



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

"EVALUACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN PARA LA  
VIDA Y EL TRABAJO EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, EDO. DE  
MÉXICO, 2001 - 2003 BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS."

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
VÁSQUEZ LUIS JUANA**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JOSÉ ALBINO HERNÁNDEZ ESCOBEDO

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO

MARZO 2005

m342176



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Entrego a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a título de préstamo electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Juana Viquez Lux

FECHA: 16/03/05

FIRMA: [Firma manuscrita]

## AGRADECIMIENTOS

A ese DIOS que todos queremos, tememos y buscamos y no conocemos, y sin embargo se hace necesario para explicar lo inexplicable.

A mis padres (+) por traerme al Mundo.

A mis padres adoptivos que me enseñaron a valorar la vida y enfrentarla con decisión y coraje: Fausto Aragón (+) y Juana Salvador Sosa.

A mi esposo José, que sin su apoyo técnico en la computadora y comprensión, no sería realidad ésta meta.

A mis hijas Ollin y Zulin que son fuente de mi inspiración, fortaleza de mi espíritu y guías de mi destino; por haberles robado ése tiempo que por derecho les correspondía.

A mis profesores del Seminario y generación que con sus conocimientos y enseñanzas hicieron posible mi formación académica.

A mis compañeros de escuela y oficina, por sus palabras de aliento y motivación.

Y a todas aquellas personas que directa e indirectamente me dieron muestras de solidaridad.

**GRACIAS**

**JUANA VASQUEZ LUIS**

## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	1
<b>CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES</b>	<b>3</b>
I.1. <i>Concepto de Estado</i>	3
I.2. El Estado Neoliberal	5
I.2.1. El Estado Benefactor	7
I.3. Políticas Educativas	12
I.3.1. Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)	13
I.3.2. Régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	15
I.3.3. Periodo de Ernesto Zedillo. (1994-2000)	17
I.3.4. Sexenio de Vicente Fox (2000-2006)	18
I.4. Políticas de Educación de Adultos	20
I.5. Sistema Educativo Nacional	23
<b>CAPÍTULO II. DESARROLLO INSTITUCIONAL</b>	<b>31</b>
II.1. <i>Historia de la Educación en México</i>	32
II.2. Orígenes del INEA	36
II.3. Marco Jurídico del INEA	37
II.4. Autodidactismo y Participación Social	37
II.5. Misión y Visión del INEA	39
II.6. Objetivos que persigue el INEA	39
II.7. Estructura Orgánica del INEA	41
II.8. Programas y Proyectos	42
II.8.1. Punto de Encuentro	43
II.8.2. Plazas Comunitarias	45
II.8.3. Programa SEDENA-SEP-INEA	47
II.8.4. Proyecto 10-14	47

<b>CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN PARA LA VIDA Y EL TRABAJO (MEVyT)</b>	<b>50</b>
III.1 El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	51
III.2 Características del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	53
III.3 Implementación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	57
III.3.1 Etapas de la Implementación de la Política Pública	68
III.4. Evaluación del Modelo de Educación para Vida y el Trabajo	74
III.4.1 Etapas de la Evaluación de procesos de una Política Pública	76
III.4.2 Evaluación por Indicadores	79
III.5 Las relaciones intergubernamentales	87
III.6 Obstáculos en la Implementación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)	89
III.7 Impacto Social del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	91
CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFÍA	107
OTRAS FUENTES	110
ANEXOS	
1. Organigrama de la Delegación del INEA en el Estado de México.	112
2. Organigrama de una Coordinación de Zona del INEA:	113
3. Organización Interna entre el Personal Institucional, Figuras Solidarias y las Personas Jóvenes Adultas.	114
4. Esquema de Operación de un Punto de Encuentro.	115
5. Organización Curricular del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT).	116
6. Avance UCN´s 2004 con respecto a Enero 2003.	117
7. Meta y Logro en el Valle de México 2003.	118
8. Comparativo exámenes acreditados 2002/2003.	119

9. Comparativo exámenes presentados 2002/2003.	120
10. Comparativo exámenes solicitados 2002/2003.	121
11. Logro de UCN's por Coordinación de Zona 2002.	
Aportación cuantitativa.	122
12. Aportación Porcentual en relación a la meta.	123
13. Estrategias Generales 2004 (Operativa).	124
14. Estrategias Generales 2004 (Administrativas).	125
15. Estrategias Generales 2004 (Pedagógicas).	126

## LISTA DE FIGURAS Y CUADROS

### FIGURAS

Figura 1. El Rezago Educativo Nacional	58
Figura 2. Rezago en Alfabetización	59
Figura 3. Rezago en Primaria	60
Figura 4. Atención del Rezago sin Primaria	61
Figura 5. Rezago en Secundaria	62
Figura 6. Atención del Rezago sin Secundaria	63
Figura 7. Consecuencias del Rezago Educativo	64

### CUADROS

Cuadro 1. Conceptos que desarrolla el Modelo de Educación Para la Vida y el Trabajo	52
Cuadro 2. Rezago Educativo en el Municipio de Naucalpan	65
Cuadro 3. Índice y Grado de Marginación por Localidad en el Municipio de Naucalpan	66
Cuadro 4. Logros de Atención 2001-2003 en el Municipio de Naucalpan	85

Cuadro 5. Resultados de Certificación 2001-2003 en el Municipio de Naucalpan	86
Cuadro 6. Porcentaje de Población Encuestada en Diferentes Localidades del Municipio de Naucalpan	94
Cuadro 7. Porcentaje de Educandos por Grupo de Edades	94
Cuadro 8. Conclusión de Nivel con Respecto a un Período de Tiempo	95
Cuadro 9. Interés por los Módulos	95
Cuadro 10 Estudiantes Según Actividad	96
Cuadro 11. Importancia del Certificado	96
Cuadro 12. Relevancia de los Conocimientos Adquiridos	97
Cuadro.13. Tiempo Promedio en Contestar un Módulo	97
Cuadro. 14. Importancia de la Educación Básica para la Socialización de los Adultos	98
Cuadro 15. Grado de Aceptación del MEVyT	98

## INTRODUCCION

Los propósitos principales de la reforma de la educación básica son mejorar la calidad de la educación y fortalecer la equidad en la prestación del servicio educativo.

Para alcanzar estas finalidades, y como parte de un proceso global de reforma, se han puesto en marcha diversas acciones: reorganización del sistema educativo, reformulación de planes y programas de estudio, producción y renovación de materiales educativos, tal es el caso del modelo de educación para la vida y el trabajo que implementa el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

La finalidad del presente trabajo, es rescatar el tema de la educación de los adultos por ser muy poco tratado o casi olvidado, considerando que son los jóvenes quienes demandan el servicio educativo (jóvenes de 15 a 30 años). Con el fin de proporcionar un nuevo enfoque de evaluación a la política pública de educación de adultos,

Sistematizando la información obtenida del 2001 al 2003 en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, para comprobar que el modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) tiene un impacto y una proyección en la vida cotidiana de los jóvenes y adultos en el sentido de su seguridad, su proceso de autoaprendizaje, autoestima y trabajo.

Para llegar a éste postulado el presente trabajo se desarrolló en tres capítulos:

En el capítulo I de Consideraciones Generales se desarrollaron temas como: Características y comparación del Estado Benefactor y Estado Neoliberal e inclinándome por el Estado Neoliberal, no porque sea partidaria de él, sino por el contexto histórico en el cual se desarrolla la política pública.

Otro punto del capítulo es identificar las políticas educativas durante el sexenio de Miguel de la Madrid hasta Vicente Fox, así como distinguir las políticas de educación de adultos y los hechos más relevantes del Sistema Educativo Nacional.

En el capítulo II de Desarrollo Institucional, se hace una breve descripción histórica de la educación de los adultos a partir del siglo XX hasta nuestros días. Posteriormente se transcriben los objetivos, las características, estructura orgánica los programas y proyectos del INEA, con el fin de conocer a ésta institución para observar las anomalías y vicios que de alguna manera pudiesen corregirse.

Finalmente en el capítulo III La implementación del MEVyT se describe al modelo de Educación para la vida y el trabajo recurriendo a la metodología de las políticas públicas para analizar la implementación del MEVyT en Naucalpan de Juárez, Estado de México encontrando varios obstáculos en ésta etapa.

Otro punto a considerar son las relaciones intergubernamentales, factor importante para que la ejecución del programa tenga éxito en cualquier Institución.

También se habla de la evaluación, que normalmente se confunde como un medio de control para despedir personal o como una sanción y no como un proceso de la política pública.

Para terminar se presentan datos estadísticos de una muestra de 100 personas de diferentes localidades de Naucalpan de Juárez, Estado de México que estaban o están estudiando en el INEA con el modelo del MEVyT para determinar el impacto social del modelo implementado.

