de naturaleza ética y política que indica que la nación no ha cumplido con el deber de asegurar un nivel mínimo de igualdad de oportunidades educativas a todos sus integrantes.

Otra dimensión significativa del rezago educativo es su relación con la productividad del país y su posibilidad de competir en los mercados internacionales, ya que afecta la preparación para el trabajo que ha alcanzado nuestra población económicamente activa (PEA), pues alrededor de una quinta parte de la población de 15 años y más no ha logrado cursar siquiera los cuatro grados de escolaridad que se consideran necesarios para adquirir la “alfabetización funcional”.

Este fenómeno se ha comportado como una “bola de nieve” y la tendencia continúa aumentando por la obligatoriedad de la secundaria, pues cada año se suman al rezago 200 mil jóvenes que cumplen 15 años sin haber concluido la educación básica.

El presupuesto asignado a este campo educativo es raquítico e insuficiente, ya sea que se mida en términos globales o en gasto por estudiante. En términos presupuestales, podemos advertir la baja prioridad que se ha otorgado a la educación de las personas jóvenes y adultas: el gasto por alumno en los programas atendidos por el INEA se encuentra muy por debajo del gasto público destinado a cada alumno del sistema de educación formal, por lo que es urgente cambiar este esquema de financiamiento si se quiere abatir el rezago educativo.

b) Por qué es importante la formación de los educadores para personas jóvenes y adultas

Lo primero que se debe señalar es que los contenidos no son relevantes como oferta educativa. Lo que se ofrece no responde a los intereses de los adultos, que de por sí pocos se inscriben y, de éstos, muchos desertan antes de terminar el nivel al que se inscribieron. Algunas veces los contenidos les resultan atractivos a las madres de familia, sin embargo no tienen facilidad para utilizar los elementos teleinformáticos o los derivados de la telecomunicación y la informática para consultar los temas que les son de interés. Otras veces, los usuarios son jóvenes que utilizan con frecuencia los servicios de Internet pero que no se interesan en los contenidos que se ofrecen.

Hasta ahora, la oferta de educación básica ha sido uniforme para todos; no se han adecuado los contenidos a los destinatarios, teniendo en cuenta que las características de los jóvenes y adultos difieren enormemente de las de los niños y adultos de la tercera edad ¿No deberían entonces de responder a las características de personas jóvenes y de adultos?

Por otro lado, cabe señalar la falta de calidad del servicio ofrecido, pues no debiera depender sólo de la voluntad y del esfuerzo de quienes lo ofrecen. De hecho, el INEA funciona con el apoyo solidario de instructores con escasa escolaridad y a los que se les da un pago simbólico, ¿por qué no pensar en la formación de jóvenes y adultos con instructores bien formados y pagados?

Asimismo, esta formación tiene lugar en espacios prestados que no siempre tienen las características necesarias para realizar una actividad de esta naturaleza.

Cómo se mencionó, la educación para los adultos ha carecido de la prioridad presupuestal, no corresponden los recursos con la prioridad discursiva que los programas educativos nacionales parecen otorgarle.

Para la profesionalización de los formadores de las personas jóvenes y adultas hay que tener presente que:

- Los educadores deben partir de que los protagonistas del proceso educativo son los adultos y no los agentes institucionales. Las necesidades e intereses de los jóvenes y de los adultos debieran ser el centro alrededor del cual giren los contenidos educativos, de acuerdo con las condiciones objetivas de vida que implica estar en esa etapa.
- Es necesario abatir las diferencias entre la formación de los educadores del sistema regular y los educadores de las personas jóvenes y adultas, pues sus condiciones repercuten en la formación de los destinatarios. Hay que atender tanto la formación de los educadores de personas jóvenes y adultas como sus condiciones laborales y de trabajo para que, además, se reflejen en su reconocimiento social y en los resultados de su labor.
- Habrá que tratar de evitar el riesgo de mercantilizar el servicio, pues al haber un estímulo económico por el número de personas que atienden, se pone en el centro el número de los atendidos y no de los aprendizajes reales y significativos.
- Es importante ofrecer una formación sólida a los profesores, porque generalmente se les dan cursos breves con orientación instrumental o centrados en lo administrativo.
- Ha sido documentado que los asesores comparten su tiempo con otras ocupaciones, sus condiciones laborales dificultan la permanencia en el trabajo (Campero y Velasco, 2008) y no tienen elementos para construir su identidad como educadores en este campo, quizá porque no tienen vínculos entre ellos.
- Asimismo, los resultados de su práctica son limitados y cada vez son menos reconocidos profesional y socialmente. Hace falta generar estrategias y líneas de acción para la formación docente de los educadores de personas adultas.

Ha habido avances importantes en programas de estudio y materiales que responden a las necesidades e intereses de las personas jóvenes, entre los que se encuentran el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), la Secundaria a Distancia (SEA) y la Posprimaria para Adultos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); aunque este último, actualmente se encuentra interrumpido. Sin embargo, habrá que

hacer esfuerzos mayores para que la educación de los adultos sea eficiente y eficaz, por lo cual es indispensable vincularla con acciones que aseguren su relevancia y pertinencia, vinculándola, por ejemplo, con programas de capacitación para el trabajo que, además, proporcionen a los adultos los elementos necesarios para utilizarla eficazmente.

Nos referimos a la organización de empresas productivas, al otorgamiento de créditos, al acceso a asesorías financieras, industriales, comerciales, etc. Será conveniente además focalizar los programas hacia grupos específicos (por género, edad, medio en el que se vive o requerimientos laborales) con el fin de hacerlos más atractivos. Desde luego, también es necesario operar con eficiencia y agilidad un sistema de acreditación de conocimientos y competencias adquiridas en medios distintos del escolar.

Las acciones de educación de adultos pueden contribuir a crear herramientas que amplíen la capacidad de los adultos para producir valores de uso que si bien no tienen valor en el mercado, sin duda tienen una repercusión directa en el desarrollo social, en la mejoría de las condiciones de vida de las personas y en el ámbito de las libertades humanas. Nos referimos a valores como la convivencia en la comunidad y al interior de la familia, la comunicación con los hijos, la autoestima, la satisfacción y el placer por el esfuerzo realizado.

Actualmente están dadas las condiciones para mejorar de manera significativa el proceso de formación de los educadores de adultos. Gran parte del personal que trabaja en los distintos niveles operativos del INEA, institutos y delegaciones estatales posee una experiencia significativa en el área de educación de adultos y en concreto en la capacitación de los agentes educativos. En muchos de los casos, esta experiencia alcanza los 20 años de trabajo institucional. Este acervo, aunado a la experiencia desarrollada por académicos y organizaciones de la sociedad civil, debiera ser aprovechado en la tarea de innovar el proceso de formación de los asesores.

Los futuros educadores están presentes ya en las mismas localidades donde viven los adultos que no han concluido su educación básica. La expansión reciente de la educación secundaria, sobre todo la de nivel medio superior, ha hecho posible que asistan los alumnos de estos niveles educativos en comunidades rurales y urbano marginales.

c) Por qué debiera considerarse la formación de educadores en una iniciativa de ley

¿Por qué es importante apelar a la Ley Federal del Trabajo y a lo que se norma en su Artículo 3°? Porque se ignora que la Ley de Educación de Adultos quedó abrogada en 1993 y que la Ley General de Educación vigente trata sólo aspectos generales de la educación de adultos.

Partimos de que, al hacer extensivas a los educadores de personas jóvenes y adultas las prerrogativas de superación personal que la Ley General de Educación otorga a los otros educadores del Sistema Educativo Nacional, tomando en cuenta lo hasta ahora mencionado sobre su profesionalización, esto permitirá a los formadores educar a gran parte de la población adulta.

Su aporte podría consistir en una ciudadanía mejor formada, en activar en las familias el interés por la educación de sus hijos, en dar más herramientas para apoyarlos y motivarlos a buscar un mejor empleo y a ser productivos. La legislación puede abrir las puertas

a que la democracia pueda ser más plural y vigorosa, a que la sociedad sea más incluyente, y a prevenir y enfrentar la violencia y las adicciones.

También, puede sustentar y propiciar la participación de otras instancias del gobierno y de la sociedad civil en acciones para la educación de adultos y que cobre fuerza la idea de que es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2006a y 2007b), y no sólo de los agentes especializados en estas tareas.

Se trata de crear una nueva institucionalidad que no sólo coordine lo existente sino que realmente innove y posibilite la coordinación de esfuerzos. Se requiere de un conocimiento y acercamiento cuidadoso con cada una de las instituciones y lo que a éstas respalda, pues los esfuerzos institucionales difieren ampliamente en cuanto a sus alcances, naturaleza jurídica, situación financiera, experiencia, existencia o no de grupos técnicos, y características de sus logros y problemas principales.

Es preciso desarrollar experiencias exitosas que se conviertan en referente de procesos de educación de adultos de calidad que vinculen orgánicamente los esfuerzos educativos con eventos significativos de la vida de los adultos.

Mejorar la calidad de los educadores de adultos implica, sin lugar a dudas, formar a educadores (asesores y técnicos docentes). De ellos depende, en buena medida, que las acciones de educación de adultos se traduzcan en conocimientos relevantes para los educandos.

Referencias

- Artículo 3° Constitucional en *Diario Oficial de la Federación* del 13 de julio de 1993: Ley General de la Educación, México.
- CAMPERO Cuenca, Carmen. y S. Velasco Yañez (2008). *Propuesta Técnica de Incidencia en Políticas de EPJA*, Incidencia Civil en Educación, Aguascalientes: Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas.
- Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993: Ley General de la Educación, México.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2006a). *Plataforma Ciudadana 2006*. México D.F.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2007b). *La educación en México: una propuesta ciudadana*. México: Santillana (Col. Aula XXI).

LEGISLACIÓN Y VOLUNTAD POLÍTICA

FACTORES INDISPENSABLES PARA RESOLVER EL REZAGO EDUCATIVO

Adrián Pedrozo Castillo*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de los adultos a la educación en su Artículo 30, donde se establece que *todo individuo tiene derecho a la educación*. Por su parte, la Ley General de Educación contiene varios artículos que regulan la prestación de este servicio; en el artículo 39 de esta Ley se establece que la educación para adultos está comprendida en el sistema educativo nacional.

A mayor abundamiento, el Artículo 43 dispone expresamente a quiénes está destinada la educación para adultos: individuos de 15 años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. Ese mismo artículo determina que dicha educación debe prestarse a través de servicios de alfabetización y educación primaria y secundaria, así como mediante la formación para el trabajo. Una cuestión esencial del Artículo 43 es que establece que la educación para adultos debe impartirse con las particularidades adecuadas a dicha población.

En el Artículo 44 de la citada Ley se establece quiénes son los responsables de prestar el servicio de educación para adultos, y se asienta que dicha responsabilidad es exclusiva de las autoridades educativas locales, aunque también se otorga esa facultad a la autoridad educativa federal. En este Artículo se mencionan, además, los mecanismos para que los beneficiarios de la educación de adultos acrediten los conocimientos adquiridos, que puede ser mediante exámenes parciales o globales.

De igual manera, el Artículo 44 establece textualmente: “Cuando al presentar un examen no acrediten los conocimientos respectivos, recibirán un informe que indique las unidades de estudio en las que deben profundizar y tendrán derecho a presentar nuevos exámenes hasta lograr la acreditación de dichos conocimientos”. Finalmente, este artículo también dispone que el Estado y sus entidades serán los encargados de organizar servicios permanentes de promoción y asesoría de la educación para adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familias para estudiar y acreditar la educación pre-escolar, primaria y la secundaria.

* Cámara de Diputados LX Legislatura.

Esta breve revisión de la legislación mexicana en materia de educación para personas adultas puede resultar árida o estéril cuando en la práctica se incumple o se cumple de manera deficitaria; en México, cada año el número de mexicanas y mexicanos que carecen del ciclo completo de los dos niveles de educación básica, esto es, primaria y secundaria, lejos de disminuir, aumenta.

El dato más reciente confirma el anterior señalamiento: las autoridades de la Secretaría de Educación Pública han reconocido recientemente que 33.4 millones de mexicanos carecen del ciclo completo de la educación básica, esto es, cuentan únicamente con primaria pero no con secundaria o ésta no ha sido concluida. En 2006 la cifra era de 32.5 millones, lo que indica un incremento de un millón de personas adultas con rezago educativo en el país. Cabe mencionar que en estos abrumadores números no está incluida la población sin ninguna instrucción, es decir, las personas denominadas analfabetas.

Retomando el asunto de la legislación en materia de educación para adultos quisiera afirmar que coincidimos plenamente con los expertos en investigación educativa aquí reunidos, encabezados por los académicos de la Universidad Pedagógica Nacional, en el sentido de considerar más apropiado el término “educación para personas adultas”, e incluso propongo a los aquí reunidos la incorporación del concepto “jóvenes”, es decir, que se denomine “educación para personas jóvenes y adultas”, que es como la define el CREFAL.

No entraré en detalles en este momento sobre la propuesta que plantearé en breve para que en la Ley General de Educación se sustituya el término “educación de adultos” por el de “educación para personas jóvenes y adultas”, justamente en el marco que la propia Ley establece al determinar el universo de las personas a las que está dirigida esta educación.

Ahora bien, esta propuesta pareciera ser contradictoria con el señalamiento de lo estéril que resulta analizar el contenido de la legislación mexicana en materia de educación para personas adultas. En efecto, la conclusión a la que podemos llegar es que esta problemática no se resuelve únicamente con leyes y disposiciones jurídicas y administrativas, sino que se requiere de voluntad política y responsabilidad en la aplicación de las leyes a través de políticas públicas eficaces y eficientes. Baste recordar que desde 1975 existía en nuestro país la Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese año, que fuera abrogada en 1993 al promulgarse la nueva Ley General de Educación, en la que se establece, entre otras disposiciones, la denominada descentralización de la educación básica puesta en marcha en 1992. Cabe mencionar que la Ley Nacional de Educación de Adultos fue abrogada, toda vez que en la Ley General de Educación actual se dispone que la educación de adultos es responsabilidad exclusiva de los gobiernos estatales, pues este servicio también se descentralizó.

Ahora bien, ¿qué importancia reviste el hecho de que la educación para personas adultas se encuentre legislada? En primer término el hecho de que de esta manera los derechos están contemplados en el marco jurídico y esto compromete a gobiernos y autoridades en el cumplimiento de los mismos, es decir, los hace exigibles; el Estado es el responsable principal de tutelarlos. Como se expuso con anterioridad, en la Ley General de Educación está claramente establecido que el Estado, es decir, los gobiernos estatales, y en el caso que proceda, la autoridad educativa federal, son los principales responsables de atender la educación para personas adultas; asimismo, en dicho instrumento incluso se regulan diversos aspectos de la prestación del servicio.

Frente a todo esto cabe preguntarse, ¿por qué entonces resultan deplorables las cifras de rezago educativo de las personas adultas? Una respuesta es la visión de las autoridades responsables de la educación en la aplicación de estas leyes dado que, en términos jurídicos, ésta es, lamentablemente, facultad exclusiva de la administración pública federal y, siendo así, la elaboración de las llamadas reglas de operación de los programas compete a la Secretaría de Educación Pública.

A partir de una revisión de las reglas de operación de los programas sujetos, como es el caso de la atención a las demandas de educación de adultos y el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, ambos operados por el Instituto Nacional para la Educación de Adultos y la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo, constatamos que las autoridades educativas consideran la educación para personas adultas como una cuestión asistencial o marginal a la educación denominada formal.

En este contexto, otro problema que explica en gran medida el fracaso de las medidas que se están tomando para resolver, o al menos aminorar, el rezago educativo, tiene que ver con las condiciones académicas y laborales del personal encargado de impartir el servicio. Este asunto no radica exclusivamente en el nivel educativo de los llamados “asesores”, sino en el hecho de que éstos no reciben una capacitación adecuada para su profesionalización.

Adicionalmente, sus condiciones laborales son pésimas: no existe una relación laboral formal con el INEA y prácticamente carecen de un salario, pues la retribución que reciben tiene las características de una gratificación o apoyo económico. Sin embargo, aun cuando la remuneración que reciben sea catalogada como “gratificación”, implica de facto una relación laboral, de manera que los asesores deberían percibir un salario digno y todas las demás prestaciones laborales y de seguridad social que les corresponden.

Podemos concluir, entonces, que la educación de las personas adultas mantiene inadmisibles índices negativos por la ineficacia e incapacidad de las autoridades educativas en la aplicación de políticas públicas que tengan concreción en programas para la educación de personas adultas y para los cuales la Cámara de Diputados otorga los recursos pertinentes.

REFLEXIONES SOBRE ASPECTOS CENTRALES DE LA SITUACIÓN DE LOS EDUCADORES Y EDUCADORAS DE PERSONAS ADULTAS

Eva Rautenberg Petersen*

Introducción

La educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) es, hoy por hoy, una prioridad educativa que debe ser atendida. Históricamente ha habido un conjunto de programas y acciones que se han encargado de llegar a los sectores más desfavorecidos, en virtud de que son éstos los que están permanentemente en una condición de vulnerabilidad respecto de este derecho constitucional, amén de que la educación demanda que se destine tiempo y dinero para ella; cuando no se cuenta con las condiciones necesarias, se aplaza.

Derivado de lo anterior, este campo educativo requiere de instituciones, de programas y de profesionales que se encarguen de darle sentido, orientación y atención. Desde el punto de vista de las naciones, son éstas las que generan la legislación y las políticas de atención a partir de las demandas sociales. La propia necesidad del fortalecimiento de la EPJA, en consideración de que México es un país con una proporción significativa (alrededor del 30% del total de la población) de personas jóvenes y adultas excluidas del sistema educativo, exige la generación de formas integrales para su atención.

En este contexto, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados en su LX Legislatura fue el escenario para debatir la problemática de la EPJA, a fin de proponer una iniciativa de ley vinculada, entre otros temas, con la necesidad de incluir en la legislación temas referentes a la profesionalización de los educadores y las educadoras de adultos, no sólo en el plano de definir procesos de formación, sino también de construir los apoyos para que a través de la revaloración social, se consolide un mejor posicionamiento laboral (seguridad y permanencia en el empleo, acceso a derechos laborales y remuneración justa). En este tenor se realizó el panel (o mesa de trabajo) del que a continuación se dará parte de manera sucinta.

* Universidad Pedagógica Nacional y Red EPJA.

Problemática

La EPJA está a cargo de los programas educativos para la población que teniendo 15 años de edad o más no han concluido la educación básica; entre esta población está también la analfabeta. México tiene más de 30 millones de habitantes en esta condición: se puede presumir que una de las causas principales de esta problemática es la deserción de los alumnos del sistema formal de educación.

La educación es un derecho inalienable consagrado en la Constitución Mexicana, sin embargo, las propias condiciones de desigualdad social hacen de este derecho un privilegio donde sólo un segmento de la población participa de él y otro está excluido. Una parte del problema se asocia con una deficiente cobertura y calidad de los servicios educativos; otra con las condiciones de pobreza y marginalidad que dificultan el acceso a la escuela, el cual se acentúa en la población femenina. En este estado de cosas, es la EPJA la encargada de resarcir el abandono escolar con programas pertinentes para jóvenes y adultos.

El siguiente reto consiste en definir programas desde las propias instituciones, como el INEA, para atender esta demanda educativa, pero para ello se requiere de personal que se haga cargo de los distintos momentos de la gestión y operación educativas. De aquí se desprende la necesidad de la profesionalización de los educadores y las educadoras de personas jóvenes y adultas, toda vez que los hasta ahora encargados de estas tareas han estado, en buena medida, en calidad de voluntarios o eufemísticamente llamados asesores solidarios.

Vemos entonces, que nos enfrentamos a una triple carencia:

- a) La pobreza y marginalidad de la población destinataria de los servicios de la EPJA.
- b) El escaso oficio que las instancias gubernamentales han empeñado en hacer de la EPJA procesos de calidad.
- c) Una debilitada estructura de educadores y educadoras que desde la propia definición institucional son poco reconocidos social y laboralmente.

De lo anterior se desprende la falta de recursos humanos y materiales suficientes destinados para estas tareas fundamentales, que se traduce en resultados poco halagadores, con la dificultad para abatir significativamente el rezago escolar; donde los programas y los espacios no siempre son pertinentes y de interés de la población y los educadores y educadoras trabajan en condiciones precarias (especialmente evidente en algunas delegaciones del INEA, los CEDEX y el CONAFE). Esto deviene, nuevamente, en la deserción de los jóvenes y adultos de los círculos de estudio y de otros dispositivos educativos.

En virtud de que la discusión se centra en la situación de los educadores y educadoras de PJA habría que hacer algunas consideraciones adicionales al respecto, para dejar definido el diagnóstico en este tema.

Los expertos y expertas han manifestado que los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas, al carecer de una formación sólida (profesionalización), reproducen prácticas deficientes en el contexto de programas donde no logran construir una mirada integral y creativa. Quienes tienen experiencia docente con niños y adolescentes en la educación escolarizada, frecuentemente desconocen las peculiaridades de la EPJA.

Las propias circunstancias laborales hacen de este quehacer una actividad poco interesante, lo que acarrea que una parte significativa de los educadores y las educadoras de personas jóvenes y adultas ocupen esos lugares de manera transitoria y por tiempos restringidos, dado que, o bien están ‘de paso’ como es el caso de los prestadores de servicio social, o bien requieren tener otra fuente de ingresos y por lo tanto de trabajo, lo que les resta interés y dedicación: sólo un sector minoritario se ocupa de tiempo completo de estas actividades.

Por otro lado, el esquema de pago por productividad (mercantilización) ha generado que se privilegie la cantidad de certificados que se expide en detrimento de la calidad de los servicios educativos, que pasan a ser solamente el contexto necesario para que se dé lo primero, además de desconocerse la complejidad y responsabilidad que requiere la tarea desplegada.

En el plano de la formación de educadores y educadoras, ésta se ha circunscrito a participación en escasos cursos y talleres de capacitación donde prevalecen pocas expectativas para seguirse formando. Hace falta una formación integral, sólida, sistemática y diferenciada para la atención de grupos de destinatarios con diversas condiciones y necesidades.

Una consideración de primera importancia fue la que se hizo en torno a lo que se concibe como aprendizaje; es decir, la necesidad de reconocer cómo aprendemos, cómo aprenden los destinatarios del servicio educativo, y cómo aprenden los asesores. Úrsula Klessing planteó en la plenaria que existe la necesidad de “meternos en el corazón del aprendizaje”, porque de no resignificarse éste, se continuará aprendiendo desde una verticalidad arraigada; y se traduce en una pregunta crucial ¿qué quiere decir profesionalización y formación? Si se tiene otra comprensión del proceso de aprendizaje se puede construir una relación diferente entre el educador y el educando para que opere en contextos culturales diversos. Los asesores, con dinero o sin él, siguen haciendo lo mismo. La dificultad tampoco es de los contenidos, sino de cómo se ponen a disposición de los destinatarios y desde qué concepción de aprendizaje. Surgen así otras dos preguntas: “¿qué quiero aprender yo?” y “¿para qué?”.

Financiamiento

Uno de los temas recurrentes durante la discusión tuvo que ver con el financiamiento y sus fuentes. Frecuentemente se justifica la mala calidad de los servicios a partir de la escasez de recursos, cuando lo que se logra evidenciar es que éstos se distribuyen inequitativamente; ya sea en salarios exorbitantes de funcionarios públicos, ya en programas prioritarios que no justifican los recursos destinados.

Desde esta perspectiva, los recursos asignados a la EPJA y por tanto, a la formación de educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas y a la mejora de sus condiciones laborales y económicas son insuficientes; es necesario incrementarlos para que estos programas educativos tengan mejores resultados reales.

Otro punto de vista plantea que el financiamiento, así como está, es correcto, toda vez que resulta inviable ofrecer salarios remuneradores a los educadores y educadoras, por lo que debe mantenerse el esquema de voluntariado. Respecto de la formación y/o capacitación, se sugirió que existieran estímulos económicos para alentarla. No obstante, en atención al motivo de la reunión en la Cámara de Diputados, el último planteamiento resultó impertinente, toda vez que este encuentro académico apuntaba a presentar una *iniciativa de modificación a la ley que rige a la EPJA*, cuyo sentido es precisamente la revaloración y

reconocimiento de la labor que realizan los educadores y las educadoras de personas jóvenes y adultas para promoverlos a mejores condiciones profesionales y laborales.

En este plano legislativo se dio cuenta de una serie de artículos contenidos en la Ley General de Educación que se ocupan de la EPJA, sin embargo, se hizo notar que no basta con la promulgación de leyes, sino que se necesita de voluntad política, de responsabilidad y de aplicación de la propia ley, para que tenga efecto; esto quiere decir que la ley compromete al Gobierno y a las autoridades.

Logros

Se han planteado políticas internacionales y nacionales que apoyan a la EPJA donde se incluyen iniciativas para la mejora de las condiciones laborales y de formación de los educadores y las educadoras; éstas han sido suscritas por México, como efecto de la visibilización de esta problemática educativa.

Por otro lado, hay experiencias exitosas dignas de reconocerse y sistematizarse que pueden servir de referente para plantear otras nuevas. Hay avances en las legislaciones locales y se han desplegado esfuerzos importantes en la instrumentación de programas de formación presenciales y a distancia con el uso de nuevas tecnologías.

Propuesta

La iniciativa de modificación a la ley que rige la EPJA contiene temas vinculados con la necesidad de ofrecer mejores condiciones a los educadores y las educadoras de personas jóvenes y adultas, tanto en función de su profesionalización como respecto de la mejora de sus condiciones laborales. Se solicita a la Cámara de Diputados que, en su carácter de legisladores, recojan la problemática y actúen en consecuencia para definir la ley y las políticas públicas.

María del Carmen Mendoza planteó que es necesario mantener una mirada cuidadosa y crítica frente a los cambios en la legislación, sobre todo cuando se trate de incluir perspectivas reduccionistas como aquellas en que el Estado plantea una menor participación en la educación; para ello, basta ver la reforma al Artículo 3º Constitucional, que cambia el texto de “la educación [...] tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano [...]” por “la ley determinará lineamientos y criterios para garantizar que la educación se imparta y se evalúe con la calidad, transparencia y rendición de cuentas”.

Conclusiones

Con una mejor legislación se puede construir una nueva institucionalidad para innovar y coordinar mejor los esfuerzos de la EPJA.

Una ciudadanía mejor formada, con mejores condiciones para insertarse en el mercado de trabajo, con mejores condiciones para su participación familiar y ciudadana y una mejor calidad de vida, dará por resultado un mejor país.

EJE 2
FACTORES QUE INCIDEN EN LA CALIDAD DE
LA EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS

NUEVE ASUNTOS CLAVE SOBRE EPJA VISTOS DESDE LA DISCIPLINA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marianela Núñez Barboza *

Introducción: el contexto y sesgos de la presente contribución

*Marco de referencia conceptual de la presente contribución:
la disciplina de Políticas Públicas*

La visión desde donde se construye el siguiente aporte es la investigación (primero desde la academia y posteriormente desde un organismo internacional, con visión latinoamericana), utilizando como referencias esquemas de análisis provenientes de un campo de saberes de muy reciente aparición en el contexto de las ciencias sociales (años cincuenta en el medio intelectual anglosajón): la disciplina de Políticas Públicas. Los principales aportes que se recogen de esta disciplina en la presente son el enfoque del proceso de políticas públicas¹ y el institucionalismo.² Con relación al primero, cabe aclarar que la “política” en el proceso de políticas públicas ha sido analizada desde diversos enfoques dentro de la disciplina, tales como las visiones pluralistas-elitistas, el neomarxismo, los enfoques subsistémicos, enfoques del “discurso de políticas públicas”, y el institucionalismo. Dentro de este contexto, el enfoque “por etapas” es un “dispositivo heurístico” que concibe a la política como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias, derivado del fundador de la disciplina Lasswell, Simon e Easton, y Almond. Este enfoque analiza las políticas como procesos que empiezan con la “definición de la agenda” y terminan con la evaluación y el resultado de las políticas públicas, y resulta útil para los efectos de explorar qué sucede (Parsons, 2007). Sin embargo, es una visión que ha sido

-
- 1) Para efectos de la presente se utiliza el enfoque “por etapas” como una herramienta de descripción y clasificación de los problemas identificados con relación a la EPJA, pero se hace asimismo explícito que se comparten las críticas al enfoque, a pesar de reconocer su utilidad para la presentación dentro del Panel.
 - 2) Se usará en particular el planteamiento del “Nuevo Institucionalismo” consolidado de Goodin (2003). Este aspecto se aborda con más detalle en el punto A.2.

* Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).

objeto de fuertes críticas dentro de la disciplina, tales como el que crea una visión artificial de la formulación de políticas públicas; que presenta el asunto como excesivamente racional y la realidad es mucho más compleja e implica la participación de otros actores (horizontal y verticalmente) en el espacio de “lo público”; no aporta explicaciones causales de los fenómenos; no puede someterse a pruebas empíricas; plantea la formulación de políticas como un proceso “de arriba hacia abajo” lo cual no es necesariamente cierto en todos los casos; y desconoce el uso del análisis (conocimiento, información, investigación) en etapas distintas a la formulación o la evaluación; por citar algunas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, citado por Parsons, 2007).

Sesgo hacia “el lado oscuro”

En razón del tema principal de la convocatoria que nos trajo aquí —identificar y discutir posibles argumentos que justifiquen una legislación especial en la materia de educación de adultos, tesis que venimos a defender—, se reconocen explícitamente virtudes en el sistema actual (por ejemplo la propuesta pedagógica flexible y adaptada a los adultos del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo; el esfuerzo por llevar a las comunidades indígenas alfabetización en cultura escrita en sus lenguas; el compromiso social de las figuras solidarias que actúan como asesores; los esfuerzos de registro y seguimiento que representa el sistema electrónico SASA del INEA; la propuesta de alfabetización tecnológica que está implicada en el programa de Plazas Comunitarias; los esfuerzos de coordinación intergubernamentales e interinstitucionales que está desarrollando el INEA en el presente; entre otros). Sin embargo, no ahondaremos en ello sino en algunos problemas clave identificados, utilizando como base al “Nuevo institucionalismo”, según el cual las instituciones son el conjunto de reglas de juego escritas y no escritas (jurídicas, políticas, económicas, administrativas) que constituyen el marco de referencia y acción de actores en un determinado espacio o asunto de referencia (desde esta perspectiva “reglas de juego” e “instituciones” serían términos equivalentes). En tal sentido, existirán arreglos que favorecerán cierto tipo de resultados, y otros que dependiendo de los fines que se pretendan, los obstaculizarán. Si pensamos en principio que el fin último del conjunto de actores que se ocupa del asunto de la EPJA en México es dar una respuesta apropiada al tamaño y retos que genera la demanda, nuestra tesis es que existen asuntos, reglas y/o normas que obstaculizan o incluso impiden este logro.

Priorizar asuntos clave considerados problemáticos

Por razones de espacio y tiempo lo que se comparte aquí no es exhaustivo, sino una referencia a los asuntos que se consideran más relevantes y de los que se pueden compartir algunas evidencias o reflexiones para ponerlos en perspectiva. Y desde luego esta selección lleva implícito el sesgo del analista o investigadora que esto escribe, por tanto no es ni aleatoria ni neutra, sino “una visión” dentro de las muchas posibles.

