

791
24



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Impacto Social de la
Educación para Adultos
en México

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y
EXÁMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
María Elena Romero García



MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE
IMPACTO SOCIAL DE LA EDUCACION PARA ADULTOS EN MEXICO

CAPITULO I

CONCEPTO DE EDUCACION DE ADULTOS

1. Significado etimológico de educación de adultos.	
2. Significado gramatical de educación de adultos.	
3. Concepto de educación de adultos emitido por la UNESCO, CREFAL, El Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior y el INEA (Instituto Nacional de la Educación para Adultos)	
4. Concepto sociológico.	
5. Concepto legislativo.	
6. Concepto que se propone.	
7. Denominación.	
8. Fines.	3

CAPITULO II

RESEÑA HISTORICA DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN MEXICO

Resumen histórico de la educación de adultos en nuestro país de 1921 a 1981.	19
--	----

CAPITULO III

PLANES GLOBALES DE DESARROLLO DE 1976 A 1974

1. Plan Global de Desarrollo 1976-1982.	
2. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	
3. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	28

CAPITULO IV

MARCO JURIDICO DE LA EDUCACION GENERAL BASICA PARA ADULTOS

1. Artículo 39, 73 fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
2. Ley Federal de Educación. Ley Nacional de Educación para Adultos.	
3. Reglamento para la Organización de Servicios de Educación General Básica para Adultos.	
4. Reglamento para la Educación Comunitaria.	53

CAPITULO V

NATURALEZA JURIDICA DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA EDUCACION PARA ADULTOS

1. Forma de organización administrativa; centralización, desconcentración y descentralización administrativa. 2. Diferencia entre centralización, desconcentración, descentralización; discrepancia entre delegación y deconcentración administrativa. 3. Decreto de creación del INEA. 4. Reglamento interior del INEA. 5. Naturaleza jurídica del INEA, de las Delegaciones, Coordinaciones regionales y de zona. 6. Distinción entre asociación y sociedad. 7. Naturaleza jurídica del Comité Comunitario de Educación y del Patronato de Fomento Educativo.....	73
---	----

CAPITULO VI

IMPACTO SOCIAL DE LA EDUCACION PARA ADULTOS EN MEXICO

1. La Sociología, la Sociología de la educación, la escuela y el tema de la tesis, su ubicación en la Sociología. 2. La educación de adultos y el INEA. 3. Estadísticas de la educación de adultos desde 1978 a 1990. 4. Objetivos del proyecto de difusión del INEA. 5. Apoyos televisivos. 6. Tesis del L.A.E. Francisco Acosta Aguirre.	135
Conclusiones	148
Bibliografía.	150

CAPITULO I

CONCEPTO DE EDUCACION PARA ADULTOS.

1. Significado etimológico de educación de adultos. 2. Significado gramatical de educación de adultos. 3. Concepto de educación de adultos emitido por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura), CREFAL (Centro Regional de Educación de los Adultos), Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior, INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos). 4. Concepto sociológico de educación. 5. Concepto legislativo. 6. Concepto que se propone. 7. Denominación. 8. Fines.

Para tener el adecuado concepto de educación de adultos examinaremos: la etimología de la expresión, el significado gramatical y los conceptos que han aportado los diferentes organismos relacionados con la educación de los adultos.

1.-Significado etimológico de educación de adultos.

El término educación procede de la expresión latina *educatio-onis* que significa "acción de educar". "De" que procede del latín que significa pertenencia. Adulto proviene del latín *adultus* que significa "crecido." (-1) Por lo tanto, educación de adultos es la acción de educar al crecido.

2.-Significado gramatical.

Directamente el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, determina el significado de la expresión educación de adultos, educación "del latín *educatio-onis* acción y efecto de educar". Educar del "latín *educare* desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos etc. ". "De

(1) Diccionario etimológico de la Real Academia de la Lengua págs. 74 y 75.

indica pertenencia o posesión. Adulto "del latín adultus significa llegado a su mayor crecimiento o desarrollo". (2) Entonces, desde este punto de vista educación de adultos, es el perfeccionamiento o desarrollo de las facultades intelectuales y morales del que ha llegado a su mayor crecimiento.

3.- Concepto de educación de adultos emitido por UNESCO, CREFAL, Consejo de Educación de Adultos e INEA.

Antes de exponer el concepto emitido por la UNESCO se hace una breve referencia a la actividad que despliega y a la estructura de ésta.

UNESCO (organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura).

La UNESCO se creó el 4 de noviembre de 1946, cuando 20 signatarios de su constitución depositaron sus instrumentos de adhesión con el Gobierno del Reino Unido.

Sus propósitos son contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo, promoviendo la colaboración entre las naciones mediante la educación, la ciencia y la cultura, a fin de promover el respeto universal por el gobierno de la ley y la justicia, los derechos humanos y las libertades fundamentales que, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, reconoce a todos los pueblos del mundo la Carta de las Naciones Unidas. Para realizar sus objetivos la UNESCO colabora en el trabajo de fomentar el conocimiento y la comprensión, mutuos de las naciones, prestando su concurso a todos los órganos de información; de nuevo impulso a la educación popular y a la difusión de la cultura y estimula la enseñanza y

(2) Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, p.p, 120, 130 y 141.

comprensión de la ciencia.

El propósito de este programa es crear condiciones favorables para aumentar la comprensión internacional facilitando el acceso del hombre a la educación y la cultura, uniendo los esfuerzos de los hombres de ciencia, artistas y educadores, derribando obstáculos que se oponen a la libre manifestación del pensamiento. Las actividades de los programas principales incluyen una campaña contra el analfabetismo, enseñanza a cerca de las Naciones Unidas y de los derechos humanos, la educación obligatoria y la elevación de los niveles educativos, intercambio de personas y prestación de servicios de expertos en materias científicas y educativas, a solicitud de los estados miembros. Las actividades del programa se llevan a cabo por conducto de comisiones nacionales.

Estructura de la UNESCO :

LA CONFERENCIA GENERAL, integrada por representantes de países miembros, se reúne bienalmente para decidir el curso de acción que ha de seguirse y el programa de la organización.

EL CONSEJO CONSULTIVO, compuesto por 40 miembros elegidos por la Conferencia General, se reúnen por lo menos dos veces al año y se encarga de llevar a cabo el programa aprobado por la conferencia.

LA SECRETARIA, está integrada por el Director General y su personal internacional.

Definición de educación de adultos según la UNESCO:

Un proceso por el cual las personas que han terminado su ciclo inicial de educación continua, inician alguna actividad de carácter secuencial y organizado con la deliberada intención de

producir cambios en la información, conocimientos, entendimiento o habilidades, apreciación y actitudes.

En la recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos de la UNESCO la expresión designa la totalidad de los procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel o el método, sean formales o no formales, ya sea que prolongen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente.

Comentario.

El primer párrafo está referido a las personas que han concluido su ciclo de educación continua, es decir, en nuestro país, estudiaron la primaria, la secundaria, la preparatoria y profesional. En el segundo párrafo, el objeto son las personas consideradas como adultos por su sociedad.

En el primer párrafo, el contenido es iniciar una actividad con carácter secuencial y organizado. En el segundo, no es importante ni el nivel, ni el método, que sea formal o no, reemplace la educación de la escuela o universidad, ni la forma de aprendizaje.

En lo relativo a la finalidad en el número uno es el producir cambios en la formación, conocimientos, entendimiento o

habilidades apreciación y actitudes. En el número dos es más amplia, alude al enriquecimiento integral del hombre, la participación en el desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente, desarrolla sus aptitudes enriquece sus conocimientos.

El inconveniente es su extensión, el uno es limitativo, incluye a las personas que finalizaron la educación continua.

El acierto es la claridad en ambos y el hacer referencia a las acepciones de la expresión educación de, o para, adultos.

El CREFAL (Centro Regional de Educación de Adultos y Educación Funcional para América Latina).

El Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL), es una institución educativa internacional del Gobierno de México al servicio de los países de América Latina y el Caribe. El Centro está encargado de realizar un conjunto de actividades académicas y de promoción tendientes a incrementar las acciones de alfabetización, educación de adultos y desarrollo rural integrado en los países de la región. Para el cumplimiento de sus fines cuenta con la cooperación técnica y financiera de la (UNESCO). (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

Las ideas emitidas por el CREFAL no constituyen propiamente un concepto, pero nos proporciona lineamientos, con los cuales podemos determinar el objeto de la educación de adultos, la naturaleza, el contenido y los fines.

Las nociones que enuncia el CREFAL, son:

" 1) La educación de adultos es componente de vida de los hombres

y de las instituciones. No se trata de un simple derecho o reivindicación. Se trata de un instrumento de realización personal y social, puesto al servicio de grandes objetivos nacionales y de los propósitos fundamentales del hombre como miembro de una comunidad nacional.

ii) La educación de adultos, por su naturaleza y características, cumple con todos los requerimientos de una disciplina científica y así ha sido caracterizada con el nombre de Andragogia. Consecuentemente, tiene su propio cuerpo doctrinario, principios, técnicas, métodos y procedimientos de trabajo; en sí misma un sistema integrado a otro más amplio que la comprende: el sistema nacional de educación, el cual a su vez está inserto en el sistema social.

iii) La educación de adultos es una tarea nacional. En esta perspectiva corresponde al Estado - a través de los ministerios o secretarías de educación- la función de conducir, promover, asesorar, coordinar y apoyar los esfuerzos educativos que realicen todos los sectores económicos y sociales de cada país en la línea de acción de los organismos gubernamentales y no gubernamentales. Ello implica un reto para la participación y la movilización nacional de personas e instituciones nacionales, en el entendimiento de que la educación de adultos es una responsabilidad social profundamente vinculada con el destino histórico de los pueblos latinoamericanos.

iv) Teniendo en cuenta la limitada disponibilidad de recursos materiales y financieros para los programas de educación de adultos, se plantea la urgente necesidad del uso pleno de la

capacidad instalada, con potencialidad educativa, para la realización de dichos programas. Para ello se requiere que los hombres y las instituciones de cada país tomen conciencia a cerca del sentido y alcances de la Educación Permanente y de la inaplazable necesidad de atender a la demanda educativa de los adultos, particularmente a través de las formas no convencionales.

v) La educación de adultos en América Latina debe basarse en el reconocimiento expreso del carácter pluricultural y plurilingüe de las respectivas sociedades nacionales, dentro del marco de profundo respeto y revalorización de las diversas expresiones culturales y de las lenguas nativas de cada país.

vi) La educación de adultos debe ser eminentemente concientizadora y liberadora, otorgando importancia especial al cambio de actitudes y a la formación de una conciencia crítica que posibilite su más amplia participación en la concepción y ejecución del proyecto nacional que libremente se opte por cada sociedad nacional.

vii) Debe considerarse la obra educativa como una función social de responsabilidad comunitaria permanente y posibilitar a la colectividad asumir una mayor participación en la gestión y financiamiento de los servicios educativos.

viii) Debe organizarse la educación de adultos utilizando principalmente las formas no escolarizadas, tendiendo a desescolarizar la educación comunitaria y superar las rigideces de la educación escolar en una sociedad espontáneamente educadora.

ix) La educación de adultos debe otorgar prioridad a los sectores sociales marginados, dentro del marco de las políticas y estrategias optadas por cada país.

x) El trabajo, en la perspectiva humanista de la educación de adultos, es una instancia de realización del hombre social e individual, y conjuntamente con la educación y empleo, tiene un sentido fundamental en los procesos sociales de la experiencia humana." (3)

Comentario.

El CREFAL le concede a la educación de los adultos diversa naturaleza: a) componente de la vida de los hombres y las instituciones, instrumento de realización personal y social, c) disciplina científica, d) sistema, e) tarea nacional, f) responsabilidad social, g) función social.

El objeto de la educación de adultos es el adulto, no lo dice expresamente, ni tampoco qué debemos entender por adultos.

El contenido es la obra educativa, utiliza las formas no escolarizadas y la capacitación para el trabajo.

En cuanto a los fines, encontramos abundancia de ellos.

Sería muy conveniente que tratara de dar un concepto como lo hizo la UNESCO, con las diferencias que entraña porque se trata de América Latina.

Los adultos que más interés despiertan, para este organismo, son los analfabetas que no hablan el castellano, situación preocupante por dificultar la integración, en lo interno, como país. Es muy (3) Picón Espinoza César, La Educación de Adultos en América Latina: un reto de los 80, páginas 45 y 55.

plausible el respeto a las culturas autóctonas, sino se cometería el error histórico, perpetrado por los españoles y otros pueblos al destruir, total o parcialmente, el acervo cultural de las diferentes etnias con las que entraron en contacto.

El Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior, Primero tomó el nombre de Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, se creó el 28 de julio de 1978.

Con motivo de la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, que integro los servicios de alfabetización, primaria intensiva y secundaria abierta, se reestructuró el ámbito de acción del Consejo, y a partir del 24 de marzo de 1982 cambió su denominación a Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior, la cual es una unidad de participación y consulta de la Secretaría de Educación Pública y tiene por objeto: Promover la educación abierta en los niveles medio superior y superior en el territorio nacional, coordinar y evaluar los programas que en la materia realizan la secretaria, las entidades del sector educativo y otras instituciones de los sectores público y privado, con el propósito de mejorar la calidad de esta modalidad educativa en los niveles señalados.

Sus funciones son:

Proponer medidas para que la educación abierta contribuya a satisfacer la demanda nacional en los niveles medio superior y superior.

Promover y coordinar la participación de las distintas instituciones que desarrollan esta modalidad.

Orientar los contenidos, metodología, organización y criterios de acreditación.

Proponer políticas y acciones para incrementar y mejorar el empleo de los sistemas abiertos y mejorar su calidad.

Formular propuestas para la elaboración y actualización de libros de texto, de consulta y lectura, así como de otros materiales didácticos para esta modalidad educativa.

Apoyar a las direcciones generales de educación media superior y superior en el desarrollo de programas de educación abierta en los niveles a su cargo.

Definición establecida por el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior.

"Conjunto de opciones educativas que tiene la población adulta en los distintos niveles del sistema educativo. Se operacionaliza a través de diversas modalidades y formas de educación, las cuales obedecen a múltiples propósitos orientados genericamente al desarrollo personal comunitario."(4)

Caracterizado por:

- Superar la etapa de ser sustitutiva.
- Tener una función sustantiva mediante la adaptación inteligente a una sociedad cambiante debido al avance científico tecnológico y a las transformaciones sociales democráticas;
- Ser integradora, posibilitando una visión globalizadora de toda

(4)Secretaría de Educación Pública, Terminología de los Sistemas Abiertos, p.154.

la realidad." (5)

Comentario.

La característica es una cualidad que distingue a una persona o cosa de las demás. La finalidad es el objeto con que se hace una cosa. La definición anterior confunde las características con las finalidades. Omite mencionar la naturaleza, objeto y contenido. Al definir no toma en cuenta el concepto legislativo en nuestro país. El concepto de educación para adultos del INEA.

El 31 de agosto de 1981 se crea el Instituto Nacional de Educación para los Adultos con la finalidad de promover, organizar o impartir los servicios de alfabetización y educación general básica (primaria y secundaria).

El concepto de educación de adultos de este organismo es el siguiente: "... es una acción dirigida a la población de 15 años y más mediante la cual se adquieren conocimientos, habilidades y actividades, con o sin el auxilio de los recursos humanos que ofrecen los planteles educativos regulares. Es una forma de educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y la solidaridad social. La educación de adultos forma parte del sistema educativo nacional y está sujeta a los objetivos, contenidos y programas de estudio que establece la Secretaría de Educación Pública." (6)

Comentario.

Es más acorde con la legislación mexicana, concretamente con la Ley Nacional de Educación para Adultos. La objeción es el no ser

(5)Ibidem. p.154

(6)I.N.E.A.,Programas Educativos Promovidos por el INEA, p.20.

muy clara, por estimar que la educación de adultos es "una acción", "una forma de educación extraescolar", como un "subsistema".

4.-Concepto sociológico.

La educación se manifiesta como una preocupación constante de transmitir a la nueva generación los bienes intelectuales y morales acumulados por las anteriores, ésta se presentaba difusa en otra función de la vida social antes de que la sociedad creara la escuela.

Fernando de Azevedo define el hecho social de la educación como "...este se reduce a la transmisión por las generaciones adultas a las generaciones jóvenes de los modos de vida y tipos o pautas de cultura que caracterizan a cada grupo humano...". (7)

Este hecho social se repite en el tiempo y en el espacio por ello es esencial a las sociedades y guarda relación con otros hechos que repercuten en el devenir histórico de la sociedad humana.

5. Concepto legislativo.

En la Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1975 en los artículos 29, 39, y 49 se encuentra la definición de educación de adultos.

" ARTICULO 2.- La educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria.

(7) Fernando de Acevedo, Sociología de la Educación, p.20.

La educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población.

ARTICULO 3.- Toda persona podrá participar en las actividades de promoción de la educación para adultos o de asesoría a los educandos como una contribución responsable a la elevación de los niveles sociales, culturales y económicos del país.

ARTICULO 4.- La educación para adultos tendrá los siguientes objetivos:

I.-Dar bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que comprenderá la primaria y la secundaria;

II.-Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos tipos y especialidades y actividades de actualización de capacitación en y para el trabajo, y de la formación profesional permanente;

III.-Fomentar el autodidactismo;

IV.-Desarrollar las aptitudes físicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión;

V.-Elevar los niveles culturales de los sectores de población marginados, para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido;

VI.- Propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social.

VII.- Promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social."(8)

La definición anterior es incongruente, en lo que se refiere al tipo de educación, con la Ley Federal de Educación que en su artículo 16 establece:"El tipo elemental está compuesto por la educación preescolar y la primaria."(9)

Ésta considera que el sistema educativo nacional se divide en elemental, medio y superior con dos modalidades escolar y extraescolar.

La Ley Nacional de Educación para Adultos crea un nuevo tipo de educación por incluir la primaria y la secundaria dentro de la educación general básica, en virtud de que con anterioridad estaban determinados los tipos de educación en la Ley Federal de Educación en elemental, medio y superior y dentro de la elemental incluir a la primaria y en el tipo medio la secundaria. Además de ser sinónimos los vocablos elemental y básico.

6. Concepto que se propone.

La educación de adultos puede estar dirigida a personas que han concluido la educación continua en su país, a quienes son analfabetas, no tienen instrucción primaria, ni secundaria o sólo requieren de la secundaria y han llegado a la edad adulta.

En razón de los motivos anteriores se proponen dos definiciones una en sentido amplio y otra en sentido restringido.

Concepto en sentido amplio.

(8)Artículo 2o.3o y 4o. de la Ley Nacional de Educación para Adultos.

(9)Artículo 16 de la Ley Federal de Educación.

La educación de adultos es la enseñanza dirigida a quienes su sociedad considera como llegados a su mayor crecimiento, para el mejoramiento personal y social.

Concepto en sentido restringido.

La educación de adultos es un subsistema extraescolar dirigido a personas de 15 años o más quienes no han empezado o concluido la primaria o la secundaria, con el objeto de que cada individuo desarrolle al máximo sus capacidades y se introduzca en el mundo social y cultural en que vive propiciando el autodidactismo y la solidaridad social.

7. Denominación.

No es adecuado el término de educación de adultos, para aludir a quienes son analfabetos, no han estudiado la primaria o la secundaria, porque es muy general e incluye a individuos que han llegado a la edad adulta y han aprobado estos grados escolares o están estudiando.

No es aceptable el vocablo adulto, por no corresponder al significado biológico, ni jurídico, porque el primero considera "... la edad adulta comienza para el varón a los 23 ó 24 años y en las mujeres 20 ó 21 años." (10)

El segundo, en la legislación mexicana se ha llegado al mayor crecimiento a la edad de 18 años, según el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Civil del Distrito y Territorios Federales en el artículo 149.

Para la Ley Nacional de Educación para Adultos adquieren el título

(10) Cascajares P. Juan Luis, Compendio de Anatomía Fisiología e Higiene p. 316.

de adultos quienes han cumplido 15 años.

Por lo tanto no es acertado el sintagma educación básica para adultos porque básico es sinónimo de elemental pero ha cobrado arraigo y además nuestra ley lo denomina así.

Una expresión más precisa sería educación primaria y secundaria para personas de 15 años en adelante.

8. Los fines.

A) La alfabetización, primaria y secundaria para quienes tengan quince años en adelante con la finalidad de lograr un cambio de actitudes, la formación de una conciencia crítica que haga posible su participación en el proyecto nacional.

B) Respeto a las diferentes expresiones culturales y a las lenguas indígenas de cada región. Esto es necesario para integrar a los grupos autóctonos con el resto del país, en el que están incluidos sin menoscabo de sus raíces culturales.

C) Capacitar para el trabajo con la finalidad de que el individuo se integre al sistema productivo del país. Si el individuo no cuenta con un oficio es difícil que tenga un modo honesto de vivir por lo cual se convertirá en un peligro para la sociedad a la que pertenece.

D) La participación de la colectividad en los servicios educativos. Con esto se pretende la participación de quienes tengan interés en enseñar a otros, aunque no tengan estudios normalista, es decir, no cuenten con título de profesores.

CAPITULO II

RESEÑA HISTORICA DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN MEXICO

El Constituyente de Querétaro, le imprime a la educación el carácter de obligatoria, gratuita e igualitaria.

Se considera que la educación en nuestro país fue instrumento de dominación en la colonia, justificado por la evangelización, individualista después de la independencia científica y elitista en la época porfiriana, social y popular al triunfar la Revolución.

En 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública. La educación asume el papel de fundamento y guía de la transformación social, económica y política en México, mediante la creación de un sistema nacional. La situación educativa del país reflejaba serias deficiencias en una población total de 10.5 millones y en la cual no sabían leer ni escribir 7 de cada 10 personas de 6 años y más. José Vasconcelos imprime a la educación institucionalizada un carácter social y la orienta a crear hombres libres y críticos que aspiren a transformar la sociedad y alcancen su desarrollo integral; señala que las adversidades del pasado reciente podrán superarse mediante la educación, y asume la tarea de combatir el analfabetismo, primero desde la rectoría de la Universidad Nacional y más adelante al frente de la Secretaría de Educación. El programa educativo de Vasconcelos es claro: primero escuelas, segundo bibliotecas y tercero bellas artes. Sin embargo, la gravedad del resago educativo condiciona las acciones determinando que las más relevantes se orienten a resolver, en primer lugar, el problema del analfabetismo de niños y adultos, situación que sería

parte de la realidad actual.