Espero que el presente trabajo contribuya al desarrollo de futuras investigaciones preocupadas por el tema de la educación de los adultos y puedan retomar algunos aspectos que complementen su trabajo.

# CAPITULO I

## CONSIDERACIONES GENERALES

Una de las tareas necesarias tanto como para entender el estado actual de la Educación de Adultos como para trazar nuevos lineamientos de acciones futuras, es la revisión de algunos conceptos y elementos clave subyacentes en las políticas y prácticas educativas. En primer instancia analizaremos el concepto de Estado (Uvalle), posteriormente desarrollaremos los temas de Estado Neoliberal y Benefactor, Políticas Educativas, Educación de Adultos y el Sistema Educativo Nacional.

### 1.1 Concepto de Estado

Hoy en día, con el proceso de la globalización en todos sus niveles, el Estado tiende a transformarse y adecuarse a las necesidades de la sociedad actual, ya no impone políticas públicas, es la ciudadanía quien las exige y las evalúa, la concientización política ha llegado a tal grado que los administradores públicos tendrán que estar mejor preparados, porque los problemas sociales tienden a ser mayores y más "perversos".<sup>1</sup>

"En este siglo el sector público tendrá que participar aún más en la educación para adultos, la preparación para el trabajo y también tendrá que revisar los programas sociales como la seguridad social".<sup>2</sup> Para abordar el tema de la educación, es importante saber el papel que juega él mismo en este rubro, para ello citaremos el

---

<sup>1</sup> cfr. Harmon, Michael, M y Mayer, Richard T. Teoría de la Organización para la Administración Pública, F. C. E. México 1999. Pág. 37

<sup>2</sup> B. Guy Peters. La política de la Burocracia, F. C. E. México 1999. Pág... 508.

concepto de Estado que nos propone Uvalle, por ser el que más se adapta a nuestro objeto de estudio.

“El estado moderno es una institución permeable a los procesos, ritmos y tiempos de cambio social y políticos; protagónicos en la historia, y por lo tanto sujeto a los acontecimientos históricos. El Estado es una institución conformada por fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales que como elementos importantes de su razón de ser, son revisados y modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social”.<sup>3</sup>

En éste concepto sobresalen los elementos a revisar y evaluar (fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales) los cuáles se actualizarán de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social. Por lo tanto la elaboración e Implementación de una política pública va a depender de las condiciones, circunstancias y características de ese momento histórico.

Resumiendo, es a través del Estado que la sociedad recibe la educación y al ser considerada ésta como un fin social, que se tiene que elaborar y ejecutar, de acuerdo a los ritmos y tiempos del cambio social y político, contando para ello con recursos, facultades, atribuciones y bases legales, los cuales son modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social. Por lo tanto nuestro concepto quedaría así:

El Estado es el organizador y el medio para llevar a cabo las políticas de Educación de Adultos, las cuales serán elaboradas y ejecutadas con recursos, facultades, atribuciones y bases legales, y serán revisadas y modernizadas de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social.

Considerando que el fenómeno del proyecto Neoliberal a propiciado grandes cambios políticos, económicos y sociales revisaremos los planteamientos del Estado Neoliberal por estar dentro de la Política Educativa Nacional, asimismo el

---

<sup>3</sup> Uvalle, Ricardo. Política Pública y Gobierno Local. F. C. E. México 1998. Pág. 12.

proyecto del Estado Benefactor en cuanto al ámbito educativo haciendo la comparación de ambos proyectos señalando la crisis de uno y el arribo del otro.

## 1.2 El Estado Neoliberal

El punto de referencia para la implantación del Estado Neoliberal, fué la crítica al Estado Benefactor-proteccionista, y la industrialización sustitutiva de América Latina, su proposición básica consistió en privilegiar la libertad económica y situar la libertad política en un lugar secundario. "La sociedad deja de concebirse como constituida por ciudadanos soberanos para convertirse, en la reunión de consumidores, productores y ahorradores soberanos. Luego, el libre reino de las leyes del mercado podía acompañarse por libertades políticas restringidas o, lisa y llanamente, por formas variadas de despotismo político"<sup>4</sup>.

Esa combinación peculiar es lo que caracteriza al Neoliberalismo como teoría e ideología contemporánea. Es así como el Estado Neoliberal regula la economía, no la interviene y mediante sus acciones favorece el libre mercado y a la propiedad privada. Otro concepto sobre el Neoliberalismo es el que menciona Uvalle. "El Neoliberalismo es una concepción política, ideológica y económica que se contrapone al intervencionismo estatal y lucha por instrumentar y dar a conocer las ventajas de la privatización".<sup>5</sup>

En el plano económico su estrategia es la estabilidad monetaria de precios y de balanza de pagos, apertura externa, empleo y crecimiento.

---

<sup>4</sup> Lichtensztejn, Samuel. De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste. Material de trabajo Seminario extracurricular de políticas públicas para asuntos de gobierno enero 2004 Pág... 21.

<sup>5</sup> Uvalle, Ricardo. La nueva racionalidad del Estado Mexicano. Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado? CNCAP, México Año 2 N.3 Julio 90, p. 177. Citado por Blázquez, Lorena. Op Cit.

Lichtensztein, nos señala que ésta línea de pensamiento y de política económica "tensó al máximo la internacionalización de las economías puesto que propugnaba que las estructuras productivas y de consumo así como el sistema de costos y precios de los bienes comercializables debían estar subordinados a la evolución de las señales "emitidas" por los mercados mundiales símbolos (aparentes) de una racionalidad competitiva u óptima en la asignación de los factores productivos".<sup>6</sup>

En nuestro país se lleva a cabo el Neoliberalismo en la década de los 80's con la reforma del Estado que consistió en:

- 1) Privatización de las empresas paraestatales,
- 2) Disminución de las plantillas del personal y,
- 3) La descentralización de las actividades del gobierno.

Ocasionando un Estado rector de la Economía y de la Soberanía Nacional, una inflación, que lejos de ceder, va creciendo paulatinamente, el capital se concentra en unas cuantas manos, el quiebre de la pequeña y mediana industria; aumento brutal del desempleo, la clase media pasa a ser clase baja y la clase baja a condiciones de miseria; y una pésima calidad e ineficiencia de las instituciones de salud, educación y servicios.

Por lo que podemos deducir que el Neoliberalismo no es una propuesta global sobre el Estado, es una teoría económica que se preocupa sólo por el crecimiento económico, dejando de lado a la democracia y políticas de bienestar social, adelgazando al Estado, y dejándose llevar por las leyes del libre mercado, proponiendo como pretexto en materia administrativa: la eficiencia.

Concediendo una gran importancia a la competencia y a la apertura comercial, haciendo énfasis en el desarrollo tecnológico y a la formación del capital humano en lo que respecta a educación, plantea Juan Manuel Delgado Reynoso el siguiente modelo:

---

<sup>6</sup> Uvalle, Ricardo. política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de C. P. y A. P., FCE, México. 1998, p.13

a) "Propone una alianza entre el aparato gubernamental y la sociedad civil excluyendo toda corporación magisterial. La única participación del maestro sería en el aula de clases en el intento por elevar la calidad educativa.

b) Propone la reestructuración global del sistema como base en un conjunto de escuelas autónomas y en competencia entre sí para obtener una mayor matrícula, y consecuentemente mayores retribuciones.

c) La competencia es estructurada según el modelo educativo Chileno: "bonos educativos otorgados por el Estado a los padres de familia, quienes pagarían con ellos la inscripción de los hijos en el plantel considerado de mejor calidad".<sup>7</sup>

Éste modelo toma como base a un sistema de competencia mercantil, siendo la educación un elemento clave y decisivo para el desarrollo económico y tecnológico del país.

### **1.2.1. Estado Benefactor**

En cuanto al Estado Benefactor, éste se remonta a la teoría Keynesiana, la cual se pone en práctica en años posteriores a la crisis de 1929 y después de la segunda guerra mundial, en donde el problema de la desocupación se agudiza y éstas se buscan en "los cambios estructurales de la economía en las relaciones existentes entre los factores productivos, en la falta de equilibrio de las economías de mercado, en las dificultades inherentes al paso de una economía de guerra a una economía de paz y limitaciones en el movimiento de bienes y servicios, así como el ocupacional."<sup>8</sup>

De aquí que el Estado se vuelva más intervencionista, a medida que son más agudos los problemas que plantea el desequilibrio económico de esa época, se

---

<sup>7</sup> Delgado, Reynoso Juan Manuel. El cambio tecnológico en la Redefinición de las Funciones del Sistema Educativo Nacional. UPN Ajusco D. F. Cfr. Pág. 80.

crean proyectos de obras improductivas con el afán de dar trabajo a quien no lo tiene. El contexto de la época dejó para los economistas la necesidad de formular políticas económicas y sociales de planificación, contra el individualismo y contra el socialismo, se abrió una larga época de intervención estatal global en economía.