Insumos para el debate: nueve asuntos clave para una nueva legislación en EPJA pensados desde la disciplina de las políticas públicas

La lista de asuntos clave

Un punteo de algunos elementos que inciden en la calidad de la educación de personas jóvenes y adultas, que deberían ser parte de una agenda legislativa que materializara una voluntad política decidida a intervenir significativamente en el asunto de la educación de personas jóvenes y adultas en México, sería la siguiente:³

Cuadro 1: Asuntos clave de la EPJA clasificados según el esquema de etapas del proceso de políticas públicas

Etapas del proceso de políticas	Asuntos clave identificados
Definición de problemas públicos.	1. Definición del rezago educativo.
	2. Visión de la educación inspirada en las teorías de capital humano.
Establecimiento de agendas de instituciones públicas.	3. Invisibilidad relativa de la EPJA dentro y fuera de las instituciones dedicadas a las intervenciones educativas.
Hechura de las políticas (diseño de propuestas de intervención en la realidad social).	4. Focalizar en desmedro de la inclusión y equidad para todos los grupos.
Hechura de las políticas: selección de alternativa o momento de toma de decisiones.	5. Instancia de coordinación intersectorial débil jurídica y presupuestalmente, donde además no necesariamente hay una pluralidad de actores representados.

3) Nota para la versión escrita: por razones de tiempo no se expuso en la Cámara con lujo de detalles todo lo que sigue, pero sí se hizo la enumeración general de asuntos, y se aclaró que se dejaría constancia del desarrollo de los mismos en la versión escrita que se integraría a la memoria del evento.

Etapas del proceso de políticas	Asuntos clave identificados
Implementación de las políticas.	6. La formación y reconocimiento económico y social de las y los asesores voluntarios que trabajan como educadores de personas jóvenes y adultas.
	7. Fragmentación, duplicación, competencia desigual entre agencias públicas dedicadas a la EPJA en casi todos los ámbitos de acción (macro, meso y micro).
Evaluación de las políticas.	8. Insuficiente capacidad de respuesta de las instituciones dedicadas a la educación de adultos con relación a la demanda potencial.
	9. Evaluaciones externas que se basan en modelos estandarizados y/o con indicadores de resultados que principalmente consideran aspectos cuantitativos —y con sesgos económicos.

Fuente: Elaboración propia.

Los detalles: comentarios para poner en perspectiva los asuntos clave y algunas ideas sobre cómo hacerles frente

ETAPA DE DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

Asunto clave 1. Definición del rezago educativo con carácter restringido y con una connotación que culpa a la víctima de su condición⁴

Según el INEGI el “rezago educativo” es la condición que caracteriza a la población de 15 años o más que no ha concluido educación básica. Esta visión restringe “lo educativo” a escolaridad formal, años de estudio y certificación. Ignora dimensiones más amplias del fenómeno educación. Además, la palabra rezago da a entender que los sujetos sociales están de alguna forma disminuidos o devaluados. En este contexto, lo que se propone es institucionalizar en las visiones y prácticas de las instituciones dedicadas a la EPJA la

4) Esta idea figura en general en la literatura especializada en el tema. En mi caso me encontré con ella por primera vez a través de las intervenciones de Gloria Hernández y Ana María Méndez en diversos eventos dedicados a este tema, durante el año 2007.

versión ampliada de “educación de adultos”, reconociéndole su potencial para promover el desarrollo de las personas y las colectividades más allá de cubrir con el mínimo básico obligatorio, con una temática más amplia que la que implica abordar únicamente la alfabetización y educación básica (ejemplo de temas dentro de una visión ampliada serían asuntos como el desarrollo sustentable o la ciudadanía, entre otros).

Asunto clave 2. Visión de la educación inspirada en las teorías de capital humano, que resultan claramente insuficientes en contextos como el de México

Es un planteamiento que, aún si se alcanzara una cobertura amplia y alta efectividad con las condiciones actuales, no alcanzaría a repercutir significativamente en fenómenos como la pobreza o el crecimiento económico a mediano y largo plazo, según se desprende de resultados de investigaciones internacionales. La regularización educativa propuesta implica alcanzar la escolaridad mínima obligatoria (primaria y secundaria, nueve años sin contar educación inicial). Referencias internacionales revelan que esto resulta claramente insuficiente (aún dentro de una visión estrictamente económica) tanto para que los individuos como sus familias logren romper el círculo vicioso de la pobreza, como para que se traduzca el esfuerzo en un crecimiento en el nivel macro de la economía. Ejemplos de datos para ilustrar lo anterior son los siguientes: a) la CEPAL afirma que en América Latina la única manera de garantizar a las personas una probabilidad alta de no caer en pobreza está en asegurar 12 años de escolaridad formal. b) El Proyecto WEI UNESCO y OCDE⁵ (2001, citado por Núñez, 2006), afirma que el umbral crítico para que la educación tenga un impacto sostenido en el crecimiento económico —especialmente en países no OCDE— es la enseñanza secundaria de segundo ciclo (en México esto sería la Preparatoria) (Núñez, 2006). Creemos que habría que repensar, mediante una pluralidad de actores, y más allá del ámbito público y del nivel central, tanto la visión educativa como sus vínculos con el sistema productivo, las relaciones de trabajo, la distribución del ingreso y los ciclos de generación y reproducción de la pobreza.

ETAPA DE ESTABLECIMIENTO DE AGENDAS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

Asunto clave 3. Invisibilidad relativa de la EPJA dentro y fuera de las instituciones dedicadas a las intervenciones educativas

Es un asunto que tradicionalmente no ha sido visibilizado ni priorizado, ni dentro ni fuera de las instituciones dedicadas a las intervenciones educativas. Es considerado o bien de carácter compensatorio, o cuando se recupera, puede ser usado con fines políticos (perseguir metas cuantitativas que legitimen el discurso de “compromiso social” de los dirigentes en turno). Esto se hace evidente gracias a hechos como la poca visibilidad en las agendas o la tradicional escuálida dotación presupuestaria (históricamente igual

5) Programa de Indicadores Mundiales de la Educación (WEI).

o menos que el 1% del presupuesto de la SEP es lo que se ha destinado al INEA, datos del INEA citados por Núñez, 2006). Si revisamos los documentos del presupuesto público de 2009, de los 200 mil millones asignados a la SEP, al sistema INEA le asignaron 2 mil millones aproximadamente (1%). Para darnos una idea de si hay recursos, podemos decir por ejemplo que en el presupuesto 2009 se preveía que organismos como el Instituto Federal Electoral recibiera 12 mil millones (54% más que su dotación del año anterior). Esto nos lleva a pensar que no es tanto una carencia de recursos, como de prioridades políticas en su distribución. Creemos que habría que promover una legislación que no sólo coloque el tema en la agenda, sino que norme la intervención de prestadores de servicios educativos, universidades, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación en el asunto. Asimismo, dicha legislación debería prever la adecuada dotación presupuestaria de parte del sector público, así como mecanismos de cofinanciamiento de otros sectores, porque el principal beneficiado de la calificación de mano de obra por parte del sector público es el sector privado, luego es justo que también contribuya con su formación.

ETAPA DE HECHURA DE LAS POLÍTICAS (DISEÑO DE PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN EN LA REALIDAD SOCIAL)

Asunto clave 4. Focalizar en desmedro de la inclusión y equidad para todos los grupos

Por razones políticas o técnicas, en la práctica se privilegian grupos o segmentos, que tal vez optimicen la intervención pública pero simultáneamente favorecen la inequidad hacia ciertos grupos vulnerables, como por ejemplo mujeres indígenas mayores de 65 años. En el Programa Sectorial de Educación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Estrategia programática y en el Sitio Web INEA-Proyectos estratégicos), se señala que se focalizará a jóvenes y adultos de 15 a 39 años en las intervenciones destinadas a adultos en este sexenio. Sin embargo, según datos de la SEP el 75% de personas en condición de analfabetismo son mayores de 40 años (4 millones 407 mil 100) (*Milenio*, 2008), mientras se declaran 24 mil usuarios atendidos en plazas comunitarias en Estados Unidos (INEA). En tal sentido, se aprecia una atención especial a los jóvenes en edades productivas, lo que no es malo en sí mismo, pero sí un “olvido” o desatención a otros sectores dentro de la misma población objetivo. Se propone entonces incluir en la legislación la obligatoriedad para las instituciones públicas de atender a todos los grupos vulnerables y/o excluidos, impidiendo que se privilegien sólo aquellos que por la facilidad técnica, su potencial productivo o su potencial político puedan ser objeto de atención prioritaria de parte de la administración pública en turno.

ETAPA DE HECHURA DE LAS POLÍTICAS: SELECCIÓN DE ALTERNATIVA
O MOMENTO DE TOMA DE DECISIONES

Asunto clave 5. Instancia de coordinación intersectorial débil jurídica y presupuestalmente, donde además no necesariamente hay una pluralidad de actores representados

El Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT) se crea mediante acto administrativo de “Acuerdo”, emitido por el Ejecutivo en 2002, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, y con la participación de funcionarios públicos de diverso nivel jerárquico, colocando la jefatura en un funcionario con una posición jerárquica relativa menor que la de los secretarios de Estado convocados: el director en turno del INEA. Para ponerlo en perspectiva, en el año 2004 se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social mediante una ley, donde sí otorgan personalidad jurídica, patrimonio propio y norma la intervención de actores no provenientes del sector público. En tal sentido, una materia como la evaluación recibe un tratamiento institucional que le otorga cierta fuerza y estabilidad, mientras que la materia de adultos queda en las condiciones que ya se describieron. Así que para que podamos pensar en institucionalizar la coordinación interinstitucional a los más altos niveles deberíamos contar con órganos colegiados con suficiente estabilidad y pluralidad de actores intervinientes (no sólo los que van a implementar, sino representantes de los beneficiarios y otros sectores, como universidades y ONG).

ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Asunto clave 6. La formación y reconocimiento económico y social de las y los asesores voluntarios que trabajan como educadores de personas jóvenes y adultas

Los educadores del sistema INEA eran unos 80 mil (75 mil asesores y 540 técnicos docentes en diciembre 2008, según datos del sitio web del INEA). En general estos asesores no tienen formación específica para labores educativas, y menos para hacerle frente a las peculiaridades de trabajar con población adulta. Además, no reciben remuneraciones ni protección social, sino pagos por productividad, asociados con el volumen de personas que atienden en un determinado período. Los asesores no necesariamente reciben apoyos para transporte a comunidades, y en algunas localidades ni siquiera reciben algún tipo de bienes que los identifique como agentes voluntarios de INEA (como playeras distintivas o morrales, por citar ejemplos provenientes de una entrevista con un asesor voluntario en Michoacán). En general no existen mecanismos para que sistemáticamente recuperen sus aprendizajes como formadores, o que manifiesten sus inconformidades. Reciben sus pagos con retraso, y no tienen mecanismos efectivos para ejercer un control de calidad ni de su labor ni de las labores de gestión que hacen otras figuras operativas en el nivel local, que sí reciben remuneraciones y frente a las que se encuentran prácticamente desprotegidos. Una nueva legislación debería normar tanto la profesionalización de los voluntarios, así como el fortalecimiento de los profesionales que ya existen dedicados a la formación de personas jóvenes

y adultas, dando apoyos y reconocimientos a los agentes formadores, tanto los provenientes del sector universitario como de las ONG o de la sociedad civil.

Asunto clave 7. Fragmentación, duplicación, competencia desigual entre agencias de EPJA

En los estados y localidades coexisten, compitiendo por la misma población objetivo en general, pero en desigualdad de condiciones y con incipientes o inexistentes mecanismos de articulación, los institutos estatales o delegaciones del INEA (para los siete estados que no han concluido el proceso de federalización), y los órganos que brindan servicios educativos para población adulta de las secretarías estatales (centralizados o descentralizados). No siempre la coexistencia es “pacífica”, ya que compiten por una misma población objetivo con recursos materiales y humanos desiguales, no siempre están en condiciones equiparables en cuanto a capacidad de certificación, y a veces resulta que pueden estar descuidando a los mismos segmentos de población. A esto habría que sumar a los que prestan servicios educativos pero cuyas misiones no son explícitamente educativas, y que brindan servicios de lo que se podría denominar la agenda ampliada de la EPJA, que no necesariamente se articulan a los prestadores de servicios del “Sistema INEA”. Sería deseable instaurar mecanismos de coordinación que trasciendan la voluntad política de los actores en turno, especialmente en los estados, para generar condiciones que optimicen la labor de esta multiplicidad de actores.

ETAPA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Asunto clave 8. Insuficiente capacidad de respuesta de las instituciones dedicadas a la educación de adultos con relación a la demanda potencial

Según un estudio relativamente reciente del Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo en 2008 (Martínez en *El Universal*, 2008), 33.4 millones de personas no han completado su educación básica (poco más de la mitad de la población de 15 años o más), 73% de los hogares en México tienen a un adulto en situación de “rezago educativo”, o bien 7 de cada 10 familias tienen a un joven o niño que no está estudiando. Mientras tanto, en 2008 la entonces directora del INEA, en un desayuno convocado a propósito de presentar resultados del INEA y hacer arreglos para la Reunión Preparatoria de Conferencia Mundial sobre Educación de Adultos que se llevaría a cabo en México en septiembre de ese año, declaró haber registrado 2 millones 409 mil 719 y graduado 667 mil 017 usuarios (en los tres niveles de alfabetización, primaria y secundaria, de los cuales 374 mil 171 corresponden a este último). En esa ocasión manifestó que para ese momento en México había aproximadamente 6 millones de personas en condición de analfabetismo, 10 millones con primaria incompleta y 17 millones con secundaria incompleta (es la educación básica la que está haciendo crecer al “rezago” en escolaridad formal en población adulta en México). Claramente, sea que usemos fuentes oficiales o no para calcular la demanda potencial y su atención en lo que atañe a procesos de alfabetización y certificación de los dos niveles

de educación básica (primaria y secundaria), la respuesta del Sistema INEA resulta insuficiente con respecto a la demanda. Y si bien resulta muy simplista hacer un análisis de esta situación basándonos sólo en cifras en el nivel nacional, creemos que no cabe duda de la necesidad de una acción enérgica, que en nuestra opinión debe incluir una legislación apropiada, que promueva incentivos de manera sistémica para elevar el volumen de educadores capacitados, que cuenten con reconocimiento social, económico y formación adecuada, entre otros retos pendientes. Asimismo habría que normar la inclusión de otros actores para la convocatoria, incorporación y atención de adultos con educación básica incompleta, en aspectos tanto de gestión como de financiamiento, así como seguimiento, control de calidad y rendición de cuentas.

Asunto clave 9. Evaluaciones externas que se basan en modelos estandarizados y/o con indicadores de resultados que principalmente consideran aspectos cuantitativos, y con sesgos económicos

En la actualidad el Sistema INEA está siendo objeto de evaluaciones externas, que se basan en modelos estandarizados establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y/o los indicadores de resultados estipulados por la Secretaría de Hacienda. Sin dejar de reconocer que es un avance el hecho de que se someta a evaluación externa a estas instituciones, también creemos que estas miradas resultan insuficientes para lo que necesitamos saber sobre el campo para mejorar su gestión, por ejemplo, registros y seguimiento de egresados; sistematización y recuperación de aprendizajes de asesores; mejoras pedagógicas (o andragógicas, como se ha propuesto la denominación para el caso de adultos), levantamiento de mejores prácticas, etc. Así que finalizamos esta recuperación de ideas para una legislación en la materia expresando que la misma, en caso de que exista voluntad política para promoverla, debería forzar tanto una pluralidad de visiones y tipos de estudios que puedan arrojar información relevante, como la necesidad de que esto se produzca en todos los niveles de la acción —macro, meso y micro— de la EPJA. Asimismo, debería incluir un replanteamiento de la forma como se miden los avances, porque entre el momento que un adulto es identificado e incorporado al sistema y el momento de su egreso por certificación ocurre un proceso que abarca un largo período de tiempo, que sin duda representa un avance, pero que con los actuales métodos de medición y rendición de cuentas no se puede apreciar y valorar suficientemente, de manera que tampoco tenemos cómo información suficiente para incidir en la calidad del mismo. Por último, debería ser obligatoria la verificación de la calidad de los aprendizajes, más allá de la medición por volumen de certificados o de “usuarios que concluyen” un determinado nivel.

En resumen, si queremos pensar en un sistema de calidad para la educación de personas jóvenes y adultas en México, deberíamos ser capaces de crear las condiciones y reglas del juego que permitan un ingreso, permanencia y egreso que cumplieran simultáneamente criterios de eficiencia en la gestión, equidad en la atención, y respuesta apropiada con relación a la demanda.

Referencias

- GOODIN, Robert E. (2003). “Las instituciones y su diseño”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- MARTÍNEZ, Nurit (2008). “En rezago educativo más de la mitad de mexicanos, según INEE”, en *El Universal*, 7 de octubre. www.el-universal.com.mx/notas/544683.html [consulta: 20 de mayo de 2009]
- NÚÑEZ Barboza, Marianela (2006). “Implicaciones del rezago educativo”, en *El rezago educativo en México: análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA*. México: CREFAL, pp. 61-71.
- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de la política pública*. México: FLACSO.

EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS ¿POR QUÉ ES URGENTE CAMBIAR? RESPUESTAS DESDE LA EDUCACIÓN MATEMÁTICA

Alicia Ávila Storer*

Aclaraciones necesarias

Antes de comenzar la exposición del texto que he preparado para este importante foro, quiero señalar que por el cortísimo tiempo que tengo para hablar, lo que diga será necesariamente esquemático, por lo que corro el riesgo de ser inexacta a fuerza de tanto sintetizar.

Otro señalamiento que deseo hacer es el siguiente: lo que comentaré tiene como fundamento los resultados de una indagación que realicé con un grupo de colegas durante 2007 y 2008.¹ Durante el desarrollo de dicho proyecto, entrevistamos a usuarios y asesores de seis centros de educación básica para adultos, y les propusimos la resolución de una serie de problemas matemáticos vinculados al currículum que orienta las acciones educativas para este sector educativo.

Se trató de un estudio cualitativo en el que indagamos acerca de los conocimientos matemáticos que los jóvenes y adultos adquieren, así como las habilidades para utilizarlos en la resolución de problemas que desarrollan en su paso por la educación básica. Examinamos también las condiciones institucionales en que se dan esos aprendizajes. El reporte es extenso y está lleno de precisiones y matices; aquí sólo expresaré algunas de las ideas que contiene.

Aun en los preliminares, comento que los problemas matemáticos planteados durante la investigación son bastante sencillos, mencionaré algunos que es fácil retener:

- Teresa tiene 15 años, ¿en qué año nació Teresa?
- Si don Samuel nació en el mes de enero de 1939, ¿qué edad tiene actualmente?

1) Alicia Ávila (dir.), Daniel Eudave, José Luis Estrada y Efraín Alcalá (2008). *Matemáticas y educación de jóvenes y adultos. Estudio a través de la voz y el saber de los usuarios*. Reporte de investigación no publicado. UPN/Universidad Autónoma de Aguascalientes/Instituto de Educación de Aguascalientes.

* Universidad Pedagógica Nacional.

- Juan fue a la panadería y compró 3 pastelillos de chocolate del mismo precio y un panqué que le costó \$5.00. Si pagó \$15.50 por todo: ¿cuál es el precio de cada pastelillo?
- En una ferretería hay clavos de las siguientes medidas:
 - $\frac{3}{4}$ de pulgada
 - $\frac{1}{2}$ pulgada
 - $\frac{5}{8}$ de pulgada

¿Cuál es el clavo más grande? _____

Nuestros supuestos al iniciar la investigación, fueron los siguientes:

1. Que las personas aprenderían algunas matemáticas en su paso por la educación básica.
2. Que quienes tienen más estudios obtendrían mejores resultados al resolver los problemas que les propusimos.
3. Que al resolver los problemas las personas utilizarían los procedimientos y formas de resolución que se transmiten en la educación básica.
4. Que quienes habían estudiado secundaria utilizarían formas de resolución de los problemas matemáticos (estrategias) más sofisticadas y más eficientes que las que utilizan quienes tienen menos escolaridad.

También supusimos:

1. Que cierto tipo de ocupaciones permitiría a las personas ser más hábiles al resolver problemas matemáticos vinculados a su oficio u ocupación.

¿Qué encontramos?

1. En primer término, la realidad de la lectura: en general, las personas que asisten a la educación básica para personas jóvenes y adultas (EBPJA) tienen muy escasos rudimentos de lectura. Lo más común fue que incluso quienes cursaban secundaria tuviesen dificultades importantes para leer los problemas planteados, por lo que permanentemente nos vimos obligados a leer con ellos, o para ellos, los problemas propuestos.
2. Que las personas adquieren escasísimos conocimientos matemáticos en su tránsito por la educación básica. Sólo unas cuantas cifras al respecto: ninguno de los entrevistados respondió correctamente todas las tareas matemáticas presentadas y un número importante de ellos obtuvo sólo entre cero y seis soluciones esperadas (de un total de 26). Quienes mostraron más habilidades y conocimientos contestaron tres cuartas partes del total de las tareas (se trata de dos personas que obtuvieron 19 y 20 puntos sobre el total de 26).

La distribución de las personas entrevistadas según sus respuestas correctas es la siguiente:

Tabla 1. Puntuaciones totales de aciertos agrupadas

Rangos	Frecuencias
De 0 a 6 aciertos	11
De 7 a 12 aciertos	8
De 13 a 20 aciertos	9
Total	28

3. Encontramos también que, en general, no se utilizan los procedimientos que se enseñan en la escuela para resolver los problemas; lo más común es que se utilicen conocimientos y estrategias que las personas han desarrollado en su experiencia de vida.
4. En general, la capacidad de resolver problemas termina donde se acaban los alcances de las estrategias construidas en la experiencia vital.
5. Las personas con más avance en la educación básica, no muestran tener más conocimientos ni habilidades matemáticas que aquéllos con menos tiempo de escolaridad. En general, no se observan diferencias significativas entre las personas que estudian primaria y las que estudian secundaria.
6. Las diferencias identificadas parecen provenir principalmente de la ocupación y el género de las personas. Por ejemplo, es indudable que los comerciantes desarrollan ciertas habilidades de cálculo, incluido el uso de la regla de tres, mientras que los pintores, marmoleros o yeseros desarrollan habilidades para calcular áreas. En cambio, las mujeres empleadas domésticas muestran muchas menos habilidades de resolución de problemas.
7. La educación básica parece no estar aportando lo que sería su compromiso aportar: herramientas simbólicas, tales como el lenguaje matemático convencional, para potenciar los alcances propios del pensamiento cotidiano.

¿Qué factores inciden en este estado de cosas?

Sin duda las condiciones de pobreza económica, social y cultural de los jóvenes y adultos que asisten a la educación básica son en sí un factor que contribuye a la determinación de los bajos resultados en el aprendizaje. Pero los factores que interesa destacar son los que provienen del propio sistema de educación de jóvenes y adultos:

El sistema del asesor solidario, instalado desde la creación del INEA —que aún cree en el autodidactismo, y que se encarna en jóvenes que sólo han cursado secundaria o prepa-

ratoria, o en jóvenes que cumplen el servicio social con la mirada puesta en el final de la tarea— parece ser uno de los factores principales en el estado de cosas existente.

En el transcurso de la investigación que sirve de fundamento a esta participación, escuchamos de los usuarios la insatisfacción por este sistema:

Me vine aquí [a una escuela nocturna], porque el INEA es así, y más que nada a mí me interesa aprender y obviamente los del INEA no... sí le enseñan a uno pero siento que no es como aquí, que explican detalladamente.

[En el INEA] te dicen: ‘¿Saben qué, les vamos a dar unos libros y ahí los van resolviendo y ya cuando ustedes se sientan capaces de hacer el examen, ya vienen y nos dicen’ y en esos dos días que íbamos pues obviamente no veíamos mucho y eso es lo que a mí no me gustó.

En general, los asistentes al INEA relatan experiencias de asesoramiento que consisten en la siguiente consigna: “Lean el libro, y si tienen dudas vienen y preguntan”. Probablemente por ello, hay quienes prefieren preguntarle a algún familiar.

Algunos asesores nos informaron también de las dificultades que enfrentan para asesorar; por ejemplo una joven mencionó:

De matemáticas [...] que traten de poner quizá en una plaza algún maestro así pero con sus conocimientos... (hace un ademán, parece que quiere decir muy profundos) para que verdaderamente los educandos aprendan y le entiendan así pero al revés y al derecho. [...] Sí, yo creo que eso sería lo más conveniente, porque quizás algunos de nosotros los asesores, no sabemos ni hacer una suma de fracciones, entonces, ¿cómo vamos a enseñar algo que no sabemos?

Otra opinión que arroja luz sobre la calidad de la educación matemática que se ofrece a los jóvenes y adultos es la que expresó un asesor de un centro urbano:

“[Las matemáticas] son lógica y procedimientos... Los buenos alumnos son los que los aprenden y luego saben aplicarlos. Los malos alumnos son los que se bloquean, que dicen ¡son muy difíciles!” Este asesor trata de quitarles la inseguridad diciéndoles: “¡Son puros procedimientos!, nomás el chiste es írnoslos aprendiendo”.

Esta última opinión —común entre los asesores— ilustra el hecho de que la resolución de problemas, objetivo central de las matemáticas, y eje del currículum de educación básica para jóvenes y adultos desde los años 90, no ha permeado ni las concepciones sobre la enseñanza y el aprendizaje, ni las prácticas educativas en este ámbito.

Las concepciones que sustentan opiniones como las anteriores ayudan a entender por qué los aprendizajes que se logran son tan magros.

¿Qué obstáculos hay que enfrentar para que las cosas cambien?

De entre las asignaturas que conforman el currículum de educación básica, las matemáticas se consideran fundamentales para asegurar que los estudiantes desarrollen capacidades de análisis y pensamiento crítico. En el ámbito personal, saber matemáticas elementales puede significar desde “poder defenderse del abuso y el engaño” hasta contar con herramientas simbólicas que amplíen los límites del pensamiento cotidiano, por lo común apegado a los hechos y las situaciones locales. Desde una perspectiva social, contar con personas que dominan las matemáticas y que saben aplicarlas a las ingenierías, a las finanzas, a la planeación, a la ciencia... es signo del desarrollo de una nación.

Es pues compromiso ineludible ofrecer una educación matemática de calidad a las personas jóvenes y adultas que cursan educación básica. Este compromiso no se está cumpliendo.

Tal incumplimiento implica revisar el sistema de educación básica de jóvenes y adultos en su conjunto, porque un sistema que descansa en la labor de los asesores solidarios —y éstos se encarnan en jóvenes que tratan de ayudar a aprender a las personas pero que en general tienen poca o ninguna idea de cómo hacerlo— no puede producir sino lo que se produce ahora: escasísimos conocimientos y habilidades matemáticas en los estudiantes.

Las carencias de los asesores para apoyar el aprendizaje se agudizan porque muchos de entre ellos hicieron sus estudios en este mismo sistema, o en otros como telesecundaria, que también son *expresión dolorosa de la desigualdad*.

Sería injusto dejar la impresión de que el problema de la EBPJA son los asesores. El problema es estructural, ellos son sólo la concreción de un sistema cuyos fundamentos y supuestos han mostrado su ineficacia ya hace tiempo.

No es posible sostener un sistema en la buena voluntad y en salarios de miseria.

Los jóvenes asesores hacen lo que pueden, y muchos lo hacen con entusiasmo y responsabilidad. Pero la educación matemática para los jóvenes y adultos hace necesario que quien toma el papel de guía para el aprendizaje cuente con el conocimiento de la materia de estudio, el conocimiento de las formas peculiares de aprender de las personas adultas y haya desarrollado ciertas destrezas didácticas para favorecer aprendizajes significativos. En los centros que visitamos, todo esto estaba ausente.

Las políticas y acciones gubernamentales que definieron desde sus inicios la educación básica de las personas adultas, y actualmente también la de los jóvenes que fueron *expulsados* del sistema *regular*, nos han hecho creer que esto es todo lo que merecen las personas pobres. Pero no hay creencia más injusta que ésta, el sistema de educación básica para jóvenes y adultos —desde hace tiempo centralizado en el INEA— debe revisarse de fondo, y replantearse con la idea de que es un derecho de todas las personas que padecieron de una manera más aguda la desigualdad en su infancia, recibir ayuda para el aprendizaje formal de manos de un profesional. La aceptación de esta necesidad es el gran obstáculo que hemos de rebasar.

REFLEXIONES EN TORNO AL SENTIDO Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Dora María Ruiz Galindo*

El tema de la educación de jóvenes adultos es amplio y complejo en un país como el nuestro. En estas líneas quisiera proponer un conjunto de reflexiones muy breves y resumidas, que nos hemos hecho en el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER), y en Tanesque, A.C. desde una experiencia colectiva de trabajo con campesinos e indígenas; cabe mencionar que son ellos y ellas quienes representan la mayoría de quienes estamos participando en estas reflexiones.

Como introducción me gustaría citar a Ana María Méndez Puga, quien en las conclusiones de uno de sus trabajos sobre educación de adultos afirma que “hay compromisos no cubiertos por los gobiernos, hay recursos importantes, investigación que puede dar lugar a eliminar los límites y potenciar las posibilidades. Lo fundamental es no negar que aún existen 36 millones de mexicanos en situación de rezago y necesidades educativas específicas que permitan a los campesinos, a sus familias y a las organizaciones fortalecer su acción y no abandonar el campo” (Méndez Puga, 2006).

En las líneas que siguen expondré los hilos conductores o guías sobre los cuales tejí la trama de este vuelo de pájaro:

- Oferta y demanda de educación de jóvenes-adultos.
- La problemática innegable es el cuestionamiento sobre los sentidos y significados de la educación campesina e indígena dirigida a jóvenes y adultos, y muy evidentemente su calidad.
- La existencia o no de educadores de adultos.

* Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER) y Tanesque, A.C.

Sentidos, significados y calidad de la educación campesina e indígena dirigida a jóvenes y adultos

El campo mexicano ya no es el rancho donde la vida se hacía a partir del río y de la hacienda; desde mediados del siglo pasado la realidad cambiante ha dejado sentir la importancia de la escolarización, el valor de saber escribir como alternativa para conseguir empleo. Además empezó a ser evidente, para el campesino y el indígena, que la tierra no alcanzaba, ni lo básico se resolvía para todos; que nunca se comía completo, que la escuela tardaba en llegar, que la vida se hacía imposible... Y la gente que se quedó en sus lugares, que fue mucha, se quedó esperando la ayuda del gobierno... esperando siempre...

A los entonces niños y niñas no les llegó la escuela, pero tampoco a sus hijos, y quizás la primaria y/o secundaria no llegará para algunos de sus nietos hoy mayores de 15 años. Si referimos esta realidad a algunos números nos podemos dar una idea del tamaño del problema en el campo mexicano: en el año 2000, según el INEGI, 25% de los mexicanos era población rural (un poco más de 24 millones de personas). Población que resultaba ser de las más excluida y vulnerable a pesar de los caminos, los aparatos electrónicos y las bolsas de plástico...