En esta primera etapa se crea el Departamento Escolar y de Cultura Indígena, que se fija como objetivo el de localizar a los núcleos indígenas y estudiar las condiciones socioeconómicas de las regiones en donde habitan. Esta labor, encomendada a los maestros misioneros, trae como consecuencia la fundación de escuelas especiales para la educación indígena, no sólo de los niños sino de toda la población. En el marco de la organización institucional del sistema educativo y la promoción de los procesos correspondientes en todo el territorio nacional, la lucha contra el analfabetismo se realiza mediante la escuela rural y las bibliotecas, y así surge la Escuela Rural Mexicana, cuya acción se concentra en las comunidades campesinas e indígenas.

En 1923 se crean las misiones culturales que complementan a la escuela rural y en las que participan maestros y alumnos quienes se convierten en guías sociales para el mejoramiento socioeconómico y cultural de tales comunidades. La misión cultural propone en forma implícita la concepción más amplia de la educación para los adultos al desarrollar acciones educativas, culturales y de capacitación en el trabajo, en las que participa toda la comunidad, niños y adultos. El maestro funge como promotor y guía, y la educación se integra a los proyectos de desarrollo social que surgen de la propia comunidad.

Durante el periodo de 1924 a 1928, siendo Secretario de Educación Pública José Manuel Puig Casauranc, se da un apoyo general a las escuelas industriales, concediéndose prioridad a la formación de personal calificado, con lo cual las campañas de alfabetización

cobran singular importancia. En esta nueva etapa la tendencia alfabetizadora en el Distrito Federal continúa a través del Departamento de Enseñanza Primaria y en el medio rural con las escuelas nocturnas y las misiones culturales.

De 1928 a 1930 a pesar de la recesión económica mundial y nacional y la inestabilidad política interna, se continúa el esfuerzo educativo mediante las escuelas rurales y las misiones culturales. No obstante los empeños, la población analfabeta en números absolutos se incrementó en poco más de 300 mil personas hasta llegar a 7.2 millones. El porcentaje de analfabetismo en el promedio nacional se reduce al aumentar la población, registrándose que 6 de cada 10 personas permanecen aún sin conocer el alfabeto.

En el maximato, la política educativa busca incorporar a indígenas y campesinos a la escuela rural, no sólo como medio alfabetizador sino para aumentar la productividad. Por este motivo se crea el Departamento de enseñanza Agrícola y normal, así como las escuelas centrales agrícolas para adolescentes.

Durante el sexenio de 1934 a 1940, siendo Secretario de Educación Pública Gonzalo Vázquez Vela, se crea la Escuela Socialista y el Instituto de Orientación Socialista, entre cuyos propósitos se señala la liquidación del analfabetismo. La fundación de escuelas nocturnas para adultos y los centros culturales, la enseñanza indígena mediante brigadas y centros de educación, el establecimiento de más escuelas rurales y la creación de escuelas regionales campesinas y centros agrícolas. La campaña de alfabetización emprendida en ese sexenio en su primer año logro

alfabetizar a 225 mil personas mayores de 10 años. Sin embargo, la cobertura aún insuficiente de la primaria para niños canceló los avances alfabetizadores incrementándose nuevamente el número de iletrados que ascendía a 7.5 millones de mexicanos.

Bajo el impacto de la Segunda Guerra Mundial y crisis económica nacional, se gesta y fortalece la doctrina de unidad nacional que junto con la industrialización sería el propósito gubernamental a partir de 1940. Años más tarde se suprime el carácter socialista de la educación, postulándose una educación integral, científica, democrática y nacional. En términos absolutos, el analfabetismo continúa su marcha ascendente. Motivo por el cual Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública, expide en 1944 la ley de emergencia que da inicio a la Campaña Nacional Contra el Analfabetismo que logró alfabetizar a más de 800 mil personas. Los resultados permitieron que a partir de 1946 se le dé un carácter permanente hasta 1952, esta acción y la necesidad de intensificar los esfuerzos justifican la creación de la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar.

La información del censo de 1950 registra el índice más alto de analfabetos en el país, el cual se eleva en aquella época a 8.9 millones. Ese año se invierte la relación entre la población analfabeta, que es mayor respecto a la alfabeta. Esta última proporción indica que cada 4 de 10 mexicanos de 10 y más años no saben leer ni escribir.

Al finalizar la década de los cuarentas surge el interés de la comunidad internacional por la enseñanza de los adultos, y en

nuestro país, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se crea el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL) con sede en Pátzcuaro, Michoacán.

En 1960 la población analfabeta se reduce con respecto a la del sexenio anterior, sin embargo el índice de analfabetismo permanece inalterable. Durante la administración de 1958 a 1964 Jaime Torres Bodet, otra vez Secretario de Educación Pública, convoca a un nuevo esfuerzo nacional y propone un plan para mejorar y expandir la educación primaria en México, conocido como el Plan de Once Años, que pretende crear la infraestructura necesaria para proporcionarla a toda la población escolar. Para ello se construyen los centros de capacitación para el trabajo industrial y agrícola, se impulsa la educación técnica, se crean las primeras salas de lectura, fijas y móviles, y los centros de enseñanza ocupacional y se habilitan promotores bilingües para las comunidades indígenas además se dispone de 30 centros de capacitación para el trabajo industrial y de 60754 centros y escuelas de alfabetización, lográndose atender a 1520680 personas durante ese sexenio.

Azustín Yanez, Secretario de Educación Pública, propuso que ningún mexicano transpusiera la edad escolar sin estar al menos alfabetizado, conforme a los lineamientos de la Comisión Nacional de Planeación Integral Educativa, también se desconcentraron los esfuerzos públicos en la educación de adultos mediante la creación de los centros de alfabetización, se difundió la educación por medio de la radio y la televisión, por primera vez; se

multiplicaron los medios educativos y se mejoraron las técnicas de aprendizaje.

Este esfuerzo fue cuantitativamente considerable y obtuvo el reconocimiento de la UNESCO durante el Congreso Mundial de Ministros de Educación celebrado en Teherán, Irán, en 1965. Tres años después, con carácter experimental, se establecieron 40 centros de educación para adultos con el propósito de ofrecer la primaria a la población de 15 y más años.

El crecimiento de la población, la mayor cobertura de la primaria para niños y los esfuerzos en la educación para los adultos, permitieron que la población analfabeta no se incrementara. Y se disminuye la relación entre quienes sabían leer y quienes carecían de instrucción. En 1970, 24 de cada 100 mexicanos de 10 y más años permanecían aún al margen de la educación.

Al iniciarse la década de los setenta la política educativa del gobierno de la República se distingue por iniciar una amplia reforma educativa, crea las bases jurídicas que reglamentarán la educación de los adultos en nuestro país. Se propone la educación extraescolar como parte del sistema educativo nacional, se imprime a la alfabetización un sentido permanente, programático y desconcentrado. se reorganizan los centros experimentales de educación de adultos surgidos en 1968, en 1971 toman la denominación de Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA).

En 1971 se crea el Centro de Estudios Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE), con el objeto de fomentar, planear y coordinar la educación extraescolar; programar la

investigación, experimentación, asesoría de las instituciones y organismos respectivos. Identifica las necesidades de los adultos para diseñar un modelo de educación para ellos, como las escuelas albergue, los centros de integración social, las promotorías, surgen los maestros bilingües y las brigadas de desarrollo y mejoramiento indígena.

En 1974 se experimentó con un proyecto de acreditación de primaria para adultos en ocho entidades del país, creandose las agencias que ofrecían en forma gratuita la aplicación de exámenes y la expedición de los certificados correspondientes. A partir de 1975, los exámenes utilizados para la acreditación de estudios de los sistemas abiertos fueron elaborados de acuerdo con los libros de texto de primaria y secundaria para adultos recientemente concluidos. El 31 de diciembre de ese año se promulga la ley Nacional de Educación para Adultos y se crea el Sistema Nacional de Educación para Adultos (SNEA), que otorga validez a los estudios en la modalidad extraescolar al establecer las bases para alcanzar el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, primaria y secundaria.

Se imprime a la acción educativa los principios de participación social coordinados desde los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y autodidaxia como la mejor forma de transmitir y adquirir conocimientos. Con ello se reconoce el papel fundamental de la sociedad y de los adultos en la educación.

En 1976 a 1982 la política educativa confiere prioridad a la educación de los adultos, y mediante la convocatoria de los sectores y de la sociedad nacional se pone en marcha el Programa

Nacional de Grupos Marginados, el cual dará origen al programa denominado " Educación para Todos ", a través de éste el gobierno federal pretende luchar contra las desigualdades educativas. En lo referente a la educación de los adultos propone un programa de alfabetización para quienes aprendan a leer y escribir, realicen estudios complementarios de ocupaciones productivas y queden integrados a actividades culturales o de capacitación en las que utilicen el alfabeto.

Al crearse las delegaciones estatales en 1978, en esta nueva estructura, se organizan los departamentos que operan y supervisan los centros de educación para adultos, los de acción educativa, los de enseñanza ocupacional, las misiones culturales, las salas populares de lectura y los sistemas abiertos.

En cuanto a las acciones para reducir las desigualdades educativas se alcanzan importantes avances. Hacia finales de 1981, México logra la meta largamente anhelada de ofrecer la primaria completa a todos los niños en edad escolar. Se reduce, así, el caudal más importante que alimento el analfabetismo durante decenios y se inicia el combate de otros factores como la deserción escolar y la falta de oportunidades de continuidad educativa, ocasionados por problemas económicos.

En la educación de los adultos se logra iniciar la operación del Programa Nacional de Alfabetización, aprovechando la infraestructura de las delegaciones creadas recientemente, con lo que se imprime la intensidad y la calidad requerida. Al finalizar 1980, el censo de población registra que 6 de cada 100 mexicanos aún permanecen en el analfabetismo y que agregados a la población

sin primaria y secundaria concluidas suman 27 millones.

El 31 de agosto de 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos con el propósito de promover, organizar e impartir los servicios de alfabetización y educación básica, considerándose en esta última la primaria y secundaria.

CAPITULO III

PLANES GLOBALES DE DESARROLLO DE 1976 A 1994

1. Plan Global de Desarrollo 1976-1982.
2. Plan Global de Desarrollo 1983-1988.
3. Plan Global de Desarrollo 1989-1994.

Los Planes Globales de Desarrollo contienen las normas y principios de la política general para indicar el rumbo del gobierno en cada sexenio. En él se determinan las características y los propósitos en la acción de conjunto del Estado. A continuación examinaremos los Planes Globales de Desarrollo de 1976 a 1994.

1. Plan Global de Desarrollo 1976-1982.

Para el sector de educación no formal este plan establece lo siguiente:

" Incremento significativo de la atención al rezago educativo de tal manera que una gran porción de la población en edad de 15 a 30 años alcance la educación primaria completa.

Garantizar a una parte significativa del rezago educativo la capacitación para el trabajo, en especial a las zonas deprimidas y grupos marginados, como parte de la educación básica primaria.

Garantizar a la población marginada en edad compatible con el sistema, su acceso, permanente y egreso a los ciclos de educación básica a través de los servicios de educación no formal, facilitando su acceso a otros niveles educativos.

Incrementar sustancialmente la calidad y la eficiencia interna de

los servicios de educación no formal a fin de que adquiera igual valor educativo que los de educación formal" (11). Este periodo sexenal considera a los objetivos como una aspiración y a las metas como compromisos.

Para organizar la acción se jerarquizaron los programas; once de ellos son considerados como prioritarios durante 1979 y 1980

"...Los objetivos programáticos responden a la filosofía educativa mexicana, al enorme rezago en la educación y a los requerimientos que plantea el desarrollo del país..." (12)

son los siguientes:

1. Asegurar la educación básica a toda la población.
2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicio social y nacionalmente necesarios.
3. Elevar la calidad de la educación
4. Mejorar la atmósfera cultural del país.
5. Aumentar la eficiencia del sistema." (13)

1. El primero consistió en procurar a todos los mexicanos el conocimiento del alfabeto y la educación básica indispensable que mejore la calidad de su vida y les permita participar en el desarrollo nacional de Los programas para llevar a cabo el objetivo 1. son:

1.3 Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica o completarla en su caso.

1.4 Desarrollar e implantar sistemas abiertos de educación básica.

(11) S.P.P., Legislación y Documentos básicos páginas 197, 198 y 284

(12) Ejecutivo Federal, Plan global de desarrollo páginas 190 y 191

(13) Ejecutivo Federal, Metas del Sector Educativo 1979-1982, p.611

1.5 Coordinar los sistemas abiertos de educación terminal." (14)
Los programas para realizar el objetivo de aumentar la eficiencia del sistema son:

"Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos, aprovechar la promoción social voluntaria para apoyar la acción educativa." (15).

Las metas durante 1976-1982 son:

Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica (primaria o secundaria) o completarla en su caso; Reducir para 1982 el analfabetismo en el país a un 10% de la población adulta (en la actualidad es aproximadamente del 20%).

El programa de educación para adultos se ha concebido en dos etapas: durante la primera se atenderá el rezago educativo en el periodo de 8 años y se consolidará un sistema eficiente. En la segunda etapa se atenderá permanentemente a quienes no se hubieran incorporado a la educación formal.

"Dada la desproporción entre demanda y recursos es indispensable partir de la capacidad del propio educando de aprender por sí y de su interés por hacerlo.." (16)

Los programas y metas para el año de 1982 son:

Desarrollar e implantar sistemas abiertos de educación básica. Haber adaptado los sistemas abiertos en contenido (capacitación, intereses de los adultos, etc.) y formas (materiales, radio, televisión, etc.) a las necesidades de los usuarios.

(14)Ibidem.

(15)Idem.

(16)Ibidem.

Los puntos en que podemos resumir el Plan Global de Desarrollo 1976-1982, en lo referente a la educación no formal, dentro de la cual están la primaria y secundaria para adultos, son los siguientes:

- a) Mayor captación de población entre los 15 y 30 años que no tengan educación primaria.
- b) Atender a la población marginada y facilitarle el ingreso a otros niveles educativos.
- c) Una mayor eficacia y calidad en los servicios educativos.
- d) Equiparar el valor de la educación no formal con la formal.
- e) Aprovechar del adulto su interés y capacidad para aprender con el fin de suplir las deficiencias en los recursos.
- f) Desarrollar e implantar los sistemas abiertos y adaptarlos a las necesidades de los adultos.

2. Plan Global de Desarrollo 1983- 1988.

Al gobierno de este sexenio le interesa que se dé atención educativa a quienes tengan 15 años en adelante, así mismo, se les capacite para que adquieran conocimientos técnicos de trabajo, medios de expresión que les permitan participar responsable y fructíferamente en las tareas productivas y en la vida cultural del país. En esta labor participan el Instituto Nacional para la Educación de los adultos (INEA), los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y las misiones culturales.

La alfabetización se lleva a cabo fundamentalmente a través del INEA mediante tres maneras de atención que se ofrecen en forma masiva: alfabetización directa o grupal, telealfabetización y alfabetización individual. Esta última, se dirige a personas que

no pueden asistir a la de grupo. En todos los casos, los programas comprenden la identificación de la población a atender y el estudio de sus requerimientos educativos; la organización y capacitación del personal para prestar el servicio, y el apoyo y estímulo a las personas recién alfabetizadas para que utilicen sus nuevos conocimientos.

La primaria escolarizada se ofrece en los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y en la primaria nocturna; esta última en las escuelas primarias del sistema federal que no operan el turno de la noche y en locales proporcionados por empresas. Este servicio atiende principalmente a trabajadores de zonas urbanas. Los sistemas abiertos acreditan estudios de personas autodidactas y los realizados en el círculo de estudio.

El INEA ofrece la primaria abierta, poniendo especial empeño en atender a los adultos recién alfabetizados. En las comunidades en que se da este servicio se promueve la formación de círculos de estudio, orientado por asesores. Otro servicio es la secundaria abierta.

La enseñanza primaria y secundaria intensivas para adultos por televisión, se encuentra, en este sexenio, en etapa de evaluación, se transmite por el canal 11 y por la cadena de Televisión de la República Mexicana.

La variante de la primaria y la secundaria que imparte el INEA en centros de trabajo es la capacitación de asesores, proporcionar material didáctico, acredita y brinda asesoría; el centro de trabajo organiza y ofrece el servicio a sus empleados, proporciona el asesor y da las facilidades a sus trabajadores para que

estudien durante la jornada laboral.

Los servicios de capacitación para el trabajo se imparten en dos formas. La primera, a través de centros de capacitación y enseñanza ocupacional de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los estados o de las entidades particulares. La Secretaría ofrece en este periodo la enseñanza en 71 especialidades, en cursos que duran entre seis y diez meses. La segunda modalidad es atendida directamente por el INEA, a través de servicios no formales orientados a grupos marginados urbanos y rurales.

La Secretaría de Educación Pública opera otros servicios de capacitación mediante convenios con empresas industriales, a través de planteles en zonas rurales que dan preparación en materia agropecuaria y mediante misiones culturales que operan en diversas entidades del país para impartir educación básica, oficios y actividades artísticas.

Los objetivos educativos generales son:

Disminuir sustancialmente el analfabetismo y promover la educación de adultos.

Para lograrlo, se promoverá el concurso de toda la población propiciando en particular la participación activa de jóvenes estudiantes.

Se orientará la educación para adultos primordialmente en la formación y capacitación para el trabajo productivo, integrando en ella tanto la alfabetización como la educación básica.

Las estrategias de alfabetización se adecuarán lo más posible a la situación socioeconómica de cada región, diseñando y elaborando

los programas a partir de los intereses de los adultos y de sus necesidades, de suerte que el aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo se apliquen y contribuyan a desatar procesos productivos.

Las acciones educativas encaminadas a erradicar el analfabetismo buscarán que la persona tenga acceso a las fuentes de un saber que le sea útil ejerza conciente sus derechos políticos y cumpla con responsabilidad sus deberes ciudadanos.

Para evitar el analfabetismo por desuso, se dará continuidad educativa a quien aprenda a leer y escribir. Se realizarán programas integrados de educación familiar y sexual; para la salud, el descanso y la recreación. En apoyo se ampliará y mejorará la utilización de los medios masivos de comunicación.

En la estrategia de la política educativa serán prioritarias las medidas encaminadas a vigorizar la cultura nacional e impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales. Alfabetizar al mayor número posible de mexicanos hasta ahora privados de este servicio; acrecentar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización.

Las acciones que se implementaron para lograr los objetivos de este sexenio son:

Los contenidos concretos de los distintos programas se entenderán como componentes de otros más amplios de bienestar individual y comunitario. En la capacitación para el trabajo se articularán la visión de las necesidades inmediatas con enfoques de largo plazo sobre los cambios en el perfil de la demanda de la economía.

El mayor impulso en acciones y recursos se dirigirá de manera especial hacia las zonas urbanas marginadas y las rurales. Para abatir el analfabetismo e incrementar la escolaridad se proveerá la coordinación de acciones entre los sectores público, privado y social a fin de ofrecer a los adultos servicios educativos integrales, en la calidad y cantidad requeridas.

Para los diferentes grupos de población se ofrecerán alternativas consecuentes con sus necesidades e intereses se desarrollan modelos de atención individualizada encaminados a llevar la educación a las personas que por sus condiciones sociales y económicas no pueden asistir a los servicios escolarizados para adultos, se considerarán las opiniones de los propios educandos.

Evitar el analfabetismo por desuso. Se ampliará la oferta de servicios de capacitación para el trabajo y se buscará diversificar las opciones de atención de acuerdo a las necesidades de la planta productiva.

En los servicios de capacitación en el trabajo se buscará la coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los medios de comunicación se utilizarán ampliamente para apoyar la educación de adultos (estaban en experimentación y evaluación), la primaria intensiva por televisión, así como los centros de asesoría y consulta, podrán ser ampliados a otras comunidades a partir de 1985, de acuerdo con los resultados que se tengan en

1984. (Información citada del Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988).

Las metas de 1984-1988 son:

Alfabetizar a 4.1 millones de adultos.

Perfeccionar metodologías y materiales didácticos para los procesos de alfabetización, adecuados a las diferentes regiones del país.

Atender en primaria para adultos a 6.4 millones de personas entre 1984 y 1988.

Educación secundaria para adultos a 3.4 millones.

Incrementar la oferta de servicios de capacitación para el trabajo y capacitar a 6.2 millones de personas.

Certificar 4.6 millones de exámenes de secundaria.

Inducir al individuo a estudiar por sí mismo la elaboración de metodologías y la introducción de medios y la elaboración y asesoría. (datos tomados del Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional Educación, Cultura y Recreación y Deporte, 1984-1988)

Comentario

Los puntos que destacan son:

- a) La disminución del analfabetismo.
- b) Promover la educación de adultos.
- c) Participación activa de jóvenes estudiantes en la educación general básica (primaria y secundaria).
- d) La formación y capacitación para el trabajo productivo a quienes se hayan alfabetizado o concluido la educación básica.
- e) La alfabetización de la población se ajustará a la situación social y económica de la circunscripción territorial de que se

trate.

f) Elaboración de programas acordes con los intereses y necesidades del educando.

g) La lectura, escritura y el cálculo se diseñaran con la finalidad de desatar procesos productivos.

El contenido de la enseñanza debe ser útil, hacer al adulto conciente de sus derechos políticos y que cumpla con sus deberes de ciudadanos.

Se dará continuidad educativa a quien aprenda a leer y escribir. Se integran programas de educación familiar, sexual, salud y descanso y recreación.

La utilización de los medios masivos de comunicación para la difusión de la educación básica.

En este periodo presidencial interesa primordialmente la alfabetización y la capacitación para el trabajo. Darle mayor fuerza a la cultura nacional y al desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales.

Participan en la educación básica el Instituto Nacional de Educación de los Adultos (INEA), los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y las misiones culturales.

La capacitación para el trabajo, se imparte a través de la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los estados, las entidades particulares, el INEA y las misiones culturales.

"En 1978 a 1979 fueron atendidas 150000 personas, egresarón 21000 se destinó un presupuesto de 1208 millones de pesos. De 1979 a 1980 la población atendida fue de 99903, egresaron 25000 con un presupuesto de 2727 millones de pesos.