Las inversiones educativas, al repercutir en el desarrollo como parte de las inversiones sociales, quedaron incluidas en la programación financiera del gasto social estatal, justificadas en su orientación, fines y roles para el desarrollo y la llamada nueva economía del bienestar.

“Como la magnitud del gasto en inversión depende la tasa de rendimiento o ganancia esperada y de la tasa de interés (costo), entonces bajando la tasa de interés, sube la inversión y se produce un efecto multiplicador sobre el gasto total. Estos principios fueron aplicados a la inversión educativa mediante un vasto programa de obras públicas y gasto social financiado con préstamos”.<sup>8</sup> Las inversiones y gastos educativos quedaron dentro de la política de planeación y administración macroeconómica, convirtiéndose en un gasto privilegiado del sector gubernamental.

Con sus criterios arbitrarios y macro sociales, el sistema de planeación educativa únicamente logró generar una creciente burocracia educativa. Ornelas<sup>9</sup> denomina a éste modelo como corporativo, con las siguientes características:

- Se funda en el principio del estado educador, definido por el control casi absoluto que ejerce el aparato burocrático estatal sobre la normatividad, la propiedad y el financiamiento del sistema educativo nacional.
- Se funda, administrativamente, en una estructura altamente centralizada.

---

<sup>8</sup> cfr. Gómez Granillo, Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas, Esfinge, México 1993. Pág. 263.

<sup>9</sup> Moreno Moreno, Prudencio. Neoliberalismo Económico y Reforma Educativa. Revista Perfiles Educativos. Nº 67, México. 1995. Pág. 5.

<sup>10</sup> Delgado Reynoso, Juan Manuel. El cambio Tecnológico en la Redefinición de las funciones del Sistema Educativo Nacional. UPN, Ajusco. D. F. Op.cit. Pág. 80.

- El aparato estatal está por encima de la sociedad civil y sustituto de la nación, lo cual contraviene el principio de representatividad, básico en toda sociedad democrática.
- Las decisiones pedagógicas son adoptadas con base en el dictamen de una clase política calificada como paternalista-autoritaria.
- La educación es concebida como instrumento subordinado a proyectos políticos, no como un valor en sí (ORNELAS; 1995: 23).

En sí las condiciones que conforman el Estado de Bienestar, en nuestro país se contemplan en el proyecto nacional surgido de la revolución de 1910, pero se consolidan a partir del populismo cardenista y tiende a desaparecer en el sexenio de Miguel de la Madrid; de las cuales destacan:

- Fortalecimiento del Estado como rector de la economía.
- Ensanchamiento de la clase media.
- Crecimiento y desarrollo del IMSS, INFONAVIT e ISSSTE.
- Preocupación y fomento de la educación pública.
- El auge que tomaron los principios de solidaridad y justicia sociales.
- Y aún más importante, la supeditación del movimiento obrero organizado respecto al capital, en aras del desarrollo de las fuerzas productivas del país.

La intervención del Estado en la economía fue una necesidad que se dió básicamente por las siguientes causas:

- a) Rescate de empresas privadas en quiebra
- b) Intervención en sectores estratégicos (generación de energía eléctrica y extracción de recursos).

c) creación de empresas que por su naturaleza no eran suficientemente lucrativas para el empresario privado.<sup>11</sup>

Descritas las premisas fundamentales del Estado Benefactor y vistas anteriormente las del Estado Neoliberal podemos concluir que en México no podemos hablar de modelos puros, porque no tenemos un neoliberalismo que nos limite al máximo la intervención estatal que amplíe la participación privada en educación, creando un mercado educativo que vía oferta y demanda adecue los recursos humanos calificados a los requerimientos sociales, lo cual nos permitiría elevar la calidad y eficacia educativa.

Tampoco tenemos un Keynesianismo educativo puro y protector, más bien es un nuevo pragmatismo "que no intenta dejar al mercado la regulación del sistema educativo, sino reestructurar la intervención estatal a fin de superar los obstáculos estructurales que impiden, el aumento de la productividad y calidad de la educación nacional para que ello no sea un cuello de botella a la reforma económica".<sup>12</sup>

Sin embargo, para fines de éste trabajo se retomarán algunos principios del Estado Neoliberal, porque es dentro de éste contexto histórico que se desarrolla nuestra investigación, y sobre todo que la política educativa se enfoca al desarrollo tecnológico y a la formación del capital humano, considerando a éste como una de las mejores inversiones, equiparando educación con capacitación para el trabajo, entrenamiento o adiestramiento y educación como autoempleo.

El Modelo de Educación para la vida y el Trabajo tiene sus bases teóricas en los principios arriba señalados destacando las siguientes características:

---

<sup>11</sup>Farfán Guillermo "Capitalismo, Trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado", La crisis del Estado de Bienestar, México, siglo XXI-UNAM, p.24 citado por José Francisco Anfeles González. El servicio municipal de Limpia en Naucalpan de Juárez, México una experiencia en la concesión del servicio 1991-1995. Tesis de Licenciatura. UNAM-ENEP-ACATLAN.

<sup>12</sup> Moreno Moreno, Prudencio. Neoliberalismo Económico y Reforma Educativa. Revista Perfiles Educativos. Nº 67, México. 1995. Pág. 7.

- Modelo diversificado que atiende a las características, intereses y necesidades de diversos sectores de la población.
- Incorpora y propone su desarrollo en los diferentes contextos donde se definen y explican sus necesidades de las personas jóvenes y adultas.
- Es flexible y abierto porque ofrece distintas opciones para que sea el adulto quien decida como abordar su proceso educativo
- Considera contenidos que pueden ser de interés para distintos sectores de la población.
- Determina los contenidos con base a las necesidades e intereses reales de las personas jóvenes y adultas. De tal manera que lo que éstas aprenden se vincula y tiene una aplicación en su vida cotidiana.
- Centra la atención en el proceso de aprendizaje. Este tiene como punto de partida las experiencias e intereses y expectativas de las personas que aprenden.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), en su apartado de educación nos señala como objetivo fundamental ampliar las posibilidades de desarrollo personal y social para alcanzar la igualdad de oportunidades se tendrán que generar alternativas pedagógicas y de gestión que aseguren aprendizajes de igual calidad y pertinencia para todos.

En otro punto el PND nos menciona que la diversificación implicará acercar la oferta educativa a los requerimientos de la producción, pero también a las preferencias y posibilidades de todos los estudiantes.

Es así como la reforma educativa iniciada en 1983, se dirige gradualmente hacia la conformación de un cierto tipo de sistema educativo, con participación de la

comunidad y nuevos actores sociales, pero bajo la rectoría de un nuevo tipo de intervención, coordinación, administración, planeación y regulación estatal pública.

A continuación haremos una breve descripción de las políticas neoliberales desde sus inicios en los ochentas hasta el 2003 para una mayor comprensión del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo.

### 1.3 Políticas Educativas

Abarcaremos el desarrollo de las políticas educativas bajo el contexto del modelo neoliberal que por referencia histórica ubica a nuestro tema de investigación.

Empezaremos por definir qué es política educativa para que posteriormente la analicemos.

*Políticas Educativas:* "Conjunto de medidas y disposiciones legales por medio de las cuales se establecen los lineamientos generales para la realización de los objetivos de la educación dentro de un ámbito determinado (nación, provincia, municipio)." <sup>13</sup>

Bajo los términos de Política Educativa y Cultural se entiende que es el conjunto de las medidas por las cuales se pretende crear una base legal para la realización de los objetivos de la educación y de la formación intelectual en una comunidad.

Política Educativa de acuerdo a Silva Schmelkes y Judith Kalman, deben ser políticas de Estado y no de Gobierno, las cuales deben responder a las demandas sociales que a las de la propia administración educativa, por lo cual se requiere consensos nacionales. <sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ezequiel Ander-Egg. Diccionario de Pedagogía. Magisterio de Río de la Plata, Argentina, 1999. 2ª Edición. Pág. 227.

<sup>14</sup> INEA Necesidades Educativas Básicas de los Adultos. Encuentro de Especialistas. INEA Nov. 1994. Pág... 33.

Las políticas educativas deben ser de mediano y largo plazos, coordinarse y complementarse con otras políticas Estatales, en la globalización, el capital tiene una base de impulso nacional, se requiere de personas capacitadas, de invertir en educación, en ciencia y tecnología, ya que no podemos competir en el mercado internacional con mano de obra barata. Una buena inversión beneficia tanto a las condiciones generales de vida de la población como a los principales procesos económicos. Esta inversión es uno de los pendientes del Estado Mexicano.