La capacitación se percibe como estrategia de sobrevivencia y las movilizaciones de padres, las antenas eternas para mejorar las escuelas de sus hijos y pedir nuevos niveles educativos superiores, nos hablan de que la educación se mira como un bien público que es camino de esperanza.

Quienes no tuvieron la oportunidad la buscan ahora para sí, y la exigen para sus hijos e hijas. Hay una urgencia ética de responder a esta demanda gigantesca. La misma PREALC reporta que “el consiguiente logro de menores niveles de escolaridad afecta con mayor dureza a los más pobres, a las poblaciones originarias y a la zona rural (citado en Méndez Puga, 2006).

Actualmente instancias públicas similares duplican las acciones de educación para adultos y se dispersan los esfuerzos y los recursos, por lo que resulta indispensable un liderazgo y políticas públicas que convoquen a todos los organismos para generar programas integrales e integradores; mientras tanto, es una educación en crisis que no ha logrado responder a las demandas sociales.

A la educación de jóvenes y adultos se le niega su legitimidad como campo separado de la educación general y se ha asumido como educación supletoria, remedial, y no responde a las personas jóvenes y adultas que demandan opciones para aprender lo que no aprendieron en la infancia pero no como si fueran niños de nuevo, y además piden oportunidades para seguir aprendiendo. Desde la Conferencia Internacional de Educación para Adultos de Hamburgo, en 1997, se puso sobre la mesa la urgencia de encontrar, de nombrar y definir este campo de la educación en función de los sujetos que se atienden, las actividades que se realizan y la manera como se fundamentan.

México firmó los acuerdos de Jomtien en donde quedó asentado que la educación debe responder a las necesidades de aprendizaje de los sujetos y que éstas cambian con la edad, el contexto histórico, la cultura, etc.

En un escenario de luchas indígenas y campesinas, de crisis alimentaria y económica, ¿cuáles son los sentidos y significados de una educación para jóvenes y adultos?

Para decirlo con Benjamín Berlanga, asistimos en los últimos años a la multiplicación de las luchas indígenas y campesinas... Es necesario preguntarse ¿cuáles son hoy

los sentidos de esas luchas?, ¿en dónde están puestos hoy los sentidos y los significados de la pluralidad de esfuerzos colectivos y comunitarios?... Estamos frente a un proceso de reconstrucción de la dignidad humana de los individuos y del grupo; y es también el proceso de construcción de la autonomía grupal y de la capacidad que conlleva para negociar con otros grupos sociales.

No se pueden dejar fuera estos gritos en la demanda educativa de jóvenes adultos, pues son los que marcan sus necesidades de aprendizaje; están buscando a la educación como bien público y como un derecho, la respuesta en un horizonte donde ya no se mira la esperanza.

Desde el CESDER pensamos que de lo que se trata en las nuevas formulaciones es de dar un vuelco a la educación tradicional y hacer nuevas formulaciones en varios sentidos.

- a) Tomar como eje predominante la construcción de sujetos individuales y colectivos, a quienes a partir del desarrollo de competencias técnicas y políticas se les posibilite participar con sus proyectos de desarrollo propios, en la disputa por la nación.
- b) Referir la construcción de situaciones de aprendizaje no sólo al conjunto de “externalidades positivas” que proponemos, sino a procesos que ocurren en el trabajo y la producción, y en la búsqueda de transformarlos para el mejoramiento del bienestar familiar y local; aprender desde el trabajo, cualquiera que éste sea.
- c) Flexibilizar totalmente la estructura curricular, abriendo las posibilidades de los “espacios y momentos del proceso educativo” y permitiendo diferentes alternativas de articulación de las líneas curriculares en los espacios y momentos múltiples.

En ese sentido, la estructura curricular deberá organizada en función de *centros de interés prácticos* que permitan no sólo la adquisición en la práctica de habilidades instrumentales, y la capacitación y adquisición de técnicas y procedimientos, sino que funja como punto de partida para la generación de procesos de reflexión grupal y de construcción de conocimientos significativos y relevantes.

Para ejemplificar estas ideas tomaremos como referencia un bachillerato para jóvenes y adultos que estamos formulando y que se ha armado considerando las siguientes líneas curriculares:

Organización comunitaria: se refiere a las necesidades e intereses de los modos de compartir la problemática de la comunidad y de participar colectivamente en la solución de la misma; de los modos de convivencia democrática y de la participación en actividades conjuntas que mejoren las condiciones de vida.

Ciudadanía: recoge las necesidades e intereses de aprendizaje relacionadas con la construcción de nuevas formas de relación con las autoridades, el conocimiento y ejercicio activo de los derechos y obligaciones ciudadanos; la lucha por una vida digna de los individuos y el grupo social frente al Estado y la Nación.

Bienestar material y social: retoma las necesidades e intereses de aprendizaje que buscan generar condiciones de vida saludables en el individuo, la familia y la comunidad; que promuevan mejorar las condiciones de vida mediante la satisfacción plena de los mínimos de bienestar, que signifiquen el cumplimiento de una vida digna presente y futura.

Producción y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: se refiere a aprendizajes que promuevan un aprovechamiento racional y no destructivo de los recursos naturales; que desarrollen nuevos modos de producción a través de la revaloración del trabajo campesino y la organización comunitaria para mejorar las formas de comercialización, producción e intercambio con los mercados.

Convivencialidad: aprendizajes para revalorar el modo de vida propio como un modo de vida digno y bueno, para mejorar la comunicación en la familia y la comunidad y lograr una mejor convivencia y relacionalidad entre hombres y mujeres, niños y jóvenes, adultos e indígenas, basados en el respeto, la tolerancia, la equidad y la igualdad.

Fortalecimiento de la identidad y cultura: se refiere a las necesidades e intereses de aprendizajes que fortalezcan el sentido de pertenencia, arraigo e identidad individual y grupal; que posibiliten la construcción de autonomía individual y social; que permitan la recuperación y conservación de las tradiciones y costumbres que hacen los modos de vida campesino e indígena, así como su resignificación frente a relaciones interculturales con otros modos de vida.

Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades cognitivas: aprendizajes que posibiliten el desarrollo pleno de sus capacidades intelectuales, de expresión y en la resolución de problemas; que permitan el desarrollo pleno e integral de la persona para la toma de decisiones de manera informada y consciente.

El CESDER nace muy poco antes de la cuarta conferencia sobre educación de adultos en París (1985) y parte de sus iniciadores eran educadores de adultos (Berlangua, Aguirre, Chafee). Quizás esta experiencia con jóvenes y adultos y con la educación popular explica por qué nuestros modelos educativos, desde el inicio, se diseñaron tomando como punto de partida las problemáticas contextuales y de los sujetos que serían nuestra población objetivo, siempre centrados en el trabajo agropecuario o micro empresarial como espacio privilegiado para generar situaciones de aprendizaje en donde aprendiéramos con los campesinos e indígenas, pues en las regiones de agricultura de la pobreza no se puede sólo estudiar a los 15 años.

Es indispensable que se generen políticas que flexibilicen el currículo, como mencionábamos hace un momento, y/o que la Secretaría de Educación ofrezca el reconocimiento de validez a opciones innovadoras de pedagogía de esperanza.

Y por último, pero no menos, sino más importante, nos tenemos que preguntar por los educadores de adultos, pues la calidad de una educación está dada no sólo por los programas y/o estrategias pedagógicas, sino por el intercambio que resulta entre el educador y el educando. Es en ese momento cuando se vuelve VERDAD lo que un día me dijera un tseltal: “*jnopteswanej* es maestro, pero no profesor de la SEP, pues quiere decir el que tiene el encargo de hacer aprender y los profes sólo enseñan pero no les importa si los estudiantes aprenden”.

En casi todas las opciones educativas para jóvenes adultos los que apoyan los procesos educativos tienen una formación técnica y si se les contrata es por horas, siendo que son ellos quienes capacitan a los educadores, y en muchos casos, como en el INEA, no han cursado educación superior. Citando nuevamente a Ana María Méndez, muchos de los programas “se dice que tienen inconsistencias derivadas de una ‘sensación’ general de que no están bien diseñados para propiciar aprendizajes en las personas adultas... y esta ‘sensación’ es compartida por los educadores...” (Méndez Puga, 2006).

La gran mayoría de las personas vinculadas a esta modalidad como educadores no decidieron dedicarse a ella como opción profesional, por lo cual carecen de una formación

pertinente. Es urgente y ético dar respuesta a esa necesidad. Sabemos que se han iniciado esfuerzos pero por ahora, como dice Carmen Campero, la formación de los docentes “es el tendón de Aquiles de la educación de adultos.”

Pensamos que también debe de marcarse rumbo en este sentido, para garantizar la calidad que todo estudiante merece, independientemente de la edad que tenga.

Referencias

MÉNDEZ Puga, Ana María (2006). “El educador de adultos rural: límites y posibilidades”, en *La educación rural en México en el siglo XXI*. México: CEE, CREFAL, Fundación Ayuda en Acción.

FACTORES QUE INCIDEN EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS

Lesvia Oliva Rosas Carrasco*

Introducción

La educación de las personas jóvenes y adultas, como cualquier otro tipo de educación, tiene ciertas especificidades que responden, ante todo, a la población a la que va dirigida. Precisamente por esta razón, por quienes son sus sujetos, presenta una complejidad mayor que la que se puede presentar en la educación básica o superior.

En esta participación presentaré en primer lugar una breve caracterización de los sujetos de esta educación, para entender la enorme importancia que tiene para el país prestarle atención. Posteriormente comentaré las lecciones aprendidas en dos experiencias de investigación acción en el campo de la educación de los adultos, que muestran algunos de los factores que inciden en su calidad.

Los sujetos de la educación de adultos

- Son personas en calidad de exclusión; son aquellos que, o no han tenido la oportunidad de asistir a la escuela o no han podido terminar el nivel de la educación básica; este solo hecho ya las coloca en un nivel socioeconómico bajo, porque tienen dificultad para integrarse al mercado de trabajo. Son los habitantes del medio rural, tanto indígenas como mestizos que apenas alcanzan a subsistir mediante algunas actividades agrícolas y artesanales, alternadas con trabajos como la albañilería, el servicio doméstico, el comercio ambulante, etc.
- Son millones de personas, cada una de ellas con una historia de vida diferente y con necesidades educativas muy diversas, pero también con una experiencia de vida que les permite poner en juego conocimientos y habilidades capaces de enriquecer cualquier proceso de aprendizaje.

* Consultora independiente.

- Se encuentran en diversos ámbitos geográficos, provienen de culturas diferentes y una gran porción de ellos vive en continuo movimiento, en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida.
- Son personas que trabajan, que son responsables del crecimiento de sus hijos, que pueden apoyar a niños y jóvenes en su desarrollo, que tienen una experiencia de vida rescatable para la educación de las nuevas generaciones; son las personas que eligen a los gobernantes.

Por todo esto, representan un gran potencial para el país, toda vez que cuenten con lo necesario para disfrutar de una vida digna, enriquecida culturalmente y con los conocimientos que les permitan desarrollar un trabajo edificante.

Precisamente por tratarse de ese sujeto educativo tan heterogéneo es que la educación de adultos requiere de ser abordada desde una variedad de enfoques, con metodologías y contenidos diversos que respondan a las necesidades educativas de cada grupo y de cada individuo.

Para facilitar su operación, la educación de los adultos se ha dividido en educación formal y educación no formal. En la primera se encuentran los programas de alfabetización y educación básica que de alguna manera tratan de responder desde una propuesta general a lo que erróneamente, desde mi punto de vista, se le llama “rezago educativo”.¹

En la segunda, se encuentra una gran variedad de propuestas que responden a las lecturas que en un momento dado se hacen de las necesidades de la población adulta en el contexto del desarrollo del país, propuestas que pueden provenir tanto de las instancias oficiales como de organizaciones de la sociedad civil. Entre las instancias oficiales que se ocupan de estos programas están los sectores de salud y agricultura y por supuesto el de educación. Tenemos además, instituciones especializadas que generan conocimientos y programas específicos: el INEA y el CREFAL.²

Entre la gran variedad de propuestas que pueden presentarse, tenemos: la educación para el trabajo, la educación popular, educación comunitaria, educación permanente, educación a lo largo de la vida, etc., cada una con una finalidad específica, que se ha generado en un determinado tiempo, derivada de una cierta postura epistemológica e ideológica y con una determinada visión de la sociedad y de su futuro. De ahí la gran importancia de la educación de los adultos, ya que cada una de estas propuestas desata dinámicas sociales diferentes.

Ahora bien, la historia de la educación de los adultos tanto en México,³ como a nivel internacional, ha ido evolucionando tanto en conceptos como en modalidades y estrategias. Las conferencias internacionales han propiciado el avance en la conceptualización de la educación de adultos: de un concepto de educación compensatoria y remedial, se pasó al de educación permanente, y de ahí a la educación como un derecho de toda persona para

1) Son aquellas personas mayores de 15 años que no han terminado la educación básica. Según datos del INEA en el 2004 había 36 millones de personas en esta situación.

2) INEA: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, creado en 1981.
CREFAL: Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, creado en 1951.

3) En México tenemos las Misiones Culturales, los Centros de Educación Básica para Adultos, el programa Educación Para Todos y el Programa Nacional de Alfabetización (Pronalf).

el desarrollo de su vida.⁴ En los diferentes países y continentes del orbe se han realizado campañas de alfabetización con diferentes enfoques y estrategias que han producido materiales para maestros y alumnos. La investigación sobre la educación de los adultos también ha producido grandes avances en cuanto al análisis de diversas experiencias y sus repercusiones en los sujetos. El campo de la educación de adultos es dinámico y se encuentra en continua evolución.

Los aprendizajes derivados de la investigación

Las experiencias a las que me referiré se realizaron, una en el ámbito de la educación no formal y otra en el de la educación formal. Ambas se realizaron desde el Centro de Estudios Educativos, A.C. La referencia que hago es breve, debido al tiempo y al espacio del que se dispone para esta presentación, pero más que la descripción de la experiencia, lo que deseo compartir son los aprendizajes que éstas nos dejaron y de esta manera contribuir al asunto que nos convoca este día. Rescato tanto los aspectos positivos que contribuyeron al buen desarrollo de las experiencias, como los negativos que no permitieron que llegaran a su fin y que se difundieran.

La primera se refiere al proyecto titulado “Modelo educativo para la formación del técnico-educador en el medio rural” y se realizó en Tulancingo, Hidalgo, durante el año 1987. Consistió en propiciar la comunicación entre un grupo de campesinos, agricultores de temporal, y un grupo de extensionistas agrícolas, con la finalidad de que llegaran a entenderse sobre las mejores formas de cultivo de sus tierras. El problema partió del hecho de que al no haber comunicación, los productores no aceptaban los paquetes tecnológicos que les ofrecían los extensionistas y éstos no entendían las razones de dicho rechazo. Los paquetes tecnológicos se imponían sobre la racionalidad de los campesinos, obligándolos a utilizar productos que además de que implicaban un costo alto, no les proporcionaban los rendimientos esperados.

Las consecuencias de esta incomunicación se veían reflejadas en la productividad y sobre todo en la vida de los productores. Con el establecimiento de una comunicación en la que fueran capaces de escucharse y dialogar en torno a los problemas del cultivo, se pretendía que tanto los productores como los extensionistas entendieran la racionalidad del otro y se enriquecieran mutuamente con sus conocimientos. Pero sobre todo, se buscaba eliminar los obstáculos para que los productores tuvieran los recursos suficientes y los apoyos idóneos para sus cultivos.

De esta experiencia rescato varios factores que incidieron en que fuera exitosa:

El enfoque educativo:

- Se partió de la premisa de que tanto los productores como los extensionistas poseían un conocimiento que si bien era de naturaleza distinta, era un conocimiento válido. Este principio fue lo que permitió que ambos grupos se comunicaran e intercambiaran sus ideas acerca de los cultivos; los dos aprendieron uno del otro.

4) Una muy buena relación de esta historia se puede encontrar en: Méndez, 2007.

- Otro de los principios educativos fue el considerar que como personas adultas, especialistas cada una en su campo, no sólo poseían un conocimiento, sino que eran capaces, bajo las circunstancias adecuadas, de escucharse mutuamente y tratar de entender la lógica del pensamiento del otro.
- El tercer principio era que si se lograban los dos anteriores, los productores y los extensionistas serían capaces de generar juntos una nueva propuesta para los cultivos.
- Un cuarto principio era que la capacidad de aprendizaje de los adultos no está relacionada directamente con la edad y que no necesariamente disminuye con ésta, lo mismo que con las condiciones socioeconómicas de la persona.

El apoyo decidido de las autoridades

Para lograr establecer la comunicación, fue necesario pedir permiso a las autoridades de los extensionistas para que les permitieran participar en la experiencia. Sin este apoyo no hubiéramos podido hacer nada.

Los recursos

Los recursos para la investigación fueron proporcionados por CONACYT para que se pudiera realizar el proyecto. Sin ellos tampoco hubiéramos podido contar con la asesoría de especialistas en el cultivo de las variedades de maíz que había en la región donde se realizó el estudio.

Aspecto negativo

Esta clase de proyectos, si bien arrojan resultados que pueden aprovecharse para seguir mejorando la situación, suelen quedarse en una experiencia aislada, por la falta de espacios de discusión y ampliación del conocimiento que generan.

* * *

La segunda experiencia, en el ámbito de la educación formal, consistió en el diseño de un currículum de educación básica para personas jóvenes y adultas, para ser puesto en práctica en el estado de Jalisco. El proyecto se tituló: Propuesta de educación básica para jóvenes y adultos del estado de Jalisco. La característica más importante fue que las autoridades del estado habían decidido que fueran los jóvenes egresados de las normales quienes se hicieran cargo de desarrollar dicho currículum. También se diseñó un programa de formación de educadores de adultos para estos jóvenes.

Las lecciones aprendidas en relación con los factores que incidieron en la calidad de estas experiencias, fueron:

Los principios educativos de los que se partió

- Los jóvenes y adultos son personas con una experiencia de vida y un saber que pueden y deben tomarse como punto de partida para los nuevos aprendizajes y la construcción de su propio conocimiento.
- Los jóvenes y adultos pueden desarrollar las habilidades de autoestudio, que van desde la confianza en la capacidad de aprender, hasta el desarrollo de una disciplina para estudiar.

La concepción del educador de adultos

- El educador de jóvenes y adultos debe estar preparado para establecer con ellos una relación pedagógica caracterizada por un diálogo propiciador del desarrollo máximo de las habilidades necesarias para que los jóvenes y adultos tengan un mejor desempeño en su participación en la vida cotidiana.
- El educador deberá estar preparado también para propiciar la construcción del conocimiento entre los participantes en la experiencia educativa.
- El educador participó desde la detección de necesidades educativas de la población hasta la elaboración del currículum, de tal forma que se sustituyó su concepción de técnico por la de profesionista de la educación.
- Las bases pedagógicas con las que ya contaban los jóvenes egresados de la Normal y las experiencias que algunos de ellos habían vivido como alfabetizadores, fueron un fundamento muy importante para su formación como educadores de adultos.

La estructura del programa

- El programa estaba constituido por tres áreas integradas: lectura y escritura, matemáticas y educación para la convivencia. En estas tres áreas se atendía a las necesidades básicas de los jóvenes y adultos, en primer lugar su formación como ciudadanos y en segundo lugar la adquisición de los conocimientos básicos que les permitirían seguir estudiando.
- El currículum se desarrolló en círculos de estudio en los que los estudiantes aprendían de una manera participativa, a partir de sus conocimientos previos, de sus necesidades y de los recursos que les proveía su entorno.
- El programa utilizó una variedad de medios de enseñanza (videos, fotonovela, audiocassettes), con el propósito de complementar los materiales comúnmente utilizados (libros de trabajo y cuaderno de ejercicios), para que los participantes contaran con una serie de materiales didácticos que les permitiera trabajar con mayor flexibilidad, organización y alcance.

- La propuesta trató de obviar dos extremos: la sobrevaloración del educador y la sobrevaloración de los medios, por lo cual plantea el equilibrio entre los dos.
- Se puso especial énfasis en la evaluación y el seguimiento del trabajo de los círculos de estudio, por lo que se sustituyeron los conceptos de supervisión y evaluación por el de acompañamiento a los educadores. Se diseñó un programa en el que los maestros participaban alternadamente en la docencia y en el acompañamiento.

El programa de formación de educadores

Se diseñó un programa tomando en cuenta que los educadores eran maestros normalistas, por lo que se partió de sus conocimientos y experiencias. Se demostró que su educación normalista constituyó una base sólida para su preparación como educadores de adultos.

El apoyo de las autoridades para iniciar el programa

Se otorgaron plazas de trabajo a los educadores que participaron en el programa de formación y se les asignaron sus comunidades de trabajo.

Aspectos negativos

Por cuestiones administrativas el diseño del currículum no se concluyó por quienes lo iniciaron, sino que quedó en manos del estado de Jalisco y éste tampoco lo concluyó. Sólo se logró diseñar la parte de alfabetización.

Lamentablemente no se hizo una adecuada asignación de recursos, lo que repercutió posteriormente en la operación del programa.

A esta propuesta se superpuso la del INEA, con lo que se provocó que la población se dispersara entre los dos programas.

En conclusión

Algunos factores que pueden incidir en la calidad de la educación para las personas jóvenes y adultas, son:

1. El más importante, y del cual dependen los demás, es el conjunto de principios que sustentan toda propuesta educativa; estos principios son determinantes para su diseño y desarrollo. En el caso de este campo, el concepto que se tenga de las personas jóvenes y adultas y de su aprendizaje es fundamental, por lo que debe ser explícito, entendido y compartido por todos los que van a intervenir en su realización. De acuerdo con esto es importante:

- Entender que los adultos no son ignorantes y que su situación de analfabetismo o de falta de escolaridad o de falta de habilidades para el trabajo no es inherente a ellos, sino a las condiciones de exclusión en las que viven. Esto implica dejar de pensar en términos de “rezago educativo” como una característica de las personas, porque a la larga genera una baja en la autoestima de la persona y una discriminación social.
 - Reconocer que las personas jóvenes y adultas, cualquiera que sea su situación socioeconómica, tienen un potencial como seres humanos que puede recuperarse para complementar y enriquecer su educación, pero que la calidad de esta educación será mejor en la medida en que se tome en cuenta el contexto cultural de las personas.
2. Sin la voluntad política y administrativa no es posible sostener una idea o un programa por muy bien concebido que esté. Esta voluntad debe respaldar desde todos los ámbitos la educación de las personas jóvenes y adultas. Entonces, es importante:
- Entender que la educación de las personas jóvenes y adultas es una inversión para el país, puesto que mientras más personas haya conscientes de sus derechos y obligaciones, debidamente preparados para ser productivos, con una vida cultural continuamente enriquecida y con posibilidades de trabajar para vivir con dignidad, se contará con más ciudadanos que contribuyan con éxito al desarrollo del país.
 - Entender que por la naturaleza de la población joven/adulta, la educación dirigida a ella no puede permanecer estática, debe renovarse continuamente, por lo que es necesario promover la investigación en el campo y aprovechar sus resultados.
 - Entender la importancia de apoyar con todos los recursos necesarios el desarrollo de los programas.
 - No crear programas que se superpongan, sino que se complementen. La educación de las personas jóvenes y adultas requiere de programas integrales y multidisciplinarios.
 - No creer que basta con que exista una ley, una política o un programa para que la educación se realice sin tropiezos; muchas veces es en la operación donde los programas fracasan por el manejo de los recursos, por las concepciones erróneas de quienes los operan o simplemente por abandono.
3. La educación de las personas jóvenes y adultas es tan importante como la de los niños o la educación superior, por lo que sus educadores deben ser personas profesionales, formadas especialmente para desarrollar este tipo de educación. Quizá es en este rubro, más que en ningún otro, en el que se necesitan grupos interdisciplinarios de profesionistas que ocupen el lugar de los educadores.

Referencias

- MÉNDEZ Puga, Ana María (2007). “El educador de adultos rural: límites y posibilidades”, en Lesvia Oliva Rosas Carrasco (coord.), *La educación rural en México en el siglo XXI*. México: CEE/CREFAL/Ayuda en Acción, pp. 405-448.
- ROSAS Carrasco, Lesvia Oliva (coord.) (2000). “Propuesta de educación básica para jóvenes y adultos del estado de Jalisco”. México: Centro de Estudios Educativos, A.C.
- ROSAS Carrasco, Lesvia Oliva (1987). “La transformación de la práctica educativa del extensionista agrícola: una experiencia”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Ensayos, vol. 17., núm. 3, México: Centro de Estudios Educativos, pp. 9-55.

REFLEXIONES DERIVADAS DE LA DISCUSIÓN SOBRE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS

Luz Maceira Ochoa*

Las ponencias presentadas en este panel cumplieron con el propósito de hacer un balance de distintos programas realizados en el campo de la educación de personas adultas en el país; identificaron su potencial y también los obstáculos y errores que dificultan la obtención de mejores resultados en términos de una educación de calidad.

La discusión dejó en claro que a pesar de los esfuerzos, interés y compromiso de muchos agentes, de los aciertos de los programas, y de otros muchos aspectos positivos, los resultados que se obtienen en el aprendizaje de las personas adultas que asisten a los servicios educativos públicos son pobres y que los recursos invertidos en el campo de la educación de personas adultas no se aplican con la eficacia deseable debido a la incorrecta operación de distintos factores. También se lograron identificar aspectos que han favorecido la calidad de los servicios educativos a partir del análisis de distintas experiencias, mostrando la importancia tanto de contar con más y mejores recursos, como de las diversas maneras de aprovechar de mejor manera los que se tienen.

Un punto de partida básico es reconocer que el concepto de “calidad” es ambiguo. Una revisión general de la literatura permite identificar la falta de consenso sobre lo que supone la calidad en la educación, pues depende de quién la define, cómo y con cuáles criterios. La educación de personas adultas podría valorarse a partir de criterios ético-políticos, de sus propósitos y funciones, de la equidad en el acceso y en la oferta educativos, del currículo, los contenidos y planteamientos educativos, del desempeño de las y los formadores, del ambiente del trabajo educativo, del tipo de prácticas, de la gestión educativa, de las evaluaciones y/o de sus resultados, de la sostenibilidad y proyección de los aprendizajes, de la relación del proceso educativo con el entorno de las y los educandos, entre otros aspectos. Habría a su vez muchos criterios que considerar en cada uno de los rubros señalados, por ejemplo, respecto a criterios ético-políticos y de los propósitos y funciones de la educación podrían plantearse como parámetros para hablar de calidad educativa la inclusión de ejes como la interculturalidad, o de objetivos como el fortale-

* Universidad Pedagógica Nacional y Red EPJA.

cimiento de la autonomía individual, la identidad social, o el encuentro de la educación con el desarrollo social o con la economía.

Así, más que hacer una aseveración sobre la calidad en la educación de las personas jóvenes y adultas (EPJA), en la discusión que se llevó a cabo sobre los factores que inciden en dicha calidad se pudieron reconocer elementos, criterios y pautas para analizar ésta en los servicios educativos existentes y la manera de elevarla. Las ponencias presentadas en este panel sirven como insumos para reflexionar qué se puede y se quiere entender por “calidad” en la educación de las personas adultas en este país y en el momento en que nos encontramos.

Esta reflexión parte del reconocimiento de que existen elementos útiles o potenciales en los servicios educativos públicos de EPJA que están en marcha; sin embargo, se requiere mirar los muchos y muy diversos obstáculos de tipo político, financiero, administrativo, conceptual, metodológico y operativo, pues todos tienen implicaciones negativas tanto en la calidad de los servicios ofrecidos como en su cantidad o suficiencia.

Mientras la oferta no responda al número de personas adultas que requieren educación, mientras se continúe —vía políticas focalizadas—, excluyendo a sectores o grupos de edad o de zonas rurales de las oportunidades educativas, y mientras tampoco se garanticen oportunidades de uso, permanencia, egreso y pertinencia de la oferta educativa a toda la ciudadanía, los servicios públicos de EPJA seguirán siendo inequitativos; esta realidad nos lleva a cuestionar la calidad de este sistema en el país.

Urge además conocer y resolver los aspectos cualitativos de los servicios educativos vigentes. Las ponencias muestran que difícilmente puede pensarse que los procesos y programas educativos puestos en marcha para las personas jóvenes y adultas son de calidad, sea lo que ésta signifique. Incluso desde una visión de calidad limitada, la utilidad o pertinencia de los contenidos, las estrategias didácticas, los resultados obtenidos, los significados que se construyen respecto a la EPJA en los grupos de estudio o círculos de aprendizaje (o el nombre que tomen dichas instancias donde se ofrecen servicios educativos públicos) parecen ser irrelevantes o ineficaces. Al menos así es en términos de los resultados de aprendizaje o de adquisición y dominio de los conocimientos básicos, que son el propósito de la formación y del desarrollo de algunas capacidades y herramientas fundamentales.

Como quedó demostrado en el primer panel, un factor clave en la calidad del proceso educativo está asociado a la cualificación y a las condiciones de trabajo y laborales de quienes son responsables de la enseñanza. Las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas requieren de más y mejores herramientas para favorecer la educación. Aquí es importante recuperar otros factores y elementos asociados a la calidad que son responsabilidad de ellos y ellas, pero también, y sobre todo, de otros muchos actores vinculados a la educación, al desarrollo y a la política.

En el debate de este segundo panel se sostuvo la afirmación de que no se puede hablar de una educación de calidad si no se transforman las visiones que subyacen a las políticas gubernamentales y a los programas y procesos en que se concretan. La importancia de este aspecto radica en el hecho de que la manera de conceptualizar a los sujetos de la educación, de entender sus necesidades y de responder a ellas implica una cadena de acciones que benefician o, por el contrario, perjudican la educación para las personas adultas. El ejemplo más claro que sintetiza estas ideas lo podemos ver en la conceptualización de las y los educandos como sujetos de derechos, portadores de conocimientos

útiles y válidos *versus* la idea de las y los educandos como personas ignorantes, carentes, “rezagadas”. Nótese además que esta población ha sido excluida de la educación básica, lo cual denota el incumplimiento del Estado en garantizar sus derechos. Cada mirada da lugar a respuestas sustancialmente distintas en materia de EPJA: habrá propuestas de carácter remedial e inmediatista o, por el contrario, respuestas integrales, orientadas al desarrollo, que demandan procesos de largo tiempo. En la práctica éstas se traducirán en procesos y resultados diferentes, como se pudo constatar en los ejemplos tan dispares presentados en las ponencias: por un lado los servicios públicos y por otro los proyectos independientes impulsados por la sociedad civil.