En 1980 a 1981 los adultos que recibieron el servicio ascienden a 111742, egresaron 37712 con un presupuesto de 3589 millones de pesos.

De 1981 a 1982 fueron atendidas 154607 personas y egresaron 26 723 con un presupuesto de 4412 millones de pesos.

En 1982 a 1983 la población atendida fue de 123872, egresaron 8909 con un presupuesto de 7332 millones de pesos.

Los adultos atendidos en el periodo de 1983 a 1984 asciende a 132986 concluyeron 32018 el presupuesto asignado fue de 11888 millones de pesos.

En 1984 a 1985 se otorgó el servicio a 154139 personas de ellas 22526 aprobaron, se destinó un presupuesto de 23372 millones de pesos.

De 1985 a 1986 se inscribieron 145100 personas de las cuales egresaron 22503 con un presupuesto de 32762 millones de pesos.

En 1986 a 1987 fueron inscritos 139516 usuarios de los cuales lograron aprobar 31462 se destinó un presupuesto de 43636 millones de pesos.

De 1987 a 1988 el número de personas que aprovecharon el servicio es de 130059, los egresados son 26648 el presupuesto con el que se contó fue de 98243 millones de pesos." (17)

Estos datos nos señalan que hay deserción y plantean la interrogante por qué si se cuenta con la infraestructura necesaria además hay un presupuesto generoso. Se verá con más detalle esta cuestión en el último capítulo.

(17) Poder Ejecutivo Federal 6o. Informe de gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, página 625.

3. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Los objetivos de la política educativa durante 1989-1994 son:

"Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.

Elevar la escolaridad de la población.

Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad.

Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo..." (18)

Los criterios que orientarán la estrategia son los siguientes:

"consolidar los servicios que han mostrado efectividad, reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales.

Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial." (19)

Programa para la modernización educativa 1998-1994.

El programa para la modernización educativa 1998-1994 en el capítulo cuarto, educación de adultos trata el tema que nos interesa. Dicho capítulo se subdivide en elementos de diagnóstico: características de la modernización de la educación

(18) Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, página 103.

(19) Ibidem, página 104.

de adultos, objetivo, estrategia; alfabetización, objeto, acciones principales, metas; educación básica, objeto, acciones principales, metas; educación comunitaria, objetivo, acciones principales, metas; educación permanente y capacitación no formal para el trabajo, objetivo, acciones principales metas.

En el título que se refiere a la educación de adultos, se comienza por establecer lo que considera como educación de adultos: una forma extraescolar, que se basa en el autodidactismo y la solidaridad social, el autodidactismo y la solidaridad social son medios para fortalecer la conciencia de unidad entre los diferentes sectores de la población; se dirige a los mexicanos de quince años o más. La finalidad de la educación de adultos es que a través del aprendizaje elevar el nivel cultural del estudiante y al mismo tiempo contribuir al mejoramiento de sus condiciones laborales, sociales y económicas.

Considera que este tipo de educación lleva el proceso educativo fuera de la escuela y abarca todas las posibilidades de desarrollo del individuo. En la prestación de este servicio concurren: Centros de educación básica, misiones culturales, el INEA, la educación tecnológica.

El diagnóstico del tipo de educación que estamos tratando es el siguiente: los sectores más necesitados, a quienes va dirigida la educación de adultos, no se han integrado a ella y cuando lo hacen desertan. El rezago educativo ha ido en aumento, si no cambian el modelo educativo y se frena el rezago educativo, éste aumentara en " 47.3 millones de personas para 1994." (Dato tomado del Programa para la modernización educativa, Capítulo IV,

Educación de Adultos).

La participación de diferentes instancias gubernamentales en la educación de adultos trae como consecuencia que las acciones no sean uniformes ni óptimas, ni se logre el impacto que se requiere. Las modalidades y estrategias de atención son inadecuadas e insuficientes para responder a las necesidades de los estudiantes, los denomina educandos. La deserción se debe a que los contenidos de la educación de adultos no corresponden a las necesidades e intereses de los adultos. El autodidactismo no se ha implantado porque los métodos y las técnicas de enseñanza no lo han promovido. En la alfabetización no hay un proyecto de continuidad educativa para que los egresados practiquen los conocimientos adquiridos y los materiales para este fin son insuficientes. Es limitativa la variedad y el alcance del contenido que ofrecen las salas de cultura, puntos de encuentro, campamentos de educación y recreación y otras acciones que los complementan. No son suficientes el número de estos. La educación comunitaria se dirige a los sectores más pobres e incluye grupos indígenas, comunidades rurales dispersas, campamentos de trabajadores agrícolas y asentamientos en zonas urbanas marginadas. Se propone cambiar las condiciones de vida de las comunidades pequeñas a través de las acciones educativas. La capacitación para el trabajo es una tarea compensatoria, se ubica en la educación no formal, se dirige a los grupos marginados para enseñarles oficios y actividades variadas. El programa para la modernización educativa, considera que la capacitación no ha cumplido su fin; aumentar la productividad de los grupos a los que se imparte. La educación para adultos en los

centros de trabajo se imparte gracias a convenios con empresas, instituciones gubernamentales y sindicatos, con apoyo en la fracción decimatercera de la carta magna de nuestro país; su objetivo es llevar a los centros de trabajo los servicios educativos así como buscar la cooperación de sindicatos y patrones. Los alfabetizadores, asesores de educación primaria y secundaria, promotores y organizadores, por lo general, son jóvenes con escolaridad promedio de secundaria quienes no tienen los conocimientos necesarios para orientar a los adultos en el proceso de autoaprendizaje, ellos son quienes realizan el trabajo de campo, los alfabetizadores y asesores son los encargados de orientar al estudiante y los organizadores y promotores se encargan de organizar los servicios educativos para adultos. Las instituciones educativas con programas de servicio social y las organizaciones sociales son una reserva importante de recursos para sostener iniciativas de educación de adultos. Los medios masivos de comunicación no han sido usados como instrumentos didácticos para el autoaprendizaje. Las acciones de alfabetización por radio a dado resultados satisfactorios pero no se ha extendido a la educación básica y comunitaria. No se ha excitado la participación social en la educación de adultos por ello su intervención es limitada. La investigación de la educación de adultos no ha sido exhaustiva, por este motivo no se han obtenido los resultados requeridos.

La modernización de la educación de adultos consiste en que al gobierno corresponde coordinar su acción, mantener la autoridad educativa, normar los programas, establecer los materiales

didácticos. la acreditación, la colaboración de las autoridades municipales. Para extender los servicios educativos y su eficiencia se apoyará en las organizaciones sociales, culturales, empresariales y educativas. Para mejorar la calidad del servicio se actualizarán los contenidos de enseñanza, mejorará la capacitación de los agentes educativos, se emplearán los medios de comunicación con fines educativos; se mejorarán los materiales y apoyos didácticos de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los adultos. A los grupos sociales y regiones geográficas rezagadas darles atención prioritaria. Implantar modalidades educativas que incorporen con efectividad a los grupos urbanos, rurales o indígenas. En un proyecto de continuidad educativa articular las acciones de educación básica para adultos con los de alfabetización, postalfabetización, educación comunitaria y capacitación no formal.

Sus objetivos son:

Un proyecto solidario en la educación de los adultos mediante la participación sistemática y comprometida de la sociedad.

Un sistema nacional de educación de adultos con base en el autodidactismo que organice coherentemente servicios educativos flexibles y pertinentes.

Una infraestructura de investigación y desarrollo académico para mejorar la calidad de la educación de los adultos.

Un modelo que asimile alternativas actuales con base en la organización comunitaria y social.

La estrategia sera la siguiente:

El rezago y la pérdida del alfabeto por desuso deben ser

eliminados en su origen combatiendo su causa principal, la reprobación y el abandono escolares en los primeros grados. Se atenderá al grupo desertor de primaria, de diez a catorce años, mediante modelos adecuados de educación formal y no formal, estableciendo los sistemas de acreditación que correspondan. Se concentrarán las tareas de alfabetización en las entidades federativas que registran índices de analfabetismo superiores al promedio nacional, se luchará contra el analfabetismo funcional mediante acciones de continuidad educativa.

Se innovarán los contenidos y las formas de atención de educación básica para responder a las variadas necesidades y expectativas de los adultos: se harán más flexibles los sistemas de acreditación y certificación de conocimientos, y se emplearán los medios de comunicación social para ampliar y diversificar el servicio. La estrategia dará prioridad a los grupos sociales con mayor atraso, orientando sus esfuerzos a las regiones donde el rezago es mayor. Para fundamentar y adecuar el desarrollo de estrategias de enseñanza pertinentes y conocer mejor las características, necesidades y expectativas de los adultos, se desarrollará un trabajo sistemático de investigación.

Se diseñarán contenidos y estrategias de atención múltiples y diferenciados, adaptados a los distintos grupos de edad, sexo, origen étnico, cultura, ubicación geográfica y social que al mismo tiempo brinden elementos para promover la identidad, la cultura, la solidaridad y la unidad nacionales.

En la educación para adultos se acudirá metodológicamente a los principios del autodidactismo y la solidaridad social, con el fin

de desescolarizar las prácticas educativas.

Las misiones culturales y las brigadas de desarrollo y mejoramiento comunitario serán acciones prioritarias para atender la educación de los adultos de comunidades rurales e indígenas.

Las acciones se concentrarán en la población de quince a 25 años de edad, ya que este grupo representa sólo en el medio urbano aproximadamente la cuarta parte de los demandantes potenciales de este tipo de educación, lo que exige la formulación de programas específicos.

Para coadyuvar a la atención del grupo de desertores de entre diez y catorce años mediante modalidades abiertas, se diseñarán las opciones pertinentes, así como programas remediales y compensatorios que los reincorporen al sistema educativo, y se convendrá con la Secretaría de Educación Pública la forma de su aplicación y certificación.

Serán reforzados los mecanismos intrasectoriales e intersectoriales de coordinación en materia de educación de adultos, con el fin de dar coherencia a las distintas tareas institucionales.

Se generará un sistema integrado de información que permita conocer las acciones que realizarán las distintas dependencias en la materia.

El mejoramiento de la calidad de los servicios demandará una adecuada capacitación de los agentes educativos que participan en la educación de adultos.

Para una toma de decisiones más informada, una equilibrada corresponsabilidad de la función educativa entre los municipios,

de desescolarizar las prácticas educativas.

Las misiones culturales y las brigadas de desarrollo y mejoramiento comunitario serán acciones prioritarias para atender la educación de los adultos de comunidades rurales e indígenas.

Las acciones se concentrarán en la población de quince a 25 años de edad, ya que este grupo representa sólo en el medio urbano aproximadamente la cuarta parte de los demandantes potenciales de este tipo de educación, lo que exige la formulación de programas específicos.

Para coadyuvar a la atención del grupo de desertores de entre diez y catorce años mediante modalidades abiertas, se diseñarán las opciones pertinentes, así como programas remediales y compensatorios que los reincorporen al sistema educativo, y se convendrá con la Secretaría de Educación Pública la forma de su aplicación y certificación.

Serán reforzados los mecanismos intrasectoriales e intersectoriales de coordinación en materia de educación de adultos, con el fin de dar coherencia a las distintas tareas institucionales.

Se generará un sistema integrado de información que permita conocer las acciones que realizarán las distintas dependencias en la materia.

El mejoramiento de la calidad de los servicios demandará una adecuada capacitación de los agentes educativos que participan en la educación de adultos.

Para una toma de decisiones más informada, una equilibrada corresponsabilidad de la función educativa entre los municipios,

los estados y la federación, y una oferta de servicios adecuados, pertinentes y de mayor calidad, se consolidará la desconcentración de la educación de adultos.

La difusión, estructura y operación de los servicios educativos se apoyará en las diversas organizaciones sociales.

La coordinación de las acciones, la creación de nuevos modelos de educación continua, el impulso de un programa nacional de capacitación no formal en el trabajo y la descentralización y desconcentración educativa implican la revisión y racionalización de las estructuras administrativas para adecuarlas a las necesidades de la modernización que se pretende. (20)

Las acciones en la alfabetización son el mejoramiento cualitativo de los procesos de alfabetización a través de la investigación.

Fortalecer la política de solidaridad social y atender mejor las expectativas de los demandantes. Diseñar y elaborar materiales para la lectura, escritura y la aritmética elemental. Un programa editorial destinado a lectores noveles para evitar el analfabetismo por desuso; apoyo a grupos en pobreza extrema; atender a niños de diez a catorce años que no sepan leer ni escribir; programas especiales de alfabetización dirigidos a grupos étnicos; se transmitirán programas de alfabetización por radio y televisión para la población urbana marginal y rural dispersa.

Metas para la alfabetización de 1989-1994.

En 1989 se incorporarán a los servicios de niños analfabetos de 10 a 14 años.

(20) Datos tomados del Programa para la Modernización Educativa, Capítulo IV, Educación de Adultos, página 94.

Para 1990 un proyecto de continuidad educativa a la alfabetización y postalfabetización con los programas de educación básica permanente y capacitación no formal para el trabajo; capacitación de agentes educativos; un modelo de postalfabetización y continuidad educativa que incluya materiales didácticos referentes a la salud, nutrición, formación ciudadana, planeación familiar, cultura y ecología; difundir programas de alfabetización por radio y televisión con cobertura nacional.

Contar para 1991 con un sistema integrado de información de las acciones de alfabetización.

Para 1994 asegurar la alfabetización funcional de 700 mil adultos anualmente; los estados con índices de analfabetismo mayores al 10% lo disminuyan al 6%; incorporar a la mayoría de los indígenas pertenecientes a los grupos étnicos más numerosos.

La educación básica tiene como objetivo responder a las características y posibilidades de los adultos.

Las acciones principales en educación básica serán: establecer los contenidos de enseñanza nacionales y los específicos por estado, región y por situación social; la atención a niños de diez a catorce años de edad que no están en el sistema escolarizado; convenir con la Secretaría de Educación Pública el procedimiento de acreditación y certificación de conocimientos; atender a las comunidades rurales dispersas y urbanas marginadas; se utilizarán los medios masivos de comunicación en especial la radio y televisión; institucionalizar el sistema de acreditación y certificación para la educación básica de adultos; atención a grupos marginados; diseñar y aprobar materiales impresos y

audiovisuales que respondan a los perfiles mínimos de los adultos y que promuevan el desarrollo de un aprendizaje autodidacta.

Metas de la educación básica para adultos.

En 1989 tener los contenidos de enseñanza de la educación primaria para adultos en todo el país; incorporación de niños de diez a catorce años de edad quienes no estén incorporados al sistema escolarizado.

Definir en 1990 los contenidos regionales e incorporar ambos conjuntos en los programas y en materiales de apoyo; contar con una infraestructura de investigación sistemática; establecer el sistema nacional de acreditación y certificación que permita transitar entre las opciones existentes y favorezca la continuidad educativa y el autodidactismo; aumentar la entrega anual de certificados en primaria 100% y para secundaria 70%; elevar el número de inscripciones en primaria y secundaria; lograr que el 25% de los programas de educación de adultos sean concertados y apoyados por instancias de solidaridad social y duplicar el porcentaje para 1994; contar con un patronato en cada estado y un comité de fomento para la educación de adultos en una cuarta parte de los municipios del país.

El objeto de la educación comunitaria es proporcionar a las comunidades los servicios de educación no formal que contribuyan a elevar su nivel de organización y participación para mejorar su calidad de vida.

Las acciones principales de la educación son: revisar y actualizar los contenidos de los materiales y vincularlos a las necesidades

concretas de los adultos, los grupos y las comunidades para el mejoramiento de su vida familiar, laboral y social; fortalecer las estrategias en aplicación como los centros de educación comunitaria, los puntos de encuentro, los grupos de teatro, las misiones culturales y la atención a grupos jornaleros agrícolas migrantes; impulsar acciones de capacitación para el trabajo y extenderla a un mayor número de adultos, por lo que se buscará enriquecer los contenidos de cursos con apoyos didácticos adecuados a las características de la población atendida.

Las metas en la educación comunitaria son: para 1991 es orientar la educación comunitaria hacia los jornaleros agrícolas migrantes junto con sus familias. Aumentar para 1992 los puntos de encuentro, ubicándolos fundamentalmente en el medio urbano marginal. Incrementar para 1994 los centros de educación comunitaria. El objetivo de la educación permanente y la capacitación no formal para el trabajo es: una educación permanente de calidad que responda a sus necesidades de desarrollo personal y laboral, mediante la adquisición y actualización de conocimientos, la capacitación en el trabajo y la consolidación del autodidactismo.

Las principales acciones son ampliar los centros de educación permanente para que ofrezcan opciones educativas a la población, fundamentalmente a las mujeres, reforzándolos con apoyos didácticos, televisivos, bibliográficos y hemerográficos; auspiciar el establecimiento de servicios de promoción educativa en las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de los estados y municipios; intensificar

la concertación con empresas, industrias, fábricas, talleres e instituciones para sostener programas de educación básica, permanente y de capacitación que contribuyan a elevar los niveles de calidad en el trabajo, y al mejoramiento profesional y familiar de los trabajadores: conformar un programa de capacitación no formal en el trabajo que incorpore nuevas opciones, con la participación del sector productivo de bienes y servicios, de las organizaciones sociales y de la sociedad en su conjunto; estimular la participación de los gobiernos estatales y las instancias municipales para el establecimiento de acciones de educación permanente.

Las metas para este rubro son: para 1990 desarrollar un programa editorial que produzca materiales en las áreas de salud, nutrición, legislación, planeación familiar, vivienda, ecología, historia, civismo y cultura, que además de promover el autodidactismo y la educación comunitaria sirvan como elemento de continuidad educativa; aumentar la matrícula de la educación básica, permanente y de capacitación en los centros de trabajo; proporcionar anualmente elementos de capacitación no formal para el trabajo a 600 mil adultos sobre todo en el medio rural; realizar en 1991 las transformaciones académicas, administrativas y normativas requeridas para el buen funcionamiento del proceso de capacitación no formal.

En términos generales, no se diferencia de los propósitos fijados por los gobiernos de los sexenios anteriores. A todos ha preocupado que los métodos y los materiales didácticos respondan a las necesidades personales, regionales y étnicas de los grupos a

que se dirigen; la capacitación de los agentes educativos, el que participen los diferentes sectores que componen nuestra sociedad, obtener una mayor captación de adultos para resolver el problema del analfabetismo y la educación básica, y utilizar los medios masivos de comunicación como auxiliares didácticos.

En este sexenio la directriz es el propiciar una mayor participación de la sociedad, en agrupaciones abocadas a resolver los problemas educativos de la localidad de que se trate, así como ocuparse de los menores de 10 a 14 años.

En el presupuesto de egresos no se hace mención expresa de la educación de adultos sino se subsume en el rubro denominado otros y no se puede determinar la cantidad que se le asigna, muy diferente a los dos sexenios anteriores en los cuales se hacía mención de educación de adultos y el presupuesto que se le asignó. En 1988 en el rubro otros tiene un presupuesto de 2585.1 millones de pesos. En 1989 la inversión en otros es de 132,204.7 corresponde a 1990 en otras entidades 169,608.6 millones de pesos. (Datos tomados del Primer y Segundo Informe de gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari)

Los medios masivos de comunicación se utilizan como auxiliares didácticos no como medios para despertar el interés de los grupos quienes más necesitan de la educación. Porque en los sectores marginados o económicamente más pobres se generan: explosión demográfica, contaminación, enfermedades, problemas sociales, además de ser presa fácil de grupos que se aprovechan de su ignorancia y necesidad para tomarlos como carne de cañón. Son quienes no se vinculan a la educación de adultos, que tanta falta

les hace.

CAPITULO IV

MARCO JURIDICO DE LA EDUCACION GENERAL BASICA PARA ADULTOS

1. Artículo 39, artículo 73 fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. La Ley Federal de Educación. Ley Nacional de la Educación para los Adultos. 3. Reglamento para la Organización de Servicios de Educación General Básica para Adultos. 4. Reglamento para la Educación Comunitaria.

1. Artículo 39 Constitucional.

Es muy acertada la exposición del distinguido Dr. Ignacio Burgoa en su libro titulado "Las garantías individuales", con respecto al artículo en cuestión: "no obstante estar comprendido dentro del capítulo denominado "De las Garantías Individuales" no contiene ningún derecho subjetivo público, en el artículo 3 constitucional debe estar incluido en la Ley Suprema a título de prevención general .

Si actualmente permanece inserto dentro del referido capítulo, es por un resabio histórico, pues efectivamente, bajo la Constitución de 57 y la de 17, hasta antes de la reforma de diciembre de 1934, tal precepto contenía un derecho subjetivo individual, al consignar la libertad de enseñanza.

La garantía individual se manifiesta como una relación jurídica que existe entre el Estado y sus autoridades, por un lado y el gobernado, por el otro el gobernador, a virtud de la cual surge para este un derecho subjetivo público, con la obligación estatal correlativa, la cual implica, o bien una abstención (respeto), o bien un hacer positivo. Si observamos, aunque sea someramente, el contenido del artículo 3 constitucional, descubriremos que no

Importa esa relación jurídica como generadora de ese derecho subjetivo público para el gobernado ni de esa obligación estatal autoritaria correlativa. El mencionado precepto no consigna, en efecto, ninguna libertad específica como contenido de una posible potestad jurídica subjetiva del gobernado; antes bien, proscrib, dentro de un considerable ámbito educacional, la libertad de enseñanza, al imponer a ésta un determinado contenido." (Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, 18a. edición).

La educación pública debe ser una función del Estado, con el fin de conservar las esencias vitales de la nación que lo constituye, y que la libertad educativa, por el contrario, propende a alterarlas o configurarlas. Ahora bien, estas afirmaciones no implican que deba legitimarse la dictadura ideológica. La educación estatal, que no debe confundirse con la mera transmisión de conocimientos culturales o científicos, es el medio para la formación de la conciencia de la niñez y de la juventud en torno al ser y modo de ser nacionales, esta finalidad no excluye que el gobernado, fuera del ámbito en que dicha educación se imparta, ejercite su libertad de expresión cívica en todos sus aspectos que abrace la fe religiosa que se adecúe a su conciencia. La perfecta compatibilidad que debe existir entre ambas libertades, por un lado, se proclama en nuestra Constitución vigente, en cuyo espíritu se conjugan armónicamente, el imperativo de conservar las esencias del pueblo mexicano y el respeto a dos de las potestades libertarias más caras de la personalidad humana.