### **I.3.1 Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)**

Se inició la aplicación del modelo neoliberal. En éste período se dió una fuerte disminución del gasto en materia educativa, las políticas neoliberales priorizaron el saneamiento de las finanzas públicas mediante políticas que marginaron las obras de infraestructura y la creación de sectores estratégicos y prioritarios como la educación o el desarrollo científico-tecnológico. Éstas afectaron la posibilidad de ser competitivas y eficientes en el mercado mundial.

El estado mexicano pasó de un modelo que brindaba excesiva protección al capital nacional a otro totalmente abierto. En materia de política educativa se pasó de la aplicación estricta de las políticas ortodoxas de ajuste que se evidenciaron en la caída del gasto en la educación, en la incapacidad del gobierno de satisfacer la demanda de educación.

A partir de 1983 la brecha entre desarrollo económico y la producción de recursos humanos se profundizó debido a que se ha dado una transformación acelerada a los procesos productivos y no así de los perfiles académicos, los cuales se han mantenido con muy pocos cambios. Se ha tratado de frenar deliberadamente el crecimiento de la educación superior a la vez que se le quitaba apoyo financiero a la educación pública en general.

La política educativa de Miguel de la Madrid fué llamada Revolución Educativa<sup>15</sup>, y surgió a raíz de un diagnóstico, sus principales objetivos fueron:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles a partir de la formación integral de los docentes.
- Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos más desfavorecidos.
- Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional.
- Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal.
- Regionalizar y descentralizar la educación superior, la cultura y la investigación.
- Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física deporte y recreación.

En éste sexenio se observa una gran incoherencia entre el proyecto económico y la política educativa que se pretendía seguir. La educación sólo tenía importancia en la medida en que respondiera a las necesidades del capital y a las económicas, no a las necesidades sociales. La educación pública se tradujo en:

- La disminución del gasto real en educación. En todos los niveles.
- La disminución del ritmo de crecimiento de la matrícula.
- La caída de la población estudiantil en primaria y en educación normal.
- Una disminución en el crecimiento de la educación superior.
- Una fuerte caída del nivel salarial del personal que trabaja en los distintos niveles educativos.
- La impresionante disminución del gasto per capita a pesar del limitado crecimiento de la matrícula.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> cfr Guevara González, Iris. La Educación en México. Porrúa, México, 1998. Pág... 83-139.

<sup>16</sup> Ibid Pág., 95

Por lo que podemos observar, hubo una gran desvinculación entre necesidades productivas y el sector educativo.

### **I.3.2 Régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)**

Fue denominada *Modernización Educativa* y formaba parte de un proyecto más amplio de modernización nacional, el cual pretendía transformar a la sociedad creando las condiciones adecuadas para la expansión del capital mediante el cual se reestructuraría la dinámica económica del país.

En éste periodo cabe destacar que desde el inicio, con el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), las actividades educativas fueron fundamentales, destacaron el Plan de Modernización Educativa y el Comité Nacional de Concertación para la Modernización Tecnológica.

Los objetivos que se planteó el gobierno fueron los siguientes:

- Alcanzar una primaria para todos.
- Redefinir pedagógicamente la secundaria y la educación media y superior, y promover su vinculación con las necesidades sociales y comunitarias.
- En las universidades se pretendía que la investigación fuese innovadora y alcanzara la excelencia académica.

Asimismo, se planteaba impulsar la investigación científica y el desarrollo tecnológico y para lograr éstos objetivos se pretendía:

- 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 sus características de los diversos sectores integrados de la sociedad.

- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

El interés por la educación se expresó en múltiples iniciativas y en "un notable incremento del presupuesto destinado a educación, el cual pasó del 3.7% del PIB en 1988 a 6.1 de en 1994; a pesar de lo cual el gasto en éste último año con respecto al PIB fue similar al de 1982."<sup>17</sup>

Sin embargo, si se hace un recuento de lo sucedido en éste sexenio podemos ver:

- El estancamiento de la tasa de crecimiento de la matrícula en todos los niveles educativos.
- El incremento del gasto educativo, aunque como ya se mencionó, en el mejor de los años (1994) sólo alcanzó un nivel similar al que tenía en 1982, un año antes de que iniciara las políticas neoliberales.
- Como resultado en el crecimiento del gasto real en educación y del bajo crecimiento de la matrícula, el gasto per capita se incrementó durante el sexenio.
- El aumento en las percepciones salariales de los maestros de educación básica, como respuesta del gobierno a una larga lucha de los maestros por mejorar sus deterioradas condiciones de vida.

La generalización de la evaluación como una forma de incrementar las percepciones de los académicos de manera selectiva, a partir de la "evaluación" de su desempeño.<sup>18</sup>

En el discurso neoliberal priorizó lo privado sobre lo público, sin tomar en cuenta las difíciles condiciones de vida de la mayor parte de la población. Se tuvo que

---

<sup>17</sup> Guevara, González, Iris. Op.Cit. Pág. 97

comparar la educación Mexicana con la Canadiense y la Estadounidense con motivo de la firma del TLCAN, para que fuera evidente ante los funcionarios salinistas la necesidad de reimpulsar la educación pública.

### **I.3.3 Periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000)**

En este periodo se sigue dando continuidad a las políticas neoliberales que iniciaron en 1983. En su Plan Nacional de Desarrollo se mantenían los principios e instrumentos de política económica fundamentales del modelo neoliberal como estrategia de largo plazo: la apertura económica externa y la reducción de la participación del Estado en la economía.

El PND, en materia educativa no representó un cambio sustancial con respecto a lo que se hizo en el sexenio anterior. Esto podría haber sido su cualidad y fue un gran defecto, ya que no se reconocieron las limitaciones que existía en este sector, ni los efectos de las crisis de la economía en la mayor parte de la población. En el discurso oficial, la educación seguía siendo su prioridad.

El gasto nacional en educación adquiere especial relevancia ya que durante éste sexenio, aumentó fuertemente la participación de la educación privada; a la vez que con el proceso de federalización de la educación comenzada en 1992 parte del gasto educativo lo tienen que aportar los estados y los municipios.

En el gobierno de Zedillo se avanzó en la federalización del Colegio de Educación Profesional Técnica (CONALEP), del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y del Comité Organizador del Programa para el Ingreso a éste Nivel Educativo, llevado a cabo por la Comisión Metropolitana de

---

<sup>16</sup> Ibid. Pág. 106

Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS). Visto con muy poco agrado para los jóvenes aspirantes, por no cubrir con sus expectativas.

En Educación Superior, la que más ha crecido es la educación privada tanto en postgrado como en licenciaturas. En cuanto a la Ciencia y Tecnología, el gobierno de Zedillo afirmó considerar el desarrollo científico tecnológico como fundamental en la transformación social y el progreso económico, sin embargo, México destina apenas el 0.5 % del PIB a éste rubro.<sup>19</sup>

#### **1.3.4 Sexenio de Vicente Fox (2000-2006)**

En el sexenio actual, pocos han sido los cambios, la política central se basa en las escuelas de calidad creada para ello el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), el cual observará al Centro de Evaluación (CENEVAL).

Acciones Políticas-administrativas:

- La búsqueda de alternativas de financiamiento de una mejor distribución de los recursos que requiere la tarea educativa, tomando en cuenta las características y las necesidades de las entidades federativas.
- Impulso de la evaluación para rendir cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos y los resultados que se logran con su ejercicio, así como redefinir las funciones de la dirección general de evaluación precisando sus actividades y las que se transfieran al Instituto Nacional de Educación.

---

<sup>19</sup> Ibid. Pág. 114

### Acciones Normativas:

Ayudar a la consolidación del Sistema Educativo Nacional mediante el fortalecimiento del federalismo y de la adecuación de la estructura de la SEP, la consolidación de la federalización educativa transfiriendo todos los tipos de niveles y modalidades educativas a las entidades, incluidos los servicios que aún no han sido federalizados.

- Profundizar la federalización educativa hasta el nivel de municipio, en tanto el elemento medular de la estructura política del país y a la zona escolar como parte de la estructura tradicional del sistema educativo.
- Articular los niveles federal, estatal y municipal a través de mecanismos de planeación y evaluación.
- En el plan educativo, Fox, propone adelgazar a la SEP dado que ya no es un sistema único y centralizada.

### Acción curricular:

- Los consejos de participación social asumirán autogestivamente el funcionamiento de la escuela: su administración, sus objetivos y metas plasmadas en proyectos escolares.

### Fines:

- Implantación de un programa de trabajo conjunto con el poder legislativo.
- Establecer un programa flexible para la federalización de los servicios aún no descentralizados.

- Determinar un esquema para la articulación de los programas compensatorios en el 2002.
- Perfeccionamiento de las estructuras de participación social y promoción de formas nuevas de participación social.