La visión sobre los sujetos y sobre la educación es la base desde la cual se piensa la calidad, se diseñan políticas, proyectos y actividades, y se establecen parámetros para evaluarla. En este sentido, la revisión y actualización de los principios educativos parece clave para solucionar aspectos de la ineficacia existente en los programas públicos de EPJA. La idea sobre la función de la educación debe ampliarse; pensarla únicamente como el desarrollo de competencias para la movilidad social implica una visión limitada pues la educación básica, por sí sola, no puede mejorar las condiciones económicas de la población, ni es tampoco la dimensión económica la única que incide en las condiciones de vida de la gente. La función de la educación implica el mejoramiento de la calidad de vida como tal, incluyendo aspectos de ciudadanía, salud, medio ambiente, convivencia, empleabilidad, etc. La calidad de la educación debe responder a la inclusión de competencias laborales, pero también sociales, políticas y técnicas.

Otro eje de la discusión de la mesa fue que para que sea posible entender, y sobre todo proponer programas de calidad, debe reconocerse y atenderse de manera diferenciada a la diversidad de sujetos de la EPJA. Éstos conforman un enorme grupo sumamente heterogéneo, formado por mujeres y hombres en un rango de edad muy amplio —y que cada vez se amplía más—, de medios rurales y urbanos, de grupos indígenas y no indígenas, en situaciones laborales, académicas y de vida muy diversas. Algunos de ellos requieren ejercer su derecho a la educación básica, otros demandan servicios educativos de diverso tipo a lo largo de toda la vida. Los contextos personales, históricos y socioculturales de los que provienen son muy distintos. Sus deseos, expectativas, motivaciones, necesidades y sentidos son incommensurables. Es preciso conocer sus demandas y contar con programas educativos que sean pertinentes a cada grupo y también flexibles para que puedan adaptarse a las muchas especificidades requeridas. Sin esto no puede haber calidad.

La respuesta efectiva a tan grande diversidad de sujetos, y a sus siempre cambiantes necesidades estriba en ofrecer habilidades para el aprendizaje, herramientas que sirvan para resolver cualquier tipo de necesidad específica. Este es un punto que requiere más debate y reflexión pero la pregunta es qué se puede ofrecer a las personas jóvenes y adultas que cambian de lugar, de situación, de contextos, y por tanto de necesidades específicas; cómo tener una mirada más flexible y abierta sobre lo que necesitan, y sobre todo sobre cómo se interpretan esas necesidades.

Conocer tal multiplicidad de necesidades implicaría también interlocución con todos los grupos y sectores en cuestión, tarea que no puede ser responsabilidad de una sola instancia; es decir, la EPJA debería planearse como una política multisectorial e interinstitucional.

En la discusión se subrayó que entre los grupos que requieren una atención cada vez mayor están las mujeres, quienes conforman la mayor proporción de personas analfabetas

en el país. Ellas tienen experiencias de vida y de trabajo distintas a las de los hombres, lo cual supone también un diferente bagaje de conocimientos y habilidades con los que se enfrentan al proceso educativo (al menos en educación básica) y de ahí las diferencias en las posibilidades o en las formas de aprender, como lo evidencia Alicia Ávila en su ponencia. La calidad educativa supondría entonces, por un lado, responder a esos ritmos, estrategias o contenidos específicos cuyas particularidades imprimen su sello en el proceso educativo, pero también, y de manera central, coadyuvar a la transformación de la posición y condición social de las mujeres. De ahí que la pregunta que debemos plantearnos es ¿cómo ayuda la educación a las mujeres a salir de la exclusión?, ¿a enfrentar la desigualdad?, ¿cómo ayuda la educación a la sociedad para remontar la desigualdad?

Lo mismo sucede con otros grupos, como los indígenas —los más excluidos—, los jóvenes o las personas discapacitadas, quienes están en posiciones y condiciones específicas, con demandas particulares que deben ser respondidas, y con cuestionamientos para el resto de la sociedad que deben ser traducidos en términos educativos.

La calidad educativa se basa también en la capacidad de incorporar temas emergentes y urgentes de la agenda internacional, como pueden ser el desarrollo sustentable, las nuevas tecnologías, el combate de la violencia contra las mujeres, entre otros.

El tema del autodidactismo fue uno de los que se discutieron y sobre el cual quedan muchos aspectos que profundizar y debatir en torno a su calidad. Desde algunas ópticas, un modelo de alfabetización y educación básica basado en el autodidactismo es equivocado, pues hay investigaciones que demuestran que no hay experiencias previas ni condiciones cotidianas que habiliten a las personas a desarrollar un proceso autoeducativo de calidad, sobre todo en lo que respecta a algunos contenidos o disciplinas. Desde otras ópticas, es fundamental que los proyectos educativos partan de la idea de que las personas jóvenes y adultas tienen conocimientos relevantes y que pueden desarrollar capacidades de autoaprendizaje, por lo que hay que impulsar modelos basados en estos principios. La cuestión de la traducción de un principio de autoaprendizaje a la práctica diaria dentro de los grupos de estudio parece ser el punto de quiebre.

Todas estas ideas y análisis señalan que la reflexión en el ámbito de gobierno sobre la calidad educativa debe trascender el rendimiento escolar y la eficiencia en términos de certificación, pues en las políticas educativas gubernamentales el principal parámetro para valorar el desempeño de las instituciones de EPJA es el número de personas que reciben un certificado de educación básica. Este parámetro, sobra decirlo, no toma en cuenta los aspectos cualitativos de principios y del proceso educativo que, como fuera expresado en el debate, son fundamentales para analizar la calidad.

En este sentido se discutió si es posible resolver la tensión entre los requisitos de un proceso de gestión gubernamental basado en metas cuantificables y que debe atender a millones de personas, y los requisitos de un proceso educativo de calidad, es decir, adaptable, pertinente, significativo, etc. y evaluado también en términos cualitativos.

La solución de esta tensión no debe pensarse en abstracto sino en términos de la operación en una realidad tan compleja, y evitando simplismos que polaricen evaluaciones numéricas y/o cuantitativas y las de carácter cualitativo, pues ambas son fundamentales para evidenciar resultados. Todo parece indicar que bajo la lógica y modelos actuales de gestión no es posible solucionar la tensión por lo que la respuesta apunta, una vez más, a modificar cuestiones conceptuales o los modelos de gestión misma. Las políticas públicas deben ver al sujeto, a la diversidad de sujetos, y ponerlos en el centro de dichas políticas.

Un desafío en la hechura, gestión y evaluación de las políticas es establecer puentes entre aspectos micro y cuestiones locales o sectoriales, y los macro. Los mismos modelos e instrumentos de evaluación de las políticas y de sus resultados deberían ser adaptables para responder a las particularidades de cada programa, a múltiples visiones sobre lo que se debe evaluar, y cómo y por qué evaluar, a los muchos actores involucrados en el proceso educativo (educandos, formadores, instituciones, etc.) y a las necesidades de información de quienes toman decisiones en todos los niveles, no sólo en los niveles más altos, como sucede actualmente.

Otro reto para comprender, definir y elevar la calidad en la EPJA se refiere a la necesidad de más investigaciones, pero sobre todo, de la vinculación de los resultados de investigación con los programas, modelos y servicios educativos estatales, pues no se han recuperado de manera clara y suficiente los conocimientos aportados por investigaciones y evaluaciones realizadas desde otras experiencias en el campo de la EPJA. El quehacer investigativo debe apoyarse en soportes institucionales que representen financiamiento y otras condiciones para la investigación y el uso y aplicación de sus resultados.

Un punto más de la discusión fue cómo impulsar políticas educativas de EPJA de calidad a partir del reconocimiento, respaldo y financiamiento de los programas educativos que ofrecen organismos de la sociedad civil, universidades e instancias gubernamentales como del área de la salud, la participación social, el medio ambiente o desarrollo rural, entre otros. Esto se relaciona con la participación de diversos actores, tema del siguiente panel, pero se destaca aquí en relación con lo que dicha participación puede aportar en el incremento y fortalecimiento de los espacios y procesos de EPJA, de la relevancia y pertinencia de los programas educativos en su relación con espacios de desempeño personales como lo son el laboral, el social, el familiar, el comunitario, etcétera.

A manera de cierre, retomo las palabras de Alicia Ávila, quien mencionó que “hablar de la calidad de la educación es muy complicado, pero tendría que implicar que el centro de la educación de personas adultas es un lugar de encuentro, de respeto, de aprendizajes relevantes, un lugar donde se establecen vínculos de calidad, y donde se encuentran respuestas significativas para aquellas preguntas que se hacen las personas”.

En la plenaria se enfatizó que la calidad en la educación tiene que ver con el material, actividades y proceso didácticos del círculo de estudio; con la capacidad, estilo y recursos de la persona que lo coordina; con el ambiente y el espacio donde sucede el proceso educativo; con las condiciones del asesoramiento o formación; con la pertinencia y estructura del programa que se ofrece; con los resultados de los procesos de aprendizaje; con la manera en que se gestionan y evalúan los servicios; con los atributos de la educación; y también con el sistema y con las políticas estatales que establecen o no una serie de recursos políticos, económicos, administrativos, jurídicos y organizativos que impactan las posibilidades, modalidades y orientaciones de la educación y de su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Son muchos y de muy diversas dimensiones los factores que se deben considerar y trabajar para avanzar en la calidad de la EPJA en el país.

La discusión dejó claros los temas y rubros para seguir pensando la calidad, cómo definirla, cómo construirla en la agenda de la política pública, cómo abordarla en las instituciones y programas educativos, cómo concretarla en las prácticas cotidianas frente a las personas jóvenes y adultas que quieren educarse; y también algunas pistas para responder a esas preguntas.

Hablar de calidad, como referí al inicio, es difícil, pues depende sobre todo de quién la defina, cómo, desde dónde y para qué. Está claro que las expertas y expertos de esta mesa asumimos una posición explícita: pretendemos que la calidad se piense desde visiones y parámetros más amplios, vinculados a las miradas que prevalecen en el ámbito internacional en donde la educación de calidad para todas las personas es pensada y defendida como un derecho, es una herramienta para el mejoramiento de la calidad de vida, para el desarrollo personal y social, y se asume que la educación y el aprendizaje están (o deberían estar) presentes a lo largo, a lo ancho y a lo profundo de toda la vida por lo que no se olvida nunca su carácter integral, dinámico, complejo y humanizador.

EJE 3
GESTIÓN Y ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS,
ACTORES Y FINANCIAMIENTO PARA EL
DESARROLLO DE LA EPJA EN MÉXICO

BALANCE Y RESCATE DEL CONEVYT PROBLEMÁTICAS PRESUPUESTALES PARA LA EPJA

Luz María Castro Mussot*

El 22 de febrero de 2002 se da un paso importante para la educación de los jóvenes y adultos de México al crearse el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, CONEVYT. Es importante, porque esta iniciativa aparece dentro de un gobierno de cambio que trata de responder a las nuevas visiones y requerimientos educativos para las personas y el país, ubicados en un mundo moderno y globalizado, que ya extendió el concepto de alfabetización y educación básica de adultos hacia el de la “educación y aprendizaje a lo largo de la vida”.

Por ello, el CONEVYT nace con la misión principal de articular instrumentos e instituciones, principalmente las gubernamentales, que atienden y pueden incidir en la educación y capacitación de adultos, con una visión ampliada y eficaz, para hacerla coherente con los desafíos actuales.

¿Qué sucedió con el CONEVYT?

Es una instancia que ha tenido resultados. Sólo voy a destacar, entre otros, la realización de algunas investigaciones, estudios, materiales y publicaciones interesantes; el acercamiento con ciertos grupos empresariales, programas, dependencias y organizaciones, tales como Oportunidades y Sinacatri; así como la puesta en marcha y operación del portal educativo CONEVYT, en el cual se concretó la aplicación de las TICs en el aprendizaje de las personas, se vinculó la educación básica con la oferta del bachillerato a distancia del Colegio de Bachilleres (que ha apoyado a miles de personas tanto en México como en Estados Unidos), y se atiende a ciegos y débiles visuales a través de dichas tecnologías.

Pero como la intención de este panel va dirigida a buscar cómo mejorar y potenciar las posibilidades institucionales, voy a ser más crítica y propositiva, desde la cercanía que mi posición profesional me ha permitido.

* Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

El CONEVYT es creado como una comisión intersecretarial de carácter permanente y colegiado, para asesorar, apoyar técnicamente y coordinar el amplio campo, y en 2002, emite un ambicioso Programa de acción de mediano plazo centrado en la articulación de un Sistema nacional. ¿Qué sucedió? Que operativamente fue limitando su visión e influencia, y que no logró adquirir la dimensión esperada.

En principio, esto sucedió porque, si bien es difícil cualquier acción que tiende a coordinar actores y sectores múltiples, más compleja es la tarea si la instancia articuladora está ubicada dentro de una dependencia que tiene una misión acotada y una jerarquía relativa, como es el INEA. Sí, porque CONEVYT se ubicó dentro del INEA.

Así, sin restar importancia a las acciones y logros, tanto del INEA como del CONEVYT, la principal misión articuladora del Consejo se fue acotando hacia las necesidades operativas del Instituto y se fueron diluyendo otras posibilidades, visiones y acciones de amplio espectro.

Otro tipo de análisis con respecto al CONEVYT es su situación financiera, que resultó un tanto artificial. Solamente en los años 2002 y 2003 recibió asignación presupuestal (y dentro del presupuesto de INEA). Ésta se etiqueta para implantar, en el primer año, el nuevo proyecto de Plazas comunitarias (con una meta de 500 en el primer año y 308 en 2003) y no vuelve a contar con asignación visible de recursos para los siguientes años; situación que denota, nuevamente, que la misión articuladora del CONEVYT no fue apoyada financieramente. El Consejo nunca fue considerado como unidad programática responsable, no se le asignaron recursos para operar o incidir en las acciones de vinculación, y ha operado permanentemente con los recursos del INEA.

Haciendo un paréntesis, es necesario hacer notar que el campo de la EPJA ha presentado históricamente un financiamiento marginal con respecto al gasto educativo total, el cual, regularmente y salvo excepciones como la implantación de las plazas, año con año va en descenso. Y el ejemplo se puede observar con el gasto del Sistema INEA, que en 2003 representó solamente el 1.1% del total del gasto total educativo de SEP, y en 2008 descendió al 0.83%, es decir el 0.03% del PIB. Esto, sin considerar que aunque es un Sistema que hace un aporte significativo a la certificación total de la secundaria, tuvo que asumir al CONEVYT y recibe múltiples presiones para incrementar la atención y los resultados, sin considerar que está muy lejos del 3% del gasto que recomiendan los puntos de referencia internacionales (sólo para los programas alfabetizadores) y que requiere de inmediatas acciones de reingeniería y fortalecimiento institucional, porque, especialmente en materia educativa, no todo puede obtenerse de la solidaridad y la movilización social.

Regresando al CONEVYT, y en parte por las consideraciones mencionadas, hay que aceptar que el Consejo no pudo acercarse a lo prometido en materia de articulación, cuya meta para 2006 era contar con un Sistema articulado de toda la oferta del campo (que va más allá de la educación básica). Así, CONEVYT fue desdibujándose, hasta llegar a ser, el día de hoy, un nombre o marca que ayuda al INEA a relacionarse con empresarios, centros de trabajo, dependencias y programas, para incrementar la atención de los usuarios de la educación básica.

Como no voy a abordar el tema de la importancia de la articulación de esfuerzos y programas que inciden y potencian en la acción educadora del Estado, porque es el tema de los demás ponentes de este panel, directamente abro la cuestión de ¿qué se puede hacer con el CONEVYT?, y me permito apuntar algunas consideraciones y posibilidades:

1. Aún pensando que el Estado sólo asumiera el mandato constitucional de la educación básica para todos (en el que se ubican millones de jóvenes y adultos), es necesario contar con una instancia articuladora de mayores alcances que el INEA, para que la oferta educativa resulte atractiva a los intereses de los millones de personas en situación de rezago educativo.

Lo anterior porque este llamado rezago educativo es, en realidad, un amplísimo sector de diferentes edades y necesidades, cuyas circunstancias y expectativas no tienen similitud con las condiciones de los niños y niñas en edad escolar. Basta poner como ejemplo que las acciones alfabetizadoras de muchos de los países de Asia y el Pacífico, en este momento involucran hasta 17 agencias diferentes para impactar en la población objetivo. En resumen, aun para ofrecer la alfabetización y la educación básica de las personas jóvenes y adultas, conviene lograr el acompañamiento de una oferta de programas y servicios más plural a la actualmente lograda.

2. Si abrimos esta conveniencia hacia la situación y las necesidades del amplio campo de la educación y el “aprendizaje a lo largo de la vida”, podemos encontrar que en México hay muchos esfuerzos y recursos dedicados a ese ámbito, pero también, que una buena parte de ellos se encuentran poco identificados y evaluados. Por ello, si se quiere lograr efectividad y eficiencia de los recursos públicos, se hace necesaria la detección y revisión urgente de las ofertas y costos para medir su pertinencia, efecto y sentido, así como su relación costo/beneficio. En el estudio que el propio CONEVYT realizó para la OCDE sobre el campo del “aprendizaje a lo largo de la vida” en México, y que se encuentra en Internet, se puede apreciar que los servicios y costos del INEA resultaron de los más documentados, pero no así muchas otras acciones educativas y de capacitación para el trabajo, aun gubernamentales.

3. Por otra parte, si se requiere balancear coberturas y calidades para lograr equidad y efectividad, conviene contar con instrumentos y fondos directos para el fomento de estudios e investigaciones útiles, para el reconocimiento de prácticas exitosas, así como para el impulso y desarrollo de las opciones educadoras faltantes que tiendan al desarrollo de los sectores y regiones más deprimidos, si se acepta aplicar el enfoque de la “discriminación positiva” que organizaciones como la UNESCO y el Banco Mundial, recomiendan en estos días. Pareciera que esta función equilibradora de la oferta regional y comunitaria conviene ubicarla en una instancia que no tenga compromisos operativos.

4. Finalmente, si no ha resultado muy efectiva la figura de una comisión intersecretarial o la ubicación del CONEVYT, tal vez se debieran revisar otras posibilidades. Por ejemplo, su transformación en un consejo técnico plural de alto nivel, con recursos y operatividad propia, en el que puedan participar el propio INEA y otros actores e instancias de relevancia para el campo.

Ahora, el INEA y el CONEVYT son una misma dimensión. El INEA va cumpliendo su misión, en la medida de sus posibilidades. Para que el CONEVYT pueda cumplir la suya, habría que permitirle adquirir una dimensión propia.

Gasto en educación y PIB 2005-2008 (millones de pesos)

Precios corrientes

Año	Gasto educación básica INEA	Crecimiento	Gasto educación SEP	Crecimiento	PIB	Crecimiento	INEA vs Gasto en educación SEP	INEA vs PIB
2003	3,246	0	294,875	0	7,555,803	0	1.10	0.04
2004	3,090	-5	312,835	6	8,570,808	13	0.99	0.04
2005	3,091	0	345,604	10	9,230,402	8	0.89	0.03
2006	3,250	5	377,245	9	10,341,865	12	0.86	0.03
2007	3,369	4	411,839	9	11,177,530	8	0.82	0.03
2008	3,554	5	430,573	5	11,524,650	3	0.83	0.03

Precios constantes

Año	Gasto educación básica INEA ¹	Crecimiento	Gasto educación SEP ²	Crecimiento	PIB	Crecimiento	INEA vs Gasto en educación SEP	INEA vs PIB	INP ³
2003	3,034	0	275,594	0	7,061,762	0	1.10	0.04	1.07
2004	2,745	-10	277,952	1	7,615,112	8	0.99	0.04	1.13
2005	2,658	-3	297,163	7	7,936,649	4	0.89	0.03	1.16
2006	2,686	1	311,734	5	8,545,936	8	0.86	0.03	1.21
2007	2,683	0	327,991	9	8,901,859	4	0.82	0.03	1.26
2008	2,657	-1	321,897	5	8,615,852	-3	0.83	0.03	1.34

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Educación Pública. Gasto educativo nacional como porcentaje del Producto Interno Bruto (anualizado por trimestre) y porcentaje de participación por fuente de financiamiento 1990-2008 e INEA. Presupuesto autorizado 2003-2008.

1 Presupuesto autorizado.

2 Incluye los recursos de los ramos 11, 25 y los fondos para educación del ramo 33.

3 Índice Nacional de Precios.

EL POTENCIAL EXISTENTE EN MÉXICO PARA MEJORAR LA EPJA

Carlos Zarco Mera*

Agradezco la invitación a participar en esta reflexión colectiva sobre cómo fortalecer la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en México y me entusiasma especialmente que en este diálogo se involucre activamente la Cámara de Diputados.

Quiero compartir con ustedes, brevemente, siete puntos que, a mi entender, son básicos en una agenda de fortalecimiento de la EPJA.

Los siete puntos son: la política económica y la educación, el debate conceptual del campo, la calidad de las instituciones responsables, el rol de los educadores y educadoras de adultos, el potencial de la articulación con la sociedad civil, el uso de las nuevas tecnologías y el papel de los medios en este campo, y la investigación y la evaluación.

Primero, si no cambia la política económica en nuestro país, se continuará profundizando aún más la desigualdad y la pobreza y seguiremos teniendo una política social que, al final, termina administrando las carencias y no potenciando las capacidades de las personas sumidas en las dinámicas de la exclusión social. Éste es un presupuesto clave para pensar cualquier mejora en el sistema de EPJA y en el sistema educativo en general. En ese sentido, la EPJA tiene un problema de origen: cada año alrededor de 700 mil adolescentes y jóvenes abandonan la escuela o no tienen opciones para continuar su proceso educativo. Esa cantidad enorme se suma cada año a los 33 millones de personas mayores de 15 años que no tienen educación básica. En síntesis, ni la política económica ni la política educativa están garantizando una educación de calidad. La EPJA, en este contexto, no se puede pensar al margen de los enormes déficit de nuestro sistema educativo nacional y de la situación de pobreza que domina el panorama nacional. Y en ese contexto más amplio se entiende que la EPJA tenga un carácter marginal.

Segundo punto, el alcance conceptual del campo conocido como EPJA. Si bien sigue siendo un debate abierto y en permanente construcción, hay tres elementos que me parecen definitivos para acotar nuestro ámbito de reflexión y de trabajo educativo y para actualizar el marco normativo. El primer elemento tiene que ver con la superación en el plano conceptual de la comprensión de la EPJA como una educación compensatoria orientada sólo

* Rostros y Voces, y Oxfam México.

al rezago educativo. Aunque, como siempre, la práctica va atrás de nuestras reflexiones y objetivos. El segundo elemento que se busca acotar es el de la definición de la EPJA como educación para la vida y el trabajo. Pensando en los jóvenes y adultos a los que se quiere servir educativamente, el trabajo es un área fundamental; no sólo como capacitación laboral en su sentido más clásico o ligado a un empleo, sino como educación vinculada a los esfuerzos colectivos para emprender empresas sociales, o sea, actividades económicas rentables, ya sea de producción, de comercialización o de servicios, que junto con la generación de ingresos, desarrolle conocimientos y habilidades gracias al proceso educativo. En cuanto a la educación llamada para la vida estaría orientada a aquellos campos temáticos que acompañen el ejercicio de la ciudadanía de las personas jóvenes y adultas.

En esa lógica nació el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT), una propuesta que se gestó en el año 2000 en la perspectiva del primer gobierno de la alternancia y que buscaba articular los diversos esfuerzos de EPJA que se hacen dentro de la administración pública. Lamentablemente, como en muchas otras cosas, el CONEVYT quedó más en una intención y un membrete que en una realidad.

Este tema del trabajo y la ciudadanía, que son dos pilares en la EPJA, tienen un anclaje en la realidad de nuestro país y eso significa que la población de este campo educativo son fundamentalmente los pobres, aquellos millones de personas que no tienen oportunidades para ejercer sus derechos plenamente, de ahí que la EPJA, aunque tendría una perspectiva de atención y de oportunidades de educación para todas las personas adultas, tiene que enfocarse principalmente a los jóvenes de las ciudades que no continuaron su proceso escolar, a las mujeres y hombres de comunidades indígenas y a las mujeres de comunidades urbanas y rurales que viven, además de la pobreza, la subordinación por ser mujeres.

Eso nos lleva al tercer elemento de la perspectiva conceptual que estamos comentando: la EPJA debe incorporar un enfoque intercultural, intergeneracional y de equidad de género. En este sentido ya hay muchas propuestas y experiencias que están atendiendo estas perspectivas; en términos conceptuales falta integrarlas de manera más clara a las políticas y contenidos de la EPJA.

Tercer punto. El andamiaje institucional de la EPJA. Para que el Estado sea útil necesita ser eficaz y transparente; orientado por la justicia y el derecho. Eso implica que las instituciones encargadas de la EPJA en nuestro país se destaquen por su calidad, porque no están haciendo un favor, ni ofreciendo un servicio, están garantizando un derecho. No hay que abundar mucho para constatar y argumentar que el Estado mexicano no está cumpliendo con su responsabilidad; antes bien, está sumido en procesos alarmantes de deterioro, por ello es muy difícil que aspiremos a mejoras en la EPJA al margen de esta situación que afecta la calidad y viabilidad de nuestro sistema político. Pero, yéndonos a cuestiones más inmediatas, es importante que en el campo específico que compete al INEA y al CREFAL, que son las dos instituciones directamente vinculadas al tema, se mejore sustantivamente la visión y el desempeño. Para empezar hay que establecer un procedimiento profesional e imparcial para nombrar a sus directivos; ya no pueden ser cargos que se otorgan sólo por razones de partido político. Y hay que establecer mecanismos regulares de rendición de cuentas, siempre en el ánimo de mejorar las políticas y programas.

El cuarto punto refiere al rol de las educadoras y educadores que trabajan con las personas jóvenes y adultas para apoyarles en sus procesos de aprendizaje. A propósito de la reunión que hoy nos convoca, hay una iniciativa de ley que busca reforzar ese rol y abrir el camino para la profesionalización de esa labor. Hasta ahora, como sabemos, “las maestras

y maestros” de la EPJA no tienen condiciones para desarrollar su labor de manera profesional, tanto por la falta de salarios como por la ausencia de programas regulares de formación y de actualización. Y eso violenta el espíritu de la Ley General de Educación que plantea el derecho de las y los educadores a un salario que les permita tener una vida digna y poder dedicarse de tiempo completo a su labor pedagógica. Eso no se cumple en el caso del magisterio en la educación básica y es simplemente inexistente en el caso de la EPJA.

El quinto punto es complementario del anterior; la institucionalidad de la EPJA funcionará mejor si desarrolla una relación de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas están las organizaciones civiles, las universidades y las organizaciones del sector privado dedicadas al trabajo social. En la sociedad mexicana hay una enorme riqueza de experiencias y prácticas que deben ser promovidas, visibilizadas y recuperadas para enriquecer la política pública. La EPJA ha sido un componente clave de muchas experiencias de organización local, de cooperativas, de grupos de mujeres, de trabajo cultural. Desaprovechar esa experiencia empobrece las políticas de las instituciones. El INEA como organismo rector de las políticas de EPJA, no debe meterse a la ejecución de las mismas, para ello puede y debe recurrir a las organizaciones de la sociedad; buscando sinergias que enriquezcan el alcance de las metas. Con todo el potencial de las organizaciones se puede enfrentar con mucha mayor contundencia el rezago educativo. Ello implicaría actualizar políticas de canalización de recursos, de capacitación y de certificación de conocimientos.

El sexto punto refiere a un mayor y mejor uso de las nuevas tecnologías y los medios de comunicación. En general en la educación, y particularmente en la EPJA, tenemos ahí un enorme potencial para estimular la participación de los jóvenes, para tener un mayor alcance y para empoderar a las comunidades y personas a través del acceso a la información y la comunicación que facilitan esas nuevas tecnologías. Ya existen estudios que nos advierten sobre diversas cosas a tomar en cuenta para no pensar que una computadora en un salón de trabajo lo resuelve todo; pero es claro que ahí tenemos un medio que podría potenciar enormemente el trabajo en la EPJA. También hay que reconocer que el esfuerzo del INEA para instalar plazas comunitarias tenía esta intención. Con esos antecedentes se puede elaborar una política mucho más ambiciosa. Y seguramente es un campo en el que el sector privado puede jugar un rol de colaboración. En esta línea coloco el reto de involucrar a los medios de comunicación masiva en el apoyo a la EPJA; sólo con que los partidos políticos y el IFE nos dieran 1% de sus tiempos para propaganda electoral, se empezaría a notar la diferencia en cuanto a tener acceso para elaborar programas dirigidos a las personas jóvenes y adultas, en un formato sugerente. Pero ello requeriría de un Estado realmente comprometido con la educación y no subyugado por el poder de los monopolios de la comunicación.

El séptimo y último punto tiene que ver con la importancia de la investigación y la evaluación para la calidad de las políticas y programas de la EPJA. Sin esos componentes no hay condiciones para valorar resultados ni la consistencia de los procesos educativos. Como sabemos, en México, hay muy poca investigación en este campo y muy poca inversión. El vínculo con las universidades es casi simbólico. Tenemos el privilegio de tener una universidad como la UPN que podría ser un componente natural de la EPJA y se subutiliza. México tiene la infraestructura y el personal académico para estimular mucho más este campo educativo y ello supondría, con base en una agenda de temas prioritarios, desencadenar alianzas que nos permitan reconocer los avances y problemas, como base para el relanzamiento de la EPJA. Ésta, por sí misma, no va a resolver la pobreza, pero sin ella no será posible resolverla.

En síntesis, es fundamental que el Poder Legislativo se involucre más en el fortalecimiento del andamiaje legal para impulsar políticas que dignifiquen a la EPJA y activen el potencial educativo que, articulado a los conocimientos y experiencias de las personas jóvenes y adultas, haría una diferencia clara en el futuro de millones de personas que están atrapadas en el círculo de la exclusión social. Pero, más que legislativo, estamos ante un problema del Poder Ejecutivo; en principio se cuenta con elementos para hacer mucho más con lo poco que se tiene. Pero para ello, hay que activar, como he señalado, la energía social del país y empezar a ser más exigentes en los perfiles y competencias de quienes tienen la responsabilidad de dirigir las instituciones con que contamos para esta labor.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y FINANCIAMIENTO PARA LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS

Víctor Manuel Lizárraga Peraza*

Quisiera comenzar agradeciendo a todos sus intervenciones y comentarles que soy, orgullosamente, profesor de primaria, y tuve la oportunidad de laborar desde el nivel de primero de primaria hasta nivel superior.

El propósito de participar en este encuentro es señalar algunos puntos de vista con respecto a la educación para las personas adultas, específicamente en cuanto a la problemática derivada del insuficiente presupuesto para la atención de este sector; el tema del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y la estrategia para mejorar la gestión de los servicios.

Tengo la firme convicción de que la educación de los jóvenes y adultos en situación de rezago merece ocupar el centro de las prioridades nacionales en la materia, tanto de los poderes públicos como de las instituciones competentes. Enfrentar este reto, y hacerlo con una visión patriótica, permitiría dar pasos muy firmes hacia la consecución de los objetivos apremiantes relativos al desarrollo, inaplazable ya, de la población mexicana.

He de reconocer ampliamente el interés que está depositando en el tema de la educación de personas jóvenes y adultas la coordinación del área de equidad social del Grupo Parlamentario del PRD, donde la diputada Holly Matus juega un papel preponderante. Este desafío educativo nos conmina a llevar a cabo acciones orientadas al desarrollo de México a través del fortalecimiento de las instituciones encargadas de la educación de los jóvenes y adultos que demandan sus servicios.