Ahora bien, en congruencia lógica con la anterior consideración debemos enfatizar que no por el hecho de que la educación estatal

esté sujeta a determinadas tendencias y a ciertos principios proclamados en el artículo 3º constitucional que sustentan el sistema educativo nacional, se excluya absolutamente la libertad de enseñanza. Aunque ésta ya no reconoce expresamente por dicho precepto, su ejercicio es dable en nuestro país amparados por la libertad de expresión del pensamiento que preconizan los artículos 6 y 7 de la Constitución, pues es evidente que la transmisión de conocimientos sobre cualquier materia y conforme a cualquier ideología es una de sus manifestaciones inherentes. Por ende, todo gobernado, en el desempeño de la mencionada libertad, es libre para enseñar y para recibir enseñanza. Además, la libertad de asociación que consagra el artículo 9 constitucional legitima la formación de planteles educativos con la organización y finalidades que sus creadores quieran darles. El artículo 3º de la Constitución no proscribe tales libertades, ya que su ámbito normativo se contrae a la educación que imparta el Estado a través de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, sujetándola, según hemos aseverado, a la teleología y a los principios que en él se declaran, sin prohibir que pueda ejercerse la libertad de enseñanza y educación en la esfera privada bajo cualquier organización y sobre cualquier ideología, como también dijimos. Es verdad que si los particulares pretenden cooperar con el Estado en la educación pública, deben someterse a las bases consignadas en el artículo 3º de la Ley Suprema y en la legislación educativa secundaria; pero igualmente es cierto, que, si no abrigan tal pretensión, gozan de la libertad aludida a pesar de que los estudios que se cursen en los institutos, planteles o

escuelas que establezcan, no sean oficialmente reconocidos ni se les dé efecto alguno.

México se ha caracterizado en su vida histórica por ser respetuoso de la independencia de todos los países del orbe, habiéndose significado, además, como entusiasta colaborador, en el concierto internacional, de todos los esfuerzos y tendencias para resolver los problemas que afectan al mundo o a un grupo determinado de naciones, bajo los principios de justicia, equidad y reciprocidad. Fiel a ese ideario director de la política internacional de nuestro país, el actual artículo 3º constitucional establece que la educación estatal, además de tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentará a éste el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

Siguiendo el principio de la separación entre la iglesia y el Estado, el citado precepto declara a la educación impartida por el Estado ajena a cualquier doctrina religiosa, lo que no equivale a coartar la libertad de creencias consagrada en el artículo 24 constitucional, pues tal derecho público subjetivo subsiste en toda su plenitud fuera del ámbito educativo estatal, en el sentido de que cualquier gobernado puede abrazar y practicar la religión que más le agrade.

Partiendo de la idea de que la educación debe tener una base científica de sustentación, el artículo 3 constitucional declara que a través de ella luchara contra la ignorancia y sus efectos, contra las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Sin embargo, a través de esta última propensión, puede estimarse que

dicho precepto es susceptible de auspiciar ataques y críticas a las convicciones religiosas, ya que deja la puerta abierta para considerar como creencias fanáticas, supersticiones o prejuicios, lo que en realidad puede constituir una auténtica fe basada en interpretaciones teológicas genuinas y aun en la misma razón.

Desde el punto de vista político, la educación estatal debe impartirse sobre principios democráticos, lo que significa la exclusión de cualquier doctrina que funde la soberanía del Estado y el gobierno de un pueblo en voluntades autocráticas u oligárquicas. Dicha educación, además, es eminentemente nacionalista, en el sentido de que tiende a dar a conocer al educando todos los problemas de México para que sean resueltos conforme a las posibilidades de nuestro país. Se descubre además en el artículo 3 fracción I inciso b constitucional, la tendencia de forjar en la adolescencia y en la niñez un sentimiento de amor a la patria con la finalidad de infundirles un espíritu de defensa y de aseguramiento de nuestra independencia política y económica.

En el aspecto social, la educación que imparta el Estado tiende a imbuir en el educando principios de solidaridad para con la sociedad a efecto de que se estime que el interés de ésta debe prevalecer sobre los intereses privados, sin que por ello se menosprecie la dignidad de la persona ni se afecte la integridad de la familia. Además, a través de dicha tendencia, se pretenden desarraigar ideas que sustenten privilegios raciales, sectarios o de grupos, así como que consientan a estimar desigualdades humanas por razón de sexos (fracción I inciso c).

Aparte del aspecto ideológico que a la educación estatal adscribe

el actual artículo 3 constitucional, este mismo precepto establece la posibilidad de que los particulares colaboren con el Estado en la función educativa, al preverse la autorización oficial que al respecto puede otorgarse, en relación con la educación primaria, secundaria y normal y con la de cualquier tipo o grado destinado a obreros y campesinos. Igualmente, se dispone en el mencionado precepto que dicha autorización puede ser negada o revocada por las autoridades competentes, sin que contra la negativa o revocación correspondiente proceda juicio o recurso alguno, lo que implica evidentemente un caso, por demás injusto, de improcedencia constitucional del juicio de amparo (fracción II).

Los particulares a quienes se haya concedido la mencionada autorización tienen la obligación de ajustar la educación que impartan a los principios ideológicos consignados en el artículo 3 constitucional y de cumplir los planes y programas oficiales de estudio (fracción III).

Acorde con la tendencia de que la educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos debe reputarse como una función o un servicio público exclusivo en favor del Estado, el artículo 3 de nuestra Constitución prohíbe de modo absoluto que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones y las entidades morales ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, se dediquen a impartir cualquiera de los citados tipos educacionales. Por ende, fuera de estos, no existe prohibición constitucional para que las referidas corporaciones, sociedades o asociaciones o los ministros de

cualquier culto religioso se dediquen a actividades educativas (fracción IV).

El artículo 3 constitucional, además, consigna la atribución en favor del Estado para que, por conducto de las autoridades competentes, retire discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares. Creemos, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que el ejercicio de dicha atribución no puede suponer la aplicación retroactiva de la disposición constitucional en que se establece inoperante frente a disposiciones de la Constitución, las cuales pueden referirse al pasado lesionando derechos adquiridos, sin que tal referencia se reputé retroactiva (fracción V).

No obstante, consideramos que la no retroactividad en este caso sólo debe contraerse al retiro de la autorización oficial que se hubiere otorgado a un plantel particular, sin extenderse a los estudios que en él se hayan efectuado con anterioridad a dicho retiro. En otras palabras, el desconocimiento de la validez oficial de tales estudios únicamente debe afectar a las instituciones docentes particulares pero no a las personas que en ellas ya los hubiesen hecho, pues en el supuesto contrario sí se estaría en presencia de indiscutible caso de retroactividad.

En cuanto a la educación primaria, el precepto constitucional que comentamos declara su obligatoriedad, de lo que se desprende que toda persona debe cursar los estudios inherentes a dicha educación: por otra parte, el servicio educacional que desempeña el Estado, es decir, el que concierne a la educación primaria,

secundaria, normal y a la de los tipos que menciona la legislación reglamentaria sobre dicha materia, debe ser gratuito (fracciones VI y VII).

El artículo 3 constitucional consigna una facultad legislativa en favor del Congreso de la Unión para expedir leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que infrinjan, con el objeto de unificar y coordinar la educación en toda la República (fracción VIII).

ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En su fracción XXV, se le confiere al Congreso de la Unión la facultad de:

- a) establecer, organizar y sostener institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación;
- b) legislar en lo referente a estas instituciones;
- c) dictar leyes para distribuir entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas que le correspondan a ésta. Dichas leyes tienen como fin unificar y coordinar la educación en toda la República.

Al Congreso le ha sido conferido el solucionar los problemas de la enseñanza y la cultura.

Los Estados y la Federación comparten la facultad en materia educativa, por ello podemos hablar de facultades concurrentes,

entre ambos.

2. LEY FEDERAL DE EDUCACION.

El Congreso de la Unión tiene facultades, conforme a la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución, para legislar sobre institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, dictar leyes para distribuir convenientemente entre la Federación, Estados, Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas. Estas facultades legislativas se ejercen a través de la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 1973 la cual abroga a la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 30, 31, fracción I; 73 fracciones X y XXV, y 123 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1942; deroga las disposiciones que se opongan a ésta. Si no se han expedido reglamentos de la ley, están vigentes los reglamentos de la Ley Orgánica de la Educación Pública en lo que no se opongan a la Ley Federal de Educación.

La Ley Federal de Educación, en sus 67 preceptos (con la reforma publicada en el Diario oficial de la federación el 6 de diciembre de 1984, aumentó a 70 artículos) regula la educación que imparte el Estado (Federación, Estados y Municipios y los organismos de la administración pública) y particulares con autorización oficial. El ordenamiento de referencia esta dividido en siete capítulos a saber: I. Disposiciones Generales; II. Sistema Educativo Nacional; III. Distribución de la Función Educativa; IV. Planes y Programas

de Estudio; V. Derechos y Obligaciones en Materia Educativa; VI. Validez Oficial de Estudios; VII. Sanciones.

El capítulo primero, establece que las disposiciones son de orden público e interés social; considera a la educación que da el Estado y los particulares autorizados, un servicio público. La aplicación de la ley concierne a las autoridades federales y municipales. La finalidad de la educación es propiciar la unidad nacional, controlar la demografía, promover una actitud solidaria, el español como idioma común con respeto de las lenguas autóctonas, lograr que la persona desarrolle el máximo de sus capacidades e introducir al individuo en el mundo social y cultural en que habrá de desarrollarse, formar a los educandos en la herencia social, (artículo del 12 al 59).

Propiciar el estudio y el trabajo al mismo tiempo. (artículo 6)
Mejorar los servicios educativos constantemente (artículo 7). Los artículos 8 y 9 reiteran lo que establecen los párrafos I, IV del artículo 30 Constitucional.

Pretende lograr un equilibrio económico y social mediante el acceso a la educación de quienes lo necesiten. (artículo 10)

Erige el servicio social obligatorio para quienes pretendan obtener un grado o título académico. (artículo 11)

Considera a la educación estatal gratuita, a las cooperaciones que se den como donaciones (artículo 12). Faculta al Ejecutivo federal para reglamentar la ley. Las investigaciones educativas son de interés social. (artículo 14)

Capítulo segundo, establece los tipos de educación que integra el sistema educativo nacional: elemental (preescolar y primaria),

medio (secundaria y bachillerato), superior (licenciatura, maestría y doctorado, la normal en todos sus grados y especialidades), incluye opciones terminales antes de finalizar la licenciatura, habrá modalidades educativas según las necesidades de la población. (artículo 15 al 18)

Establece los elementos del sistema educativo nacional: educandos y educadores, establecimientos educativos, material didáctico, la organización y administración. (artículo 19)

Al educando se le estimulará su iniciativa, responsabilidad social y capacidad creativa.(artículo 21)

Considerará al educador como agente directo en el proceso educativo, quien deberá recibir los medios necesarios para cumplir su labor y perfeccionarla.

Es una obligación por parte de los establecimientos educativos de vincularse de manera activa y constante con la comunidad.

El Estado y los particulares autorizados están facultados para expedir certificados con validez oficial en toda la República a quienes hayan concluido el tipo medio o superior de conformidad con los planes de estudio.

El capítulo tercero, atribuye a la función educativa: ocuparse de las instituciones educativas, elaborar planes de estudio y evaluaciones, perfeccionar el elemento humano quien fungirá como educador, la investigación científica, actividades culturales y económicas de las zonas rurales y marginadas, expedir documentos que acrediten los estudios realizados, encargarse de autorizar o no a particulares para que se encargen de educar, vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas.

Es competencia del Ejecutivo Federal auxiliado por la Secretaría de Educación Pública la función educativa, con la concurrencia de los Estados y Municipios. (artículos 25, 27, 29, 32, 33 y 34) Crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación y le fija a su cargo proponer políticas educativas y el ser órgano de consulta. Se integra con los representantes de las instituciones públicas que participen en la educación nacional.

Los organismos de educación superior descentralizados se rigen por las disposiciones que los regulan.

Los requisitos para que particulares puedan impartir enseñanza son: deberán sujetarse a los principios, finalidades que establece la ley, los planes de estudio y las disposiciones que dicten las autoridades educativas. Se podrá revocar al contravenir el artículo 39 constitucional o alguno de los requisitos para su otorgamiento; establece el procedimiento para retirar el permiso a los particulares.

El capítulo cuarto, se refiere a los planes y programas de estudio que se regulan de acuerdo con los principios y finalidades de la educación establecidos por la Constitución y la ley.

El capítulo quinto, funda los derechos y obligaciones en materia educativa: los educandos y educadores deben satisfacer los requisitos que establecen las disposiciones y autoridades competentes. El Estado dará una remuneración a los educadores y estímulos a quienes se distinguen en la labor.

Los derechos de los padres o tutores son : que les sean inscritos sus hijos o pupilos menores de edad, exponer los problemas que

tengan sus hijos a las autoridades para su solución, cooperar en el mejoramiento de los alumnos y del establecimiento, formar parte de la asociación de padres de familia, hacer que sus hijos menores de 15 años reciban la educación primaria, participar en los problemas de conducta o aprendizaje de sus hijos.

La asociación de padres de familia ayudarán a proporcionar los satisfactores materiales que hagan falta en la institución educativa. No intervendrán en los aspectos técnicos y administrativos. Se normarán por el reglamento relativo.

Las empresas están obligadas a instalar escuelas cuando tengan 20 alumnos, dichos planteles estarán a cargo de la Secretaría de Educación Pública en lo técnico y administrativo. El patrón pagará los honorarios del educador.

El capítulo sexto establece que los estudios efectuados en el sistema educativo nacional serán válidos en toda la República. (artículo 60)

La valuación de estudios es la validez oficial que se da a los llevados a cabo en los planteles que no pertenecen al sistema educativo nacional.

La equivalencia puede ser por grado, tipo educativo o materias. La ley habilita a la Secretaría de Educación Pública, a los Estados y a los organismos descentralizados, conforme a las normas jurídicas aplicables, a revalidar e instalar las equivalencias.

La Secretaría de Educación Pública creará un sistema federal de certificación de conocimientos. (artículo 66)

El Ejecutivo federal impulsará un sistema internacional recíproco de validez oficial de estudios.

La ley en estudio sufrió dos reformas una se publicó en el Diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1974, se modifica el artículo 30 en lo siguiente: la educación en el Distrito Federal corresponde a la Secretaría de Educación Pública en el aspecto técnico y administrativo. El gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de designar el 15% de su presupuesto a la educación.

En el Diario oficial de la federación se publicó el 6 de diciembre de 1984 la reforma a los artículos 37, 41 y se agregaron el 68, 69 y 70; al otorgarseles a los particulares el plazo para cumplir con una obligación, a juicio de la autoridad, se puede imponer una multa concomitante. Exige que la autoridad funde y motive la resolución.

En relación con las diversas clases de sanciones, es factible enunciar las mismas en los siguientes términos:

- A) multas,
- B) clausura del servicio educativo,
- C) duplicación de la multa, en caso de reincidencia.

Las autoridades que intervienen en la imposición de las sanciones son las siguientes:

- A) Secretaría de Educación Pública.
- B) Gobiernos de los Estados.
- C) Municipios.

No establece de manera expresa la autoridad encargada de aplicar las sanciones. En la reforma de 1984 se hace alusión a la autoridad educativa.

LEY NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS

Congreso de la Unión tiene facultades, acorde a la fracción XXV del artículo 73 constitucional, para legislar sobre materia educativa esta facultad se ejerce a través de la Ley Nacional de Educación para Adultos la cual se publicó el 31 de diciembre de 1975. Abroga la Ley que establece la campaña nacional contra el analfabetismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1944, el ordenamiento sobre medidas permanentes contra el analfabetismo publicado en el mismo diario con fecha de 30 de marzo de 1946 y el decreto que ratificó la prolongación de la campaña nacional, se publicó en el diario que se menciona con fecha de 26 de febrero de 1947.

La Ley Nacional de Educación para Adultos, en 27 preceptos regula la educación primaria y secundaria dirigida a las personas de 15 años en adelante y la educación no formal.

El ordenamiento está dividido en cinco capítulos: I. Disposiciones generales; II. Atribuciones de la Federación, los Estados y Municipios; III. Aprendizaje y acreditación; IV. Servicio social educativo; V. Derechos y obligaciones.

En el capítulo primero, declara que la ley es de observancia federal y de interés social. Crea la educación general básica para adultos (primaria, secundaria para personas de 15 años en adelante) extraescolar.

La base del aprendizaje es el autodidactismo y la solidaridad social. (artículo 2)

Quienes deseen hacerlo podrán participar en el desarrollo y asesoría de la educación para adultos. (artículo 3)

Los objetivos son: quienes no tengan el nivel educativo de primaria o secundaria lo alcancen, apoyar la educación continua, la capacitación para el trabajo y la formación profesional permanente, aumentar los niveles culturales de grupos marginados, en forma general según los principios y finalidades decretadas en el artículo 3º Constitucional y la Ley Federal de Educación. (artículo 4)

Se le otorga al Ejecutivo Federal, la facultad de reglamentar la ley. (artículo 6 -)

El capítulo segundo, corresponde a la Federación, Estados y Municipios encargarse de los servicios de educación para adultos, determinar el contenido de los planes y programas de estudio, previa investigación de las necesidades de los grupos sociales, prestar ayuda a los particulares que lleven a efecto la promoción y asesoría de educación de adultos y todas las que señalen los ordenamientos jurídicos.

Corresponde a la Secretaría de Educación Pública en forma exclusiva la formulación de planes y programas, autorizar o elaborar materiales pedagógicos la acreditación, certificación expedición de constancias de estudio, la evaluación de los planes, programas y procedimientos, el vigilar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos. Puede extender modalidades, tipos y especialidades de educación para adultos; autorizar la utilización de los medios de difusión. (artículo 10)

Los servicios que establezcan los Estados y los Municipios serán dirigidos, coordinados técnica y administrativamente por ellos.

El capítulo tercero, el aprendizaje podrá ser individual, a través

de círculos de estudio o con asesor, el avance será de acuerdo con la capacidad y aptitud del estudiante. El asesor es considerado como un auxiliar en el proceso educativo quien va a despertar el interés en el estudio, organizar y dirigir los grupos de estudio. Al analfabeto se le enseñará a leer, a escribir y matemáticas elementales; si no tiene asesor lo podrá solicitar en las instituciones educativas.

Para registrarse el estudiante de educación general básica (primaria o secundaria) no necesita presentar documentos. Se registran ante la Secretaría de Educación Pública o sus dependencias. Para presentar examen deberá exhibir el acta de nacimiento y los documentos que acrediten el grado anterior, tratándose de secundaria u otro grado superior. Los exámenes serán parciales o globales, de no acreditar tiene derecho a presentar nuevos exámenes hasta aprobarlos. Quien compruebe el haber estudiado el nivel medio podrá estudiar la modalidad escolar o extraescolar.

Corresponde organizar servicios constantes de promoción y asesoría de educación general básica para adultos al Estado, las empresas de participación estatal, las instituciones federales de educación primaria, media, técnica y superior, patronos, comisariados ejidales y de bienes comunales, sindicatos, asociaciones y organizaciones; estas entidades tienen la obligación de permitir a sus trabajadores y sus familiares estudiar la primaria y la secundaria.

Pueden participar en la promoción y asesoría autoridades, profesores y alumnos de instituciones federales. Se acreditará el

servicio social a quienes participen en la promoción y asesoría de educación para adultos, si permanecen por el tiempo que en sus escuelas les exijan para tener acreditado el servicio social. Los establecimientos educativos capacitarán a los asesores.

La ley crea la Comisión Coordinadora de la Ley Nacional de Educación para Adultos su función es velar por la aplicación de la presente ley entre las entidades a que está destinada.

3. REGLAMENTO PARA LA ORGANIZACION DE SERVICIOS DE EDUCACION GENERAL BASICA PARA ADULTOS.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 24 de diciembre de 1979, en el gobierno del Lic. José López Portillo. Es expedido para regular la prestación de los servicios permanentes de promoción y asesoría de educación básica para adultos a que están obligados las entidades y dependencias de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. Están obligadas a sostener y establecer permanentemente los servicios de educación básica para adultos, conforme a las disposiciones normativas de la materia y las de la Secretaría de Educación Pública. Dicha secretaría tiene la responsabilidad de crear programas que aseguren la prestación del servicio.

Los trabajadores, empleados y familiares y otras personas, según la capacidad de admisión que tenga la entidad pública, tienen derecho a recibir el servicio de educación general básica para adultos.

Las entidades de la administración pública darán facilidades a los que tienen derecho a recibir los servicios educativos,

proporcionarán un local adecuado para la prestación del servicio, la mitad del tiempo dentro de la jornada laboral y el resto fuera de ella.

Los organismos públicos dotarán de materiales didácticos, una biblioteca mínima que esté a disposición de los estudiantes, los libros para los estudiantes de secundaria si está en posibilidad de proporcionarlos.

La Secretaría de Educación Pública dará los libros de primaria, prestará orientación y asesoría, los servicios de acreditación y certificación. Informará al Ejecutivo Federal del avance de los programas para educación de adultos prestados por las entidades.

4. REGLAMENTO PARA LA EDUCACION COMUNITARIA.

Publicado el 20 de agosto de 1981 durante el gobierno de José López Portillo. Está constituido por 9 artículos, su expedición obedece a la gran cantidad de pequeñas comunidades en nuestro país que por su escasa población o intrincada penetración no tienen los beneficios económicos y sociales del resto del país.

La sociedad debe hacerse responsable de cooperar para solucionar los problemas que le aquejan, mediante la aportación de recursos. Permite a quienes han concluido la secundaria o a prestadores del servicio social participar como asesores de educación general básica.

Intenta llevar a niños, jóvenes y adultos cursos comunitarios para ser estudiados en forma simultánea con la educación general básica.

El artículo primero, la educación comunitaria está dirigida a las

comunidades dispersas, de escasa población o difícil acceso, se impartirá la educación básica y la difusión cultural.

Este tipo de educación pertenece al sistema educativo nacional.

Colaborarán las sociedades de padres de familia y los miembros de la comunidad. La enseñanza estará a cargo de quienes concluyeron la secundaria o presten su servicio social. Los educadores cubrirán los requisitos que se les impongan. Será temporal su cargo y recibirán una ayuda económica.