Si reflexionamos, en éste sexenio vemos una administración federal poco comprometida, en el rubro de educación se sigue invirtiendo muy poco, la SEP está muy desprotegida al igual que el INEA. En todas las políticas neoliberales no hay una correspondencia del proyecto como nación con el educativo.

#### **1.4 Políticas de Educación de Adultos**

Las políticas públicas de Educación para Adultos se analizan a partir de la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) por las acciones realizadas por éste. El actor social principal en la definición-formulación de ésta política no fue el segmento de la población que se beneficia directamente de ella ni grupo o partidos políticos que actuarán en su nombre.

Tampoco lo fué el sector empresarial que estaría más preocupado por mano de obra calificada con especificaciones técnicas para las ramas más dinámicas de la economía a nivel internacional, “la preocupación por la educación de los adultos se convirtió en compromiso por los estados miembros hasta 1981, fecha en la cual en México ya existía el Sistema Nacional de Educación para Adultos y el INEA”.<sup>20</sup>

Fue el aparato Estatal quien se interesó en convertirla en prioridad nacional y en destacarla en conjunto de la política educativa por algunas zonas coyunturales. Pero la más relevante es la gran potencialidad transformadora que el Estado le atribuye a la educación y a la posibilidad que le otorga de adecuarse a las

---

<sup>20</sup> cfr. Conde B. Carola. La política de Educación de Adultos en México. 1975-1997 (material de trabajo octubre 2003)

transformaciones económicas que conlleva su proyecto de inserción en la economía mundial; darle un carácter social al mejorar el acceso de la población a ella y ofrecerla como camino hacia el bienestar.

El hecho de que una política pública pueda sustentarse en cumplimiento de la constitución le otorga un carácter no sólo de viabilidad política y social sino de cierta obligatoriedad que al mismo tiempo legitime su actuar político y social.

Su formulación se enfatiza al artículo 3º Constitucional y pretende ser una instrucción coherente y congruente con lineamientos básicos del Sistema Político Mexicano, ya que parte de la gran definición de objetivos sociales y de mega políticas que de forma general se ubican en el proyecto político gubernamental y en la filosofía política derivada de la Constitución Política lo que le da la posibilidad de una actuación legitimadora de un régimen político administrativo que toma a la constitución como sustento de un pacto social construido al triunfo de la revolución.

En cuanto a la evaluación de las políticas públicas se pretende valorar los resultados obtenidos tanto en términos de eficacia y eficiencia como solución del problema definido. La detección de errores, inconsistencias, deficiencias, etc., supone una retroalimentación al proceso para su redefinición o reformulación.<sup>21</sup>

En sí, la Política de Educación para Adultos (PEA), pretende proporcionar servicios de alfabetización, asesoría y consulta de educación básica como de acreditación y certificación de esos conocimientos, para personas mayores de 15 años que no pudieron incorporarse al Sistema Educativo Nacional (SEN) o desertaron de él sin haber concluido la educación básica. La educación de Adultos en México es un reflejo más del desarrollo histórico de proyectos y fuerzas sociales.

---

<sup>21</sup> Comunidad INEA. Junio 1993, número 47. Citado por Carola B. Conde en Políticas de Educación para Adultos. Op. Cit. Pág.7

La demanda de educación para adultos está muy ligada al esfuerzo permanente de nuestro pueblo por alcanzar una vida digna, justicia social y participación plena en la construcción de su propio destino, como nación y como individuos.

“Educación de adultos se refiere a un grupo de edad determinado -la educación de las personas de 15 años y más- según límites establecidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)”<sup>22</sup>. En el caso de América Latina, la educación de adultos pretende cubrir los rezagos en alfabetización y educación básica (Primaria y Secundaria). Los sujetos de ésta modalidad educativa, son principalmente los sectores populares no atendidos o expulsados por el sistema formal de educación, es decir, los adultos pobres.

Las metodologías y las modalidades pedagógicas son sumamente variadas y no tienen un rasgo unificador, a veces se dá en marcos muy escolarizados, semiescolarizados, abiertos y a distancia.

Las políticas de Educación de Adultos “debe plantear el perfil del mexicano que quiere tener la formación educativa, debe reconocer y ajustarse al modelo económico, sin que ello signifique subordinación de la educación a lo económico”.<sup>23</sup>

Retomando el tema de nuestra investigación Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo tenemos que en el Plan Nacional de Educación (2001-2006) los propósitos planteados para lograr los objetivos del programa Nacional de Educación se encuentra la de expandir la oferta educativa a través de dicho modelo, la integración de nuevas modalidades de vanguardia y el incremento de los centros de capacitación.

También nos menciona que entre los 32.5 millones de personas jóvenes y adultas que no tuvieron oportunidad de estudiar o concluir la educación básica, habrá que prestar especial atención a:

---

<sup>22</sup> Salinas Amezcua, Berta. Educación Cultura y Procesos Sociales. Investigación de la CREFAL. Pátzcuaro. Pág. 45

<sup>23</sup> Mendiola Hernández, Patricia. Educación de Adultos XV años y más....INEA / SEP. México. 1995. Pág. 167.

- Los 17 millones de jóvenes que inician su vida productiva. En éste ámbito deberán incrementarse las oportunidades de acceso a la lengua escrita, la primaria y la secundaria por múltiples vías, flexibles y abiertas, con prioridad a los jóvenes de 15 a 24 años.
- Los cinco millones de indígenas que han permanecido al margen de una formación intercultural bilingüe.
- El grupo de 3.5 millones de trabajadores que requieren capacitación continua.
- Los jóvenes y adultos incorporados al mundo laboral que requieren reconocimiento de competencias profesionales, con una demanda potencial prioritaria de quince millones de personas.

En conclusión, el programa de educación básica para jóvenes y adultos plantea como objetivo fundamental ampliar las posibilidades de desarrollo personal y social.

## **1.5 Sistema Educativo Nacional**

Conceptualmente el Sistema Educativo Nacional es la "síntesis institucional de las instituciones jurídicas y pedagógicas de quienes gobiernan un Estado". Todo sistema educativo encuentra su explicación en la forma peculiar y objetiva en la que un país planifica y desarrolla la educación de un pueblo en un momento determinado de la historia.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Cfr. Diccionario de Ciencias de la Educación. Edt. Santillana, México, 1983. Vol. II

De acuerdo a la Ley de Educación el Sistema Educativo se integra en tres niveles:

- 1) Educación Básica.
- 2) Educación Media Superior.
- 3) Educación Superior.

Constituyen el Sistema Educativo Nacional:

- a) Los educandos y educadores;
- b) Las autoridades educativas;
- c) Los planes, programas, métodos y materiales de estudio;
- d) Las Instituciones Educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
- e) Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;
- f) Las instituciones de educación superior a las que la Ley otorga autonomía.

Para la descripción de las etapas del Sistema Educativo Nacional retomaremos el análisis que hace Gregorio Hernández Zamora<sup>25</sup>, investigador del Instituto de Investigaciones Educativas, del Centro de Investigación de Estudios Avanzados del IPN. El desarrollo del Sistema Educativo Nacional (SEN) puede periodizarse en tres grandes etapas: Un periodo de institucionalización (1920-1940), un periodo de crecimiento acelerado y diferenciación del Sistema (1940-1980), y un periodo de reciente estancamiento.

La primera de estas etapas se caracterizó por la creación de un sistema de educación básica, de carácter único, nacional, centralizado y homogéneo. Sus dos principales tareas fueron:

- a) Abatir los altos índices de analfabetismo (alrededor del 70% tras la revolución), llevando la escuela a los sectores mayoritarios del país y, b)

---

<sup>25</sup> Cfr. Educación de Adultos. INEA/SEP. México. Julio 1993-Marzo 1994. Num. 17, 18 y 19. pp. 19-25.

Identificar los diferentes grupos (clases, etnias, comunidades, etc.) con el reciente Estado posrevolucionario, es decir, integrar a la nación mediante la promoción de una cultura única para todos los mexicanos (lenguaje, símbolos, etc.).

La segunda etapa, de los años 40`s a los 80`s consistió en un acelerado proceso de expansión y diferenciación del sistema educativo, por una parte, la matrícula en educación básica creció rápidamente, y por el otro, el SEN se diversificó con el surgimiento y consolidación de otros subsistemas: educación tecno-agropecuaria, bachilleratos, universidades, etc.

Éste último proceso, aunado a la terrible caída del gasto educativo durante la década de los 80`s generó tensiones y contradicciones que revelaron la rigidez y obsolescencia de ciertas estructuras (curriculares, administrativas, etc.).

Así, a fines de los 80`s el SEN llegó a un momento de agotamiento en algunos de sus patrones de desarrollo: el acelerado ritmo de crecimiento de la matrícula en todos los niveles disminuyó o se estancó; el financiamiento descendió a los niveles de 1979; la calidad del servicio, sobretodo en educación básica se puso en tela de juicio.