En un principio desarrollé un trabajo más amplio, pero debido a las limitaciones de tiempo lo ajusté a una serie de considerandos que derivan en algunas propuestas.

Considerandos

Un objetivo nacional fundamental es reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades, así como la ampliación de capacidades para todos los mexicanos

* Cámara de Diputados LX Legislatura.

a través de una mayor cobertura educativa con calidad, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia. Este objetivo incluye, desde luego, la educación para jóvenes y adultos que no han concluido su educación básica, a efecto de formar ciudadanos con las destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo; la prestación del servicio educativo para jóvenes y adultos en nuestro país adolece de una diversidad de problemas, tanto económicos como culturales, étnicos, geográficos y políticos, que hay que tomar como base o como indicadores para establecer planes, programas y líneas de acción y de trabajo.

Dentro del mismo apartado de considerandos quisiera agregar que existen millones de connacionales que se encuentran en rezago educativo y que con toda certeza se han abordado en las reglas de operación del INEA 2009; para el año 2009 habrá 33.4 millones de jóvenes y adultos en esta situación, distribuidos de la siguiente manera: 5.9 millones de personas que no saben leer y escribir; 10.1 millones de personas sin primaria terminada y 17.4 millones de personas sin secundaria terminada.

Estos datos nos permiten apreciar la dimensión social que tiene este rubro en nuestro país; con esta realidad tan cruda es aún más grande la necesidad de una política pública con inteligencia en sus miras, en sus objetivos, en sus definiciones, pero, fundamentalmente, en su forma de aplicación.

Uno de los grandes problemas que enfrenta el país, y sobre todo el sistema educativo nacional, es que se presentan algunos programas y proyectos extraordinarios en cuanto a su definición, en teoría, pero el problema es que chocan con la realidad: la de los jóvenes y adultos que se encuentran en rezago educativo porque se enfrentan a problemas económicos, culturales, étnicos, geográficos y políticos que inciden de una manera muy directa para que estos grandes problemas persistan.

El desafío que tiene el INEA, incluyendo las propias delegaciones y las instituciones estatales, a efecto de atender el rezago educativo, es enorme, titánico. Esto se debe a que el sistema educativo nacional cuenta para la prestación de los servicios a la población joven y adulta con las siguientes figuras operativas: 75 mil 633 asesores y 5 mil 448 técnicos docentes y con las siguientes unidades institucionales: 442 coordinadores de zona; 2 mil 276 plazas comunitarias y 131 mil 37 círculos de estudio, además de 23 mil 207 puntos de encuentro para enfrentar el reto mayúsculo de atender a más de 33.4 millones de jóvenes y adultos en rezago.

En los últimos tres años los resultados de la prestación del servicio educativo para los jóvenes y adultos en el país no han impactado positivamente en el abatimiento del rezago educativo debido al tamaño del reto, como lo describíamos en los números, y a los recursos financieros destinados al INEA. Para ilustrar lo anterior, de acuerdo con los datos aportados por el INEGI en el 2005, tenemos que los estados con mayor rezago en el país son Chiapas, con 1 millón 794 mil 571 personas mayores de 15 años en esa situación; Oaxaca, con 1 millón 397 mil 46; Michoacán, con 1 millón 582 mil 258; Guanajuato, con 1 millón 903 mil 731; y Zacatecas, con 506 mil 244. El estado que yo represento en la Cámara, que es Baja California Sur, oscila entre 12 o 13 mil personas en rezago. En verdad no es un número muy alto el de las personas mayores de 15 años que no saben leer y escribir, pero para una entidad federativa que apenas rebasa los 550 mil habitantes, en verdad que sí es significativo.

Por otro lado, los institutos estatales están muy restringidos en tanto que los recursos con los que cuentan son exiguos, se programan año con año y, lo más grave, el

mayor porcentaje se lo lleva el capítulo mil. Esta es una realidad que debería reconocer la propia Secretaría de Educación Pública y el Gobierno federal y representa una importante limitación respecto de la prestación de servicios a un mayor número de jóvenes y adultos.

Dado que operan en estas condiciones, los institutos estatales y delegaciones del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en los estados viven una preocupación permanente por su corresponsabilidad y porque cada año se cuenta con los mismos recursos para atender a un universo poblacional muy numeroso.

Propuestas

De estos considerandos deduzco algunas propuestas que quiero compartir con ustedes. En primer lugar, la educación para jóvenes y adultos debe formar parte de la agenda nacional como una política de Estado. En una segunda expresión —y esto le compete a la Cámara de Diputados—, es necesario que al interior de la Cámara de Diputados se incremente el presupuesto destinado a la atención de los jóvenes y adultos en rezago educativo hasta alcanzar un punto porcentual del producto interno bruto del país. Escuché, en propuestas anteriores, que se plantean tres puntos, pero tomando en cuenta la situación objetiva del país, si alcanzáramos mínimamente un punto del producto interno bruto y contáramos con programas y esquemas de trabajo muy bien definidos en las entidades federativas, tomando en cuenta las variaciones que hay en las regiones y microrregiones; pero, sobre todo, si definiéramos objetivos y metas muy claras, probablemente se podría atender a esa población que es tan vulnerable.

Además, se requiere que las zonas de mayor marginalidad dispongan de mayores recursos. Si vamos a hablar de equidad, pues obviamente que no se trata de hacer una distribución igual, sino que hay que atender a los que en este caso están en una expresión marginal. Esto como una medida preventiva para evitar la deserción escolar formal y la incorporación temprana a la esfera laboral de niños y jóvenes que no han concluido su educación básica. Es necesario también que se le dé la importancia debida a los institutos o delegaciones; he tenido la oportunidad de conocer algunos lugares donde se imparte educación a jóvenes y adultos en rezago educativo y dan lástima; ya desde el mismo coordinador de zona y los demás prestadores del servicio en las zonas y lugares donde se requieren se tienen condiciones nada optimistas o propositivas. Siendo así, creo que bien valdría la pena iniciar la lucha al interior de la Cámara de Diputados, porque hay que tener presente que aquí es donde se distribuyen los recursos. Reconozco que es una asignatura pendiente que tenemos con el INEA.

Otro punto que es muy importante abordar es que al INEA se le permita promocionar, en los tiempos gubernamentales de radio y televisión, de manera permanente, sus servicios educativos.

Concluiría con la propuesta de que al INEA se le dote de plantilla para contratar a los profesionales de la educación egresados de la licenciatura de educación para adultos, ofertada por la Universidad Pedagógica Nacional, Ajusco, y por algunas entidades del país. Es una acción que se debe emprender, sobre todo porque en la medida en que se incorpore a esta tarea gente que tenga esa formación profesional, el impacto de su trabajo, pero sobre todo los resultados, los productos y las metas a las que se pretende llegar ante el enorme reto que tiene el Instituto, serán mucho más productivos y efectivos.

Algo muy importante también es que los programas que establecen tanto el Instituto como la propia Secretaría de Educación Pública, se deben definir con base en líneas y acciones de trabajo que eviten la simulación, la rutina y la improvisación; esto tendrá un enorme efecto en los 10 resultados finales del trabajo que le corresponden a la Secretaría de Educación Pública y, en ese apartado, al INEA.

Concluiría haciendo el siguiente señalamiento. Hoy por la mañana, en la inauguración del evento, me llamó la atención que en este trabajo y en la propia jornada participan mayoritariamente mujeres. El registro de los ponentes —nueve compañeras y cuatro compañeros— nos da una idea clara de que con ustedes, con las mujeres, se puede desarrollar de una manera más determinante, más intensiva, el trabajo que hay que llevar a cabo para enfrentar el reto que tiene el Instituto; quiero dejarles, por tanto, la encomienda de defender con pasión, con entrega, con responsabilidad, con alteza de miras, con responsabilidad cívica, la educación pública de este país. Trabajar con jóvenes y adultos en rezago educativo honra la defensa de la educación pública.

EL PRESUPUESTO FEDERAL DE LA EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS*

María Esther Ibarra Rosales**

Introducción

El presupuesto constituye el principal instrumento de gestión del Estado y representa financieramente las políticas públicas y los programas destinados a atender las necesidades de la ciudadanía o modificar aquellas situaciones negativas de determinados sectores sociales.

En México, el presupuesto está legislado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación, como una función concurrente de los tres órdenes de gobierno, esto es, la federación, los gobiernos estatales y los municipales.

Además, en la citada ley está establecido que el monto anual que esos tres ámbitos de gobierno deben destinar al gasto en educación, no podrá ser menor a 8 % del producto interno bruto del país, procurando en todo tiempo fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.¹

En términos generales, el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo son los principales actores responsables del presupuesto. El primero lo elabora y ejecuta, en tanto que el segundo lo revisa, modifica —según sea el caso— y aprueba.² Estas facultades legislativas, sin embargo, están supeditadas o limitadas a ejercerlas sobre la propuesta presupuestal formulada por el gobernante en turno.

-
- 1) Al respecto véase el primer párrafo del artículo 25 y segundo párrafo del artículo 27 de la Ley General de Educación.
 - 2) Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009, fracción IV del artículo 74.

* En la administración pública el término que se utiliza es el de “educación de adultos”. Sin embargo, la propia Ley General de Educación establece el concepto de educación para jóvenes y adultos. Por ello, en este trabajo se adopta el concepto educación para personas jóvenes y adultas (EPJA).

** Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática Cámara de Diputados LX Legislatura.

Por todo lo anterior, en este trabajo se analiza el presupuesto federal destinado a la educación para personas jóvenes y adultas (en adelante EPJA), basado en los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 (en adelante PEF 2009), así como en sus variaciones con respecto al año anterior, las modificaciones realizadas y aprobadas por la Cámara de Diputados y el objeto del destino del gasto.

El presupuesto educativo para personas jóvenes y adultas

Una de las cuestiones centrales en el análisis del presupuesto es evaluar o determinar el impacto de la aplicación de los recursos, a través de la construcción de indicadores. Este trabajo no tiene ese propósito, pero las cifras oficiales reconocen que 33.4 millones de mexicanos de 15 años de edad o más no han cursado o concluido su educación primaria y secundaria.

Este número de mexicanos es el rezago educativo, que representa 44.7% de la población total del país en ese rango de edad.³ Empero, se estima que al cierre de 2007, cuatro grupos de edad entre los 15 y los 64 años de edad engloban a 22.3 millones de personas que representan 66.9% del total de rezago educativo nacional.

El rezago educativo comprende:⁴

- 5.9 millones de personas que no saben leer y escribir (analfabetas) (7.8%)
- 10.1 millones sin primaria terminada (13.3%)
- 17.4 millones sin secundaria terminada (22.9%)

Adicionalmente, cada año alrededor de 715 mil jóvenes incrementan el rezago educativo, sobre todo quienes están en edad de cursar la secundaria. Es así que en el XII Censo General de Población y Vivienda del 2005, el rezago educativo era de 30.1 millones de personas, de las cuales 14.5 millones carecían de educación secundaria completa.

A partir de estos datos, se pueden plantear algunas preguntas: ¿son suficientes los recursos asignados? Es decir, ¿el presupuesto incide o explica el incremento del rezago educativo? ¿El problema es su aplicación, es decir, el objetivo y destino del gasto? ¿Ha habido desatención financiera para la educación de jóvenes y adultos?

Dada la dimensión del rezago educativo, la respuesta no puede ser unívoca, ni tiene centralidad exclusiva en la cuestión presupuestal, sino también en otras cuestiones de política pública; pero la asignación de recursos es un elemento sustancial que impacta en la implementación y en los resultados de una política pública.

El análisis de los recursos destinados a la EPJA permite cuestionar si son o no insuficientes por varias razones, pero hay una fundamental: la cifra de 33.4 millones de personas

3) Estimaciones del INEA al 31 de diciembre de 2007, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2005, INEGI. Secretaría de Educación Pública, Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión, Subdirección de Información y Calidad, Departamento de Prospectiva e Información Externa.

4) Acuerdo número 452 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2008.

en rezago educativo es ligeramente incluso mayor a la de la población escolar atendida en el sistema educativo mexicano, cuya matrícula en el ciclo escolar 2007-2008 fue de 33,3 millones de escolares.⁵

Ahora bien, este dato permite fundamentar que existe una insuficiencia presupuestaria para la EPJA, o cuando menos no es la pertinente aun cuando año con año los recursos han sido incrementados. Una variable a considerar en torno al presupuesto destinado a ese servicio educativo es la población actualmente atendida que asciende a 2.9 millones de personas. Como se aprecia en el cuadro de la página siguiente, en 2009 el presupuesto no sólo fue incrementado con respecto a 2008, sino también tuvo una asignación adicional con relación a la propuesta presupuestal del Ejecutivo Federal, de tal suerte que, en 2009 el Gobierno federal propuso destinar 6 mil 391 millones de pesos a la EPJA. Este monto, en comparación con el aprobado en 2008 de 6 mil millones de pesos, implicaba un aumento nominal de 390 millones de pesos y porcentual de 6.5%. En el curso de las negociaciones del PEF 2009, la Cámara de Diputados aprobó recursos adicionales por 135 millones de pesos asignados al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En consecuencia, el presupuesto de 2009 representa un aumento nominal de 508 millones 900 mil pesos, con relación al de 2008 (8.5%, en términos porcentuales).

Ahora bien, el presupuesto de la EPJA está concentrado prácticamente en dos dependencias de la Secretaría de Educación Pública (SEP) —el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)⁶ y la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT)— y en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). A través de este fondo, se canalizan los recursos a los gobiernos estatales a los cuales se les transfirieron los servicios de educación de adultos en el proceso de descentralización educativa.

5) Segundo Informe de Gobierno, 2008.

6) El INEA atiende a personas mayores de 15 años que por alguna situación no tuvieron la oportunidad de aprender a leer o a escribir, y prepara a quienes no han concluido su primaria o secundaria.

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 Niveles educativos (millones de pesos)

	PEF 2008 Aprobado	Proyecto PEF 2009	PEF 09 Aprobado	Diferencia nominal			Varia- ción porcen- tual %	Varia- ción porcen- tual %
				PPEF 09/ PEF 08	PEF 09/ PPEF 09	PEF 09/ PEF 08		
Educación	403,615.40	440,935.70	455,542.80	37,320.30	14,607.10	51,927.40	9.2%	12.9%
Educación Básica	244,813.10	264,082.60	265,941.40	19,269.50	1,858.80	21,128.30	7.9%	8.6%
Educación Media Superior	46,446.70	49,110.30	51,955.00	2,663.60	2,844.70	5,508.30	5.7%	11.9%
Educación Superior	62,385.70	64,990.00	71,577.80	2,604.30	6,587.80	9,192.10	4.2%	14.7%
Posgrado	4,465.60	4,736.10	4,825.70	270.50	89.60	360.10	6.1%	8.1%
Educación para adultos	6,001.40	6,391.40	6,510.30	390.00	118.90	508.90	6.5%	8.5%
Cultura	9,900.20	10,909.70	12,949.40	1,009.50	2,039.70	3,049.20	10.2%	30.8%
Deporte	1,518.30	1,948.60	3,445.10	430.30	1,496.50	1,926.80	28.3%	126.9%
Apoyo en servicios concurren- tes	19,488.30	25,470.60	24,859.00	5,982.30	-611.60	5,370.70	30.7%	27.6%
Otros servicios educativos y actividades inherentes	8,596.20	13,296.30	13,479.10	4,700.10	182.80	4,882.90	54.7%	56.8%

Fuente: Elaboración propia con base en: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Análisis de las Funciones y Subfunciones del Gasto Programable (neto);* Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, Análisis de las Funciones y Subfunciones del Gasto Programable (neto).*

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

*_/ Para la consolidación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 se excluyen las aportaciones ISSSTE.

*_/ Para la consolidación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 se excluyen las aportaciones ISSSTE.

Recursos Federales para la Educación de Personas Adultas, 2009 (miles de pesos)

Unidad responsable / Programas	PEF 2008 aprobado	Proyectos PEF 2009	PEF 2009 aprobado	Var. nom. Proyecto PEF 09/ PEF 08	Var. nom. PEF 09/ Proyecto PEF 09	Var. nom. PEF 09 / PEF 08
Totales	5,527,116,283	5,851,937,934	5,970,661,112	324,821,651	118,723,178	443,544,829
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	1,915,482,133	1,964,302,507	2,095,901,745	48,820,374	131,599,238	180,419,612
Atención a la Demanda de Educación de Adultos	423,469,989	1,671,209,093	1,804,968,497	1,247,739,104	133,759,404	1,381,498,508
Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	792,542,680	136,826,157	136,826,157	-655,716,523	0.0	-655,716,523
Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo	1,973,342,895	2,123,225,653	2,110,349,593	149,882,758	-12,876,060	137,006,698
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Educación de Adultos)	1,638,291,255	1,764,409,774	1,764,409,774	126,118,519	0.0	126,118,519

Fuente: Elaboración propia con base en: Presupuestos de Egresos de la Federación 2008 y 2009. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2009.

Nota: Los montos totales corresponden a las dos dependencias y al FAETA, por lo cual no coinciden con el monto total del presupuesto de Educación de Adultos del primer cuadro.

Como se constata en el cuadro, las dos dependencias de la SEP y el FAETA, así como los programas de EPJA registran incrementos con respecto a los recursos del 2008, no obstante algunas reducciones.

Al margen de lo anterior, de acuerdo con el PEF 2009, los recursos del INEA ascienden a 2 mil 095 millones 901 mil pesos, que en relación a 2008 representan un aumento nominal de 180 millones 419 mil 612 pesos. Al igual que en años anteriores, el INEA también se vio favorecido en el curso de las negociaciones del PEF 2009, pues el Ejecutivo Federal proponía recursos por 1 mil 964 millones 302 mil 507 pesos, pero la Cámara de Diputados le otorgó el aumento mencionado con anterioridad de 135 millones de pesos.

Los recursos del INEA⁷ son para el funcionamiento de sus oficinas centrales en la Ciudad de México, la operación del programa Atención a la Demanda de Educación de Adultos y del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT). Hasta el

7) De acuerdo con su página web, los recursos del INEA también se destinan para la producción de los materiales nacionales y para la operación de las delegaciones del Distrito Federal y Nuevo León, entidades en las que no se ha fijado fecha para firmar el Convenio de Coordinación para su descentralización.

2008, en el presupuesto federal aparecía el programa Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT).

En el caso del programa Atención a la Demanda de Educación de Adultos llama la atención el incremento propuesto por el Ejecutivo Federal por más de 1,247 millones de pesos, con respecto a 2008.

Aun cuando los recursos han venido creciendo, en materia presupuestal una primera aproximación sobre las implicaciones del presupuesto y los negativos resultados para abatir el rezago educativo de las personas jóvenes y adultas radica en la asignación y distribución de los recursos financieros.

Opacidad e inequidad del presupuesto

La insuficiencia presupuestal no es el único problema. La desagregación del presupuesto para EPJA aporta otro elemento que contribuye negativamente, en parte, a la catástrofe del actual rezago educativo, esto es, la opacidad e inequidad en la asignación y distribución de los recursos, lo cual en términos de política pública repercute en la implementación y, por tanto, en los resultados de los programas.

Un primer ejemplo de la opacidad o poca claridad en la distribución del presupuesto es la reducción a los recursos destinados a la DGCFT, que tuvo un decremento de 12.8 millones de pesos con relación a la propuesta presupuestal enviada por el Ejecutivo Federal, es decir, en el presupuesto aprobado resultó con menores recursos. Otro, es la magnitud del incremento al programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos, con un aumento de más de 1 mil 381 millones de pesos con relación al aprobado en 2008. (Véase cuadro de Recursos Federales para la EPJA).

Esto tiene incidencia de política pública, pues necesariamente impactan en las metas y los objetivos de los programas que esa dependencia y el programa tienen planteados para atender el rezago educativo.

Un elemento más de la opacidad en el manejo de presupuesto se ubica en los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados para el programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos, pues las cifras oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público registran que el monto aprobado para 2009 es 6 mil 510 millones 300 mil pesos, que en comparación con el presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal representa un aumento nominal de 118 millones 900 mil pesos, cuando los recursos adicionales aprobados por los legisladores fueron por 135 millones. La totalidad de este monto no se ve reflejado ni en el presupuesto del INEA ni en el del programa. En otras palabras, faltan cerca de 16 millones de pesos adicionales otorgados por los diputados.

A la opacidad del presupuesto se suma el problema de cómo o en qué se gastan los recursos. Baste como ejemplo el análisis del presupuesto del INEA. La desagregación por partidas u objeto del gasto da cuenta que un alto porcentaje de los recursos se destina a aspectos que poco o nada tienen relación con acciones que pudieran incidir en las necesidades educativas o bien, se compactan recursos con actividades burocráticas y de gran opacidad. Tan sólo 10 partidas con las características mencionadas absorben el 41.3% del presupuesto del INEA.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 2009

Partida / Conceptos 2009	PEF 2009 aprobado	% Presupuesto total
Presupuesto Total INEA	2,095,901,745	100%
Total Conceptos	865,898,312	41.3%
1507 Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo	36,345,522	
1509 Compensación garantizada	53,277,246	
2100 Materiales y útiles de administración y de enseñanza	235,199,628	
2600 Combustibles, lubricantes y aditivos	88,222,586	
2602 Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos	30,178,873	
3200 Servicios de arrendamiento	150,970,417	
3300 Asesorías, consultorías, servicios informáticos, estudios e investigaciones y otros servicios	30,724,946	
3400 Servicios comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes	114,164,492	
3800 Servicios oficiales	100,683,958	
5300 Vehículos y equipo de transporte	26,130,644	

Fuente: Elaboración propia con base en: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009.

Como se puede apreciar en el cuadro hay dos partidas similares para combustibles, lubricantes y aditivos, cuyo monto de ambas asciende a 118 millones de pesos, sin incluir otros 26.1 millones de pesos para vehículos y equipo de transporte. En contrapartida los recursos para materiales de enseñanza están comprendidos en una partida compactada por poco más de 235 millones de pesos, en la cual están incluidos los materiales y útiles de administración.

Con más de 100 millones de pesos, la partida denominada *Servicios oficiales* prácticamente es para pago de viajes, viáticos y gastos de alimentación y ceremoniales de funcionarios, entre otros de esta naturaleza.⁸

Un aspecto central de la actual problemática de la EPJA son los bajos salarios que percibe el personal encargado de prestar directamente el servicio educativo (educadores, instructores y asesores), que en 2009 están sujetos a una situación más endeble al compactarse la partida presupuestal de sus emolumentos o “gratificaciones”, como las denomina la autoridad educativa.

Hasta 2008, la partida se denominaba “Transferencia para apoyo a voluntarios en programas sociales”, pero en 2009 se compactó en la partida “Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria”. Este cambio en la estructura presupuestal impactará negativamente en las “gratificaciones”, pues el monto de 2009 es el mismo que el de 2008, esto es, 698 millones 100 mil pesos; pero se podrán utilizar también para el pago de otras actividades que no son específicamente la EPJA.

Cabe aclarar que se incluyó la partida 1507 (Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo), pues llama la atención el monto asignado, dado los bajos salarios de los educadores, que además no tienen una relación laboral con el INEA.

Con anterioridad se comentó que en el PEF 2009 no aparece ya como tal el programa MEVYT con recursos asignados, pues el monto por 136.8 millones de pesos es para el Apoyo del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo. Todo parece indicar que la reducción de 655.7 millones de pesos al MEVYT fueron traspasados al programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos. En términos de política pública, esa modificación también tiene repercusiones en el logro de objetivos de los programas.

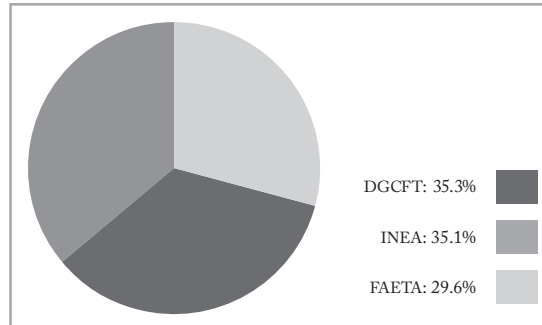
Otro aspecto es la inequidad en la distribución del presupuesto, pues el análisis de los recursos asignados al INEA, la DGCFT y el FAETA permite establecer que la descentralización de la EPJA, al igual que todo el proceso de transferencia de los servicios de educación básica, en la práctica ha sido una descentralización centralizada, particularmente en el aspecto del financiamiento.

Esto se confirma en función del porcentaje que representan los recursos del INEA y de la DGCFT dentro del presupuesto total para la educación de personas jóvenes y adultas. Así, como se puede observar en el gráfico respectivo, los recursos del INEA implican 35.1% y los de la DGCFT el 35.3 %, en tanto que los recursos canalizados a los gobiernos estatales 29.6%, con excepción de Nuevo León y el Distrito Federal.⁹

8) Al respecto se puede consultar el documento “Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal”, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, febrero de 2008.

9) En el caso de Nuevo León y el Distrito Federal se les canalizan recursos para la operación de las delegaciones del INEA, por ser entidades en las que no se ha fijado fecha para firmar el Convenio de Coordinación para su descentralización. Al respecto véase www.inea.gob.mx

Recursos de educación para personas adultas, 2009



Esto significa que la SEP mantiene el control y la ejecución del 70.4% del presupuesto para la EPJA. Además, la canalización de los recursos del FAETA también son ministrados por la oficialía mayor de la SEP a los gobiernos estatales, a través del Ramo 33 denominado Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios.

Conclusión

En consecuencia, ciertamente los deficitarios recursos destinados a la EPJA explican, en gran medida, el rezago educativo. Sin embargo, también debe considerarse que la llamada educación para adultos actualmente presenta diversas complejidades como política pública.

En primer término, la concepción del concepto origina distorsiones sobre sus propósitos y alcances, por la composición heterogénea del universo que atiende. De manera general, comprende tres grandes y distintos sectores de la población con diferentes edades y condiciones sociales.

De acuerdo con el Instituto Nacional para la Educación de Adultos la población atendida tiene las siguientes características:

Uno, son jóvenes a partir de los 15 años y/o personas adultas que no tienen desarrolladas las habilidades básicas para leer, escribir y hacer cuentas, o que no iniciaron o concluyeron su educación primaria y secundaria. Otro, son niños, niñas y jóvenes entre los 10 y 14 años que no están atendidos por el sistema escolarizado de educación primaria. Un tercero, que es aún más heterogéneo, comprende mujeres, indígenas monolingües y bilingües, jóvenes en situación de calle, personas en reclusión, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, jornaleros agrícolas migrantes y la población mexicana que radica en Estados Unidos que no han iniciado o concluido su educación básica.

Otro aspecto no menos importante, y que quizá es el centro del problema, tiene origen en la errónea visión gubernamental de la EPJA, a la que considera como una acción prácticamente marginal o sujeta a la filantropía, al determinar que el servicio “se apoyará en la solidaridad social”. Esta concepción explica en gran medida la nula importancia que se le otorga a la EPJA y los recursos destinados a la misma.

Un ejemplo ilustrativo son las características del personal ejecutor de los programas, es decir, los llamados asesores educativos definidos como la “figura solidaria que motiva y apoya la participación de los educandos en el estudio dentro de las unidades operativas en las que participa y facilita su aprendizaje a través de las actividades y asesorías educativas, ya sea en forma grupal o individual. Participa, además, en los programas de formación y actualización”.¹⁰

A dichos asesores educativos se les tipifica como “voluntarios” solidarios, por cuyos “servicios” se les otorga una “gratificación”. Además, en el caso del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo entre las características del perfil de los asesores se solicita mínimo 15 años de edad, aunque en casos de comunidades indígenas o de difícil acceso pueden ser de entre 12 y 14 años de edad.¹¹ A esto se debe mencionar que, en su mayoría, los asesores educativos tienen como máximo nivel educativo primaria o secundaria.

Ante esto, cabe preguntar ¿es posible que un adolescente de 12, 14 o 15 años de edad tenga la capacidad ya no sólo académica, sino las competencias cognitivas para el quehacer educativo o para participar en los programas de formación y actualización? O bien, ¿por qué en la prestación del servicio no participan docentes pertinentes para ese tipo de educación?

De tal suerte, en tanto el Gobierno continúe delegando la prestación de la EPJA a la buena voluntad de la “solidaridad social”, persistirá el rezago educativo en el país.

Referencias

Acuerdo número 452 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos, Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2008, México.

Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, *Diario Oficial de la Federación*, febrero de 2008, México.

Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2009, México.

Congreso de la Unión, 1993, Ley General de Educación, México.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, Cámara de Diputados, México.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, Cámara de Diputados, México.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, www.inea.gob.mx, marzo de 2009.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, *Estimaciones del INEA al 31 de diciembre de 2007, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2005*, INEGI. Secretaría de Educación Pública, Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión, Subdirección de Información y Calidad, Departamento de Prospectiva e Información Externa, s/f, México.

Segundo Informe de Gobierno, 2008, Presidencia de la República, México.

10) Acuerdo número 452 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2008.

11) *Ibid.*

REFLEXIONES CENTRALES DERIVADAS DE LA DISCUSIÓN SOBRE LA GESTIÓN Y ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS, ACTORES Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LA EPJA EN MÉXICO

Ma. de Lourdes Valenzuela y Gómez Gallardo*

En este eje que tuvo como objetivo analizar las problemáticas y proponer alternativas relacionadas con el desarrollo de la educación para las personas adultas, en particular en torno a la participación intersectorial y la articulación de esfuerzos, programas, recursos y financiamiento, se vertieron preguntas, propuestas y reflexiones básicamente sobre cinco grandes rubros:

- Reto e importancia de la educación de las personas jóvenes y adultas para México.
- El Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo (CONEVYT).
- La relación de la educación de personas jóvenes y adultas con la capacitación para el trabajo.
- La participación de la sociedad civil con relación al INEA y la tarea educativa.
- El financiamiento para los programas de educación de las personas adultas.

Los aspectos más significativos del debate y la formulación de propuestas que se emitieron en cuanto a los rubros anteriores fueron los siguientes:

Reto e importancia de la educación de personas jóvenes y adultas para México

- En el momento que vive nuestro país es apremiante la atención de la educación de personas adultas, pues representa un desafío, un reto para fortalecer a México.

* Universidad Pedagógica Nacional, Grupo de Educación Popular entre Mujeres (GEM) y Red EPJA.

- En el marco del diálogo formal, de la interacción y del intercambio de ideas es que debemos formular mejores políticas, mejores acciones y mejores programas.

El Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo (CONEVYT)

Ante la visión crítica expuesta en la mesa de trabajo acerca del CONEVYT, instancia que no ha cumplido su cometido que por ley estaba destinada a ser un Consejo articulador y coordinador de las distintas instituciones e iniciativas que existen en el país en torno a la educación de las personas jóvenes y adultas se propuso:

- La conformación de una instancia plural, autónoma del INEA, de carácter nacional, con representación de diversos sectores de la sociedad, que considere a la población y a las zonas más marginadas, de tal manera que tenga como prioridad la equidad y el impulso a la realización de acciones afirmativas que den respuesta al reto de la educación de las personas jóvenes y adultas de manera integral y diversificada.