La Secretaría de Educación Pública autorizará los planes, programas y materiales didácticos, tomando en cuenta las características del lugar, acreditará y certificará los estudios; proporcionará de manera gratuita los libros de texto, los materiales didácticos y culturales; le corresponde erigir programas para la participación de estudiantes en la educación comunitaria, es decir, para captar educadores.

En el siguiente capítulo se analizarán las disposiciones jurídicas que regulan al Instituto Nacional de Educación para los Adultos.

CAPITULO V.

NATURALEZA JURIDICA DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA EDUCACION PARA ADULTOS.

1. Formas de organización administrativa: centralización, desconcentración y descentralización. 2. Diferencia entre centralización, desconcentración, descentralización, delegación. 3. Decreto de creación del INEA. 4. Reglamento interior del INEA. 5. Naturaleza Jurídica del INEA, de sus delegaciones. 6. Diferencia entre asociación y sociedad. 7. Naturaleza Jurídica del Comité comunitario de educación para adultos y del Patronato de fomento educativo.

1. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: CENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

La unificación social del Estado se logra por medio de las instituciones que rigen la vida cotidiana de la comunidad. El desenvolvimiento institucional del Estado, se lleva a efecto a través de las formas de organización política y de la organización administrativa. Mediante la primera se establecen instituciones políticas fundamentales, la segunda encauza la ejecución de las leyes administrativas.

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La define el Dr. Andrés Serra Rojas de la siguiente manera: "se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas." (21)

Los procedimientos por los cuales se realiza la centralización o reunión de facultades, a provecho de la Administración Central,

(21) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Vol. I, página 473.

son los siguientes:

1. La concentración de la coacción.
2. La concentración del poder de decisión y de expedir órdenes.
3. La concentración de la competencia técnica.
4. La concentración del poder de nombramiento.

1. La concentración de la coacción en los organismos superiores y por consecuencia de la fuerza pública, a provecho de la administración central; es uno de los fenómenos más singulares del Estado. El Estado puede emplear estos medios coactivos que tienden al mantenimiento del orden de la paz pública. Ninguna organización privada puede usar de la coacción salvo los casos de excepción, en que colaboran por disposición de la ley o al reclamo o auxilio de las propias autoridades.

2. La concentración del poder de decisión supone una diferenciación previa entre la preparación, decisión y la ejecución de la decisión. La división del trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias personas para llevar a cabo las operaciones que exigen los actos administrativos. Decidir es dictar resolución creadora de efectos jurídicos. Sólo unos cuantos órganos administrativos deciden, pues los demás preparan y ejecutan la resolución.

3. La concentración de competencia técnica, es fundamental para el Estado moderno. Para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativa se ha dado paso al funcionamiento técnico con un conocimiento científico de las materias que trata. Los funcionarios deben llegar a sus puestos con el oficio aprendido o preparados en forma responsable, de lo contrario

originan serios perjuicios a la población. Los institutos de capacitación técnica por los cuales luchan los institutos de administración pública, demandan al Estado el empleo de elementos humanos preparados y moralmente capacitados. Una burocracia lenta e incapaz lleva a un país a la bancarrota de sus instituciones. La creación de "consejos técnicos" en las dependencias gubernativas, que actúan por medio de procedimientos técnicos, cada día ofrecen mejores resultados. Para estos casos, en el régimen jerarquizado, las instituciones a los órganos inferiores deben fundarse en conocimientos técnicos-legales.

4. La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos es otra de las características del régimen centralizado este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de la acción de los órganos, y son las facultades siguientes:

1. Facultad de mando, decisión y nombramiento;
2. Facultad de vigilancia;
3. Facultad disciplinaria;
4. Facultad de revisión; y
5. Facultad para resolver conflictos de competencia." (22)

La facultad de mando es la característica suprema del poder público. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos

(22) Ibidem., p.494.

autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de interpretación jurídica. Las disposiciones asumen el carácter de disposiciones generales que pueden o no obligar a los particulares. En el primer caso son disposiciones reglamentarias que necesariamente deben revestir la forma de ley o reglamento. Es frecuente dictar circulares o acuerdos que son verdaderas disposiciones de carácter general que invaden el campo de la ley o reglamento.

La facultad de vigilancia permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.

La concentración del poder de vigilancia permite a los órganos superiores de la administración acreditar el trabajo de sus subordinados, supervisando sus labores y tomando las medidas necesarias para la regularidad de su actuación.

Estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir las anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos y hacer las consignaciones que procedan.

La facultad disciplinaria es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración

pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil, penal y administrativa son medios correctivos para la buena administración pública. El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración. Se diferencia del poder sancionador encaminado al régimen externo de la administración, en sus relaciones con los particulares, reprimidos por los delitos y faltas establecidas en la legislación administrativa y haciéndose las denuncias consiguientes.

La facultad de revisión permite a la autoridad superior, de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares acudir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo. La facultad de revisión no es facultad de sustitución. Aquella facultad se concreta en una competencia propia del órgano superior, para revisar los actos del inferior, pero no para alterar la vida administrativa ejerciendo actos que corresponden a los órganos inferiores. Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior, por falta de oportunidad o de legalidad.

Facultad para resolver conflictos de competencia permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión

los límites de la actuación de los órganos públicos. Existen numerosos casos en que es difícil precisar la competencia de un órgano por falta de una disposición expresa, por una contradicción entre textos que dan la misma competencia a diversos órganos, o por negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia una determinada materia. El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública resuelve esas situaciones a través de la Secretaría de Gobernación, a quien le corresponde la determinación.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

"... Se llama descentralización administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, las relaciones de jerarquía y subordinación..."(23)

Los caracteres de la descentralización administrativa son los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga del órgano central.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina puede limitar su labor pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.

(23)Ibidem. p.499.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.

g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública.

El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del presupuesto de egresos de la federación o de la institución que lo crea. En los órganos administrativos federales sus ingresos se incorporan al patrimonio federal. La doctrina no reconoce a estos organismo el manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, aunque se señalan casos de excepción.

CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE DESCONCENTRACION.

Se escinde en dos grupos la desconcentración horizontal o periférica. llamada también externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico.

como las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

En la desconcentración administrativa vertical o central, llamada también interna o funcional, el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

"...La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa."(24)

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

El sistema descentralizado, con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio, adopta las formas siguientes:

a) La descentralización administrativa por región o territorialidad que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

(24) ibidem. p. 615.

b) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos. Nos interesa la descentralización técnica, por ello ampliaremos el tema. Los elementos de una institución descentralizada por servicio deben ser definidos con precisión por la ley o decreto que organiza el servicio con lo que se evitan muchos problemas. Los elementos de la descentralización administrativa por servicio son:

Por medio de una ley que expida el poder legislativo o un decreto administrativo, se crea una persona jurídica de derecho público a la que se le encomiendan fines de interés general, o la atención de un servicio público determinado.

La noción de personalidad jurídica es indispensable para individualizar y fijar la competencia limitada del órgano, pero no es exclusiva del régimen descentralizado, porque existen formas centralizadas a las que se les provee de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones. Se les llama en este caso administración personalizada.

La ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y además actividades propias de su organización. El régimen puede ser en unos casos exclusivamente de derecho público y en otros mixto, es decir, se acepta la aplicación del derecho privado en ciertos aspectos de sus relaciones, principalmente mercantiles, cuando se trata de una empresa que realiza actividades comerciales o industriales. Aún su forma de

organización puede adoptar el régimen de una sociedad mercantil, principalmente la sociedad anónima, pero su régimen general de derecho público.

El estado debe señalar cuáles son las relaciones o vinculaciones entre la institución y el poder central, porque con ellas se precisa su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.

No son aplicables los principios de derecho privado a las instituciones descentralizadas, pues se crea un estricto régimen de derecho público al efectuar el Estado sus bienes a propósitos del interés general.

Las relaciones de un organismo descentralizado con el público pueden en determinadas ocasiones regirse por el derecho privado, es la ley a la que corresponde fijar estas situaciones.

Al liquidarse esas instituciones, los bienes que han perdido su carácter de bienes del Estado, vuelven al patrimonio general como bienes de dominio privado de la Federación.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: "Dentro de la Administración pública paraestatal serán considerados como organismo descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".(25)

El artículo 90 de la Constitución, entrega al Congreso de la Unión la responsabilidad de definir las bases generales de creación de

(25)Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Para alcanzar esta categoría de organismos descentralizados se deben satisfacer algunas condiciones:

- a) Señalar con precisión los fines y facultades que le corresponden de acuerdo con el orden jurídico imperante.
- b) Seleccionar cuidadosamente el servicio público de orden técnico o actividad administrativa que se le encomiende.
- c) Precisar las condiciones del personal técnico especializado que tendrá a su cargo la dirección y manejo del servicio.
- d) Romper los vínculos de jerarquía, dependencia o relación directa con el poder central, el cual respeta su autonomía técnica para alcanzar los fines que la ley se propone, con las limitadas intervenciones oficiales necesarias para mantener la unidad de la política financiera del Estado.
- e) Señalar las facultades de control y vigilancia que se reserva el poder central, necesarias para revisión de los actos de esos organismos.
- f) La aplicación de la ley de responsabilidades.

2. DIFERENCIA ENTRE CENTRALIZACION, DECONCENTRACION, DESCENTRALIZACION, DELEGACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Los organismos centralizados desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativa unifican

Jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y el poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las órdenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia.

En el régimen descentralizado, el ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo hay relación de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado.

Caracteres disímiles de la desconcentración y la delegación administrativa: en la desconcentración administrativa la competencia exclusiva, aparece en forma limitada, en tanto que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida. Los actos en la delegación se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración tiene la fuerza jurídica necesaria, incluso para poner fin a la vía administrativa queda abierta por medio de los recursos administrativos, en la

desconcentración estos recursos se reducen o se eliminan. Como la desconcentración administrativa es una forma que se viene ensavando, no debemos omitir que la delegación es un buen camino para llegar a la desconcentración. Se comienza por delegar funciones, con sus órganos correspondiente y más tarde se puede ensanchar el círculo de su actividad hasta dotarlos de facultades de decisión.

DECRETO DE CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS.

En el Diario Oficial de 31 de agosto de 1981 se publicó el decreto que establece la necesidad de crear un organismo descentralizado que se encargue de la educación de los adultos.

El Presidente José López Portillo en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, 3, 5, 6, 10, 13, 23 y 24, fracciones I, VII, y IX, de la Ley Federal de Educación; 2, 3, 4, 6, 7, 10, 13, 21, 24 y 26 de la Ley Nacional de Educación para Adultos.

Este decreto deroga las disposiciones contrarias a él.

Al I.N.E.A. (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) se le considera como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, su objeto es promover, organizar e impartir educación básica para adultos, según el artículo primero.

Por lo tanto las facultades del instituto son las siguientes:

-Promover y realizar investigación relativa a la educación para

adultos.

-Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables en la educación para adultos.

-Participar en la formación del personal que requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos.

-Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a las disposiciones legales y administrativas correspondientes.

-Acreditar cuando proceda, los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados.

-Dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo.

-Coordinar sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que desarrollen.

-Participar en los Servicios de Educación General Básica para Adultos.

- Realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas.

- Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas que desarrolle, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos.

- Las que requiera para el cumplimiento de su objeto, congruentes con la legislación educativa.

En cuanto a su organización, al Instituto lo gobierna una Junta directiva y el director general, así lo establece el artículo

tercero de este ordenamiento.

El órgano superior es la Junta, está integrada por el Secretario de Educación Pública, quien la preside, el Secretario de Gobernación, el Secretario de Programación y Presupuesto, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tres miembros más designados por el Presidente de la República, los titulares, si lo desean, nombran suplente excepto los designados por el Ejecutivo Federal. La Junta Directiva tiene la posibilidad de invitar a gobernadores y presidentes municipales a las sesiones que lleven a efecto, los invitados no tienen voz ni voto.

Las sesiones extraordinarias son convocadas por su presidente, las ordinarias se llevarán a efecto cada tres meses. Los miembros tienen voz y voto. Habrá quórum con la asistencia del 50% de sus miembros y el presidente, los acuerdos se tomarán por mayoría de votos y el presidente tiene voto de calidad.

El director general se presenta a las sesiones pero no tiene voto ni voz.

El nombramiento del director general lo hace el Presidente de la República, la duración del cargo es de tres años prorrogables por otros tres años.

En cuanto a las facultades y obligaciones del director general son:

- Dirigir técnica y administrativamente al Instituto.
- Representar al Instituto y nombrar a los apoderados necesarios, informando de ello a la Junta directiva.
- Elaborar y proponer a la Junta directiva los proyectos de

programas y presupuestos del mismo.

-Proponer a la Junta directiva los nombramientos de los funcionarios.

-Proponer a la Junta directiva el establecimiento de las unidades técnicas y administrativas del instituto conforme a su reglamento interior.

-Supervisar y vigilar la organización y funcionamiento de las unidades del mismo.

-Someter a la aprobación de la Junta directiva el proyecto de reglamento interior del instituto y aprobar los manuales administrativos y docente que le autorize el reglamento interior.

-Rendir un informe anual de actividades y de estados financieros a la Junta directiva.

-Cumplir los acuerdos de la Junta directiva e informarle de los resultados obtenidos.

-Realizar actos, convenios y contratos de acuerdo con los lineamientos que determine la Junta directiva.

-Organizar los programas de difusión de las actividades del instituto.

-Y las demás que le confiera este ordenamiento y otras disposiciones aplicables.

El patrimonio del instituto será constituido por lo siguiente:

I.-La asignación de recursos que determine el Ejecutivo Federal y las aportaciones de los Gobiernos de los Estados y los Municipios.

II.-Los bienes que adquiera o que se le otorguen para su funcionamiento.

III.-Las aportaciones, legados o donaciones que en su favor se

concedan.

IV.-Y los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

En cuanto a la regulación de las relaciones entre trabajadores e Instituto, será conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamento del apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado.

Se consideran trabajadores de confianza: el director general, los directores de Área, subdirectores, jefes de departamento, delegados, subdelegados, jefes de departamento de las delegaciones, coordinadores de zona, el personal de apoyo a los funcionario antes mencionados y quienes tengan funciones de dirección, inspección, investigación, supervisión, fiscalización o vigilancia.

El Instituto permite la colaboración de quien los solicite y los estudiantes que presten el servicio social.

ESTATUTO ORGANICO

El 5 de agosto de 1991 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Estatuto organico del I.N.E.A. por la Secretaria de Educacion Publica, abrogó el reglamento interior del I.N.E.A. y las disposiciones internas que se opongan al estatuto.

Consta de nueve capitulos que son los siguientes:

- I.-Disposiciones generales.
- II.-De la Junta directiva.
- III.-Del director general.
- IV.-De la organización del Instituto.

V.-De las competencia de las direcciones.

VI.-De la competencia de las unidades.

VII.-De la competencia de los órganos desconcentrados.

VIII.-De la suplencia de los servidores públicos del instituto.

IX.-De los órganos colegiados.

El presidente de la Junta directiva es el Secretario de Educación Pública o su representante.

El decreto de creación del I.N.E.A., establece para que haya quórum el 50% de los miembros y el presidente quien tendrá voto de calidad y el estatuto requiere del 51% de sus miembros y la presencia de quien lo preside.

En la Junta se tendrá un secretario y un prosecretario, los propone el presidente y el Director general del I.N.E.A.

La Junta directiva tiene las siguientes facultades:

I.- Establecer en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas y directrices sectoriales e institucionales, las políticas y prioridades para la operación y funcionamiento del instituto a corto, mediano y largo plazo; formular los lineamientos que se estimen necesarios para racionalizar las estructuras de organización y el uso de los recursos disponibles, así como delinear las políticas específicas de apoyo a prioridades del sector educativo bien respecto a los asuntos que se consideran relevantes;

II.-Aprobar evaluar el Programa Anual de Trabajo y los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo que sean elaborados por el director general, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial Educativo y demás

disposiciones relativas;

III.- Aprobar los programas y presupuestos del instituto, sus modificaciones así como sus programas financieros, en los términos de la legislación aplicable;

IV.- Establecer las directrices y políticas para la ejecución de los programas y presupuestos del instituto, se apegue a la asignación presupuestal autorizada;

V.- Vigilar que el instituto conduzca sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que se deriven del Sistema Nacional de Planeación;

VI.- Evaluar aprobar, en su caso, con la intervención que le corresponda al comisario público, los informes que le presente el director general respecto a las actividades del instituto, incluido el ejercicio de los estados financieros correspondientes, así como en torno al avance y grado de cumplimiento de programas, objetivos y metas establecidos;

VII.- Aprobar el informe anual de actividades, los estados financieros del instituto que presente el director general y decidir sobre los demás asuntos que le plantee éste, tomando en consideración el dictamen del comisario público y de los auditores externos y autorizar la publicación de los mismos;

VIII.- Elaborar criterios para vincular las acciones del instituto con las prioridades nacionales, regionales y sectoriales contempladas en los programas de gobierno;

IX.- Procurar una mayor eficiencia y racionalidad administrativa, así como al desarrollo financiero del instituto;

X.- Promover la adecuada coordinación, congruencia y eficiencia

operativa del instituto, así como su articulación con las directrices sectoriales, institucionales o específicas que se establezcan:

XI.- Proponer las medidas que permitan el logro oportuno de los objetivos y metas programadas del instituto;

XII.- Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas a los donativos o pagos extraordinarios que, en su caso, realice el instituto, y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados en las instrucciones que al efecto emita la Secretaría de Educación Pública;

XIII.- Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del instituto cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la coordinadora de sector;

XIV.- Aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento del instituto con créditos internos y externos, debiendo observar al efecto los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidad financiera. Respecto a los créditos externos se estará a lo que dispone en el artículo 54 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

XV.- Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fueran necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos del instituto que no correspondan a las operaciones propias del mismo;

XVI.- Sancionar los informes de evaluación de gestión que presente el Director General;

XVIII.- Nombrar, a propuesta del Director General, a los servidores públicos del Instituto que ocupen los cargos con dos jerarquías inmediatas inferiores a la de aquel;

XIX.- Nombrar y remover a propuesta de su presidente y del Director General del Instituto, respectivamente, al secretario y al prosecretario de la Junta Directiva;

XX.- Constituir, cuando así se estime necesario, comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal del Instituto; atender problemas de administración y de organización de los procesos productivos, de selección y de aplicación de los adelantos tecnológicos y del uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de los mismos;

XXI.- Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y demás disposiciones reglamentarias, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Instituto en las materias de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles; XXII.- Expedir, con sujeción a

las disposiciones legales relativas, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que se requieran para el mejor desempeño de las funciones que el Instituto tiene encomendada;

XXIII.- Aprobar los reglamentos, manuales de organización de procedimientos y de servicios públicos y demás instrumentos normativos trascendentes que regulen el funcionamiento del

Instituto: su organización académica, así como las reformas y/o adiciones a dichos ordenamientos legales;

XXIV.- Opinar y, en su caso, proponer al ejecutivo federal por conducto de la Secretarías de Programación y Presupuesto, los convenios de fusión del Instituto con otras entidades, así como aspectos relativos a la extinción o modificación del propio Instituto:

XXV.- Autorizar el establecimiento de delegaciones del Instituto en las entidades federativas;

XXVI.- Aprobar su calendario anual de sesiones; y

XXVII.- Ejercer las facultades que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales asigna a los órganos de gobierno de las entidades;

XXVIII.- Realizar todas aquellas actividades que se consideren necesarias para el adecuado funcionamiento del Instituto, y las que señalen otras disposiciones legales. La Junta Directiva podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto del Instituto y salvo las previstas en el artículo 58º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el Director General." (26)

El Comisario Público y su suplente serán designados por el Secretario de la Contraloría General de la Federación, quien rendirá un informe a la Junta.

Se constituirán comités y subcomités técnicos especializados, serán permanentes o transitorios según lo determine la Junta así como sus funciones.

(26) Artículo 8º, fracciones I a la XXVIII, Estatuto Orgánico del INEA.

El Director general recibe el nombramiento del Ejecutivo Federal tiene facultades que le confieren las disposiciones aplicables, entre ellas, las Ley Federal de la Entidades Paraestatales, el Decreto de creación y el estatuto. Él puede delegar sus facultades lo cual será del conocimiento de los interesados. Le corresponde la representación, la dirección técnica y administrativa del instituto.

El instituto cuenta con unidades administrativas para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le conciernen, son las siguientes:

Direcciones: la de administración y programación; capacitación; contenidos, métodos y materiales; participación social y concertación de servicios; planeación y seguimiento educativo.

Unidades: de asuntos jurídicos, contraloría interna, información y promoción, investigación.

Organos desconcentrados: delegaciones y jefaturas de zona.

Las direcciones se regirán por el artículo 209 del Estatuto Orgánico: "1.- Auxiliar al Director General, dentro de la esfera de competencia de la unidad administrativa a su cargo:

II.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la unidad administrativa a su cargo;

III.- Acordar con el Director General los asuntos que expresamente les encomiende, así como los que resulten de las facultades que este estatuto orgánico les confiere;

IV.- Acordar con los directores de área, unidad y delegados, según sea el caso, la solución de los asuntos cuya tramitación se

encuentre dentro de la competencia de la unidad administrativa a su cargo:

V.- Emitir los dictámenes, opiniones o informes que le sean solicitados por el director general;

VI.- Coordinar sus actividades con las demás unidades administrativas, cuando así se requiera para el mejor funcionamiento del Instituto;

VII.- Elaborar, de acuerdo con la dirección de administración y programación, proyectos para crear, reorganizar o suprimir oficinas de la dirección a su cargo;

VIII.- Formular los proyectos de programas y de presupuesto relativo a la unidad administrativa a su cargo, de acuerdo con las normas que fije el Director General;

IX.- Firmar y notificar los acuerdos de trámite, así como las resoluciones o acuerdos de las autoridades superiores y aquellos que se emitan con fundamento en las facultades que les correspondan;

X.- Proponer al Director General el ingreso, promoción las licencias y remociones del personal de la unidad administrativa a su cargo, conforme a la normatividad vigente; y

XI.- Las demás funciones que les confieran las disposiciones legales aplicables y que les encomiende el Director General." (27)

Las direcciones se ocupan en forma general de:

La Dirección de Administración y Programación, de los recursos humanos, financieros, materiales, programación, presupuesto e informática. Dar apoyo y asesoría, en el área a su cargo.