Siguiendo con el análisis de Gregorio Zamora, ésta situación llevó al gobierno a identificar cuatro grandes problemáticas del SEN: eficiencia, calidad en la educación, centralización-burocratización y financiamiento.

- 1) Eficiencia. Si bien para mediados de los años 80`s, casi se había logrado satisfacer la demanda de enseñanza primaria, alcanzando una cobertura del 98%, también se habían generado problemas como: serias disparidades regionales, descenso en las coberturas en años recientes (del 98% antes mencionados pasó a 90%), según el censo de 1990; persistencia de elevados índices de analfabetismo (12.4 promedio nacional).

Con serias disparidades regionales (casi 100% en algunas comunidades indígenas, y menos de 3% en algunas zonas urbanas); se incrementó los índices de expulsión o deserción en personas de entre 13 y 15 años, el 33% está fuera del escuela). 20 millones de adultos sin primaria terminada, 16 millones sin secundaria 6 millones de analfabetas (42 millones de adultos sin educación básica terminada); estancamiento o baja el índice de escolaridad a nivel nacional.

- 2) Calidad de la Educación Básica. El acelerado crecimiento del problema no se correspondió con una razonable y homogénea calidad del servicio. Las deficiencias de calidad se expresa en: a) serias disparidades regionales, b) bajos resultados en evaluaciones del rendimiento escolar, c) contenidos, planes, programas y materiales inadecuados, tanto como para el progreso personal como para el desarrollo del país.
  - 3) En lo organizativo. El esquema de fuerte centralización administrativa, con que surgió y se desarrolló el SEN, llegó a una situación de agotamiento. Se resienten hoy los efectos negativos de una excesiva centralización y burocratización en el nivel de los organismos directivos; paralelamente se observa una escasa autoridad en la gestión escolar a nivel de los centros educativos.
- Igualmente, se presenta una superposición de funciones entre el gobierno federal, estatal y municipal, así como una escasa participación y responsabilidad en la educación de los jóvenes por parte de la sociedad civil (padres de familia y comunidad).
- 4) Financiamiento. La década de los 80`s fué particularmente desastrosa para el SEN. La caída en el gasto educativo durante ésta década impactó negativamente en la inversión de infraestructura y en el salario magisterial.

Si observamos en orden en que se han dado las acciones encontramos, en primer lugar el desmantelamiento del viejo cacicazgo sindical del SNTE (principal obstáculo histórico a la descentralización educativa) y, por último, la reforma a la Ley General de Educación, entre éstos dos extremos, se llevaron a cabo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la reforma al Art., 3º Constitucional, La nueva Ley de Educación y Educación de Adultos.

Retomando nuevamente el análisis de Gregorio Hernández, el ANMEB representa una transformación en las relaciones entre los actores políticos del sistema educativo: Gobierno Federal, SNTE y Gobiernos Estatales. Tres son los puntos clave del acuerdo:

- 1) Descentralización Administrativa, 2) Reforma de planes y contenidos; y 3) Carrera Magisterial.

En la descentralización o federalización sería difícil preveer efectos educativos a corto o mediano plazo, pero es necesario puntualizar que se trata de una medida inscrita en el marco del proceso general de Reforma del Estado. Dicha reforma incluye dos componentes: uno político (disminuir el pesado centralismo y burocratismo que caracterizó la formación y desarrollo del Estado Mexicano posrevolucionario) y otro económico (reducir al "mínimo indispensable" la participación directa del Estado en la economía).

Ésta reforma se inscribe en el contexto de las reformas que desde principios de los años 80's se efectúan en los países occidentales, y que algunos autores denominaron como fin del "Estado Benefactor" y ascenso del Neoliberalismo.

El primer paso hacia la descentralización del SEN fué el desmantelamiento -a principios del sexenio- de uno de los cacicazgos sindicales más sólidos de las últimas décadas.

El avance siguiente en la descentralización educativa se dá casi al final del sexenio 1988-1994, cuando prácticamente ha concluido la privatización de la economía.

En cuanto a la reforma de contenidos y planes de estudios, la medida apunta a renovar el curriculum de la educación básica para fortalecer lo que a partir de la Conferencia Mundial de Educación para Todos se ha denominado "necesidades básicas de aprendizaje" (lecto escritura y el cálculo matemático elemental). La reforma, aunque de apariencia espectacular (nuevos libros de texto, nuevos planes de estudios) se reorienta a precisar y fortalecer la adquisición de lo que ahora se ha dado en llamar "competencias básicas".

En lo que se refiere a los servicios de Educación de Adultos, fué a partir de 1999, que comenzaron a transferirse a los Estados, luego de un largo proceso de preparación iniciado en 1996. Hasta el momento son 20 las entidades, que mediante el establecimiento de Institutos Estatales responsables de ésta tarea ya operan en forma descentralizada.

Éste proceso fue muy lento debido a una serie de motivos; entre los que destacan la ausencia de modelos diversificados, la débil articulación de los programas educativos, los limitados esfuerzos por generar metodología pertinentes y material educativo adecuados a las características de las distintas regiones del país, la escasa valoración y recuperación de los saberes y experiencias de los adultos, y las deficiencias en los sistemas de evaluación.

Con base en lo anterior se realizaron diversas acciones, entre las cuales destacan el proceso de descentralización de la operación de los servicios de educación para adultos a los gobiernos estatales, el diseño de una nueva estrategia de operación, la articulación de los programas con innovaciones a los contenidos curriculares, el diseño y aplicación de diversas modalidades educativas, la implantación de nuevas formas de incentívación para el personal docente.

Así como el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), con el propósito de asegurar registros confiables de los adultos que ingresan a los programas y su seguimiento.

También se innovaron programas pertinentes y de calidad como el Modelo de Educación para la Vida y la secundaria a Distancia para Adultos, fomentando la participación intersectorial y de la sociedad civil, y en consonancia con la aspiración plasmada en la declaración de Jomtien (1990), ratificada en la Conferencia de Dakar (2000), y en el Informe Delors, que moderniza la concepción de los principios: *saber conocer, saber hacer, saber ser y saber convivir*.

La federalización de esta modalidad educativa debe ser concluida para contar con una organización más amplia, flexible y eficiente. Además se deben seguir impulsando estrategias que no sólo contengan el rezago educativo, sino que lo disminuyan, y que consideren los nuevos esquemas de operación y la implantación del Modelo de Educación para la Vida, junto con otros temas relevantes como la calidad de los procedimientos para inscribir, acreditar y certificar a los adultos.

Particularmente en las comunidades que se encuentran marginadas, ya que es en ellas donde se encuentran los mayores rezagos. También es fundamental la vinculación de la educación básica para adultos a estrategias de educación para el trabajo y la vida cotidiana.

En el siguiente apartado veremos el desarrollo histórico e Institucional del INEA.

De acuerdo al Plan Nacional de Educación 2002-2006, señala que el programa de educación básica para jóvenes y adultos plantea como objetivo fundamental ampliar las posibilidades de desarrollo personal y social, contribuyendo a detener el rezago educativo en los niveles de alfabetización, educación primaria y secundaria, mediante la intensificación de acciones educativas flexibles.

Con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, destaca éste por ser una educación útil y con sentido, que considera aspectos esenciales de la vida cotidiana del adulto como parte de los programas educativos, buscando así una mayor pertinencia, permanencia y superación.

En éste modelo se atenderá con especial cuidado el fortalecimiento de la educación ciudadana, las actitudes y valores, así como la perspectiva de género y la diversidad cultural de una manera equilibrada e imparcial.

La operación de éste programa se consolidará por las acciones realizadas en los Institutos de Educación para Adultos, dependientes de los gobiernos de los estados, quienes integran y apoyan la labor desarrollada por múltiples actores de instituciones públicas, privadas y sociales.

En el siguiente capítulo, presentaremos el desarrollo institucional del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, en cuanto a su historia, su marco jurídico, programas y proyectos.

## CAPITULO II

### DESARROLLO INSTITUCIONAL

A través de la historia la educación, ha tenido diversos propósitos de acuerdo a los intereses y formas de pensar de las distintas sociedades y países. La educación ha servido a nobles fines, pero también a propósitos perversos como la guerra mundial, siendo un claro ejemplo el movimiento nazi.

Posterior a la segunda guerra mundial, los países participantes buscaron nuevos caminos para reconstruir las zonas devastadas y enfocaron su nueva visión "hacia la construcción de un hombre nuevo"<sup>1</sup>; bajo éste contexto nacen varias organizaciones de carácter internacional.

Formadas para ayudar a los países en la reconstrucción, no sólo en lo material sino en los aspectos económicos, educativos y de salud, entre otros, con éste propósito aparece la UNESCO, organización que se preocupa por dar nuevas alternativas educativas en el campo de la educación de adultos.