La relación de la educación de personas jóvenes y adultas con la capacitación para el trabajo

Otro aspecto que fue ampliamente discutido durante la plenaria fue la relación entre la educación de las personas jóvenes y adultas y la capacitación para el trabajo. Sobre este tema se señaló lo siguiente:

- Que existe una gran cantidad de jóvenes que desertan de la escuela y que el desempleo, producto de la crisis económica, afecta a más del 5% de la PEA y por ello resulta urgente crear programas que brinden a la población adulta, y particularmente a la juventud, más opciones de formación para el trabajo.

- Pensar en el reto que representa la formación para el trabajo significa no sólo concebir la repercusión que ésta puede tener en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, sino también la construcción de una propuesta de transformación del modelo de desarrollo de esta sociedad. Dado que en la medida en la que sigamos concibiendo la capacitación para el trabajo desde el punto de vista funcional, en un modelo de desarrollo económico que obedece a las reglas del mercado, para una población que no tiene acceso al empleo, no vamos a superar la situación de crisis que estamos viviendo.

Por ello es necesario romper con muchos paradigmas, es decir, pensar qué tipo de capacitación requerimos y para qué tipo de empleos u ocupaciones emergentes, con un horizonte de transformación social. ¿Cuáles son esas nuevas acreditaciones ocupacionales que se pueden desarrollar y cuáles son las que se requieren?

Actualmente vivimos en un mundo diverso, competitivo, complejo y a la vez cambiante, por lo que, muchas empresas han decidido invertir en cuestiones de innovación y desarrollo con recursos y montos importantes.

Debemos comenzar por lo que tenemos si queremos capacitar para el trabajo, por lo que una propuesta sería: construir un modelo de capacitación para mejorar el desem-

peño de nuestros asesores y nuestros técnicos docentes, basado en la certificación o en la acreditación de asesores.

- Para poder impulsar la formación en el trabajo es necesario impulsar el ordenamiento y la integración de toda la oferta técnica profesional. Es necesario integrar las distintas instancias gubernamentales, empresariales y civiles que participan en esta tarea de formación profesional y técnica, es decir, crear un sistema de competencias laborales, un sistema de educación técnico-profesional y un sistema de información de orientación vocacional, para lo cual se requiere de un catálogo de competencias profesionales y también un *sistema de validación de competencias*.

La participación de la sociedad civil con relación al INEA y en la tarea educativa

Para atender el reto de la educación de las personas jóvenes y adultas en el país, no sólo se debe considerar a los sujetos educativos, sino también a las instituciones que se encuentran de una u otra manera involucradas, es decir, este reto compete tanto a las instituciones gubernamentales, como a las organizaciones civiles, siendo que éstas últimas han demostrado capacidad, experiencia y compromiso para atender, desde el punto de vista educativo, a los sectores más pobres de la sociedad.

Se insistió que la cobertura y la operación de instituciones como el INEA, entre otras, han demostrado ser ineficientes e insuficientes para atender, con prontitud y calidad, la demanda educativa al no disminuir la cantidad de personas que no ha podido certificar sus estudios básicos, por lo que se propuso:

- Que el INEA no sea la institución que opere los programas educativos, sino se convierta en una instancia rectora que norme y elabore los programas, de tal suerte que sean las organizaciones de la sociedad civil las que realicen la tarea educativa, para lo cual requieren de recursos y de la capacidad para certificar.
- No obstante la propuesta anterior, se señaló que a 27 años de su creación, el INEA tiene que volver a su definición y a su finalidad, dado que el reto es mayúsculo: 33.4 millones personas sin haber concluido su educación básica, lo cual tiene implicaciones gravísimas para la soberanía nacional y los horizontes de desarrollo de este país. En este sentido, un reto que tiene la educación de los adultos, es sensibilizar a las y los gobernadores estatales sobre qué es el INEA, hacia dónde va el INEA y qué utilidad le pueden dar al INEA, pues defender lo justo es tarea de todos y todas y debemos ser todos y todas partícipes de tan importante desafío.
- En otro sentido se señaló la necesidad de establecer, de manera real y efectiva, los mecanismos de articulación entre las y los investigadores que trabajan en el ámbito de la educación de las personas jóvenes y adultas, con las necesidades educativas particularmente de los grupos y los sectores más empobrecidos y marginados de nuestra sociedad.

- Existe consenso en que una de las problemáticas que enfrenta la educación de las personas jóvenes y adultas es la operación de los programas educativos y la institucionalidad de los mismos, aun cuando es necesario mejorar la legislación y el diseño de las políticas en esta materia, se propuso crear el servicio profesional de carrera en la educación de adultos.
- Asimismo, se propuso la creación de una figura autónoma, descentralizada y permanente, no gubernamental con la participación de académicos y académicas, universidades, educadores y educadoras de personas adultas de larga tradición y reconocimiento en este campo educativo, algunas empresas con probada vocación de responsabilidad social; figura que deberá rebasar la función decorativa que han tenido en otras instancias los consejos consultivos, cuyas funciones están relacionadas con el monitoreo permanente de la visión del campo y de las políticas que se impulse, así como su ejecución, considerando de igual manera el presupuesto para su operación, esto servirá para fortalecer la institucionalidad que podrá tener en un futuro la educación de las personas jóvenes y adultas con una mejor legislación y con más recursos y visibilidad social y política.

El financiamiento para los programas de educación de las personas adultas

En relación con este punto, ampliamente discutido, se comentó lo siguiente:

- Se requiere de manera urgente un aumento en el presupuesto para la educación de las personas jóvenes y adultas. Esto es algo central que tendríamos que tomar en cuenta; considerar el 1% del PIB para atender los rezagos de manera prioritaria y con equidad, como se señaló anteriormente, a las zonas más marginales, utilizando diversos recursos, tales como la televisión educativa.
- Se requiere establecer una vinculación más efectiva con la Cámara de Diputados para conocer cómo se determinan las partidas presupuestales en esta materia, y analizar el gasto de las instituciones educativas. Esto debido a que el problema existente respecto al presupuesto no radica en que existan visiones distintas, sino existe inconsistencia entre la función descentralizada de la Secretaría de Educación Pública y de las instancias operativas. Esta cuestión debe ser analizada a profundidad, dado que el presupuesto existente está destinado a atender al llamado rezago educativo, pero al mismo tiempo es distribuido por la Secretaría de Hacienda de otra manera. Hay entonces muchos problemas de gestión presupuestal, por lo que seguimos repitiendo viejos vicios, los recursos están etiquetados, sin que exista la posibilidad que se destinen a las necesidades más apremiantes.
- Esta reunión tiene por objetivo visibilizar la problemática de la formación de los educadores y las educadoras de personas jóvenes y adultas, sin embargo, parece que en materia presupuestal no está ni siquiera contemplado este asunto, por lo que es de vital importancia no sólo que cuenten con el reconocimiento de su trabajo como profesionales, sino que cuenten con las prerrogativas de ley en relación con un salario justo.

Por lo que se preguntó: ¿cuáles serían los mecanismos o instrumentos que existen para orientar la redistribución del presupuesto desde el Ejecutivo?

- Se comentó también que es cierto que existe una técnica presupuestal necesaria para manejar el gasto federal. Sin embargo, además de la falta de comunicación entre la Cámara de Diputados y las unidades ejecutoras de ese presupuesto, se percibe de manera diferente la cuestión operativa. El 75% del presupuesto del INEA se va a los estados. Considerando también el gasto de los materiales educativos que se distribuyen en todos los estados dado que no existe apoyo de la Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos (CONALITEG). Por lo anterior, es necesario establecer, como se reafirmó anteriormente, comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, para que haya mayor transparencia. Sin embargo, cabría decir que como parte de las funciones de la Cámara de Diputados se cuenta con la Comisión de Vigilancia, así como la Auditoría Superior de la Federación, a través de esa estructura programática que revisa la cuestión presupuestal.
- Sobre lo anterior se señaló que existe un error, pues los 2 mil 95 millones de pesos que dispone el INEA no son para los estados, es para la operación de las oficinas centrales del INEA en el DF. El recurso de los estados se encuentra en otra partida, de acuerdo con la estructura programática. Asimismo habría que aclarar que al CONEVYT se le otorgan 136 millones para su operación. Habría que analizar técnicamente el subejercicio, pues aclararía en qué se gasta y cómo se gasta. Otra cuestión es determinar si el presupuesto es suficiente para las necesidades existentes, pues 33.4 millones de personas adultas que no tienen educación básica representan una cifra ligeramente superior a la matrícula del Sistema Nacional Educativo. Sin embargo cabría señalar que el gasto para el deporte tuvo un incremento de 126% en su presupuesto. Aun cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados una propuesta para el pago de los asesores, ésta, como otras, quedó sujeta a la negociación política; la solución es etiquetar lo que más se pueda el presupuesto para los diferentes rubros y programas y lograr, efectivamente una mayor coordinación.

RESOLUTIVOS

MESA DE TRABAJO POR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA PERSONAS ADULTAS*

Las y los asistentes a la Mesa de trabajo *Por una educación de calidad para personas adultas*, reunidos el 26 de febrero de 2009 en la Honorable Cámara de Diputados con base en distintas exposiciones, aportes y experiencias, y

Considerando

1. Que la educación es un derecho humano, pero a pesar de ello existen actualmente en nuestro país 33.4 millones de personas mayores de 15 años sin educación básica completa que constituyen 44.8% de la población adulta; de éstas 7.9% no saben leer ni escribir. Además, anualmente se incorporan a la demanda de educación de personas adultas 768 mil jóvenes que son excluidos del sistema educativo nacional.
2. Que los grupos poblacionales sin educación básica lo conforman principalmente mujeres, poblaciones rurales e indígenas, y éstas se encuentran a su vez marginadas, excluidas y en situación de pobreza, por lo que resultan ser grupos en condiciones de vulnerabilidad sobre los cuales el Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, deben actuar a fin de garantizar la igualdad y la justicia social.
3. Que no obstante que hoy en día existen en México diversas instituciones públicas y privadas que brindan servicios de educación a las personas adultas, los servicios son insuficientes pues sólo atienden anualmente a menos de 3 millones de personas, debido a que no cuentan con los recursos requeridos.
4. Que las educadoras y educadores de personas adultas que realizan diversas tareas fundamentales en torno al desarrollo de los procesos educativos, particularmente aque-

* Circularon en diversos boletines de prensa en algunos diarios del país algunas versiones sintetizadas de los resolutiveos. La presente versión integra algunas observaciones que se hicieron por las y los participantes de la mesa de trabajo a la que fue leída a manera de cierre de dicho evento.

llos que prestan sus servicios como asesores y asesoras en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, cuentan con bajos niveles de escolaridad, siendo que el 38% tienen educación básica y el 36% educación media superior.

5. Que la formación y capacitación que reciben las educadoras y los educadores de personas adultas es escasa y limitada, lo cual incide negativamente en la calidad de su trabajo y restringe la posibilidad de que obtengan una formación sólida que, además de ser su derecho, les es indispensable para responder a las necesidades de la población adulta.

6. Que en la medida que el trabajo que realizan la mayoría de las educadoras y los educadores de personas adultas tiene un carácter voluntario, no cuentan con oportunidades de desarrollo profesional, y se les excluye de las prerrogativas que la Ley General de Educación otorga a los maestros y maestras del país, esto afecta el reconocimiento social, el mejoramiento de sus condiciones laborales y de trabajo, y redundan en los limitados resultados educativos del mismo.

7. Que los bajos perfiles educativos de las educadoras y los educadores, aunado a la carencia de conocimientos específicos sobre este campo educativo y a sus precarias condiciones de trabajo; así como la orientación compensatoria y remedial que prevalece en los artículos 43 y 44 de la Ley General de Educación, responden a la poca prioridad que el Estado otorga a la educación de personas adultas lo cual dista de las exigencias que el país demanda en la actualidad.

8. Que la calidad educativa, hoy en día en nuestro país, se valora en función de las metas cuantitativas por la obtención de un certificado, sin priorizar el desarrollo de las competencias que requieren los sujetos en su condición individual y colectiva, en el ámbito personal, familiar, laboral y social.

9. Que existe una gran cantidad de personas que se involucran en los distintos servicios educativos, a quienes se homologa bajo su condición de “jóvenes” y “adultos”, sin que se tome en cuenta su condición de edad, sexo, origen étnico, capacidades particulares, lugar de origen, ubicación en la estructura laboral, entre otras, y las necesidades que dichas condiciones implican.

10. Que la propia noción vigente de rezago educativo lastima y subvalora a los sujetos de atención de la educación de personas adultas, quienes cuentan con una trayectoria, experiencia y conocimientos que deben ser valorados.

11. Que la situación de crisis económica que vive el país afecta fundamentalmente a la población joven de zonas marginales urbanas y rurales, que no tienen acceso a opciones de formación en y para el trabajo.

12. Que el CONEVYT, creado como consejo intersecretarial de carácter permanente y colegiado para asesorar, apoyar técnicamente y coordinar el amplio campo de la educación de personas jóvenes y adultas, está sujeto al INEA y no cuenta con el presupuesto

necesario para cumplir con su cometido, y que este Consejo, que prometía ser una instancia articuladora eficiente, no ha tenido el impacto esperado.

13. Que hay más de 2 mil 500 organizaciones de la sociedad civil que en sus estatutos tienen un componente educativo, que han demostrado su compromiso y capacidad para atender el reto que significa la educación de las personas jóvenes y adultas en distintos campos de la problemática social del país, y no cuentan con los recursos, los espacios y la capacidad certificadora para proseguir con su labor, la cual está avalada plenamente en las recomendaciones de las cumbres y conferencias internacionales.

14. Que existen en nuestro país probados investigadores e investigadoras que han dedicado su vida académica a la EPJA, sin embargo, sus estudios no son aprovechados para atender las principales problemáticas y desafíos de este campo educativo en la actualidad.

15. Que el presupuesto para atender las amplias necesidades de este campo educativo es raquítico, y no existe una política educativa que conjugue las funciones y las facultades del Poder Ejecutivo y Legislativo para que haya una comunicación con las unidades ejecutoras del presupuesto en la materia.

Por lo anterior, se plantean los siguientes

RESOLUTIVOS

1. Es imperante que se dediquen más esfuerzos gubernamentales para abatir la exclusión y el rezago estatal en el cumplimiento del derecho a la educación de las personas adultas.
2. Se requiere reconocer y apoyar los diversos esfuerzos que realizan en el campo de la educación de personas adultas diversos actores estatales y de la sociedad civil.
3. Es urgente impulsar acciones a nivel micro, meso y macro que conduzcan al análisis y la promoción de la calidad educativa, como eje transversal de todo el sistema y acción educativos.
4. Es menester que se dignifique la labor que realizan las y los educadores de personas adultas mediante políticas orientadas a su desarrollo profesional. Esto comprende programas de formación, capacitación y actualización integrales y pertinentes a las características de los servicios que prestan, y a la necesidad de que logren ofrecer conocimientos diversificados y relevantes a los distintos sujetos educativos. También incluye la mejora de las condiciones laborales y de trabajo.
5. Es indispensable que a las educadoras y los educadores de personas adultas se les brinden las oportunidades para acceder a un trabajo reconocido y a un salario digno.

6. Se propone analizar los mecanismos para establecer carreras profesionales en la función pública para los diferentes actores que participan en este campo educativo a fin de favorecer su desarrollo profesional y garantizar la calidad de los servicios.
7. Es fundamental ampliar en la Ley General de Educación la concepción que prevalece en torno a la educación de las personas jóvenes y adultas, para que se homologue con las recomendaciones y los compromisos que el Gobierno mexicano ha signado en las conferencias y cumbres mundiales en la materia, así como que se adecue de acuerdo a los resultados de la investigación realizada sobre este campo educativo.
8. Es fundamental continuar con la discusión pública de las problemáticas de la educación de personas adultas como son: la concepción de ésta y de los sujetos educativos a quienes se dirige, la calidad de los servicios, las estrategias para el desarrollo profesional de los educadores y educadoras, la articulación de programas y actores y el financiamiento, entre otros, que alimenten el diseño, ejecución y evaluación de políticas por parte de quienes toman decisiones.
9. Es necesaria una nueva normatividad o incluso una nueva Ley de Educación de las Personas Jóvenes y Adultas para poder avanzar en este campo y responder a las complejas demandas y realidades que se plantean en esta materia.
10. Se deberán establecer mecanismos instrumentales para la evaluación y fortalecimiento del CONEVYT, a fin de articular los esfuerzos de los diversos actores y programas en la educación de las personas jóvenes y adultas, enfatizándose la intersectorialidad.
11. Se sugiere la formación de un consejo consultivo plural, constituido por la academia, integrantes de asociaciones sociales, civiles y empresariales a fin de velar por la instrumentación de políticas educativas, y que responda a las necesidades e intereses de la población joven y adulta en el país.
12. Se demanda un incremento presupuestal para este campo educativo, considerando que los parámetros internacionales sugieren destinar al menos entre el 1 y 3% del PIB, así como una mejor coordinación entre quienes toman las decisiones, realizan la gestión y operan el gasto público.

LA VINCULACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO CON LAS Y LOS CIUDADANOS

Holly Matus Toledo*

Nuestro problema no consiste sólo en una supuesta incompetencia de los ciudadanos para tomar decisiones políticas, sino en la incapacidad misma de los políticos y gobernantes para afrontar los retos a los que nos enfrentamos en un nuevo milenio.

DROR

En nuestro país, la educación de personas adultas ha sido visibilizada por el Estado mexicano desde el año 1950. Las acciones emprendidas han sido diversas, según las condiciones históricas y políticas imperantes; un ejemplo de ello fue la creación, en ese año, del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), con sede en Pátzcuaro, Michoacán.

En los años posteriores, durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, y a través del impulso del entonces Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, se implementaron dos estrategias específicas, el “Plan de 11 años” y la “Cartilla para alfabetizar”.

Durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, la política educativa tuvo un cambio de prioridades, pues la campaña de alfabetización apuntaló la educación de los niños menores de 15 años y se dejó en segundo término a los adultos de hasta 50 años.

En el marco de las recomendaciones internacionales relacionadas sobre todo con los derechos humanos, sociales y culturales, la educación para personas adultas tuvo un nuevo impulso en 1978 con el inicio del programa “Educación para Todos” bajo la responsabilidad de la Dirección General de Educación para Adultos.

En 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de Adultos con el fin de hacer frente al reto de dar educación a más de seis millones de adultos analfabetas, a 15 millones de adultos y adultas que no habían concluido la primaria y otros siete millones que no ter-

* Cámara de Diputados LX Legislatura.

minaron la secundaria; para ello, en el marco de transferencia de los servicios educativos se crearon 25 institutos estatales vinculados al INEA.

En materia de política pública, ésta ha sido errática y desvinculada entre uno y otro sexenio. Para combatir el rezago educativo se han implementado diversas estrategias como la focalización en regiones con mayor rezago y desequilibrios educativos a través de programas como el PARE (Programa para Abatir el Rezago Educativo, 1994), y cambios en los objetivos, como sucedió con el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) cuyo énfasis fue puesto en la capacitación *en y para* el trabajo.

A fin de evitar la dispersión y duplicidad de actividades institucionales, promover la participación social en la definición de políticas y programas, promover un mayor aprovechamiento de la tecnología informática y de telecomunicaciones, y generar una oferta educativa integrada, durante el año 2001 se creó el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT). Con el surgimiento de ese órgano se creó el programa Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), que sustituyó el Modelo de Educación para la Vida (MEV) que venía aplicando el INEA desde 1997. En la actualidad, en términos presupuestales no aparece ya el MEVYT como programa, sino únicamente recursos para apoyar al CONEVYT.

A partir de 1975, en el ámbito legislativo, el Estado mexicano institucionalizó la educación para personas adultas a través de un andamiaje jurídico con la promulgación de la Ley Nacional para la Educación de Adultos, el Plan Nacional para la Educación de Adultos y la constitución del Sistema Nacional para la Educación de Adultos. Dieciocho años después, en 1993, este andamiaje jurídico fue abrogado con la promulgación de la Ley General de Educación, la cual emanó del proceso de descentralización de la educación básica y normal efectuada en 1992.

Muchas fueron las justificaciones esgrimidas para la derogación de la anterior ley, entre ellas está que las autoridades del INEA consideraron que en la nueva ley se incorporaba a la educación de adultos como una prioridad nacional, y el servicio educativo que el INEA promovía quedaba integrado como una herramienta del sistema educativo nacional en su conjunto y no regulada por una ley en especial.¹ En consecuencia, la educación de personas adultas actualmente está regulada en la citada Ley General de Educación en los artículos 43, 44 y 45.

En los años recientes la educación de adultos ha tenido poca prioridad en el ámbito legislativo. En las tres legislaturas de los últimos nueve años (LVIII, LIX y LX) se presentaron 13 iniciativas de modificación a diversos artículos de la Ley General de Educación para incidir en la educación de personas adultas. Cabe mencionar que en la presente legislatura, la LX, se presentó el mayor número de iniciativas con este fin.

Las visiones y los propósitos en el ámbito legislativo en la materia que nos ocupa han sido también múltiples, dispersos y en ocasiones contradictorios. Sin ánimo de calificar, observamos que durante la LVIII legislatura (2000-2003) fueron presentadas dos iniciativas relacionadas con aspectos adyacentes de la educación de personas adultas, pero que no tenían a ésta como eje fundamental. En una de ellas se propuso incluir a la educación de personas adultas como parte del Sistema Educativo Nacional, lo cual se encontraba considerado ya en la Ley General de Educación de 1993; y en la

1) Al respecto se puede consultar la conferencia de prensa de Fernando Pérez Correa, director del INEA en ese periodo. En: *Comunidad INEA*, octubre de 1993, número 521, p. 3.

otra, el tema central fue fomentar la capacitación para el trabajo en relación al cuidado del medio ambiente.

Durante la LIX legislatura (2003-2006) se presentaron cinco iniciativas, todas ellas con el mismo propósito: reformar el art. 43 de la Ley General de Educación, pero con distinto fin. Durante ese periodo se propuso ampliar objetivos, incluir el bachillerato e incrementar la edad de acceso al sistema. La primera iniciativa, enviada por el Ejecutivo Federal y sustentada en el marco de la Ley General de Educación, se propuso ampliar los objetivos de la educación para personas adultas mediante la alfabetización y la formación para el trabajo. Esta iniciativa fue dictaminada en sentido negativo, no por esta adición, sino por proponer modificaciones que cancelaban la obligatoriedad de la educación preescolar.

Una segunda iniciativa tuvo como propósito fundamental modificar el Artículo 43, un componente de la educación de personas adultas, para eximir de cursar la educación preescolar a ese sector de la sociedad; toda vez que en ese momento la redacción vigente de la Ley General de Educación establecía que la educación de adultos estaba destinada a la población de 15 años o más que no hubiera cursado o concluido la educación básica obligatoria. Esto implicaba que también los adultos en condición de rezago educativo deberían cursar la educación preescolar, pues ésta forma parte de la educación básica obligatoria. Cabe mencionar que de todas las iniciativas formuladas en las tres últimas legislaturas, la anterior reforma es la única que ha sido aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

La tercera iniciativa también tuvo como propósito reformar el Artículo 43 de la Ley General de Educación, a fin de incluir el bachillerato en la educación de adultos y establecía las modalidades para la prestación del servicio educativo de ese nivel desagregándolo en nocturno, en las fábricas, los centros de trabajo, en zonas rurales e indígenas, e incluía el bachillerato a distancia. De igual forma, una cuarta iniciativa en la LIX legislatura tuvo como propósito reformar el artículo 43 de la Ley General de Educación para incrementar de 15 a 18 años la edad de ingreso al sistema de educación de adultos.

Una quinta iniciativa presentada en esa legislatura propuso una reforma a la educación de adultos desde el enfoque de derechos en donde se consideraba la necesidad de cambiar en el Artículo 43 el término “individuos”, por el de “personas”. Esta visión no fue justificada ni fortaleció dicha educación.

En la actual legislatura (2006-2009) se presentaron seis iniciativas de reforma en materia de educación de adultos a la Ley General de Educación y otras leyes. Una de ellas propone que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública y en coordinación con el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, revise y adecue los planes, programas y materiales educativos que se utilizan en la alfabetización y la educación básica de personas adultas a las características y necesidades específicas de la población adulta mayor, y se promueva la formación y la capacitación permanente de los educadores solidarios del INEA en el tema.

Una segunda iniciativa propuso reformar al artículo 44 de la Ley General de Educación, pero en el texto propuesto en dicha iniciativa no se modifica ni se adiciona ninguna disposición, es decir, se incluye exactamente lo mismo que estaba vigente en el segundo párrafo de dicho artículo, el cual se refiere a los mecanismos para acreditar los conocimientos adquiridos a través de la educación de adultos, los cuales ya habían quedado establecidos desde que se promulgó la Ley General de Educación en 1992.

Otra iniciativa propuso reformas al artículo 3º constitucional y a la Ley General de Educación, con el propósito de incorporar el enfoque de género en el lenguaje legislativo,

es decir, adicionar o modificar vocablos en masculino utilizados en ambos ordenamientos. Si bien la intención no fue mala, esta acción afirmativa fue muy limitada y no provocó los cambios sustanciales, necesarios en la educación de las adultas. Paradójicamente, esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados y turnada a la Cámara de Senadores, donde está pendiente de dictaminación.

Una reforma más de este periodo se refiere al Artículo 44 de la Ley General de Educación, y su finalidad era garantizar este servicio educativo a los migrantes y otros grupos vulnerables a través de programas especiales, promover el desarrollo de contenidos curriculares y materiales educativos de acuerdo a las características socioculturales y de vida de dicha población.

Otra iniciativa de reforma propuso modificar el Artículo 45 de la Ley General de Educación para que la Secretaría de Educación, junto con las demás autoridades federales competentes, consultara a los organismos patronales y empresariales del país, cuando procediera, referente al régimen de certificación para la formación para el trabajo.

Como puede observarse, existe una constante tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo respecto al tema de la educación de las personas adultas: la falta de integralidad en el abordaje, la multiplicidad de visiones desvinculadas de la realidad social y la propuesta temerosa y superficial. Por otro lado, la mayoría de las políticas, programas, estrategias y propuestas legislativas de los últimos nueve años han sido verticales, unidireccionales y limitadas, por lo que hoy la realidad arrasa a la voluntad institucional.

En este panorama político desolador se observa una ruptura, una hendidura en el tiempo, una separación, un alejamiento, una desvinculación o un divorcio entre lo público y lo privado, entre el deber ser y el ser, entre los gobernantes y los gobernados, entre la realidad social y la realidad política. Todo ello, dada la naturaleza política del ser humano, tiende a la entropía y a la polarización, a menos que bajo determinadas condiciones o circunstancias se establezcan puentes de comunicación tendientes a generar equilibrios entre las necesidades y la generación de propuestas de solución. No hacerlo provoca un auténtico resquebrajamiento de la democracia, el extravío del marco de referencia ético-político y el olvido de los fines, valores, prioridades y propósitos del desarrollo.

En el tema de la educación de las personas adultas, la diversidad de puntos de vista ha generado innumerables debates académicos e institucionales, posicionamientos teóricos y metodológicos y planteamientos éticos tendientes a señalar el camino y el andar de las instituciones. Esta oportunidad construida desde lo individual se constituyó en lo colectivo como un ejercicio democrático.

En el ánimo constructivo, diversas académicas y académicos así como integrantes de organizaciones de la sociedad civil, se dieron a la tarea de generar una propuesta legislativa vinculada a su realidad social como una forma de tomar decisiones, de resolver pacíficamente las contradicciones; como una manera de exigencia, una forma de autogobernarse y una manera de ejercer la democracia. El ejercicio democrático resultante de esa voluntad de diálogo se basó en la libertad en cuanto a la autodeterminación individual y colectiva -pues nada fue impuesto-; en el desarrollo humano, en lo que se refiere a la capacidad para ejercer la autodeterminación, la autonomía moral y la responsabilidad por las propias elecciones; y en la igualdad en derechos y responsabilidades de sus integrantes.

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Red para la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas (Red EPJA) jugaron un papel decisivo en este ejercicio, y como producto de este intercambio surge una propuesta de reforma a los Artículos 20, 21, 43 y

44 de la Ley General de Educación, en donde se afirma como obligación del Estado y de las autoridades educativas, establecer políticas y programas de formación y actualización a fin promover el desarrollo profesional de los educadores y educadoras; incluir a los educadores de las personas adultas como promotores, coordinadores y agentes directos del proceso educativo; la implementación de políticas afirmativas para que los educadores de adultos puedan acceder a una formación, a un trabajo y a un salario de carácter profesional; y modificar el término de “adultos” por el de “personas adultas”.

Una vez construido este espacio de propuesta e interacción, y habiéndose generado una visión colectiva del deber ser, docentes de la UPN se dieron a la tarea de ampliar los puentes de comunicación para dar a conocer los productos de su reflexión. Es allí donde comienza la interlocución con un poder ambiguo, intangible y excluyente: el poder legislativo.

La vinculación no fue fácil ni en los tiempos necesarios; se sucedieron prórrogas y atrasos, y sin embargo, el compromiso ciudadano para impulsar el debate se manifestó en iniciativas, propuestas, organización, tiempo, convocatoria y trabajo. Dado que la democracia no es un modo de organización social y política de naturaleza técnica que responda siempre con éxito a reglas fijas y muy racionales, su éxito o fracaso depende de los ciudadanos y de los políticos, de su nivel de preparación para la participación y de la gestión.

Para lograr avances sustantivos, diputados y diputadas, académicos y académicas, ciudadanos y ciudadanas, pusimos a disposición nuestras mejores facultades y actitudes como la razón, la capacidad de juicio y la aspiración de expandir valores como la participación, el pluralismo, la tolerancia, la solidaridad y el diálogo.

Tomando en cuenta lo anterior, el día 26 del mes de febrero se llevó a cabo la Mesa de trabajo *Por una educación de calidad para personas adultas*, en donde la pluralidad, el juego libre de la discrepancia y el diálogo, el debate y la deliberación pública, la discusión y la reflexión conjunta sobre nuestros asuntos de interés, contribuyeron a fortalecer, dinamizar y dar pautas para la construcción de una visión plural pero un propósito común.

Instituciones del poder ejecutivo, diputados y diputadas integrantes del poder legislativo, instituciones académicas y ciudadanos y ciudadanas de organizaciones no gubernamentales, tuvimos la oportunidad de llegar a un consenso y emitir un resolutivo de siete puntos en donde se reconoce la imperiosa necesidad de dedicar esfuerzos gubernamentales para abatir la exclusión y el rezago para el cumplimiento del derecho a la educación de las personas adultas, promover la calidad de la educación y dignificar la labor que realizan las y los educadores de las personas adultas mediante políticas orientadas a su desarrollo profesional.