(27)ibidem. artículo 20.

La Dirección de capacitación, del programa para habilitar y adiestrar al personal del instituto.

La Dirección de participación social y concertación de servicios, lo relacionado con la colaboración social y acordar los servicios que presta el instituto.

La Dirección de planeación y seguimiento educativo, diseñar y evaluar la continuación educativa.

La Dirección de contenidos, métodos y materiales, los procedimientos educativos y materiales didácticos.

Las funciones de las unidades son semejantes a las de las direcciones en virtud de que, también, las rige el artículo 202; a continuación someramente se enunciarán.

La Unidad de asuntos jurídicos, lo concerniente a la materia jurídica que atañe al instituto.

La Unidad de la contraloría interna, control y fiscalización de los recursos económicos del instituto.

La Unidad de información y promoción, los procedimientos que rijan las actividades de información y la propaganda de los servicios que ofrece el instituto.

La Unidad de investigación, actividades de averiguación para mejorar la calidad de los métodos, contenidos y materiales didácticos y difundir los resultados.

Los órganos desconcentrados del instituto, delegación, coordinaciones regionales y de zona. Se establecen en la circunscripción territorial de acuerdo con los planes, programas e instrucciones del director general. De ellos depende la prestación de los servicios que ofrece el instituto. Sus facultades se

encuentran establecidas en el Estatuto orgánico, en el Manual de organización para la operación y funcionamiento de los órganos desconcentrados. En el estatuto sólo se menciona como organismo desconcentrado a las delegaciones en el artículo 180; en el artículo 310 hace referencia a las coordinaciones regionales y de zona que dependen de las delegaciones.

Las facultades que corresponden a los órganos desconcentrados son:

I.- Promover, organizar o impartir, en el ámbito de su competencia, educación básica para adultos, fundada en el autodidactismo y la solidaridad social, de conformidad con las políticas institucionales del sector educativo; II.- Desarrollar y producir materiales de apoyo con los contenidos y métodos educativos que correspondan a las necesidades y peculiaridades de cada entidad federativa, con base en la normatividad correspondiente;

III.- Participar en el diseño de contenidos, métodos y materiales de carácter nacional, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, cuando éstas lo requieran, y sugerir a las mismas la adecuación de los planes y programas de estudio, contenidos y métodos en función de las condiciones regionales de cada entidad;

IV.- Desarrollar los programas, subprogramas y proyectos del instituto, en la entidad federativa;

V.- Promover y organizar, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, servicios educativos para adultos, y coadyuvar con las dependencias y entidades de la administración pública e instituciones de los

sectores privado y social, en materia de educación para adultos:

VI.-Diseñar y producir materiales de apoyo para la capacitación del personal institucional y para la formación del personal que requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos, de acuerdo a la normatividad aplicable;

VII.-Prestar a las unidades administrativas competentes, los informes periódicos que les requieran;

VIII.-Apoyar a los programas de descentralización del Instituto;

IX.-Elaborar y presentar, mensual y anualmente, a las unidades administrativas competentes, los estados financieros y los informes del ejercicio del presupuesto;

X.-Efectuar el pago de los salarios y demás prestaciones en dinero al personal del Instituto, en el órgano desconcentrado, de acuerdo con la asignación presupuestal y de conformidad con las disposiciones legales aplicables y las normas, sistemas y procedimientos establecidos;

XI.-Ejercer las demás facultades que le otorga el artículo 339 de este ordenamiento, así como aquellas que le sean asignadas por el Director General y que sean afines o complementarias a las mencionadas en las fracciones anteriores." (28)

Los órganos colegiados del INEA son: el Consejo Consultivo, Comisión Interna de la Administración y Planeación, Colegio de Delegados, su fin es apoyar al Director General.

El Consejo Consultivo del INEA es el órgano de cooperación y apoyo orientado a lograr la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las instituciones de los sectores privado y social, interesados en la (28)Ibidem, artículo 34.

educación para adultos. Se integra por un representante de la Cámara Nacional de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, del Congreso del Trabajo, de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, del Congreso Agrario, de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior Mexicana, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Programa Nacional de Solidaridad, del Sindicato del INEA, el Director General del INEA quien presidirá el consejo y un representante del INEA quien fungirá como Secretario técnico. Este órgano colegiado podrá auxiliarse de investigadores y especialistas en el campo de la educación para adultos o instituciones relacionadas con la materia siempre y cuando su intervención coadyuve a la promoción y desarrollo de la educación para adultos.

La Comisión Interna de la administración y planeación es un órgano de consulta, a demás, planea y coordina los programas institucionales, analiza las alternativas de acción para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas del instituto, en apoyo al Director General del INEA.

La Comisión interna de la administración y planeación estará integrada por el titular de la entidad, los titulares de las direcciones y unidades y otros servidores públicos, designados por

el Director General del INEA.

El Colegio de Delegados INEA, es un órgano de participación y consulta para analizar y plantear la problemática educativa que se presenta en la operación de los órganos desconcentrados, sugerir y participar en las alternativas para su solución. Se integra por el Director General del INEA, quien lo presidirá, los titulares de las direcciones, unidades y los órganos desconcentrados, así como aquellos servidores públicos designados para este efecto por el director general del organismo.

NATURALEZA JURIDICA DEL INEA.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Divide la administración pública federal en centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La administración pública paraestatal la forman los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos. (artículo 19).

La administración pública federal conforma sus programas de acuerdo a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo que establezca el Presidente de la República. (artículos 19 y 9 de la ley antes mencionada).

El Presidente de la República para el buen despacho de su administración se apoyará en la administración pública paraestatal. Convocará a Junta a los órganos de la administración

centralizada y a los que sus competencias se relacionen para definir la política del gobierno, a su cargo, será presidida por él y el secretario técnico, adscrito a la Presidencia de la República. (artículos 3 y 7 de la ley de referencia).

La creación de los organismos descentralizados se efectúa por: a) ley o decreto del Congreso de la Unión. b) Decreto del Ejecutivo Federal. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, no importa la estructura legal que adopten (artículo 45 de la ley que se menciona)

El INEA debe su creación a un decreto del Ejecutivo Federal tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las entidades de la administración pública paraestatal son agrupadas, por el Ejecutivo Federal, en sectores tomando en cuenta el objeto de ellas en relación con la esfera de competencia que las disposiciones legales les atribuyen, a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (artículo 48)

El INEA pertenece al sector educativo y su coordinadora de sector es la Secretaría de Educación Pública.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales se harán por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación sin afectar las atribuciones que tenga la coordinadora de sector. Las relaciones serán para la congruencia global de la administración pública paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación, así como, los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación. Serán

regidas por las disposiciones legales aplicables. (artículo 50)

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

La ley reglamenta el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su objeto es regular a las entidades paraestatales. Considera a las entidades paraestatales como unidades auxiliares de la administración pública federal, ésta incluye a los organismos centralizados y paraestatales. Ordena los vínculos con las entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal y sus dependencias. Las entidades paraestatales están sujetas por la ley y sus reglamentos, en lo no previsto por las disposiciones de la materia de que se trate. (artículo 19)

Las paraestatales tienen la obligación de suministrar a las entidades del sector donde se encuentren, también, a los secretarios de estado y los jefes de departamentos administrativos la información que soliciten. La coordinadora de sector, la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la Federación proporcionaran un sistema que organice las peticiones de información. (artículo 10)

Las paraestatales tienen autonomía de gestión para cumplir con sus programas, su administración será ágil y eficiente. Los sistemas de control se establecen en las normas jurídicas de la administración pública. (artículo 11)

Estima las dos características esenciales de los organismos descentralizados: 1. Ser creados de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2. Su objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; la

atención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (artículo 14)

El INEA fue creado por decreto del ejecutivo, y el objeto es la educación básica para adultos, un servicio público.

La creación de un organismo descentralizado requerirá lo siguiente: " I. La denominación del organismo; II. El domicilio legal; III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley; IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento; V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables; VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados. En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación" (29)

(29) Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El decreto de creación del INEA cumple con los elementos en cuestión. Los órganos de vigilancia se determinan en el estatuto orgánico y son el comisario público y su suplente.

Este fue aprobado por la Junta directiva. Los organismos descentralizados serán administrados por un órgano de gobierno o su equivalente y un director general. (artículo 17)

El INEA está gobernado por la Junta Directiva y el Director General.

El órgano de gobierno se formará por 5 ó 15 miembros propietarios y sus suplentes. Su presidente, el titular de la coordinadora de sector o su suplente, designado por él. Ningún otro miembro tendrá representante. (artículo 18)

La Junta directiva del INEA está presidida por el Secretario de Educación Pública e integrada por siete miembros más. El estatuto orgánico permite que los miembros de la Junta nombren suplente, contrario a lo dispuesto por el artículo 18, exceptúa a los nombrados por el ejecutivo.

Las reuniones del órgano de gobierno se celebrará como mínimo cuatro veces al año. Sesionará con la mitad más uno de los miembros cuando la mayoría sean representantes de la administración pública federal. Las resoluciones son por mayoría, cuando haya empate el presidente tiene voto de calidad. (artículo 20)

La Junta Directiva del INEA, sesiona cada tres meses y tiene la posibilidad de convocar una reunión extraordinaria cuando avise su presidente. Cumple con lo establecido en la ley que estamos analizando. En el decreto, para integrar el quórum se requiere de

la asistencia de su presidente y del 50% de los miembros, mientras que en, el Estatuto Orgánico basta con la concurrencia del presidente y el 51% de los miembros. En lo referente a los acuerdos se sujeta al artículo 20 de esta ley. El artículo 21 determina los requisitos para obtener el nombramiento de director general: El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimiento y experiencia en materia administrativa; y
- III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembros del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta ley."(30)

Los impedimentos son: el parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con alguno de los miembros del órgano de gobierno, quien tenga litigios con el organismo, persona sentenciada por delitos patrimoniales, los inhabilitados para ejercer el comercio o desempeñar un cargo público, los diputados o senadores propletarios.

En el decreto de creación del INEA, no se indica la posibilidad de que el director general sea nombrado por otra persona que no sea el Presidente de la República. En su estatuto orgánico la designación estará a cargo del Secretario de Educación Pública y (30)Artículo 21, ibidem

por la Junta.

Las facultades de los directores de los organismos descentralizados se encuentran en el artículo 22: "Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, o decreto de creación y el estatuto orgánico.

III. Emitir, evaluar y negociar títulos de crédito;

IV. Formular querrelas y otorgar perdón;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo.

VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales. Los

directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones I, II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el órgano o junta de gobierno."(31)

Acreditan su personalidad con la certificación de la inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados, los miembros del órgano de gobierno, el director general y apoderados de los organismos descentralizados. (artículo 23)

Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los directores generales o quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados, que no solicitaren la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución o de sus modificaciones o reformas, serán responsables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. "ART. 25.- En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

- I. El estatuto orgánico y sus reformas o modificaciones;
 - II. Los nombramientos de los integrantes del órgano de gobierno así como sus remociones;
 - III. Los nombramientos y sustituciones del director general y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;
 - IV. Los poderes generales y sus revocaciones;
 - V. El acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de
- (31)Artículo 22, *ibidem*.

las dependencias coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas: y

VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.

El reglamento de esta ley determinará la constitución y funcionamiento del registro, así como las formalidades y sus anotaciones. " (32)

El Registro Público de Organismos Descentralizados podrán expedir certificados de las inscripciones y registros, a que se refiere el artículo anterior, tendrán fe pública. (artículo 26) Procede la cancelación de las inscripciones en el registro en el caso de su extinción una vez que se haya concluido su liquidación. (artículo 27)

El director de la entidad paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al órgano de gobierno respectivo con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo; una vez aprobado remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la ley correspondiente. (artículo 54)

El órgano de gobierno, a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de (32)Artículo 25, Ibidem.

la entidad paraestatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

Los coordinadores de sector promoverán el establecimiento de comités mixtos de productividad en las entidades paraestatales, con la participación de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad que analizarán medidas relativas a la organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas. (artículo 56)

El órgano de gobierno para el logro de los objetivos y metas de sus programas ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por esta ley establezca el Ejecutivo Federal. Podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad con sujeción a las disposiciones de esta ley salvo aquellas facultades a que se contrae el artículo 58 de este ordenamiento, podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el director general.

"ART. 58.- Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

1. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo;

III. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que dispone en el artículo 54 de esta ley;

V. Expedir las normas o bases generales con arreglo a los cuales, cuando fuere necesario, el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de las mismas;

VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas,

adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El director general de la entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órganos de gobierno.

VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y, en su caso, el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;

IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los convenios de fusión con otras entidades;

X. Autorizar la creación de comités de apoyo;

XI. Nombrar y remover a propuesta del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquel, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;

XII. Nombrar y remover a propuesta de su presidente, entre personas ajenas a la entidad, al secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del director general de la entidad al prosecretario del citado órgano de gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;

XIII. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las

normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El reglamento de la presente ley establecerá los procedimientos respectivos;

XIV. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el director general con la intervención que corresponda a los comisarios;

XV. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente;

XVI. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargos de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la coordinadora de sector." (33)

El director general tiene la administración y la representación legal de la entidad descentralizada. Las obligaciones que tiene con el órgano de gobierno son las siguientes: informar del desempeño de sus actividades, presentar dos veces al año la evaluación de su gestión, con los detalles que emita el órgano y el comisario, presupuestos de ingresos y egresos, estados financieros, ejecutar sus acuerdos, los del órgano de gobierno. (33)Artículo 58, Ibidem.

(artículo 59)

Los órganos de gobierno controlan la forma de alcanzar los objetivos, estrategia básica: revisar los informes, periódicos del cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento. Inspeccionar el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a cargo de los servidores públicos del órgano descentralizado.

(artículo 61)

El comisario público propietario y suplente serán nombrados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, constituirá el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados. Su función es valorar el desarrollo de las funciones del organismo y de los ingresos y egresos que efectúe. El órgano de gobierno y el director le proporcionarán la información que requiera. (artículo 60)

El INEA cumple con esta disposición.

Los órganos de vigilancia forman parte del organismo descentralizado su objeto es apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo. Los lineamientos a que se sujetan son los que determina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de acuerdo a las reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía. Dependen del director general. Su función es examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control, vigila el manejo de los recursos públicos, presentan a las instancias de decisión los resultados de las auditorías, exámenes y evaluaciones. (artículo 62)

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Las secretarías que intervienen en presentar a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales son: la Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta de la coordinadora de sector, con el dictámen de la Comisión Intersecretarial gasto-financiamiento. Cuando la creación sea por ley o decreto del Congreso de la Unión o un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la institución a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta emitirá la resolución.

La desincorporación de la entidad, creada como se mencionó en el párrafo anterior, seguirá el mismo proceso que el de creación.

Los miembros del órgano de gobierno son el Presidente los representantes de las entidades que se relacionen con el objeto de la entidad de que se trate, representantes de los sectores privados o social, constituirán estos últimos una minoría significativa. Los miembros propietarios nombrarán suplentes.

Requisitos para ser miembros del órgano de gobierno: contar con la disponibilidad necesaria para atender los asuntos que les encomienden; tratándose de los representantes del sector público, deben tener capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipo de actividad que realiza la entidad, los miembros propietarios detentarán un nivel jerárquico como el del director general del ento, los suplentes semejantes al director de área, el número de miembros, entre 5 y 15 para los organismos descentralizados, en otras entidades, de acuerdo a lo previsto en el documento de creación o en las normas aplicables, las reuniones

se efectuarán cada tres meses, el calendario lo determinarán en la primera Junta, cuando una reunión convocada no se lleve a efecto se celebrará en los 15 días hábiles siguientes; la validez de las reuniones depende de la asistencia, el 15% de los miembros y que representen a la administración pública federal, por su inasistencia injustificada inciden en las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la convocatoria se acompaña de la orden del día, los documentos correspondientes serán emitidos con cinco días hábiles de anticipación por el titular de la entidad o secretario técnico; las resoluciones serán por mayoría de votos de los presentes y el presidente tiene voto de calidad. (artículo 18)

El órgano de gobierno fijará las remuneraciones, las bases las emite la Secretaría de Programación y Presupuesto, a sus miembros. Establecerá estímulos, recompensas medidas correctivas dirigidas a los consejos. (artículo 20)

Los comités o subcomités técnicos especializados apoyan el seguimiento de programas especiales, la instrumentación de los procesos de modernización, el aprovechamiento de recursos materiales con que cuenta la entidad, el seguimiento de las recomendaciones de los comisarios. Presentarán un informe de su actuación al órgano de gobierno. (artículo 21)

Los programas sectoriales, institucionales, congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo determinarán la actuación de las entidades paraestatales, estas elaboraran sus programas anuales con ellos se preparará el presupuesto anual.

Los órganos de gobierno manifiestan los criterios y políticas de

operación que deben observarse de acuerdo con la situación financiera, los objetivos y metas de las entidades. Es obligación del presidente del órgano de gobierno vigilar el cumplimiento, de los criterios y políticas de operación. (artículo 22)

El órgano de gobierno funda los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina que deberá seguir la entidad paraestatal respecto a su presupuesto autorizado, de acuerdo con las directrices del presupuesto de egresos de la federación y el del Departamento del Distrito Federal. El director de la entidad rendirá informes del uso que ha dado a ese presupuesto y de los logros obtenidos. El procedimiento que se sigue para la autorización del presupuesto de una entidad paraestatal es el siguiente: elaboración del proyecto, conforme a las asignaciones de gastos financieros dictados por la Secretaría de Programación y Presupuesto; aprobación del órgano de gobierno; y éste envíe a la coordinadora de sector para que integre el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, dicho presupuesto se turna a la Cámara de Diputados. (artículo 24)

Para el ahorro las entidades deberán pensar en el crédito para financiar sus planes de expansión y necesidades de operación. Si lo utilizan, tendrán la capacidad para liquidarlo. Contratarán de preferencia con organismos internacionales o agencias oficiales bilaterales de financiamiento. Las entidades tienen la obligación de mantener en equilibrio su balanza de divisas.

Para determinar los precios y las tarifas de las entidades, tomarán en cuenta la eficiencia económica y el saneamiento financiero de los bienes y servicios de comercialización

internacional los que se asignen en dicho mercado, los que pertenezcan al mercado nacional de acuerdo con éste. Los precios serán diferentes cuando obedezcan a estrategias de comercialización y se den en general. Una entidad modificará sus precios y tarifas de bienes y servicios que produce previo informe a la coordinadora de sector y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cinco días de anticipación. Los convenios ante el Gobierno Federal y las entidades para cumplir las metas y objetivos serán conforme los programas institucionales. (artículo 26)

Lo referente a bienes inmuebles estará sujeto por las leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios con Bienes Muebles. (artículo 28)

El órgano de vigilancia, se dará a la tarea de velar por el buen funcionamiento del organismo paraestatal se establecen en el artículo 29, 30,31,32,33 y 34.

LEY DE PLANEACION

La administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, para este efecto proveyerán lo conducente sus coordinadoras de sector.(artículo 9)

Cuando haya duda en la interpretación de la ley la resolverá la Secretaría de Programación y Presupuesto. Es obligación de las paraestatales presentar sus propuestas conforme a sus funciones y objeto, para la elaboración del programa sectorial, preparar su programa institucional y anual, seguir los lineamientos de la

coordinadora con el objeto de no rebasar sus funciones, proceder de acuerdo con el programa sectorial e institucional, valorar sus actividades para que se ciñan a dichos programas, hacer sus programas conforme a la ley que los regule. Los programas anuales incluirán aspectos administrativos, económicos y sociales, servirán de base para producir los anteproyectos de presupuesto anual. Los presupuestos anuales se elaborarán de acuerdo a la legislación aplicable. (artículo 27)

El plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de manera expresa fijarán las acciones que serán coordinadas con los Estados y los grupos sociales. (artículo 28)

Son obligatorios el plan y los programas para la administración pública paraestatal. Las coordinadoras de sector proveerán lo necesario para su ejecución a las entidades a su cargo. A fin de lograr los objetivos y prioridades del plan y los programas el Ejecutivo Federal fomentará la participación de los habitantes del país. A través de los convenios con los Estados se coordinará su participación a fin de poner en marcha el plan y los programas. La concertación se plasmará en convenios y contratos, para asegurar el interés general y su ejecución. La administración federal, el sector privado y social serán las partes. Los actos jurídicos, mencionados, son de derecho público, sus controversias serán resueltas por tribunales federales. (artículos 37, 38 y 39)

LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO.

El gasto federal incluye los desembolsos de gasto corriente, inversión física y deuda pública efectuados por la administración pública federal. (artículo 2)

Las entidades de la administración pública federal llevan su contabilidad. Los catálogos son enviados y autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta determina cuándo deben enviarle la información presupuestal, contable financiera y en general lo que requiera. La Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convendrán la periodicidad, con que la primera enviará a la segunda, la información. La Secretaría de Programación y Presupuesto evaluará los sistemas y procedimientos de contabilidad de las entidades para autorizar modificaciones, si es necesario. Corresponde a esta secretaría acordar la no instalación de órganos de auditoría interna, en el caso de no precisarlos las entidades paraestatales.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

Los artículos de mayor trascendencia para el tema que se trata son:

"ART. 44.- Las entidades deberán cuidar bajo su responsabilidad, que los pagos se efectúen con cargo a sus presupuestos aprobados se realicen con sujeción a los siguientes requisitos:

I. Que correspondan a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en otros ordenamientos legales y los mencionados en el artículo 64 del presente reglamento;

II. Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y

III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con

los documentos originales respectivos, entendiendose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y , por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondiente."(34)

"ART. 46.- Las entidades señaladas en las fracciones VI a VIII del artículo 22 de la ley, que habiendo recibido recursos por concepto de transferencias y que al treinta y uno de diciembre no hayan sido devengados, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación, durante los primeros cinco días hábiles del mes de enero inmediato siguiente.