La UNESCO organiza en 1949 en Dinamarca, la primera reunión de educación de adultos a nivel mundial. La finalidad de ese momento era proporcionar a los sujetos los conocimientos indispensables para el desempeño de sus funciones: económicas, sociales, políticas y permitirle participar en la vida de su comunidad, logrando así una existencia más completa y armónica, que le era necesario en ese momento para lograr la reconstrucción.

La segunda reunión se lleva a cabo en Montreal (1960) donde la educación de adultos ha adquirido tal importancia, para la supervivencia y la felicidad del hombre, que es preciso adoptar una nueva actitud al respeto, instando a todos los

---

<sup>1</sup> Cepeda, Susana. ¿Para barrer no se necesita leer?: Los Trabajadores calificados ante la Educación de Adultos; UAM Xochimilco, México, 2004.

pueblos a que reconozcan que la educación de adultos, es un elemento normal y a todos los gobiernos a que tengan presente que es un elemento necesario del sistema de enseñanza de cada país.<sup>2</sup>

En Tokio (1982) se lleva a cabo otra reunión internacional donde se afirma que "la educación de adultos constituye una parte importante de la educación permanente, y que es inseparable del objetivo de ampliar las oportunidades de educación para todos"<sup>3</sup>

En la V Conferencia que se celebra en París (1985), se da especial interés en los métodos que pudieran permitir la elaboración de programas de educación de adultos, en el marco de los sistemas de educación nacionales.

En la reunión de Hamburgo, se rescata "la perspectiva del aprendizaje a través de la vida, la contribución potencial de los adultos y la educación continua a la creación de una tolerante e informada ciudadanía".<sup>4</sup>

Y finalmente tenemos la conferencia de Dakar en el 2000 donde se ratifica la participación intersectorial y de la sociedad civil.

## **II.1 Historia de la Educación de Adultos en México**

A comienzos del siglo XX, pese a los logros obtenidos en el desarrollo económico del país en analfabetismo constituía un problema ampliamente reconocido, por lo que se intentó darle respuesta con la creación de las "escuelas rudimentarias" en las que en dos años se podría aprender lo indispensable.

---

<sup>2</sup> Monclus. Educación de Adultos. Editorial FCE, España 1990. Pág. 27.

<sup>3</sup> Ibidem Pág. 29.

<sup>4</sup> Separata. Declaración de Hamburgo sobre aprendizaje Adulto. Punto 4. Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas.

Sin embargo, el proceso de alfabetización no dio inicio sino hasta el gobierno de Álvaro Obregón, con la creación de la Secretaría de Educación Pública y la designación de José Vasconcelos como su primer secretario.

En estas fechas se crearon también las escuelas rurales y las misiones culturales, cuyo objetivo era dar educación a una amplia masa de trabajadores indígenas y campesinos excluidos de los servicios educativos, pues estos se encontraban en las ciudades.

Se realizó una gran movilización social para llevar a cabo esta primera campaña de alfabetización, y se imprimieron cartillas y todo tipo de publicaciones para hacer frente al analfabetismo funcional y difundir las nuevas ideas de nación y de pueblo que se quería promover.

Años más tarde, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas la educación para adultos se profundizó y radicalizó, con Ignacio García Téllez como Secretario de Educación Pública.

Se efectuó la enmienda al Art. 3º Constitucional, estableciéndose la "educación socialista", misma que estuvo influenciada por la reglamentación universitaria promovida por Lombardo Toledano, a quien se debe la creación de la Universidad Obrera, en este mismo período.

Así, las campañas de alfabetización continuaron periódicamente, se ensayaron diferentes modalidades educativas durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho.

Y siendo Jaime Torres Bodet secretario de Educación Pública, se realizó una campaña alfabetizadora similar a la que antes emprendiera José Vasconcelos, sólo que esta vez fué más coercitiva, en tanto que se reformaron las leyes en materia y se estableció que toda persona que supiera leer tenía la obligación de enseñar a una que no supiera.

El cumplimiento de dicha disposición alcanzó extremos, al grado que en algunos estados llegó a sancionarse, con multas e incluso con arrestos, a quienes se mostraron negligentes en el cumplimiento de la ley.

Entre los hechos sobresalientes de los años cuarenta, destacan el restablecimiento de las Misiones Culturales, la reformulación constante de las leyes referentes a la educación para combatir el analfabetismo, la creación de la Dirección General de Educación Extraescolar, la precisión respecto del carácter permanente de las campañas de alfabetización, así como la creación de internados, brigadas, comunidades de promoción y la procuraduría de Asuntos Indígenas.

Así se inició el desarrollo de una metodología y la elaboración de materiales en las diferentes lenguas indígenas, con la finalidad de extender la alfabetización hacia esta población.

Ya próximos al cierre de los años cuarenta, se creó el Instituto Nacional Indigenista, como grupo consultivo que debía asesorar al gobierno federal.

En el mismo periodo, México participa en la constitución del fondo de las Naciones Unidas para la Educación y el Desarrollo (UNESCO) y con el apoyo de éste se desarrollaron dos proyectos: "el Ensayo Piloto de Educación Básica" y la creación del "Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe" (CREFAL), con sede en Pátzcuaro, Michoacán en 1950.

"Si bien el analfabetismo había disminuido en el transcurso de dos décadas (de 1940 a 1960), pasando del 56 al 36.9 por ciento respecto de la población total del país, el problema continuaba vigente, muchos de los "alfabetizados" se habían convertido en "analfabetas funcionales".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Varios autores. Historia de la Alfabetización y la Educación de Adultos. INEA-Colegio de México. 1° Edición. México 31 311bid. Pág. 69.

Para hacer frente a la problemática educativa desde sus raíces, durante la gestión de Adolfo López Mateos y estando nuevamente Jaime Torres Bodet a cargo de la Educación Pública, se creó el plan "11 años" y se elaboró una cartilla para alfabetizar, indistintamente a niños y adultos, con el objetivo de enseñar los conocimientos básicos de manera sencilla. El mayor mérito alcanzado en este período fue el instituir el libro de texto gratuito.

Asimismo, se inició el uso de los medios de comunicación masiva en apoyo a la educación, a través de programas de radio y televisión.

Durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz se llevó a cabo una nueva campaña de alfabetización selectiva e intensiva, en donde se priorizó la educación de los niños, quienes no debían rebasar los quince años sin saber leer y se dejó en segundo término a los adultos de hasta cincuenta años de edad.

Respecto de la educación de adultos se estableció que debía comprender tres áreas: Básicas, Tecnológica y Formación Cívica y Cultural.

Al inicio de los años sesentas se dió un gran impulso a la educación de adultos en general y a la educación indígena en particular, como una de las consecuencias del movimiento estudiantil de 1968.

En este contexto se buscaron metodologías específicas para enseñar a los adultos. El rezago educativo comenzó a verse como un obstáculo para la integración de la nación y para el desarrollo del país, ya que "existían seis millones de adultos analfabetas, el promedio de escolaridad de la población no llegaba a los cuatro años de educación básica y sólo el 54% de los niños de las ciudades que comenzaba su educación primaria lograba concluir este ciclo, mientras que en el campo apenas lo conseguía el 10 por ciento".<sup>6</sup>

Producto de las grandes reformas educativas y de los compromisos adquiridos internacionalmente, en 1978 dio inicio el programa "Educación para Todos" bajo la responsabilidad de la Dirección General de Educación para Adultos, encontrándose con los mismos problemas que en décadas anteriores: falta de motivación, deserción, dificultad para llevar adelante la propuesta autodidacta, etc.

A finales de los años sesenta y principios de los ochenta, en México se percibieron los efectos de la crisis internacional, tanto en el ámbito económico como en el social; la inflación llegó a su nivel más alto, con la consecuente disminución del poder adquisitivo de la gran mayoría de la población.

En éste contexto se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), en 1981, con el fin de hacer frente al reto de dar educación a seis millones de adultos analfabetas, a quince millones de adultos que no habían concluido la primaria y otros siete millones que no terminaron la secundaria.

Así, el principal objetivo del INEA ha sido, hasta ahora, el de promover y proporcionar los servicios de alfabetización y educación primaria y secundaria a la población mexicana mayor de 15 años

## **II.2 Orígenes del INEA**

El Instituto Nacional para la educación de los adultos (INEA) fué creado el 31 de agosto de 1981, por decreto presidencial como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

No depende de la Secretaría de Educación Pública, forma parte del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), cuyo objetivo es coordinar, promover, vincular e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de los jóvenes y adultos.

Se crea para dar respuesta a las necesidades educativas de los jóvenes y adultos que requieren iniciar o concluir la educación básica, es decir contribuir al abatimiento del problema del rezago educativo en nuestro país.