La última reforma presentada en el tema de educación para personas adultas propuesta durante la LX legislatura, y que se encuentra en esta publicación, más que una intencionalidad es un trabajo surgido de una base social y es un consenso con la clase política para visibilizar otra forma de abordaje de la realidad. Apostemos pues por la sensibilidad y la apertura durante su dictaminación, en aras de lograr un cambio real en la percepción que de la educación para personas adultas se tiene en nuestro país.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO
POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20, 21, 43 Y 44,
DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SOBRE EDUCACIÓN PARA ADULTOS,
PRESENTADA POR LA DIPUTADA HOLLY MATUS TOLEDO,
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA¹

La que suscribe, diputada **HOLLY MATUS TOLEDO**, integrante de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a consideración de esta soberanía: Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan los artículos 20, 21, 43 y 44 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

Conforme al artículo 3° Constitucional, la educación es un derecho de todos los mexicanos y mexicanas. En el caso de la educación para adultos, el artículo 43 de la Ley General de Educación, señala que ésta se encuentra destinada a individuos de 15 años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. La misma se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social.²

En nuestro país, las acciones pertinentes a la educación para personas adultas han sido emprendidas por diversos actores: instituciones públicas y privadas; movimientos y organizaciones sociales; organismos civiles y sindicatos, con múltiples intencionalidades y destinadas a diferentes sujetos, aunque suele priorizarse a la población en situación de pobreza y

1) Publicada el 3 de marzo de 2009 en la *Gaceta Parlamentaria*. Fue subida al Pleno de la Cámara de Diputados para su primera lectura el 10 de marzo, y remitida a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para su análisis y dictaminación, proceso en el que aún se encuentra, tres meses después y al cierre de la edición de esta memoria.

2) La terminología que maneja la legislación mexicana (“educación para adultos”) debe ser modificada para incluir a otros grupos, como los jóvenes; aquí se utilizará un lenguaje incluyente, refiriéndose a la “educación de personas adultas”.

la educación básica. Son varios los servicios públicos que ofrecen educación para personas adultas, siendo el más importante el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), por el número de personas que atiende y los recursos de que dispone. Otros servicios son las primarias nocturnas, las secundarias para trabajadores, los Centros de educación Extraescolar (CEDEX) y los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAS), las Misiones Culturales, la Secundaria a Distancia y los Centros que ofrecen educación no formal para el trabajo,³ así como los Institutos Estatales no federalizados y las Direcciones de Educación de algunas presidencias municipales que cuentan con educadoras y educadores de personas adultas.

A pesar de los servicios que se brindan para la educación de adultos en el país, existen aún 33.4 millones de personas mayores de 15 años, sin educación básica completa que constituyen el 44.8% de la población adulta; de éstos, 7.9 % no saben leer ni escribir,⁴ 13.8% no cuentan con estudios de primaria y 23% de secundaria.⁵ Cabe destacar que la cifra total de personas adultas que no han concluido su educación básica es levemente mayor al del total de estudiantes inscritos en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional en el ciclo escolar 2006—2007, los cuales ascendieron a 32, 955,143.⁶

Además, anualmente se incorporan a la demanda de educación de personas adultas 768 mil jóvenes que son excluidos del Sistema Educativo Nacional.⁷ Frente a dicha demanda, los servicios instalados son insuficientes. Los servicios de educación de adultos del país atendieron a 2,929,235,000 personas,⁸ durante el año 2007; de éstas 1,370,931,000 corresponden al INEA.⁹

Los educadores y las educadoras que realizan esta tarea —sean facilitadores y facilitadoras, asesores y asesoras de sistemas abiertos y a distancia, tutores y tutoras, maestras y profesores de grupo, capacitadores y capacitadores, técnicos y técnicas docentes, promotoras y promotores sociales, educadoras y educadores populares y formadores y

3) Las diversas instancias que atienden la educación para adultos pueden cambiar de nombre en cada entidad federativa o municipio.

4) Cabe señalar que la definición estatutaria de “persona analfabeta” en las estadísticas oficiales es limitada pues está determinada con base en: a) informantes clave por hogar y b) por una pregunta demasiado simple por lo que se estima que la proporción real de personas analfabetas, de acuerdo con la visión ampliada de la alfabetización que se plantea en la Declaración de Hamburgo (1997) se presume mayor a la que presentan las estadísticas oficiales.

5) La población total mayor de 15 años es de 74.7 millones. Proyecciones del Consejo Nacional de Población y del INEA para el 2007, con base en el censo del año 2000 (José Antonio Carranza y René González Cantú, *Los Olvidados del Sistema Educativo*, Panel organizado por el Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo A. C., México D.F, 6 de octubre del 2008).

6) Resumen SEN, 2006-2007, SEP.

7) Estimaciones INEA, 2007.

8) Segundo Informe de Labores 2007-2008, SEP, diciembre 2008. De esta cifra, 137,140 fueron de alfabetización, 715,397 de primaria, 1,605,456 de secundaria, 336,567 en capacitación no formal para el trabajo y 134,676 en misiones culturales.

9) Los datos desagregados son los siguientes: Estudiantes de alfabetización: 383,469, de primaria: 301,713, de secundaria: 685,749. De estos últimos, sólo 398,000 concluyeron la secundaria (Reporte del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) INEA, diciembre, 2007).

formadoras de educadores de personas jóvenes y adultas— desempeñan un papel clave en los procesos educativos tal como se menciona en el Artículo 21 de la Ley General. Ellos y ellas se encargan, en los procesos educativos, de crear las condiciones para los aprendizajes y facilitar su construcción; favorecer las interacciones, asesorar, apoyar, acompañar y motivar a las personas adultas, de ahí que su formación sea fundamental como lo es para cualquier educador y educadora.

Sin embargo, diversas investigaciones¹⁰ han mostrado que la educación para personas adultas en nuestro país ha obtenido resultados limitados. Entre los factores principales que inciden en estos resultados, particularmente en la educación básica, están los perfiles de los educadores y las educadoras. Frecuentemente son personas con bajos niveles de escolaridad,¹¹ que en el mejor de los casos son sujetos que trabajan a su vez en otros campos educativos, lo cual supone poca especialización en el trabajo con personas adultas, o que incluso carecen de formación específica sobre el campo educativo y de experiencia docente.¹²

A sus perfiles educativos se suma que las personas que realizan la labor de educadoras y educadores reciben una escasa capacitación y formación que se limita a cursos breves (de alrededor de ocho horas) puntuales, de carácter instrumental y que priorizan los aspectos de operación de los programas, además de que se les brindan pocas oportunidades para seguir formándose en este campo educativo.¹³ Por lo que no es raro que muchas de las per-

-
- 10) El Estado del Conocimiento da cuenta de la investigación educativa realizada en México de 1992 a 2002, dedica una sección a los educadores y educadoras de la educación de adultos y fue publicado en Educación, Derechos Sociales y Equidad. Tomo II Bertely María (coord). Col. La Investigación Educativa en México 1992-2002, 2003, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México. pp. 745-768. También dedica una sección a este tema el Documento *El Desarrollo y el Estado de la Cuestión sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos*, Documento Complementario de México, CREFAL, abril 2008, publicado en <http://www.unesco.org/uil/en/nesico/confintea/confinteaountries.htm>
- 11) En el año 2006, trabajaban en el INEA 83,785 asesores y 5,571 técnicos docentes (TD), de acuerdo al Reporte del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). En los asesores que tienen a su cargo los procesos educativos de las personas jóvenes y adultas; prevalecen los niveles de educación básica (38%) y media superior (36%). Por su parte, los técnicos docentes que realizan funciones académico-operativas, el nivel de mayor frecuencia es el superior (39%) seguido del medio superior (36%). El 72% de los asesores y asesoras son mujeres.
- 12) Al analizar sus ocupaciones, llama la atención la diversidad de actividades que realizan, además de ser asesores: el 31% son estudiantes, el 23.5% son personas dedicadas a los quehaceres del hogar y un 8% son trabajadores de la educación; le siguen en porcentajes que oscilan entre el 2% y 3% ser trabajador: doméstico, administrativo, agropecuario y de servicios, también ser comerciante, artesano, obrero y desempleado, por citar las más representativas numéricamente. Reporte del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), INEA 2006. También es frecuente que se recurra a jóvenes prescriptores de servicio social o que cubren su servicio militar con acciones de educación básica, quienes no tienen el perfil para hacerlas.
- 13) Esto es así aun cuando en el país ya existen cursos, diplomados, licenciaturas y especializaciones en el campo de educación de personas jóvenes y adultas que ofrecen instituciones como el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, la Universidad Pedagógica Nacional, e incluso se pueden diseñar *ex profeso* a través de convenios interinstitucionales existentes como el firmado entre INEA, SNTA y UPN en 2005. Otra de las estrategias para fortalecer la formación profesional sería que las instituciones de educación superior introdujeran materias sobre el campo de la educación de adultos en las carreras que se vinculan con este campo educativo: educación, trabajo social,

sonas que se dedican a la educación para personas adultas, la tomen como una actividad de medio tiempo o de carácter complementario, temporal y/o transitorio.

Los criterios y procesos de selección para educadores y educadoras de personas adultas varían en cada entidad federativa y las instancias que ofrecen los servicios educativos. Sin embargo, prevalece la carencia de formación específica y es frecuente el hecho de que la formación inicial sea incipiente.

Estos bajos perfiles responden a la poca prioridad que otorga el Sistema Educativo Nacional al campo de educación para adultos respecto a la educación de niños, niñas y jóvenes,¹⁴ situación que a la vez da cuenta de la orientación compensatoria y remedial desde la que se trabaja en éste, misma que refuerza la baja calidad y pobres resultados de las acciones.

La limitada calidad de muchos de los servicios de educación para personas adultas se manifiesta en que los educadores voluntarios improvisan formas de trabajo educativo y, muchas de éstas, son memorísticas, repetitivas y mecánicas; pocas ocasiones crean procesos educativos grupales relevantes que respondan a las necesidades e intereses de los participantes y que favorezcan entre ellos y ellas el intercambio de conocimientos y experiencias, estas situaciones dificultan la construcción de una identidad como estudiantes que motive la permanencia y continuidad en sus estudios y, lo que es más grave, “[...] los certificados no respaldan sino escasos o nulos aprendizajes [...] ha perdido su carácter educador por uno simplemente certificador.”¹⁵

Aunado a lo anterior, los educadores y educadoras de adultos cuentan con muy poco reconocimiento, escasos e insuficientes apoyos y baja remuneración por su trabajo, así como limitadas o nulas oportunidades de desarrollo profesional en sus instituciones. En el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el apoyo económico de estos educadores y educadoras depende del número de usuarios y usuarias del servicio educativo que logran aprobar los módulos y obtener certificados,¹⁶ lo que muestra que subyace una concepción eficientista, misma que actúa en contra de la calidad del servicio que se ofrece, ya que los educadores y educadoras aceleran los procesos a fin de obtener la paga, soslayando los as-

psicología, sociología, comunicación, ciencias ambientales, por citar algunas y, que las instituciones formadoras de docentes, hagan lo propio en sus diferentes planes de estudio.

- 14) Algunos ejemplos bastan para evidenciar la poca importancia que otorga el Estado a este campo educativo: 1. El raquítico presupuesto global asignado a la EBA y a la capacitación para el trabajo, que es alrededor del 1% del presupuesto total de la Secretaría de Educación Pública. 2. La prioridad que se otorga al logro de metas cuantitativas sobre el de aprendizajes reales en los jóvenes y adultos. 3. Los bajos niveles de escolaridad de sus educadores y sus limitadas condiciones laborales. 4. La ausencia de leyes, políticas y programas específicos orientados a lograr la profesionalización de los mismos. 5. Las limitadas condiciones de trabajo al desarrollarse en espacios prestados, con escasos recursos materiales y didácticos, incluyendo libros.
- 15) Alicia Ávila Storer (coord.). *Matemáticas y educación de jóvenes y adultos. Estudio a través de la voz y el saber de los usuarios*. Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Coordinación de Educación Básica “Calvillo” y Subdirección de Educación Continua del Instituto de Educación de Aguascalientes y UPN de Aguascalientes. México, noviembre del 2008.
- 16) La remuneración que reciben los asesores y asesoras puede variar en las diferentes entidades del país; existe un tope que se plantea cada año en las Reglas de Operación del INEA que publica la SEP. Como ejemplo, se presenta el caso de los asesores de nivel intermedio —primaria—, del estado de Guanajuato, para el año 2009, quiénes por cada estudiante reciben: \$70 pesos por cada uno de los módulos acreditados, por examen final; \$100.00 por continuidad educativa al nivel avanzando —secundaria— y \$100.00 por conclusión de nivel intermedio. <http://guanajuato.inea.gob.mx/Esquema.html>.

pectos cualitativos del proceso educativo así como la valoración de los aprendizajes y competencias que las personas adultas alcanzan o deberían alcanzar.

Lo anterior tiene que ver con que el concepto de *solidaridad social* que se maneja en el artículo 43 de la Ley General de Educación, no está definido, y por lo mismo, ha dado pie a ambigüedades respecto a las oportunidades de formación y las condiciones de trabajo que se les brindan a los educadores y educadoras de este campo educativo. En los hechos, se ha entendido como el trabajo voluntario no remunerado, o como prestación de servicio social, y no se le da el verdadero valor que tiene.

En otros servicios públicos que brindan educación para adultos, la problemática que se presenta es que sólo existen plazas de tiempo parcial por lo que no hay oportunidades para la dedicación de tiempo completo a este campo educativo. Cabe destacar que la mayoría de los educadores de personas adultas son mujeres; por ejemplo, en el INEA constituyen el 72% de los asesores. Se encuentran en situaciones de vulnerabilidad por la precariedad de las condiciones de trabajo existentes.

Las tendencias internacionales, como la emanada de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (Hamburgo, 1997) presentan una visión más amplia de la educación para personas adultas, y abarcan tanto la educación básica, como la capacitación en y para el trabajo, la educación orientada al desarrollo social, la promoción de la cultura, el fortalecimiento de la identidad, así como la organización y la participación ciudadana.

En el Plan de Acción de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos, la Reunión de Balance Intermedio de CONFINTEA V (2003), y el Documento Final de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Alfabetización, y preparatoria para la CONFINTEA VI (2008) todos ellos firmados por México, se recomienda "elaborar políticas de formación inicial y permanente de educadores de personas jóvenes y adultas con la participación de las universidades, los sistemas de enseñanza y los movimientos sociales para elevar la calidad de los procesos educativos y asegurar el mejoramiento de las condiciones laborales y profesionales de los educadores".¹⁷

Por su parte, el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (2007-2015) impulsado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, establece la necesidad de fortalecer las estructuras nacionales mediante la conformación, reforzamiento y capacitación de los equipos técnicos y docentes, centrales y territoriales a través de su formación, capacitación adecuada, y remuneraciones.¹⁸

La educación para personas adultas es la puerta al ejercicio de otros derechos y factor de justicia social, y para el logro de una ciudadanía mejor formada y activa; familias más interesadas por la educación de sus hijos y más capaces de apoyarlos; sujetos con más posibilidades de empleo y productivos; una democracia más plural y vigorosa, una sociedad más incluyente; y también, para la prevención de la violencia y de las adicciones. En síntesis, destacan sus aportaciones al desarrollo social, cultural y económico de las personas, de los grupos y del país en su conjunto.

17) Documento Final: Compromiso renovado para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Propuesta de la Región de América Latina y el Caribe, México, 2008, p. 4.

18) Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2006). *Plan Iberoamericano de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas 2007-2015*. Documento Base. XVI Conferencia Iberoamericana de Educación Uruguay, 12 y 13 de julio, pp. 14, 15 y 19.

Estos planteamientos sobre la importancia de la educación de personas adultas coinciden con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que propone, entre otros objetivos nacionales, “reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación”.¹⁹

La baja calidad en la educación para adultos y adultas, pone en evidencia la doble exclusión y por ende discriminación que sufren las personas que participan en estos servicios: son las que han tenido menos oportunidades de desarrollo social, y es a quienes se atiende con educadores improvisados, situación que va en contra de los planteamientos del artículo 1º Constitucional y de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en donde el Estado se compromete a brindar protección efectiva a toda persona contra cualquier acto de discriminación y define como objeto de la misma, en el artículo 1º de las Disposiciones Generales “[...] prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en términos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”.²⁰

En este mismo sentido, los educadores y educadoras de personas adultas son también excluidos y por lo tanto discriminados, del derecho a contar con “condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia [...] así como a ser capacitados”, tal como establecen el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 20 y 21 de la Ley General de Educación. En particular este último, en su párrafo tercero, dispone expresamente: “El Estado otorgará un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional”.

El carácter “solidario” vigente del quehacer de los educadores y educadoras de personas adultas, y los requerimientos mínimos para desempeñar esa tarea, no suponen estrictamente un trabajo profesional, sin embargo, es necesario que tengan un salario digno, y que se impulsen políticas para modificar el estatus no profesional de dicha labor.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el artículo 9º inciso IV establece que “[...] se considera como conducta discriminatoria [...] establecer diferencias en la remuneración, prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales”, y en el inciso V del mismo artículo se reconoce como discriminatorio el “limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional”, de ahí que pueda establecerse una acción discriminatoria contra las educadoras y educadores de adultos, y la urgencia de erradicarla.

La condición de voluntariado de la acción educativa con las personas adultas tiene como fondo y trae como consecuencia una subestimación de este quehacer con impacto

19) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Eje 3 Igualdad de Oportunidades. En: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

20) Poder Ejecutivo Nacional. *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, publicada por la CONAPRED, 2004, p. 31.

sobre la permanencia de estos agentes educativos en la atención de los programas,²¹ entre otros aspectos negativos.

Sin desarrollo profesional de las educadoras y los educadores de adultos, no hay calidad educativa. Para avanzar en este sentido se requiere brindar oportunidades para el desarrollo profesional de los educadores y educadoras que estén vinculadas con su formación específica sobre este campo educativo, el acompañamiento a su labor educativa, y el mejoramiento de los apoyos económicos que reciben, y de los esquemas mediante los cuales se les otorgan.

Lo anterior implica el replanteamiento de la condición de voluntariado, que ha operado como pilar de la educación de adultos. Es imprescindible reconocer que la solidaridad y la buena voluntad son grandes valores, pero la historia ha demostrado que la buena voluntad no basta. Al ser “educadores solidarios”,²² carecen de prestaciones laborales, y no se les hacen extensivas las prerrogativas de superación profesional que la Ley otorga a los otros educadores del Sistema Educativo Nacional.

Las leyes mexicanas requieren actualizarse para responder a las necesidades sociales y educativas de la población, y responder a diversos compromisos internacionales relativos a esta materia que el gobierno mexicano ha signado. Particularmente sería necesaria, a mediano plazo, una nueva Ley de Educación de las Personas Jóvenes y Adultas.

Esta iniciativa propone que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Política y en la Ley General de Educación, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública y en coordinación con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), las primarias nocturnas, las secundarias para trabajadores, los Centros de educación Extraescolar (CEDEX), los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAS), las Misiones Culturales y la Secundaria a Distancia abra una puerta para *que a los educadores y educadoras de personas adultas se les brinden las posibilidades de formación²³ sólida, específica*

21) Si bien el índice nacional de rotación anual de asesores y asesoras ha sufrido un decremento relativo al pasar de 50% en 2004 a 28% en 2007, y se ha logrado mejorar su retención, como muestra el porcentaje de los educadores con antigüedad de más de tres años (y hasta 25 años) que era de 18% en 2004 y aumentó en 2007 a 33%, las cifras aún son alarmantes. En la mejoría de estos indicadores ha influido el incremento en las ofertas de formación, el aumento en los montos en el pago por productividad así como el desempleo existente en el país. Carmen Campero, Luz Ma. Castro y Carmen Díaz (2008). “Los puntos de referencia internacionales en relación con la alfabetización en México”, en *Educación de Adultos y Desarrollo*, núm. 71, 2008; DVV Internacional, Alemania.

22) A todos los educadores y educadoras que colaboran con el INEA, se les llama “educadores solidarios” para no contraer obligaciones respecto a su formación específica sobre la educación para adultos, ni laborales. En los servicios directos que ofrece SEP (CEDEX, CEBAS, Misiones Culturales, secundarias para trabajadores, entre otros) son educadores y educadoras que sí cuentan con prestaciones legales de otros docentes del Sistema Educativo Nacional; la problemática en este caso, como se mencionó, es que son plazas de tiempo parcial que obstaculizan la dedicación completa a la educación de personas adultas —que dificulta su profesionalización— e implican una remuneración insuficiente.

23) Se entienden por formación aquellos procesos sistemáticos y continuos que brindan a los educadores y educadoras los conocimientos teórico-metodológicos específicos de la educación de las personas jóvenes y adultas a fin de abrirles horizontes y, otros particulares sobre su práctica y las funciones que realizan en el marco organizativo de las instituciones en las que trabajan. Además, propician la reflexión de estos conocimientos a la luz de su práctica y de lo que les acontece cotidianamente en su labor educativa, apoyándose en el diálogo, en el trabajo en grupo y en el intercambio de experiencias; y, orientan el proceso a la aplicación de los aprendizajes a su labor, pero con una mirada más amplia y renovada. De igual manera,

y pertinente sobre este campo educativo, se les reconozca como trabajadores y perciban un salario digno, al igual que los otros educadores y educadoras del Sistema Educativo Nacional, en la perspectiva de su desarrollo profesional con la finalidad última de brindar educación de calidad a la población adulta de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración del pleno de esta Soberanía, la presente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma el artículo 20 de la Ley General de Educación para añadir una fracción, quedando como sigue:

Artículo 20. Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I a IV...

V. En el caso de la educación de personas adultas comprendida en la presente Ley, el Estado y las autoridades educativas, a través de las instituciones oficiales de la educación de personas adultas, deberán establecer políticas y programas de formación, capacitación y actualización orientados al desarrollo profesional de sus educadores y educadoras, de acuerdo con las características específicas de estos servicios educativos, y de las necesidades académicas del personal que preste dichos servicios.

Para esto se podrán celebrar acuerdos y convenios con las universidades, instituciones formadoras de docentes y se contará con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al campo de la educación de personas adultas.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el artículo 21 de la Ley General de Educación adicionando un segundo párrafo y recorriéndose los subsecuentes para quedar como sigue:

Artículo 21. *La educadora y el educador, incluidos los de la educación de las personas adultas, son promotores, coordinadores y agentes directos del proceso educativo. Deben proporcionárseles los medios que les permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.*

Las autoridades educativas diseñarán e implementarán políticas afirmativas para las educadoras y los educadores de adultos en funciones, a fin de brindarles las oportunidades necesarias para que puedan acceder progresivamente a una formación, a un trabajo y a un salario de carácter profesional.

...
...

fortalecen su identidad a partir de la valoración de su trabajo, de sus grupos y de sí mismos, el aumento de su seguridad personal y autoestima.

...
 ...

ARTÍCULO TERCERO. Se reforma el artículo 43 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 43. La educación *para personas adultas* está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población.

ARTÍCULO CUARTO. Se reforman el primero y tercer párrafo del artículo 44 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 44. Tratándose de la educación para *personas adultas* la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la presente Ley corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales.

Los beneficiarios de esta educación podrán acreditar los conocimientos adquiridos, mediante exámenes parciales o globales, conforme a los procedimientos a que aluden los artículos 45 y 64. Cuando al presentar un examen no acrediten los conocimientos respectivos, recibirán un informe que indique las unidades de estudio en las que deban profundizar y tendrán derecho a presentar nuevos exámenes hasta lograr la acreditación de dichos conocimientos.

El Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación *para personas adultas* y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación primaria y la secundaria.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor, al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Quedan exentas de estas disposiciones las personas prestadoras de servicio social que brindan voluntariamente asesoría en tareas relativas a la educación de personas adultas de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Ley General de Educación.

TERCERO. La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, los Centros de Educación Extraescolar (CEDEX) y los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAS), las Misiones Culturales, la Secundaria a Distancia, los centros que ofrecen educación no formal para el trabajo y las autoridades educativas en la entidades federativas, deberán llevar a cabo las acciones para la formación, capacitación, actualización y desarrollo profesional de acuerdo con las necesidades y características específicas de la educación de las personas adultas y del personal que preste servicio, previstas en el presente decreto en un término no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su entrada en vigor.

CUARTO. Las autoridades educativas mencionadas en el artículo anterior, deberán solicitar los recursos económicos necesarios, para las acciones previstas en el presente decreto a partir de su entrada en vigor.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 25 de febrero de dos mil nueve.

Suscribe

Diputada Federal

HOLLY MATUS TOLEDO

SEMBLANZAS DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES *

**CARMEN CAMPERO
CUENCA**

Antropóloga Social y Maestra en Educación de Adultos; dedicada por más de 35 años a la educación de personas jóvenes y adultas, de ellos, 27 desde la educación superior en la Universidad Pedagógica Nacional de México. Es integrante y fundadora de la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas.

Es coautora y docente de programas de formación de educadores de personas jóvenes y adultas: maestría, especialización, licenciatura, diplomados y cursos, en modalidades escolarizadas, semiescolarizadas y a distancia.

Ha publicado 37 escritos sobre diversas temáticas, entre ellas, sobre aspectos socioculturales; corrientes de la educación de las personas jóvenes y adultas; educación básica; profesionalización de los y las educadoras, en particular sobre su formación; elaboración de diagnósticos y sistematización de experiencias.

Libros publicados: *Entretejiendo miradas. Sistematización de una experiencia de formación de educadores y educadoras de jóvenes y adultos*, CREFAL/UPN, México, 2005 y en coordinación con Eva Rautemberg, *Caminemos juntos. Trabajo y proyección social de la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas*, UPN, México, 2006.

**LUZ MACEIRA
OCHOA**

Doctoranda en Investigaciones Educativas por el CINVESTAV, Maestra en Estudios de Género por El Colegio de México. Cuenta con estudios en educación realizados en la Universidad Pedagógica Nacional, Ajusco, y el ITESO.

Actualmente es profesora-investigadora en la UPN-Ajusco e integrante de la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas. Ha trabajado como consultora, coordinadora de proyectos y capacitadora en instancias gubernamentales, instituciones académicas y organizaciones civiles en proyectos de educación

* Según el orden en que aparecen sus textos en esta memoria.

no formal, sistematización, desarrollo de materiales educativos, e investigación.

Cuenta con dos libros publicados, capítulos, artículos y manuales de capacitación sobre feminismo, institucionalización de la perspectiva de género, ciudadanía, derechos humanos, currículo oculto, museos, y memoria social desde una óptica educativa.

**GLORIA ELVIRA
HERNÁNDEZ
FLORES**

Doctora en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Es docente e investigadora de la División Académica Ecatepec del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM). Sus investigaciones son: Políticas educativas para población en estado de pobreza. La educación básica de personas jóvenes y adultas (tesis de doctorado) (1998-2004); Estado del conocimiento en alfabetización y educación básica, COMIE (2001-2003); y Situación actual de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Caso México. (2006-2007).

Ha publicado: *Alfabetización y educación básica: hacia una integración conceptual y práctica*, con Judith Kalman y Ana María Méndez Puga, COMIE, 2003; “Educación básica de personas jóvenes y adultas. El sentido de la relevancia”, en *Revista Educación* 2007, julio 2004, México. Con Mercedes Ruiz, “Cosas dichas en la prensa nacional sobre educación de jóvenes y adultos”, en Teresina Bertussi (coord.), *Anuario Educativo Mexicano. Visión Retrospectiva*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2005; y *Políticas educativas para población en estado de pobreza*, publicado por el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, México, 2007.

**CARLOS VARGAS
TAMES**

Sociólogo por la UNAM; cuenta con estudios de posgrado en derechos humanos por la Universidad de Oxford y en educación humanista por la Universidad Iberoamericana, León. Diplomado en Alfabetización y cultura escrita por el CREFAL y en Formación de formadores por la UIA León. Ha sido académico e investigador de la UNAM, la Universidad de Guanajuato y, desde 2004, de la Universidad Iberoamericana León.

Se desempeña como Director de Desarrollo Educativo en el Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos del Estado de Guanajuato (INAEBEA).

Ha publicado cuatro libros; tres informes sobre desarrollo humano (dos nacionales y uno estatal) y un texto sobre políticas sociales en Guanajuato. Adicionalmente cuenta con una decena de artículos publicados sobre pobreza, desarrollo, derechos humanos, políticas sociales y educación.

**MERY HAMUI
SUTTON**

Licenciada en Administración Educacional por la Universidad Anáhuac en México, Maestra en Investigación y Desarrollo en la Educación por la Universidad Iberoamericana. Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México.

Profesora investigadora de tiempo completo del área de Sociología de las Universidades, en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Coordinadora de estudios de posgrado del programa de Especialización en Sociología de la Educación Superior de la misma universidad.

Ha recibido las distinciones siguientes: presidenta del Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C. Miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. (COMIE). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Reconocimiento a Perfil Deseable y Apoyo PROMEP por la Secretaría de Educación Pública. Beca al Reconocimiento de la carrera Docente por la Universidad Autónoma Metropolitana. Beca de Apoyo a la Permanencia por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales arbitradas, y ha presentado conferencias y ponencias en eventos nacionales e internacionales especializados, como la Conferencia Magistral Cátedra de Integración Andrés Bello 2008 “Por el derecho a la educación de jóvenes y adultos: la voz de las organizaciones civiles” en la Universidad Iberoamericana.

**ADRIÁN PEDROZO
CASTILLO**

Administrador de Empresas por la UNAM. Ha impartido la cátedra de Administración en el Colegio de Ciencias y Humanidades de Azcapotzalco. Líder sindical del STUNAM y diputado por el Distrito 23.

Actualmente es diputado federal por el distrito XXIII del Distrito Federal, y Secretario de la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados LX Legislatura. Brigadista en el movimiento estudiantil del 68 y delegado sindical en la Escuela Nacional Preparatoria. Ha desempeñado diversos cargos sindicales dentro de la Comisión Mixta de Tabuladores, la Comisión Autónoma de Vigilancia y la Comisión Autónoma de Honor y Justicia. Fue miembro del Partido Comunista Mexicano y de su Comité Seccional Universitario del PCM. También fue fundador del PRD y participó en la Convención Electoral de la Unidad Democrática durante la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. Fue diputado de la ALDF por el XXXI Distrito en Coyoacán.

**EVA RAUTENBERG
PETERSEN**

Licenciada en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, con especialización en Formación de Educadores de Adultos en la UPN. Maestra en Psicología Social de Grupos e Instituciones, UAM-Xochimilco. Es docente del Colegio de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, docente-investigadora de la UPN-Ajusco y coordinadora del Área Académica: Teoría Pedagógica y Formación Docente de la UPN-Ajusco. Es consejera de la zona metropolitana de la Red EPJA.

Entre sus investigaciones se encuentran: La formación de posgrado en psicología social. Un análisis institucional y estudio de caso a partir de la evaluación como analizador. México, UAM-X; Nuevos nichos laborales para los pedagogos y las pedagogas, México, UPN, y Esquema de trayectos formativos para abatir el rezago en los y las estudiantes de la Licenciatura en Pedagogía, UPN, México.