Las entidades coordinadoras de sector deberán vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo "(35)

"ART. 64.- Solamente se podrán otorgar anticipos con cargo al Presupuesto de Egresos, en los siguientes casos:

I. Por concepto de servicios personales;

a) Las remuneraciones por un mes al personal del servicio exterior.

b) Las pagas de marcha al personal civil y militar que deberán reembolsarse siempre en su totalidad, mediante descuentos que practicará la Tesorería de la Federación, por sí o a través de sus oficinas pagadoras, equivalentes cada uno a la cuarta parte de los sueldos, haberes o remuneraciones que disfruten los deudores;

II. En casos excepcionales podrá anticiparse el pago de viáticos.

(34)Artículo 44 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

(35)Artículo 46, Ibidem.

sin que estos excedan del importe que el empleado vaya a devengar en un periodo de treinta días; y

IV.- Los demás que, en su caso, establezcan otros ordenamientos legales y los que autorice expresamente la Secretaría.

Los interesados reintegrarán en todo caso las cantidades anticipadas que hubiesen devengado o erogado." (36)

En resumen el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, reviste las características de un organismo de este tipo, su propósito es encargarse de los servicios de alfabetización, primaria y secundaria, promover la educación comunitaria, educación permanente y educación no formal para el trabajo.

Los objetivos que persige son:

- a) lograr que toda persona mayor de quince años que carece de las habilidades necesarias para el dominio de la lectura, escritura y el cálculo básico las aprenda y aplique en su vida cotidiana.
- b) Brindar los medios para que toda persona mayor de quince años quien no ha podido iniciar o concluir su educación primaria o secundaria, lo haga.
- c) Atender a la población de entre diez y catorce años, desertora o no matriculada en los servicios escolarizados o que no hayan concluido su educación primaria.
- d) Desarrollar acciones que orienten a los adultos en el bienestar y la solidaridad social, así como en la capacitación no formal para el trabajo y el enriquecimiento cultural.

(36)Art.64, Ibidem.

e) Propiciar que la educación de adultos sea continua, fomentando la actualización de los conocimientos y la investigación.

f) Fomentar el autodidactismo como una forma de aprendizaje.

g) Promover en la población la realización de acciones que fortalezcan la voluntad de educar y educarse, acciones que permitan la concertación clara, tenaz y perdurable de estas voluntades.

h) Como organismo descentralizado le son aplicables las normas jurídicas expuestas en páginas anteriores.

LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS DEL INSTITUTO: LAS DELEGACIONES.

De las delegaciones dependen las coordinaciones de zona y regionales. Las delegaciones son órganos desconcentrados por que el Director General del INEA les transfiere un poder de trámite, de decisión y hay una disminución relativa de la jerarquía y subordinación con respecto a él. Tienen una autonomía técnica. No tienen autonomía económica. Así se desprende de los artículos que regulan las atribuciones de estos órganos, en el Estatuto Orgánico del INEA:

"ARTICULO 34.- Corresponde a los órganos desconcentrados, el ejercicio de las facultades siguientes:

I.-Promover, organizar e impartir, en el ámbito de su competencia, educación básica para adultos, fundados en el autodidactismo y la solidaridad social, de conformidad con las políticas institucionales del sector educativo;

II.-Desarrollar y producir materiales de apoyo con contenidos y métodos que correspondan a las necesidades y peculiaridades de

e) Propiciar que la educación de adultos sea continua, fomentando la actualización de los conocimientos y la investigación.

f) Fomentar el autodidactismo como una forma de aprendizaje.

g) Promover en la población la realización de acciones que fortalezcan la voluntad de educar y educarse, acciones que permitan la concertación clara, tenaz y perdurable de estas voluntades.

h) Como organismo descentralizado le son aplicables las normas jurídicas expuestas en páginas anteriores.

LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS DEL INSTITUTO: LAS DELEGACIONES.

De las delegaciones dependen las coordinaciones de zona y regionales. Las delegaciones son órganos desconcentrados por que el Director General del INEA les transfiere un poder de trámite, de decisión y hay una disminución relativa de la Jerarquía y subordinación con respecto a él. Tienen una autonomía técnica. No tienen autonomía económica. Así se desprende de los artículos que regulan las atribuciones de estos órganos, en el Estatuto Orgánico del INEA:

"ARTICULO 34.- Corresponde a los órganos desconcentrados, el ejercicio de las facultades siguientes:

I.-Promover, organizar e impartir, en el ámbito de su competencia, educación básica para adultos, fundados en el autodidactismo y la solidaridad social, de conformidad con las políticas institucionales del sector educativo;

II.-Desarrollar y producir materiales de apoyo con contenidos y métodos que correspondan a las necesidades y peculiaridades de

cada entidad federativa, con base en la normatividad correspondiente;

III.-Participar en el diseño de contenidos, métodos y materiales de carácter nacional, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, cuando éstas lo requieran, y sugerir a las mismas la adecuación de los planes y programas de estudio, contenidos y métodos en función de las condiciones regionales de cada entidad;

IV.-Desarrollar los programas, subprogramas y proyectos del Instituto, en la entidad federativa;

V.-Promover y organizar, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, servicios educativos para adultos, y coadyuvar con las dependencias y entidades de la administración pública e instituciones de los sectores privado y social, en materia de educación para adultos;

VI.-Diseñar y producir materiales de apoyo para la capacitación del personal institucional y para la formación del personal que se requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos, de acuerdo a la normatividad aplicable;

VII.-Presentar a las unidades administrativas competentes, los informes periódicos que les requieran;

VIII.-Apoyar a los programas de descentralización y modernización del instituto;

IX.-Elaborar y presentar, mensual y anualmente, a las unidades administrativas competentes, los estados financieros y los informes del ejercicio del presupuesto;

X.-Efectuar el pago de salarios y demás prestaciones en dinero al

personal del instituto, en el órgano desconcentrado, de acuerdo con la asignación presupuestal y de conformidad con las disposiciones legales aplicables y las normas, sistemas y procedimientos establecidos;

XI.-Ejercer las demás facultades que le otorga el artículo 33 de este ordenamiento, así como aquellas que le sean asignadas por el Director General y que sean afines o complementarias a las mencionadas fracciones anteriores. "(37)

En el artículo 33 del Estatuto Orgánico del INEA se establecen las facultades de los delegados quienes son los encargados de los órganos desconcentrados: " I.- Auxiliar al Director General, dentro de la esfera de competencia de la Unidad Administrativa a su cargo, en el ejercicio de sus funciones; II.-Representar al Instituto y al Director General dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la Delegación, de conformidad con las instrucciones que al efecto reciban; III.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas al órgano desconcentrado a su cargo;

IV.-Acordar con el Director General, Director de área o unidad, según el caso, la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentren dentro de la competencia de la delegación a su cargo;

V.-Emitir los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por el Director General; VI.-Proponer al Director

General, de acuerdo con la normatividad en vigor, proyectos para crear, reorganizar o suprimir áreas de la Delegación a su cargo;

VII.-Firmar y notificar los acuerdos de trámite, así como las (37)Artículo 34 del Estatuto Orgánico del I.N.E.A.

resoluciones o acuerdos de las autoridades superiores y aquellos que se emitan con fundamentos en las facultades que les correspondan; VIII.-Expedir, de acuerdo del Director General, los nombramientos del personal del instituto en el órgano desconcentrado; así como atender los trámites relativos al registro, control, licencias, promoción, baja y demás movimientos del personal, suscribiendo los documentos correspondientes; IX.- Reclutar y seleccionar a los candidatos a ingresar al instituto, en el órgano desconcentrado, conforme a la planilla de personal presupuesto autorizado, de acuerdo a los ordenamientos y disposiciones legales aplicables; X.-Proponer a la superioridad el ingreso, las promociones, las licencias y las remociones del personal de la delegación a su cargo, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; XI.-Implantar los planes y programas de estudio aprobados, apegándose a las normas establecidas y supervisar su cumplimiento en la operación; XII.- Proponer, gestionar y suscribir acuerdos y convenios de colaboración con instituciones públicas, privadas y sociales, para el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales, apegados a la normatividad; XIII.- Evaluar, coordinadamente con las entidades administrativas competentes, el programa anual de capacitación y el uso de los materiales correspondientes; XIV.-Elaborar el proyecto del programa anual de actividades y del presupuesto del Instituto de la entidad federativa y someterlo a la aprobación del Director General, conforme a lo dispuesto en las normas, criterios y procedimientos aplicables; XVI.-Implantar los sistemas de evaluación y acreditación vigentes, con estricto apego a las

normas y procedimientos establecidos, y en su caso, sugerir su adecuación para el mejor cumplimiento de los objetivos correspondientes; XVII.-Implantar los sistemas de información estadística y reportar a las unidades administrativas competentes, elaborando y publicando los reportes estadísticos que éstos determinen y que se requieran en la entidad; XVIII.-Proponer al Director General y a las unidades administrativas competentes, el programa de descentralización y modernización, administrativa del instituto en la entidad federativa; XIX.-Dar cumplimiento a las disposiciones aplicables al órgano desconcentrado, informando de cualquier irregularidad a los titulares de las unidades administrativas centrales competentes; XX.-Aquirir y arrendar los bienes muebles e inmuebles y contratar los servicios que se requieran, de acuerdo con la asignación presupuestal correspondiente y de conformidad con las disposiciones legales aplicables en las normas, sistemas y procedimientos establecidos; XXI.-Solicitar al personal de base y de confianza que les sirva de apoyo, la información necesaria sobre el desempeño de las funciones inherentes a su cargo y de conformidad con su nombramiento; XXII.-Difundir e informar a la opinión pública sobre el avance y logros de los programas, con base en la política que determine el Director General; XXIII.-Establecer el funcionamiento de un sistema de orientación e información al público que facilite el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plante al instituto, en el órgano desconcentrado y promover la participación y colaboración de los usuarios para el mejoramiento de los servicios que presta el instituto; XXIV.-Proponer,

participar y ejecutar proyectos de investigación que permitan alcanzar los objetivos sociales, educativos y programáticos; y XXV.-Ejercer las demás facultades que le otorga el artículo 34 de este ordenamiento así como aquellas que le sean conferidas por el Director General y que sean afines o complementarias a las mencionadas en las fracciones anteriores. " (38)

DIFERENCIA ENTRE ASOCIACION Y SOCIEDAD

Para establecer la diferencia entre sociedad y asociación transcribiremos la opinión del civilista Rafael Robina Villegas.

"...La asociación puede definirse como la reunión más o menos permanente de dos o más individuos, con un fin lícito, que no sea preponderantemente económico.

La asociación constituye una persona jurídica, y, en tal virtud, para comprender este carácter en la definición, podemos indicar que es una persona moral que "nace de un contrato", merced a la reunión de dos o más individuos, que en forma permanente se agrupan para realizar un fin que no sea preponderantemente económico y que esté permitido por la ley. De este concepto podemos precisar los siguientes atributos de toda asociación de acuerdo con nuestra legislación vigente: 1.-Es una persona jurídica; 2.-Nace de contrato; 3. Constituye una reunión que no sea enteramente transitoria de dos o más individuos; 4. Realiza un fin común que no sea preponderantemente económico y que este permitido por la ley, es decir, un fin lícito."(39)

Dice así el artículo 2670 del Código Civil vigente : Cuando

(38)Artículo 33, Ibidem.

(39)Rafael Robina Villegas. Compendio de Derecho Civil. Vol. IV p.291

varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no este prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación, Además en el artículo 25 fracción VI se dispone: Son personas morales las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley.

En la definición legal no se menciona una característica importante, como es la de precisar que es una persona jurídica, la cual es de gran relevancia, puesto que la ley limita a las personas jurídicas colectivas y habiendo concedido a las asociaciones en el art. 25 del Código Civil, el carácter de tales, debe incluirse éste en la definición. En el artículo 2670 encontramos los demás elementos de la asociación, al precisar que existe cuando varios individuos convienen en reunirse de manera permanente, porque la reunión transitoria o accidental no puede constituir una asociación. La sociedad, lo mismo que la asociación, constituye una personalidad jurídica nacida de contrato, con un patrimonio autónomo, merced a la reunión de dos o más personas, la cual debe ser también de carácter permanente; distinguiéndose la sociedad de la asociación, en que dicha reunión debe realizarse para fines preponderantemente económico que no constituyan una actividad mercantil. En el artículo 2688 se define el contrato de sociedad diciendo que por virtud del mismo, los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter

preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial. Lo mismo que en la asociación, la primera nota fundamental consiste en que la sociedad es una persona jurídica colectiva; característica que también está determinada por la ley, al enumerar las personas morales en el artículo 25 del Código Civil. Dice dicho precepto en su fracción III: "Son personas morales: III.-Las sociedades civiles o mercantiles."

El segundo atributo de la sociedad es constituir una persona jurídica nacida de contrato con patrimonio autónomo; en el artículo 2688, coinciden en la existencia de la personalidad jurídica y de un patrimonio, en la necesidad de una reunión permanente de dos o más individuos con fines lícitos; pero se distingue la asociación de la sociedad, es esencialmente, en la naturaleza preponderantemente económica de este fin en la sociedad.

NATURALEZA JURIDICA DEL COMITE COMUNITARIO

Los Comités de Educación de Adultos, organizan los servicios educativos que ofrece el INEA, en la localidad y además tratan de solucionar los problemas que aquejan a la comunidad, el Instituto les proporciona equipo de apoyo didáctico y deportivo. Están formados por un presidente, secretario, tesorero y promotor asociado. La función del comité es lograr la cooperación de los sectores: público, privado y social para lograr sus fines.

Su naturaleza jurídica es asociación civil por no perseguir fines de lucro, el objeto de su creación es organizar en la localidad los servicios que presta el INEA. Nace de un contrato, por medio

de éste se compromete con los miembros de la comunidad a cumplir los fines por los cuales fue instaurado. La reunión es permanente. Tiene su fundamento legal en el Reglamento para la Educación Comunitaria, el cual hemos analizado en el capítulo IV. Es una persona jurídica diferente de sus componentes, la cual tiene derechos y obligaciones propios.

NATURALEZA JURIDICA DEL PATRONATO DE FOMENTO EDUCATIVO

EL Diccionario Jurídico Mexicano nos ilustra para poder conocer el significado de patronato: "Patronato Real I (Del latín patronus, que procede de pater, y en el sentido figurado significa defensor, protector, apoyo). El patronato conforme al Diccionario de autoridades, es el derecho de presentar al obispo como ministro idóneo para la iglesia, el cual se adquiere por haber alguno, o su antecesor, fundado, edificado, dotado o aumentado considerablemente alguna iglesia con consentimiento del obispo. De este derecho al patronato resulta honra, conveniencia y cargo de mantener la iglesia o fundación." (40)

Fomento significa proteger según el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española.

Entonces Patronato de Fomento Educativo significa defensor, protector, de la educación.

Andrés Serra Rojas, estudioso del Derecho Administrativo, opina respecto al tema en cuestión : " El régimen de creación de estas

(40) Instituto de Investigación Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. V, p.1202.

instituciones, no ha obedecido en la mayor parte de los casos a una tendencia sistemática de organización. La formación de cada organismo se ha orientado a la iniciativa propia de sus autores, dentro de un criterio general de centralización o descentralización, no llegándose a definir con claridad la naturaleza jurídica de muchas de las instituciones."(41)

En el derecho clásico o tradicional y en las activas instituciones de asistencia privada, este grupo de instituciones obedeció a fines específicos y a una organización adecuada para proteger determinados intereses. Tal es el caso de las fundaciones en las cuales se protegen y estimulan las libertades o filantropías de los particulares, para fomentar la asistencia social.

Los patronatos y fundaciones también han sido objeto de atención del Estado, para la creación de bibliotecas, hemerotecas, galerías o museos de arte y otros casos análogos.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, según su objeto designa a las entidades descentralizadas, son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: "I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social." (artículo 14)

(41) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo T.I, p.706.

PATRONATO DE FOMENTO EDUCATIVO.

Es la entidad responsable de apoyar acciones educativas emprendidas en cada uno de los estados de la República Mexicana. Dentro de sus principales objetivos se encuentran los siguientes: Apoyar la política que oriente al sistema educativo nacional y contribuir en la realización de sus programas.

Colaborar en los servicios educativos y culturales que se promuevan en el estado, así como la implantación y operación de los programas de educación básica en la comunidad.

Vigilar que en los programas en los que participe la asociación se cumplan los lineamientos de carácter educativo establecidos por la Secretaría de Educación Pública.

Realizar actos y celebrar convenios que se requieran para el debido cumplimiento del objeto social.

El patronato tiene el carácter de asociación civil y está integrado en forma general por un presidente honorario cuya función corresponde al gobernador constitucional del estado, un presidente ejecutivo, dos vicepresidentes, un secretario, un tesorero y tres vocales. Todos estos cargos son ocupados por personas relacionadas estrechamente con la educación que imparte el estado.

Gestionará oportunamente la obtención de recursos ante los gobiernos de la Federación, Estados y Municipios.

Es una asociación civil que se rige por las disposiciones del Código Civil vigente en el Estado y por sus estatutos, el patronato es una asociación civil formada por representantes del

sector educativo, autoridades a nivel estatal y particulares interesados en el desarrollo educativo del estado.

El patronato gratifica a los promotores y asesores a solicitud del Comité Comunitario.

Por lo tanto su naturaleza es sui generis, tiene dos perspectivas una civil y otra administrativa.

Desde la civil se trata de una asociación, reproducimos el comentario que se hizo al establecer la naturaleza jurídica del comité.

Desde el punto de vista administrativo es un organismo descentralizado ya que su objeto es allegarse y distribuir recursos para la asistencia social o para un servicio público. En virtud del envío al comité de las gratificaciones para los agentes operativos, promotor y asesores, y solicitar a la Federación, Estados y Municipios su aportación pecuniaria para ayudar al comité a cumplir con los logros propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo.

La objeción es que no es creado conforme a un organismo descentralizado: por el Congreso o decreto presidencial. Se concluye que su naturaleza es la de un organismo sui generis.

CAPITULO IV

IMPACTO SOCIAL DE LA EDUCACION PARA ADULTOS EN MEXICO

1. La Sociología, la Sociología de la educación, la escuela, el tema de la tesis y su ubicación en la Sociología. 2. La educación de adultos y el INEA. 3 Estadísticas de la educación de adultos desde 1978 a 1990. 4. Objetivos del proyecto de difusión del INEA. 5. Apoyos televisivos. 6. Tesis del L.A.E. Francisco Acosta Aguirre.

1. LA SOCIOLOGIA, LA SOCIOLOGIA DE LA EDUCACION, LA ESCUELA, EL TEMA DE LA TESIS Y SU UBICACION EN LA SOCIOLOGIA.

La Sociología es una ciencia cuyo objeto es lo social esto es "los comportamientos y relaciones sociales ... es un conjunto de modos y formas de la vida humana, y de interrelaciones entre hombres..."

(42)

El mismo autor define la interacción como "La interacción es la esencia misma de lo social. Los hechos en los cuales varias personas están en recíproco contacto, son procesos de interacción. Las llamadas reacciones interhumanas sociales, ya sean éstas interindividuales o ya sean colectivas, son fenómenos de interacción, formas de interacción, constelaciones de influjos recíprocos. Los procesos en que las gentes se acercan unas a otras o se separan entre sí, son interacciones. Los grupos sociales, los entes colectivos (p.e.je., la nación, el Estado, las corporaciones, las asociaciones, etc.) son conglomerados de relaciones y de procesos de interacción." (43)

El tema que se expone, Impacto social de la educación para adultos

(42) Recusens Níches. Sociología, p.195.

(43) ibidem, p.197.

en México está inserto en la Sociología Jurídica porque la Sociología de la Educación o Ciencia de la Educación es una rama de ella, se encarga de ". . . el estudio sociológico de los hechos y de las instituciones de la educación." (44)

Una de las instituciones que más beneficios puede aportar al individuo y a la sociedad: la escuela. En las escuelas se intenta educar siguiendo dos procesos fundamentales: la individualización y la socialización. Por el primero entendemos la acción destinada a lograr que cada persona desarrolle al máximo sus capacidades. El segundo consiste en introducir al individuo en el mundo social y cultural en que habrá de desarrollarse.

Las escuelas han sido establecidas con el propósito de formar a las jóvenes generaciones dentro de su herencia social. Esta herencia es la cultura, que abarca, en el amplio sentido que seguiremos usando todas las realizaciones de un grupo humano tales como el lenguaje, las normas o leyes, la religión, las técnicas, la ciencia, el arte.

Durante largo tiempo lo que el hombre sabía y por consiguiente, comunicaba a los demás era tan poco que no se necesitaba un sistema especial para transmitirlo. Podríamos decir que lo que la sociedad sabía ya no lo olvidaría. Sin embargo, llegó a ser tanto el caudal de conocimientos alcanzados que no se pudo confiar más en la comunicación casual, y hubo que crear una institución especialmente diseñada para la formación de los nuevos miembros de la sociedad. Tal institución es la escuela.

El tiempo que pasaban en la escuela los niños de épocas antiguas (44)De Acevedo Fernando, Sociología de la Educación, p.32

era, como es natural, bastante reducido. En nuestros días el sistema escolar completo puede abarcar hasta 20 años o más de la vida de una persona. A pesar de esto nadie puede pretender ya abarcar todo el conocimiento humano, ni siquiera dentro de su propia especialidad. Se ha calculado que un químico que dominara treinta idiomas, si comenzara el primero de enero a leer todas las publicaciones de su materia durante cuatro artículos por hora, el treinta de diciembre no habría leído más de una décima parte del material publicado durante ese año. No obtendría beneficio práctico de esas lecturas, porque no le habría quedado tiempo para hacer algo con los conocimientos obtenidos. Como puede apreciarse, una de las funciones más importantes de la escuela actual es la cuidadosa selección de lo que debe enseñarse.

Otra característica que debemos señalar de nuestro sistema educativo contemporáneo, a diferencia del de las primeras culturas, es que lo que nos enseña no es necesariamente lo descubierto o creado por nuestra sociedad. Los conocimientos y los bienes culturales son patrimonio de la humanidad entera y nuestra sociedad utiliza y enseña los logros alcanzados por otros grupos humanos, de la misma forma que otras sociedades hacen uso de lo que la nuestra ha creado. El hule, por ejemplo, era empleado por nuestros antepasados indígenas mucho antes del descubrimiento de América.

Nuestras escuelas, en tanto reunión de seres humanos para un fin común, requieren una organización que se manifiesta a través de un conjunto de normas cuya violación implica una sanción. En esto la escuela no difiere de otras instituciones sociales. Los

reglamentos de las escuelas deben ser conocidos y acatados por parte de quienes integran tales instituciones. La función de la escuela nos señala lo constante del fenómeno sociológico de la educación que se repite en el tiempo y en el espacio. Dicho fenómeno es esencial a las sociedades humanas, hay dependencia entre sus formas e instituciones pedagógicas y los sistemas sociales generales.

La educación puede ser utensilio para el mejoramiento de la sociedad y ayudar en los cambios sociales como lo asevera Fernando de Azebedo " La educación, que se revela como una preocupación constante de transmitir a la nueva generación los bienes intelectuales y morales acumulados por las generaciones anteriores antes de concentrarse en órganos especiales se presenta difusa en otras funciones de la vida social. . . " (45)

La educación puede contribuir no a promoverlos sino a volverlos efectivos y enraizarlos, a ordenarlos y, hasta cierto punto encaminarlos y dirigirlos.

La educación organizada y en gran escala, al actuar sobre las masas y en la formación de las élites dirigentes, asume o puede asumir, en ciertas condiciones, un papel más o menos importante en la modificación de la cultura, y se vuelve capaz de estimular y favorecer los cambios sociales. Ello podrá ciertamente transformarse en un agente de cambio cuando la administre el Estado, inspirada e impelida por una política revolucionaria y aún así cuando, entreviendo el Estado en la educación, interfiere él, al mismo tiempo, en todos los medios o técnicas de promoción

(45)Ibidem, p. 147.

comunicación para establecer una acción convergente dispuesta al desenvolvimiento de los cambios, en una dirección determinada, de la mentalidad, los valores y los estilos de vida.

2. LA EDUCACION DE ADULTOS Y EL INEA

La educación para adultos en nuestro país pretende mejorar los niveles de vida de la población. Nace por el alto índice de analfabetos se combate mediante varias estrategias creadas por los diferentes gobiernos, como se explicó en el capítulo II, después el gobierno se percató de que hay un rezago educativo entre la población de 15 años en adelante y se crea el INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) por decreto presidencial el 31 de agosto de 1981, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el propósito de promover, organizar e impartir los servicios de alfabetización y educación básica, considerándose en esta última los estudios de primaria y secundaria, y cuyo establecimiento refleja la decisión del gobierno de la República de solucionar de manera cabal el problema que significa la existencia de un alto número de mexicanos de 15 años o más que carecen de la instrucción más elemental. La propuesta educativa del Instituto se basa en los principios que señala el artículo 3º Constitucional, la Ley Federal de Educación y la Ley Nacional de Educación para Adultos, en esta última se define a la educación para adultos como una forma de educación extraescolar que se sustenta en el autodidactismo y la participación social.

El autodidactismo como premisa fundamental del INEA significa que

el educando asuma la responsabilidad de su educación, es una forma particular de aprender que se caracteriza por un hábito de independencia, no entendida como aislamiento, que el educando adquiere con respecto al educador y la institución educativa.

Es también una capacidad que puede ser desarrollada, que consiste en aprender a aprender y supone la adquisición previa de ciertos conocimientos y habilidades, plantear problemas y experimentar soluciones, aplicar conceptos a situaciones nuevas, interrogar a los textos a través de la lectura intencionada.

La participación social postula la corresponsabilidad de toda la sociedad en la superación del rezago educativo, consiste en la colaboración de personas e instituciones que de manera voluntaria promueven y organizan los servicios de educación para adultos.

Los servicios que promueve y proporciona el INEA son: alfabetización, educación básica (primaria y secundaria) educación comunitaria, educación permanente y educación no formal para el trabajo.

Los objetivos que persigue el INEA son:

" Lograr que toda persona mayor de 15 años que carece de las habilidades necesarias para el dominio de la lecto-escritura y el cálculo básico, las aprenda y las aplique en su vida cotidiana.

Brindar los medios para que toda aquella persona mayor de 15 años que no ha podido iniciar o concluir su educación primaria o secundaria, lo haga atender a la población de entre 10 y 14 años, desertora o no matriculada en los servicios escolarizados, que no haya concluido su educación primaria."(46)

(46)INEA, Formación del Promotor, Cuaderno No.1, p.7.

Desarrollar acciones que orienten a los adultos en el bienestar y la solidaridad social, así como en la capacitación no formal para el trabajo y el enriquecimiento cultural.

Propiciar que la educación de adultos sea continua, fomentando la actualización de los conocimientos y la investigación.

Fomentar el autodidactismo como una forma de aprendizaje.

Promover en la población la realización de acciones que fortalezcan la voluntad de educar y educarse, acciones que permitan la concertación clara, tenaz y perdurable de estas dos voluntades.

3. ESTADÍSTICAS DE LA EDUCACION DE ADULTOS DESDE 1978 A 1990

Se presenta el cuadro de 1978 a 1990 de la población atendida en este periodo.

Centros de educación para adultos	Unidad de medida	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83
Centros	Centro	978	981	981	1216	1167
Población atendida	Persona	150000	99903	111742	154607	123872
Egresados	Persona	21000	25000	37712	26723	8909
		83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Centros	Centro	1198	1468	1498	1391	1338
Población atendida	Persona	132966	154139	145100	139516	130059
Egresados		32018	22526	22503	31462	26648

(47)

(47) Poder Ejecutivo Federal, 60. Informe de Gobierno del Presidente José López Portillo y de Miguel de la Madrid.

CENTROS DE EDUCACION BASICA PARA ADULTOS (48)

	Población atendida	Unidad de servicio
1988	119968	1318
1989	106919	1388
1990	98986	1351

Como se observa de 1978 a 1988 ingreso un número mayor de los que egresaron, sin contar a quienes no solicitaron su inscripción: los que no estudian por vergüenza u otros motivos. En 1988 a 1990 nos da los datos de la población atendida, es muy amplia la atención, no así el ingreso y egreso. Hay un descenso en el número de personas atendidas de 1988 a 1990.

Por lo anterior se concluye que es indudable que la creación del INEA fue un acierto pero no se ha logrado despertar la necesidad de estudiar en el grueso de la población a quien va dirigida este tipo de educación, pues hay deserción y personas que no tienen la educación elemental y no hay interés, por parte de ellos, en adquirirla.

Se ha participado como promotor de educación de adultos y se ha notado que los adultos primero tienen interés, entusiasmo, después decaen: presentan exámenes con irregularidad y finalmente dejan de presentarlos; otros no tienen ningún interés en estudiar aunque lo necesitan dicen que para qué ellos ya están muy grandes, 26 o más, algunos no aceptan que no saben leer y escribir dicen que estudiaron la secundaria, nos enteramos por sus vecinas que no saben escribir ni leer.

(48) Poder Ejecutivo Federal, 10. y 20. Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Quienes desertan son visitados en sus domicilios, para averiguar la causa, exponen varios argumentos el más socorrido es el no tener tiempo, los encontramos: plantando con la vecina, mirando televisión, observando a sus hijos jugar y al mismo tiempo dialogando con otros adultos, o no abren la puerta, sabemos que están porque preguntamos a sus vecinos o se escucha el radio o la televisión.

4. LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO DE DIFUSION DEL INEA.

Los objetivos del INEA en lo relativo a los medios de difusión los encontramos en el Proyecto de Difusión-INEA dice lo siguiente:

"II OBJETIVOS DEL PROYECTO DE DIFUSION

General: Crear conciencia nacional y estimular la solidaridad social con respecto a los problemas sociales, políticos y económicos que significan el analfabetismo.

Específicos: Crear un ambiente social propicio.

- Sensibilizar a la población analfabeta.
- Apoyar el proceso de alfabetización.
- Difundir las acciones del programa.

Los responsables de difusión del Programa de los Estados y en el Distrito Federal utilicen todos los recursos administrativos de la delegación y de los centros de trabajo del sector educativo y de otros sectores: Recursos Humanos adicionales, apoyos secretariales, Emisoras de Radio, Locales, Vehículos, publicaciones, Aparatos de Sonidos, Impresión Gráfica, Proyectos de Transparencias y de cine etcetera." (49)

(49) INEA, Proyecto de difusión, p.p.27 y siguientes.

En un principio se utilizaron, paulatinamente han ido de más a menos, antes se proporcionaban las mantas que se necesitaban ahora, una por cada promotora. los carteles son muy bonitos pero traen poco espacio para escribir la dirección a donde se deben dirigir. Los encargados de establecimientos, como tortillerías, tiendas de abarrotes, no se sienten comprometidos a cuidar y permitir que se peguen carteles en sus establecimientos, algunos permiten que se coloquen y al día siguiente desaparecen.

5. APOYOS TELEVISIVOS

En 1982 se transmitieron los siguientes programas:

"Temas básicos de primaria

Por televisión de la República Mexicana (TRM)

Lunes a viernes de 17:00 a 18:30 horas.

Sabados de 10:30 a 11:30 horas

Canal 11 de lunes a viernes 19:00 a 20:00 horas

Secundaria en el Distrito Federal

Canal 11 de lunes a viernes 12:30 a 14:30

Sabados de 11:00 a 13:00 horas

En los Estados (TRM)

Lunes a viernes de 21:00 a 23:00 horas

Sabados de 8:00 a 10:00 horas

"Horarios sujetos a cambios." (50)

Las emisoras no son las de preferencia de la población a quienes se dirige el servicio, los horarios son matutinos o nocturnos. Los medios masivos de comunicación son utilizados para emitir conocimientos la mayoría de las veces, no para convencer al público de la necesidad que tienen de estudiar. Algunas imágenes, anuncios, aparecieron en la televisión con el fin de convencer a los usuarios de la importancia de estudiar, pero duraron poco tiempo ¿cuántos mensajes alusivos al tema hemos visto o escuchado?

(50) INEA Alfabetización con apoyo de la televisión.

6. TESIS DEL L.A.E. FRANCISCO ACOSTA AGUIRRE

La tesis del L.A.E. Francisco Acosta Aguirre, titulada "La mercadotecnia social como esfuerzo de la promoción de la educación básica para adultos en México", la finalidad de la tesis es aportar elementos para reforzar la labor promocional con un enfoque psicosocial estima que la planeación del servicio que prestan algunas empresas publicas y privadas se orientan a satisfacer las necesidades funcionales de ellas sin considerar los requerimientos reales del grupo o grupos sociales que reciben el servicio, por ello los resultados reales no tienen éxito. Los integrantes de los grupos sociales a quienes se dirige el servicio presentan una variedad de necesidades: personales, de trabajo, de grupo, estas condicionan sus decisiones cotidianas más importantes.

El grupo social, se integra por personas quienes se diferencian por su actividad social y, o, económica esto provoca que "... los argumentos con que se presenta el servicio surten el efecto deseado sólo en algunas personas, mientras que en el resto se logra apenas un efecto parcial a la luz de lo esperado, esta diferencia de intereses y necesidades entre los distintos subgrupos debiera hacer necesario el esfuerzo de adentrarse hasta los motivos reales del "integrante promedio" de cada grupo y el "cómo ofrecerlo" sino poder hacer ambas cosas sabiendo el "porque la gente de ese grupo lo aceptaría". El rezagado educacional generalmente es un ciudadano de edad adulta a quien no le resulta significativo el aprender a leer y escribir o terminar su educación primaria y/o secundaria; se trata de personas en las que

educación primaria y/o secundaria; se trata de personas en las que su situación educativa se ha integrado a su existencia como una forma de vida; por ello, en muchos de los casos no se está conciente de la necesidad de aprender a leer y a escribir. Por lo anterior, el ciudadano rezagado en general, no le resulta atractivo ni razonable el involucrarse en un esfuerzo como el que implica su incorporación al programa.

Esta circunstancia hace patente que la labor de difusión que con el rezagado hace el promotor, es una tarea difícil, en la que el esfuerzo promocional deberá revestirse con argumentos agresivamente persuasivos que le permitan, además de concientizarlo sobre la necesidad que al respecto tiene, convencerlo de que su incorporación al programa le dará más de lo que le quita." (51)

La objeción que se le hace a la exposición anterior es que el promotor no siempre tiene la oportunidad de entrevistar a quienes necesitan de los servicios que ofrece el INEA, pues hay quienes no admiten que los necesitan, son los más, el programa de educación de adultos manejado por el INEA tiene 10 años y ni otros organismos anteriores a él han podido abatir el rezago educativo en términos reales. Debería establecerse un bombardeo promocional mediante el cual se echará por tierra los motivos de quienes no desean aceptar los servicios que ofrece el INEA.

(51)Acosta Aguirre Francisco, La Mercadotecnia como refuerzo de la promoción de la educación básica para adultos en México, p.19

CONCLUSIONES

- 1.- La Sociología de la educación o Ciencia de la educación, es una rama de la Sociología, que se encarga de estudiar los hechos e instituciones educativas por ello esta tesis se ubica en lo social.
- 2.- La escuela es un medio a través del cual se transmiten pautas de conducta, se puede utilizar para modificar actitudes o conductas que sean nocivas para una sociedad.
- 3.- La educación de adultos en nuestro país tiene como finalidad elevar los niveles de vida de la población y hacer que los grupos marginados se integren al quehacer productivo mediante la capacitación para el trabajo.
- 4.- El INEA es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene a su cargo la educación general básica para adultos (alfabetización, primaria y secundaria) educación comunitaria, educación permanente y educación no formal para el trabajo. Se instituyó con el propósito de modificar las estructuras económicas y sociales para alcanzar mejores niveles de bienestar. Igualdad y Justicia por ello es fundamental que los adultos obtengan las aptitudes y habilidades mínimas que brinda la educación y con ello mejores condiciones de participación en el proyecto de desarrollo del país.
- 5.- La educación de adultos cuenta con un marco jurídico adecuado y con materiales didácticos propios para los adultos a quienes va dirigida.
- 6.- Hay deserción de los adultos que se inscriben en los servicios que ofrece la educación general básica (alfabetización, primaria

y secundaria).

7.- Hay muchas personas que requieren de la educación general básica pero que no se inscriben en el programa educativo, ni quieren que nadie se entere de su atraso educativo.

8.- Los usuarios potenciales no están convencidos de que estudiar, alfabetización, primaria y secundaria, sea una necesidad; esto lo demuestra la deserción y el no querer reconocer que no tienen la educación general básica. Porque si se reconoce que se tiene una necesidad, se hará todo por satisfacerla.

9.- Los medios masivos de comunicación, radio televisión, son utilizados, de manera preponderante como auxiliares didácticos, para transmitir asesorías, clases.

10.- Las estrategias promocionales deben dar importancia a los beneficios del programa educativo.

11.- Debe estudiarse la forma de crear la necesidad en el adulto, para ello se debe de tomar en cuenta sus necesidades personales, familiares y de grupo que condicionan sus decisiones cotidianas.

12.- No hay un apoyo del radio y la televisión: los anuncios promocionales son transmitidos en horarios nocturno o matutinos por emisoras que no sintonizan los usuarios potenciales.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Aguirre Francisco. La mercadotecnia social como refuerzo a la promoción. Sin editorial. México 1983.

Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo. tomo I. 15ª edición. Editorial Porrúa. 1990

Alegria Ma. Elena. Sistemas abiertos de enseñanza. Editorial CEMPAE. 1ª edición. 1980.

Baena Paz Guillermina. Instrumentos de investigación. 13ª edición Editores Mexicanos Unidos. 1991.

Barta Bartra Roger. Estructura agraria y clases sociales en México. 1ª edición. Editorial SPP. 1980.

Bunge Mario. La investigación científica. 8ª edición. editorial Ariel. España 1981.

Burgoa Ignacio. Las garantías individuales. 18ª edición. Editorial Porrúa. 1984.

Brooke Nigel. Actitudes de los empleados mexicanos respecto a la educación. Revista del Centro de Estudios Educativos, vol VIII, Nº 4, 1978.

Cascajares P. Juan Luis. Compendio de Anatomía, Fisiología e Higiene. Edición 19ª. Editorial ECLAL. 1982.

Ceniceros José Angel. Nuestra Constitución Política y la Educación Mexicana. Edición 2ª. Editorial Botas. 1955.

Código Civil para el Distrito Federal. 59ª edición. Editorial Porrúa. 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 91ª edición. Editorial Porrúa. 1991.

Chinov Ely. La sociedad. 11ª edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1981.

De Azevedo Fernando. Sociología de la educación. 10ª edición. Fondo de Cultura Económica. 1981.

Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1989.

_____ de creación del INEA, Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1981.

El pequeño Larousse ilustrado. Diccionario. 16ª edición. Editorial Ediciones Larousse. 1992.

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Educación para los Adultos, Diario Oficial de la Federación de 5 de agosto de 1991.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 21ª edición. Editorial Porrúa, 1981.

Freire Paulo. Pedagogía del oprimido. 27ª edición. Siglo XXI. 1981.

Gabriel Rodríguez Mª del Carmen. Ciencia de la educación. 1ª edición. Editorial Jus. 1986.

González Rivera Guillermina. Sociología de la educación. 1ª edición. Editorial Pax de México. 1981.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. tomo I, II, V. 3ª edición. Editorial Porrúa. 1989.

INEA. Alfabetización con apoyo de la televisión. 1ª edición. Editorial INEA. 1982.

_____ Alfabetización con apoyo del radio. tomo I, II, III. 1ª edición, editorial INEA. 1982.

_____ Capacitación para comités de educación para adultos. 1ª edición. Editorial INEA. 1984.

_____ Comité sectorial de educación pública, cultura. 1ª edición. Editorial INEA. 1987.

_____ Comité comunitario de educación de adultos. Vol. I, II, III. 6ª edición. Editorial Dirección de educación básica y acreditación. 1983.

_____ El comité comunitario de educación de adultos y el promotor. 2ª edición. Editado por el INEA. 1982.

Formación de promotores cuadernos del 1 al 12. 1ª edición. Editorial INEA. 1992.

Glosario sobre educación de adultos. 1ª edición. Editorial INEA. 1987.

Instructivo para el asesor de educación básica comunitaria. 2ª edición. Editorial INEA. 1991.

La promoción. 1ª edición. Editorial INEA. 1983.

Investigación hemerográfica sobre la política de educación de adultos en México 1971-1982. 1ª edición. Editorial INEA. 1988.

Marco jurídico fundamental que regula al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. 2ª edición. Editorial INEA. Año de edición 1982 a 1989.

Memoria del INEA, 1982-1988. 1ª edición. Editorial INEA. 1988.

Relación de material audiovisual sobre educación de adultos. 1ª edición. Editorial INEA. 1982.

Taller de capacitación para comités de educación. 1ª edición. Editorial INEA. 1984.

La televisión como instrumento didáctico. 1ª edición. Editorial INEA. 1982.

Los programas educativos promovidos por el INEA. 1ª edición. Editorial INEA. 1987.

Proyecto de difusión. 1ª edición. Editorial INEA. 1984.

Ley que establece la campaña nacional contra el analfabetismo, Diario Oficial de la Federación de 23 de agosto de 1944.

Federal de Educación, Diario Oficial de la Federación de 29 XI-74.

Nacional de Educación para Adultos, Diario Oficial de la Federación de 31 XI-75.

Orgánica de la Administración Pública Federal. 26ª edición. Editorial Porrúa. 1991.

Federal de las Entidades Paraestatales. 26ª edición. Editorial Porrúa. 1991.

_____ de Planeación. 26ª edición. Editorial Porrúa. 1991.

_____ de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 26ª edición, Editorial Porrúa 1991.

Monrrey Huitron Guadalupe. Política educativa de la revolución. 4ª edición. Editorial Sepsetentas. 1975.

Picón Espinoza César. Dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina. 1ª edición. Editorial CREFAL. 1984.

_____ La educación de adultos en América Latina: reto de los 80. 1ª edición. Editorial CREFAL. 1980.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982 y anexos. 1ª edición. Editorial S.P.P. 1980.

_____ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 1ª edición. Edición S.P.P. 1983.

_____ Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988. 1ª edición. 1984.

_____ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 1ª edición. Editorial S.P.P. 1989.

_____ Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. 1ª edición. Editorial S.P.P. 1989.

_____ 1º Informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Editorial S.P.P. 1989.

_____ 2º Informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Editorial S.P.P. 1990.

_____ 6º Informe de gobierno de José López Portillo. Editorial S.P.P. 1986.

_____ 6º Informe de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 1987. Editorial Presidencia de la República. 1987.

Recasens Siches Luis. Sociología. 20ª edición. Porrúa. 1986.

Real academia de la lengua española. Diccionario etimológico, español e hispania. 16ª edición. Editorial Espasa Calpe. 1989.

_____ Diccionario de la lengua española. Vol. I, II. 20ª edición. Editorial Espasa Calpe. 1984.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 26ª edición. Editorial Porrúa. 1991.

_____ de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 26ª edición. Editorial Porrúa. 1991.

_____ para la Organización de los Servicios de Educación General Básica para Adultos, Diario Oficial de la Federación de 24-XII-79.

_____ para la Educación Comunitaria Diario Oficial de la Federación de 21-VIII-81.

Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil, contratos. Tomo IV. 15ª edición. Editorial Porrúa. 1983.

Rosseau Juan. Emilio o de la educación. 5ª edición. Editorial Porrúa. 1978.

Secretaría de Educación Pública. La educación pública en México 1964-1970. 1ª edición. Editorial SEP. 1970.

_____ Marco Jurídico. 1ª edición. Editorial SEP. 1981.

_____ Noticia estadística sobre la educación pública en México correspondiente al año 1928. 1ª edición. Talleres gráficos de la nación. 1930.

_____ Normas básicas del sector educativo. 1ª edición. Editorial SEP. 1987.

_____ Normas fundamentales. 3ª edición. Editorial SEP. 1980.

_____ Terminología de los sistemas abiertos. 1ª edición. Editorial SEP. 1982.

Semo Enrique. Historia mexicana, economía y lucha de clases. 2ª edición. Editorial Fondo de cultura económica. 1981.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. t.I. 12ª edición. Editorial Porrúa. 1983.

Sierra Santiago. Las misiones culturales 1923-1973. 1ª edición. Editorial SEP. 1973.

Subcaseaux Miguel. Diccionario de sinónimos, ideas afines, antónimos y parónimos. 2ª edición. Editorial Andromeda. 1990.

UNESCO. A-B-C de las Naciones Unidas. 1ª edición. Editorial UNESCO. 1975.

_____ Terminología de la Educación de Adultos. 1ª edición. Editorial UNESCO. 1979.

_____ Programa interdisciplinario de investigaciones en educación. 1ª edición. Editorial UNESCO. 1978.

Vázquez Josefina Zoraida et al. Ensayos sobre historia de la educación en México. 1ª edición. Editorial Colegio de México. 1981.