Ha publicado: *Manual del facilitador para actividades grupales*, en 20 años de la educación de adultos en la UAM-X, México, UAM-X; Paquete: *Hablemos de salud sexual*, Washington, D.C., OPS; “El sistema modular, una alternativa curricular”, en *IX Jornadas pedagógicas*, México, UPN; “El aprendizaje grupal y la propuesta docente”, en *Caminemos juntos*; “Lo transmisible en la relación pedagógica” en *X Jornadas Pedagógicas de Otoño, Memoria*, tomo 1, México, UPN, 2007; “La Red EPJA desde una perspectiva freiriana”, en *Revista para Maestros*, México, abril, 2007. Y en coordinación con Carmen Campero, el libro *Caminemos juntos*, México, UPN, 2006. (Serie Archivos).

**MARIANELA
NÚÑEZ BARBOZA**

Licenciada en Administración Comercial por la Universidad Central de Venezuela (1992), con Maestría en Administración y Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México (2003-2005). Es investigadora del CREFAL en la línea de políticas públicas en educación de adultos.

Los temas de investigación incluyen políticas públicas, políticas educativas, rezago educativo en población adulta y rendición de cuentas en educación.

Forma parte del equipo del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), herramienta de acceso libre a través de Internet.

Participó en las evaluaciones realizadas por el CIDE a los programas Escuelas de Calidad (SEP) y Cero Rezago-fase piloto (INEA); y como Subdirectora de Evaluación del CREFAL, en la evaluación de programas de educación de adultos vinculados a la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Se publicó su tesina *El rezago educativo en México: análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA, un estudio sobre la educación de adultos, utilizando el enfoque de análisis de políticas públicas*, Pátzcuaro, CREFAL, 2006.

**ALICIA ÁVILA
STORER**

Doctora en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora-investigadora titular de la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco y coordinadora del Área Académica Diversidad e Interculturalidad. Es miembro nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

Sus líneas de investigación son: La matemática en la alfabetización y educación de jóvenes y adultos y La matemática como práctica escolar. Durante 2007 - 2008 dirigió un proyecto de investigación interinstitucional titulado: "Matemáticas y educación de jóvenes y adultos: un estudio a través de la voz y el saber de sus usuarios".

Sus principales publicaciones sobre la matemática en la educación de jóvenes y adultos son: "Del cálculo oral al cálculo escrito: reelaborar para acceder a una nueva significación", en *Recherches en Didactique des mathématiques*, volumen 27, número 3, diciembre de 2007, Grenoble, Francia; "Prácticas cotidianas y conocimiento sobre las fracciones. Estudio con adultos de escasa o nula escolaridad", en *Educación Matemática*, volumen XVIII, número 1, 2006, México; "El saber matemático de los analfabetos. Origen y desarrollo de sus estrategias de cálculo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, volumen XX, número 3, 1990, México. Y en co-autoría con Guillermina Waldegg, *Hacia una redefinición de las matemáticas en la educación de adultos*, INEA, México, 1997.

**DORA MARÍA RUIZ
GALINDO**

Doctora Honoris Causa en Educación y Desarrollo por la Universidad Iberoamericana Puebla y la UIA Santa Fe. Tiene estudios de licenciatura en Psicología por la UIA. Es miembro del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER) Puebla, y presidenta de la Asociación Civil del Centro Educativo Tanesque, A.C.

Ha trabajado el tema de la educación e interculturalidad y ha hecho consultorías en diseño curricular para la UPN, Oaxaca, diversas OSC, y Universidades Interculturales. Fue asesora externa de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la SEP.

Entre sus últimas publicaciones se encuentran: "Abrir el corazón para mirar. Educación intercultural en México", en *Revista Nueva América*, Brasil; Jucawal Hun Ya'tel jnohpteswanej ta chúl c'op 2000 Misión de Bachajón Chiapas, México, 2005 (Capítulo 2); y *Diplomado en Lengua y Cultura Tseltal* con Eugenio Maurer, CGEIB-SEP, 2006.

**LESVIA OLIVA
ROSAS CARRASCO**

Licenciada en Matemáticas y en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Educación por la Universidad de Harvard (EUA) y Doctora en Educación, por la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Actualmente es consultora independiente; docente en varias instituciones y programas; miembro de la Asamblea de Asociados del Centro de Estudios Educativos y del Consejo Editorial de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Es miembro de la Comisión Dictaminadora del IISUE (Instituto de Investigación sobre la Universidad y la Educación) de la UNAM y miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Ha desempeñado puestos profesionales en la Secretaría de Industria y Comercio, en la Facultad de Ingeniería de la UNAM, y en la Sección de Graduados de UPIICSA (Instituto Politécnico Nacional). En el Centro de Estudios Educativos fue investigadora titular y miembro de su Consejo Directivo. Fue también directora académica; y en el Colegio de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras miembro de la Comisión dictaminadora.

Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: Prólogo al libro de Carmen Campero, *Entretejiendo miradas. Sistematización de una experiencia de formación de educadores y educadoras de jóvenes y adultas*, publicado por el CREFAL y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Pátzcuaro, 2005; *La educación rural en México en el siglo XXI*, publicado por el CEE, el CREFAL y Ayuda en Acción, México, 2007 (coordinadora y coautora); y *Maestros que transforman su práctica educativa. Hacia una nueva escuela multigrado*, publicado por el CEE y el CONACYT, México, 2007.

**LUZ MARÍA
CASTRO MUSSOT**

Licenciada en administración por la UNAM, con estudios en Maestría en Ciencias de los sistemas sociales, de la Universidad de Pennsylvania y varios diplomados en temas de educación.

En el campo de educación de personas adultas participó desde 1975 con el diseño y puesta en marcha de sistemas educativos de educación para adultos de la Secretaría de Educación Pública. Posteriormente fue asesora y subdirectora de Planeación en la Dirección General de Educación de Adultos, coordinadora del grupo técnico del Consejo Nacional Técnico de la Educación y responsable de posalfabetización en el Programa Nacional de Alfabetización, que se trasladó al INEA en su creación.

Desde 1996 es directora académica del Instituto, donde concibió y desarrolló el nuevo Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo, en la modalidad presencial y electrónica. Ha elaborado materiales educativos de alfabetización, escrito artículos sobre el campo para revistas especializadas y ha participado

en diversos encuentros nacionales e internacionales de expertos en el campo.

**CARLOS ZARCO
MERA**

Licenciado en Psicología por la UNAM y licenciado en Sociología por la Universidad Iberoamericana. Actualmente se desempeña como director de Oxfam México - Rostros y Voces.

Fue Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, CEAAL, desde donde tuvo la oportunidad de conocer experiencias y enfoques de EPJA en prácticamente todos los continentes.

Su experiencia en la dirección de organizaciones le ha permitido incursionar en el ámbito académico y en el ámbito internacional, por lo que ha participado en múltiples iniciativas con la UNESCO y con redes amplias de la sociedad civil.

Impulsó, junto con el INEA, el CREFAL y la OREALC-UNESCO, el proceso de seguimiento de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos.

**VÍCTOR MANUEL
LIZÁRRAGA
PERAZA**

Profesor de educación primaria, egresado de la Escuela Normal Urbana "Profr. Domingo Carballo Félix"; profesor de educación media en la especialidad de psicología educativa, por la Escuela Normal Superior de Nayarit; con diplomados en gestión educativa y en formación docente por la Escuela Normal Superior de Baja California Sur.

Es diputado federal electo por el II distrito electoral del estado de Baja California Sur, y secretario de la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados LX Legislatura. Ocupó diversos cargos a nivel delegacional y seccional, en la sección 3 del SNTE. Fue secretario de Acción Social de CDM del PRI y representante en el Instituto Estatal Electoral de la Coalición Democrática y del Trabajo. Asimismo, IV regidor del IX ayuntamiento de La Paz, presidente de la Comisión de Educación y Cultura y secretario de Educación Pública; secretario general de Gobierno, oficial mayor y encargado de despacho en el estado de Baja California Sur.

**MARÍA ESTHER
IBARRA ROSALES**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Maestra en Políticas Públicas comparadas por la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y candidata a doctora en Investigación Histórica y Educación Comparada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid, España.

Actualmente se desempeña como asesora en educación del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados.

Ha sido asesora en la Subsecretaría de Educación Básica y en la Secretaría de Educación Pública durante el proceso de descen-

tralización de la educación básica y normal efectuada en 1992. También ha sido docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Entre sus trabajos de investigación destacan los publicados en el *Anuario Educativo Mexicano* de la Universidad Pedagógica Nacional, como son: “Financiamiento: nudo ciego del sistema educativo mexicano”, “El debate en torno a la educación, cultura, ciencia y tecnología en el Congreso de la Unión en 2004”, “El debate en torno a la educación, cultura, ciencia y tecnología en el Congreso de la Unión en 2005”. En el ámbito internacional ha publicado, entre otros, el ensayo *El origen y la paternidad de la globalización: una visión historiográfica*, editado por la Universidad de Carabobo, Venezuela, y el Instituto de Estudios Históricos y Económicos de Madrid, España; y el ensayo *Historiografía del derecho a la educación en México*, en una edición de la Universidad de Leiden, Holanda.

Ha ejercido el periodismo en la revista *Proceso*, el diario *La Jornada*, el Canal 22 y la Agencia Notimex.

**MA. DE LOURDES
VALENZUELA Y
GÓMEZ GALLARDO**

Licenciada en Psicología Educativa por la UNAM, Maestra en Educación de Adultos por la UPN, Especialista en formación de fomadores en educación de adultos (UPN); Especialista en formación de docentes e investigación educativa (UNAM). Coordinadora de Grupos Operativos (TAIGO).

Actualmente es profesora en educación de personas jóvenes y adultas en la UPN. Integrante y fundadora del Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C. (GEM).

Participa también en la Red Latinoamericana de Educación Popular entre Mujeres (REPEM) dentro del Consejo Consultivo; en la Red de educadoras y educadores de educación de personas jóvenes y adultas (RedEPJA-UPN); en el Consejo Directivo y en la coordinación del programa Educación y Cambio Cultural de GEM; en el programa *Construye T* como experta en educación de la sexualidad; en el Diplomado sobre Educación y Género en Medellín, Colombia que coordina el programa género de FLACSO, Argentina, y en la Especialidad sobre elaboración de proyectos socioeducativos en la educación de personas jóvenes y adultas de la UPN.

Cuenta con varias publicaciones en los temas de educación y género; educación de las personas jóvenes y adultas y educación para la paz.

**HOLLY MATUS
TOLEDO**

Licenciada en Odontología por el Instituto Politécnico Nacional. Maestra en Salud Pública en el Instituto Nacional de Salud Pública de México. Es diputada federal del PRD por el estado de Chiapas y coordinadora de Equidad Social del Grupo Parlamentario. También se desempeña como Secretaria del Comité

del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres, y como integrante de las Comisiones de Equidad y Género, y de Salud. Fue directora general del Albergue Indígena Tzotzil-Zoque de apoyo a estudiantes indígenas de bajos recursos, en la Secretaría de Educación del estado de Chiapas; coordinadora médica en la Subdirección General Médica del ISSSTE; subdirectora de Atención Médica y Coordinadora General de la Unidad de Participación Ciudadana en la Secretaría de Salud en el estado de Chiapas; secretaria de la Mesa de Consejo en el estado de Chiapas, vicepresidenta del Servicio Electoral, asesora de la fracción parlamentaria en el estado, Coordinadora Estatal de la Mujer, integrante de la Coordinadora Nacional de la Mujer; secretaria general interina y secretaria de Asuntos Electorales. Publicó dos libros de texto en el estado.

ANEXOS

ANEXO I

ESTADÍSTICAS SOBRE EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Cuadro 1. Población de 15 años y más en rezago educativo

		Población de 15 años y más	Rezago total	%
2005	Total	72,066,154	33,541,439	46.6
	Hombres	34,346,454	15,392,974	44.8
	Mujeres	37,719,700	18,148,465	48.1
2007	Total	74,706,950	33,437,787	44.7
	Hombres	35,612,114	15,264,494	42.8
	Mujeres	39,094,836	18,173,293	46.5

Fuente: Estimaciones INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Estimaciones del Rezago Educativo al 31 de diciembre de 2005 y 2007 por género. Documento interno de trabajo.

Cuadro 2. Población de 15 años en rezago educativo por condición de actividad, 2005 (Millones de personas)

Condición de actividad	Población de 15 años y más	Rezago educativo	
Nacional	71.4	30.1	42.2%
<i>Población Económicamente Activa</i>	42.7	16.5	38.6%
Ocupada	41.0	16.0	39.1%
Desocupada	1.6	0.4	25.6%
<i>Población No Económicamente Activa</i>	28.8	13.7	47.5%
Estudian	6.6	0.2	3.6%
Quehaceres domésticos	19.6	11.7	59.6%
Otro tipo de inactivos	2.5	1.7	69.2%

Fuente: *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, tercer trimestre, 2005, INEGI.

Nota: los datos de rezago total no concuerdan con el cuadro anterior debido a que provienen de una fuente distinta.

Cuadro 3. Educación para adultos

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008e/
Educación para adultos	3,962,272	3,594,343	2,752,175	2,499,617	2,811,555	2,848,516	2,789,069	1,712,591	1,568,536	1,747,512	1,666,993	1,582,752	1,650,208	1,643,582	2,869,849	2,929,235
Servicios de alfabetización	669,034	664,671	481,837	535,448	340,992	277,958	330,800	174,688	159,382	211,684	121,128	146,613	128,477	129,662	134,678	137,140
Educación básica para adultos	1,848,591	1,764,569	1,416,588	1,326,971	1,523,450	1,545,246	1,473,293	1,105,959	996,984	1,075,576	1,042,435	1,026,602	1,114,524	1,110,151	2,279,078	2,320,853
Primaria	1,142,027	1,042,997	835,684	763,689	768,911	694,721	660,080	470,931	376,947	394,393	323,923	276,209	304,377	296,055	705,474	715,397
Secundaria	706,564	721,572	580,904	563,282	754,539	850,525	81,213	635,028	620,037	681,183	718,512	750,393	810,147	814,096	1,573,604	1,605,456
Capacit. no formal para el trabajo	1,318,026	1,045,433	853,750	637,198	854,619	862,869	858,293	300,556	274,928	298,804	379,402	294,418	280,469	278,474	323,041	336,567
Misiones culturales					92,494	162,443	126,683	131,388	137,242	161,448	124,028	115,119	126,738	125,295	133,052	134,676
Certificados emitidos	254,189	235,042	236,884	273,336	297,400	456,637	493,518	494,209	452,191	396,446	441,037	493,161	487,955	626,664	487,203	533,189
Primaria	128,657	108,091	96,350	115,040	125,238	184,822	172,605	188,751	166,064	144,286	155,431	160,299	161,141	203,201	155,421	167,534
Secundaria	125,532	126,951	140,534	158,296	172,162	271,815	320,913	305,458	286,127	252,160	285,606	332,862	326,814	423,463	331,782	365,654

Fuente: Segundo informe de labores 2007-2008. Secretaría de Educación Pública, 2008, p. 180.

Cuadro 4. Atención a alumnos en rezago educativo provista por el INEA

(ATENCIÓN ACUMULADA)

Nivel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alfabetización	516,054	573,610	575,125	612,699	767,582	917,900	1,164,854	687,101	687,139
Primaria	955,587	696,070	592,542	563,110	492,969	423,860	445,280	492,579	525,261
Secundaria	1,097,706	1,008,678	1,051,807	1,206,078	1,338,364	1,271,745	1,299,808	1,112,173	1,197,319
Total	2,569,347	2,278,358	2,219,474	2,381,887	2,598,915	2,613,505	2,909,942	2,291,853	2,409,719

ATENCIÓN PROMEDIO MENSUAL POR NIVEL EDUCATIVO

Nivel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alfabetización	257,982	304,858	299,505	315,882	384,633	556,879	659,732	383,469	331,476
Primaria	381,480	293,472	278,231	283,842	244,505	250,034	270,869	301,713	302,439
Secundaria	465,812	439,323	509,813	639,322	690,721	702,520	705,371	685,749	714,928
Total	1,105,274	1,037,653	1,087,549	1,239,046	1,319,859	1,509,433	1,635,972	1,370,931	1,348,843

USUARIOS QUE CONCLUYEN NIVEL (UCN) POR NIVEL EDUCATIVO

Nivel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alfabetización	150,630	156,828	144,449	131,786	140,350	120,217	147,481	122,437	105,920
Primaria	188,751	166,500	144,286	155,432	160,299	161,141	203,201	186,787	186,946
Secundaria	305,458	285,414	252,160	285,606	332,862	326,814	423,463	397,660	374,173
Total	644,839	608,742	540,895	572,824	633,511	608,172	774,145	706,884	667,039

Fuente: INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Logros institucionales 2000-2008. Documento interno de trabajo.

Cuadro 5. Cuadros gasto en educación y PIB

Gasto en educación y PIB, 2005-2008 (millones de pesos corrientes)

Año	Gasto en educación básica INEA ¹	Gasto en educación SEP ²	PIB	INEA vs Gasto en educación SEP	INEA vs PIB
2003	3,246	294,875	7,555,803	1.10%	0.04%
2004	3,090	312,835	8,570,808	0.99%	0.04%
2005	3,091	345,604	9,230,402	0.89%	0.03%
2006	3,250	377,245	10,341,865	0.86%	0.03%
2007	3,369	411,839	11,177,530	0.82%	0.03%
2008*	3,554	430,573	11,524,650	0.83%	0.03%

Fuentes: Elaboración de la Dirección Académica del INEA con base en Secretaría de Educación Pública. Gasto educativo Nacional como porcentaje del Producto Interno Bruto (anualizado por trimestre) y porcentaje de participación por fuente de financiamiento, 1990-2008 e INEA. Presupuesto autorizado 2003-2008. Documento interno de trabajo.

1 Presupuesto autorizado.

2 Incluye los recursos de los ramos 11, 25 y los fondos para educación del ramo 33.

Cuadro 6. INEA. Asesores activos

AÑO	ASESORES*
2004	81,913
2005	95,850
2006	83,792
2007	75,043
2008	75,633

Fuente: INEA. *El INEA en números*, en www.inea.gob.mx (mayo, 2009)

* Asesores al final del año vinculados a un círculo de estudio con al menos un educando.

Cuadro 7. Atracción y retención de asesores registrados (enero 2008)

Antigüedad de participación de los educadores de adultos (asesores)

Año	Hasta un año		De 1 a 2 años		de 2 a 3 años		de 3 a 21 años		Total
2003	52,512	55.6%	17,960	19.0%	7,860	8.3%	16,149	17.1%	94,481
2004	60,047	48.3%	28,830	23.2%	13,045	10.5%	22,275	17.9%	124,197
2007	34,016	28.4%	25,929	21.6%	19,958	16.6%	39,966	33.3%	119,869

Fuente: INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Perfil del asesor, 2008. Documento interno de trabajo.

Cuadro 8. Perfil del asesor Ocupación, período 2008

Ocupación	Total
Estudiante	24,016
Persona dedicada a quehaceres del hogar	18,628
No registró ocupación	10,862
Trabajador de la educación	5,154
Desempleado	2,605
Trabajador agropecuario	2,165
Profesionista	2,160
Trabajador doméstico	2,112
Trabajador en servicios al público o personales	1,511
Comerciante o dependiente	1,346
Trabajador administrativo	1,272
Artesano u obrero	1,040
Ayudante o similar	989
Técnico	409
Pensionado o jubilado	218
Trabajador ambulante	192
Jefe de actividades administrativas	191
Operador de maquinaria fija	175
Inspector o supervisor	152
Protección o vigilancia	149
Funcionario o directivo	106
Trabajador del arte o deporte	80
Operador de transporte o maquinaria móvil	80
Incapacidad permanente	21
Total	75,633

Fuente: INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Perfil del asesor, 2008. Documento interno de trabajo.

**Cuadro 9. Perfil del asesor.
Nivel educativo, periodo 2008**

Nivel educativo	Total
Secundaria completa	21,864
Bachillerato incompleto	14,092
Bachillerato completo	13,137
Licenciatura completa	6,626
Licenciatura incompleta	4,441
No registro nivel educativo	4,379
Primaria completa	2,391
Secundaria incompleta	2,091
Carrera técnica completa después de secundaria	1,456
Carrera técnica completa después de primaria	1,309
Educación normal completa	1,036
Carrera técnica incompleta después de primaria	573
Educación normal superior completa	568
Educación normal incompleta	407
Carrera técnica incompleta después de secundaria	406
Educación normal superior incompleta	310
Primaria incompleta	268
Postgrado completo	173
Postgrado incompleto	106
Posgrado incompleto	
Posgrado completo	
Educación normal superior incompleta	
Educación normal superior completa	
Educación normal incompleta	
Educación normal completa	
Carrera técnica incompleta después de secundaria	
Carrera técnica incompleta después de primaria	
Carrera técnica completa después de secundaria	
Carrera técnica completa después de primaria	
Total	75,633

Fuente: INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Perfil del asesor, 2008. Documento interno de trabajo.

**Cuadro 10. Gratificaciones a asesores
(Reglas de operación 2009)**

FIGURA	CONCEPTOS DE GRATIFICACIÓN	TIPOS Y MONTOS
Asesor(a) educativo(a)	<p>SE GRATIFICA POR ASESORÍA DE ACUERDO AL SIGUIENTE CATÁLOGO:</p> <p>Por educando alfabetizándose en grupo</p> <p>Por evaluación formativa aprobada</p> <p>Por examen final acreditado</p> <p>Por UCN con expediente completo</p> <p>Por continuidad al siguiente nivel, cuando acredita el primer examen final</p> <p>Por curso de formación impartido, si está autorizado</p> <p>Por módulo propedéutico acreditado, aunque sea posterior a la obtención del certificado</p> <p>Por examen final acreditado, habiendo estudiado el módulo en MEVYT en línea o con MEVYT virtual</p> <p>Por examen final acreditado en línea</p> <p>Por incorporación hasta que acredite un primer módulo</p>	<p>PRODUCTIVIDAD MÁXIMA</p> <p>\$3,200 como suma para los tres niveles: inicial, intermedio y avanzado (incluyendo en línea y el uso de la computadora)</p> <p>Como apoyo a la atención de los municipios con menor Índice Desarrollo Humano contemplados en el programa 100 x 100 de la Secretaría de Desarrollo Social, se podrá aplicar una gratificación adicional fija por atención al asesor, separada del monto de productividad máxima. Esta gratificación consistirá en un monto fijo mensual de:</p> <p>\$65 por UCN del nivel inicial</p> <p>\$30 mensuales por cada educando atendido en el nivel inicial, siempre que apruebe al menos un examen formativo o final cada 3 meses</p> <p>\$10 mensuales por cada educando alfabetizado que continúe atendido en el nivel intermedio, siempre que acredite al menos un examen cada dos meses</p>
Orientador educativo Asesor de personas con discapacidad	<p>SE GRATIFICA POR ASESORÍA DE ACUERDO AL SIGUIENTE CATÁLOGO:</p> <p>Por educando estudiando en grupo</p> <p>Por evaluación formativa aprobada</p> <p>Por examen final acreditado</p> <p>Por certificado entregado y registrado en SASA</p> <p>Por continuidad a la siguiente fase, cuando acredita el primer examen final</p> <p>Por examen final acreditado, habiendo estudiado el módulo en MEVYT en línea o con MEVYT virtual</p> <p>Por examen final acreditado en línea</p> <p>Por UCN con expediente completo</p>	<p>PRODUCTIVIDAD MÁXIMA</p> <p>\$ 3,200 como suma para las tres fases (incluyendo en línea y el uso de la computadora)</p> <p>La gratificación por atención se aplicará por separado del monto de esta productividad máxima. Esta corresponde a un monto mensual de:</p> <p>\$65 mensuales por cada educando 10-14 atendido siempre que el grupo se mantenga al menos con 5 educandos que estén aprobando al menos un examen formativo o final cada 2 meses.</p> <p>\$100.00 mensuales por cada educando que presenta algún tipo de discapacidad, siempre que sea atendido en los lugares autorizados por el INEA</p>

FIGURA	CONCEPTOS DE GRATIFICACIÓN	TIPOS Y MONTOS
Asesor(a) de jornaleros agrícolas migrantes en campamento	Se da una gratificación fija durante la temporada del ciclo agrícola, y la de productividad como asesor	<p>\$500 mensuales de gratificación fija para quienes atienden alfabetización durante las temporadas de trabajo intenso en los campamentos y las etapas de asentamiento en las comunidades de origen, siempre que el grupo se mantenga al menos con 8 educandos.</p> <p>\$300 mensuales fijos para quienes atienden otros niveles durante las temporadas de trabajo intenso en los campamentos y las etapas de asentamiento en las comunidades de origen siempre que el grupo se mantenga al menos con 10 educandos</p>
Asesor(a) bilingüe de las rutas MIBI y MIBES	<p>SE GRATIFICA POR ASESORÍA DE ACUERDO AL SIGUIENTE CATÁLOGO:</p> <p>Por educando alfabetizándose en grupo</p> <p>Por educando atendido</p> <p>Por evaluación formativa aprobada</p> <p>Por examen final acreditado</p> <p>Por adulto que concluye nivel inicial con expediente completo</p> <p>Por continuidad al siguiente nivel, cuando acredita el primer examen final</p> <p>Por certificado entregado y registrado en SASA</p> <p>Por curso de formación recibido y acreditado por el asesor bilingüe, si está autorizado</p> <p>Por curso de formación acreditado, si está autorizado</p> <p>Por curso de formación impartido, si está autorizado</p> <p>Por módulo propedéutico acreditado, aunque sea posterior a la obtención del certificado</p> <p>Por examen final acreditado, habiendo estudiado el módulo en MEVYT en línea o con MEVYT virtual</p> <p>Por examen acreditado en línea</p>	<p>PRODUCTIVIDAD MÁXIMA</p> <p>\$6,000 de gratificación como suma para los tres niveles: inicial, intermedio y avanzado (incluyendo con uso de la computadora)</p> <p>La gratificación por atención se aplicará por separado del monto de esta productividad máxima. Ésta corresponde a un monto mensual de:</p> <p>\$100 mensuales por cada educando atendido en el nivel inicial, siempre que el asesor sea bilingüe y mantenga a 3 personas en la misma unidad operativa bajo las siguientes reglas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se paga mensualmente desde la incorporación del educando • se discontinúa si éste no aprueba un primer examen formativo o final a los 4 meses, o no continúa aprobando al menos un examen formativo o final cada 3 meses. • se reactiva cuando vuelve a acreditar examen <p>\$50 por cada educando atendido en el nivel intermedio o avanzado de un círculo de estudio de 3 personas como mínimo, siempre que el asesor sea bilingüe y que el educando acredite al menos dos exámenes cada cinco meses</p> <p>El pago de montos para los cursos de formación para asesores bilingües se autorizarán con base en las propuestas que las entidades presenten a la Dirección Académica, considerando las posibilidades financieras y las necesidades específicas de cada proyecto étnico</p>

Fuente: INEA. “Reglas de operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre de 2008, décimoprimer sección.

ANEXO 2

LISTA DE PARTICIPANTES

MESA DE TRABAJO POR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA LAS PERSONAS ADULTAS

Instituciones de educación superior

JOSÉ LUIS GUZMÁN R., Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

GLORIA HERNÁNDEZ, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM)

BERTHA SALINAS, Universidad de Las Américas Puebla (UDLAP)

ENRIQUE PIECK GOCHICOA, Universidad Iberoamericana (UIA)

ÁLVARO CORTINEDO ARREDONDO, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

MARÍA DEL CARMEN MENDOZA, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

GLADYS AÑORVE AÑORVE, Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y Consejera metropolitana de la Red EPJA

ALICIA ÁVILA STORER, Universidad Pedagógica Nacional (UPN)

CARMEN CAMPERO CUENCA, Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y Red EPJA

ELSA GABRIELA DÍAZ PÉREZ, Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y Red EPJA

LUZ MACEIRA OCHOA, Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y Red EPJA

EVA RAUTENBERG, Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y Consejera metropolitana de la Red EPJA

MERCEDES SUÁREZ RODRÍGUEZ, Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y Red EPJA

MARÍA DE LOURDES VALENZUELA Y GÓMEZ GALLARDO, Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Grupo de Educación Popular entre Mujeres (GEM) y Red EPJA

Instituciones gubernamentales

JOSE CARLOS FLORES DÍAZ, Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

ROBERTO LOYA GARCÍA, Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

JUAN CARLOS MELGAR, Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

BERNARDO CISNEROS BUENFIL, Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (CECATI)

MIGUEL ÁNGEL LABASTIDA ESCAMILLA, Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa

CARLOS VARGAS TAMES, Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos de Guanajuato, UIA-León y Red EPJA

CARLOS R. CARRASCO ITURBE, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos

RODOLFO GAONA OLIVARES, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos

REINA SÁNCHEZ GARCÍA ÁLVAREZ, Instituto Federal Electoral (IFE)

MAGDALENA SOFIA SIQUEIROS, Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)

MARIA GERTRUDIS ALCARAZ, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

LUZ MARÍA CASTRO MUSSOT, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

SALVADOR MORELOS OCHOA, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

CARLOS DÍAZ, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

MARTHA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

AIDÉ SÁNCHEZ LÓPEZ, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

MARICELA ISLAS VARGAS, Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEB-SEP)

Sociedad civil

URSULA KLESSING REMPEL, Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV)

DORA MARÍA RUIZ GALINDO, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, CESDER Puebla y Tanesque, México.

CARLOS ZARCO, Fundación Rostros y Voces

MERY HAMUI SUTTON, Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C. (OCE)

YOALLI NAVARRO HUITRÓN, Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. (OCE)

GABRIELA ARÉVALO GUIZAR, Consultora independiente

RAQUEL MARCHETTI, Consultora independiente

LESVIA ROSAS, Consultora independiente y Centro de Estudios Educativos A.C. (CEE A.C.)

Organismos internacionales

MARIANELA NÚÑEZ BARBOZA, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL)

Cámara de Diputados

ALMA ROSA SÁNCHEZ CASASOLA, Asamblea Legislativa del D.F., Partido de la Revolución Democrática

ANDREA RODRIGUEZ O., Comunicación Social del Grupo Parlamentario del PRD

ZULEMA ZUHT Y., Comunicación Social del Grupo Parlamentario del PRD

IZCOÁTL TONATIUH BRAVO PADILLA, Diputado de la LX Legislatura

VICTOR MANUEL LIZÁRRAGA PERAZA, Diputado de la LX Legislatura

HOLLY MATUS TOLEDO, Diputada de la LX Legislatura

ADRIÁN PEDROZO CASTILLO, Diputado de la LX Legislatura

MIGUEL ÁNGEL SOLARES CHÁVEZ, Diputado de la LX Legislatura

OSCAR BANDA GONZALEZ, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

ROSA CASTRO HERNÁNDEZ, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

MARÍA ESTHER IBARRA, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

ROSALIO JUAREZ T., Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

JULIETA MORALES SÁNCHEZ, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

MARÍA ALEJANDRA REYES GARCÍA, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México. Mesa de trabajo Por una educación de calidad para las personas adultas se terminó de imprimir en julio de 2009 en los Talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados. Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15969, México D.F., con un tiraje de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición. En su composición se utilizaron tipos Adobe Caslon Pro en diversos tamaños y estilos. Diseño de la portada e interiores y formación: Tomás González. Cuidado de la edición: Margarita Mendieta y Cecilia Fernández.