### **II.3 Marco Jurídico del INEA**

La propuesta educativa del Instituto se basa en los principios que señalan el artículo tercero constitucional, al artículo 43º. y 7º. de la Ley General de educación, a la Declaración de los Derechos Humanos, al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, al Programa Nacional Educativo 2001-2006 y al programa del CONEV y T (Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo).

Destinada a personas jóvenes y adultas de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otros, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria , así como la educación comunitaria, con las particularidades adecuadas a dicha población.

Esta acción se apoyará en la solidaridad social. La educación de adultos es una forma de instrucción no escolarizada que se basa en el autodidactismo y la participación social.

### **II.4 Autodidactismo y Participación Social**

El autodidactismo, representa para el educando asumir la responsabilidad de su propia educación; constituye una variante del proceso enseñanza-aprendizaje, con un hábito de independencia, no entendida como aislamiento, que el educando adquiere con respecto al educador y a la institución educativa.

“El autodidactismo no consiste en aprender sólo y de la nada. Aprendemos de los demás, de nuestras experiencias, de nuestras lecturas, de la atención a los medios masivos de comunicación de los espectáculos; aprendemos de lo que hacemos, de nuestro trabajo, de nuestro esfuerzo cotidiano por resolver todo tipo de problemas”<sup>7</sup>

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

“Ésta acción se basa en cuatro instancias fundamentales:

- a) El sector público, que comprende a los gobiernos federal, estatal y municipal, así como a la administración paraestatal.
- b) El sector Social, constituido por asociaciones civiles, iglesias, agrupaciones gremiales y organizaciones de asistencia social, además de la estructura comunitaria y vecinal, especialmente la agraria.
- c) El sector productivo, lo conforman la industria, el comercio, las organizaciones sindicales y las uniones de campesinos que coadyuvan en la prestación de los servicios educativos a los trabajadores que lo requieran.
- d) El sector educativo, conformado por los maestros e instituciones de educación media superior y de tipo superior, así como por estudiantes que cubren su servicio social como asesores voluntarios”.<sup>8</sup>

Dichos sectores apoyan la tarea educativa del Instituto contribuyendo, entre otras cosas, a la formación de Puntos de Encuentro.

---

<sup>7</sup> INEA. Organización de la Coordinación de Zona. en la nueva estrategia de operación. Subdirección de Estrategias de operación. Mayo de 1998. Pág. 8

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 11

## **II.5 Misión y Visión del INEA**

### **Misión:**

Brindar a la población de jóvenes y adultos servicios educativos de calidad, fortaleciendo las competencias para una vida digna y la participación social responsable, a través de una cadena de usuarios tanto internos como externos atendidos con calidad, innovación y cortesía.

### **Visión:**

Proporcionar los elementos necesarios que permitan brindar educación para la vida a personas jóvenes y adultas en México, con los programas más avanzados de educación abierta. Un espacio donde se disfruta el trabajo y se superan las expectativas de nuestros educandos.

## **II.6 Objetivos que persigue el INEA**

- Lograr que toda persona mayor de quince años que carece de habilidades para el dominio de la lecto-escritura y el cálculo básico, las aprenda y las aplique en su vida cotidiana.
- Poner a disposición de toda persona mayor de quince años, los medios necesarios para que quienes no han podido iniciar o concluir su educación primaria o secundaria, puedan hacerlo.
- Atender a la población de entre 10 y 14 años no matriculada en los servicios escolarizados o que no haya concluido su educación primaria.

- Desarrollará 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 acrecentamiento de su nivel cultural.
- Propiciar que la educación de adultos sea continua y permanente, fomentando la actualización de los conocimientos, la superación profesional y la investigación científica y tecnológica.
- Estimular el autodidactismo como una forma de autoaprendizaje mediante la enseñanza abierta.
- Promover entre la población el desarrollo de acciones que fortalezcan la voluntad de los mexicanos por educar y educarse, y a la vez propicie su proyección clara, consistente y perdurable.
- Brindar los medios necesarios para que los adultos en rezago educativo, completen satisfactoriamente su educación básica hasta obtener el certificado correspondiente.
- Proporcionar servicios educativos pertinentes y de calidad para que los jóvenes y adultos encuentren conocimientos, habilidades y valores de utilidad práctica para la vida.
- Promover y realizar investigación relativa a procesos y métodos para la educación de los adultos.

## II.7 Estructura Orgánica del INEA

Para el desempeño de sus funciones, la estructura orgánica del Instituto comprende tres niveles:

- Central, está integrado por una Dirección General, cinco Direcciones de Área, dos Unidades Técnicas, una Coordinación de Asesores y cuatro Unidades de Apoyo.
- Estatal, lo conforman 32 Delegaciones o Institutos Estatales que corresponden a 31 Entidades Federativas y un Distrito Federal.
- Regional está constituido por 380 Coordinaciones de Zona en que se ha dividido el territorio nacional.

La Delegación Estatal, cuenta con 19 Coordinaciones de Zona en todo su territorio, las cuáles pertenecen a una Coordinación Regional conformadas de la siguiente manera:

La Coordinación Regional Valle de Toluca le pertenecen las Coordinaciones de Zona: Atlacomulco, Jilotepec, Ixtapan de la Sal, Santiago Tianguistenco, San Felipe del Progreso, Toluca y Valle de Bravo.

La Coordinación Regional Oriente tiene a su cargo las coordinaciones de Zona: Amecameca, Chalco, Los Reyes, Nezahualcoyotl, Otumba, Zumpango y Texcoco.

La Coordinación Regional Poniente cuenta con las siguientes coordinaciones de zona: Atizapán, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla. Véase Anexos 1, 2 y 3.

## II.8 Programas y Proyectos

El INEA ofrece dos modelos educativos para que las personas estudien. El primero llamado de transición, opera en las siguientes entidades de la República: Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sonora y Veracruz.

Y el Modelo de educación para la Vida y el Trabajo que opera en las siguientes entidades:

Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas y Veracruz.

Las entidades que se encuentran en proceso de instrumentación del MEVyT son: Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Nayarit. Son modelos flexibles, que permiten dar respuesta a las diferentes necesidades e intereses educativos.

Son modelos abiertos, en los cuáles los jóvenes y adultos pueden estudiar por su cuenta, o bien con la ayuda de un asesor, en círculos de estudio. En ambos casos cada persona establece su ritmo de aprendizaje.

Los materiales educativos y la evaluación del aprendizaje son completamente gratuitos.

Para llevar a cabo los modelos antes mencionados se crean los puntos de Encuentro y las Plazas Comunitarias.

## II.8.1 Punto de Encuentro

"El Punto de Encuentro es el lugar de reunión para participar como asesor o como educando, fácilmente localizable por la población, de preferencia Centros Educativos, donde se organizan o concentran círculos de estudio y donde se atiende a personas de 15 años o más que no han iniciado o concluido su educación básica".<sup>9</sup>

Las características principales del Punto de Encuentro son:

- Posee instalaciones físicas adecuadas para los adultos.
- Mantiene sus espacios abiertos todos los días.<sup>10</sup>
- Ofrece horarios flexibles.
- Cuenta con asesores capacitados.
- Proporciona asesoría permanente.
- Dispone de recursos didácticos.
- Proporciona materiales educativos.
- Ofrece en sus instalaciones el servicio de acreditación.

En el punto de encuentro existen tres figuras: Responsable, Apoyo logístico y asesores aunque cada una de ellas realiza actividades diferentes, en su conjunto son responsables de su funcionamiento.

**Los responsables** del Punto de Encuentro, son aquellas personas que facilitan las instalaciones como: directores de escuelas de los diferentes niveles educativos, o bien aquellas autoridades que fungen como responsables de los Centros de Trabajo o Sociales, Sindicatos, Autoridades locales y personas interesadas en participar, entre otras.

---

<sup>9</sup> INEA. Puntos de Encuentro documento preliminar. Dirección de operación. Subdirección de Estrategias de operación. Abril de 1998.

<sup>10</sup> Esta característica es la ideal sin embargo la gran mayoría de los Puntos de Encuentro sólo abren tres días a la semana.

**El apoyo logístico** es la persona designada por el responsable del punto de encuentro que se encarga de la organización y buen funcionamiento de dicho punto.

**Los asesores** "podrán ser profesores de escuelas primarias, secundarias, bachilleres, CBTA's, CBTI's, etc., así como alumnos del nivel medio y todas aquellas personas voluntarias con educación básica concluida"<sup>11</sup>. Son las personas en las cuales recae la responsabilidad del proceso educativo.

- Asisten en los días y horarios establecidos con los adultos interesados en el servicio.
  - Asesoran a los adultos en el nivel educativo que corresponde.
  - Conocen y manejan los materiales, metodología y sistema de acreditación del programa de educación básica.
  - Preparan sus asesorías de acuerdo al avance de los adultos.
  - Informan al responsable y apoyo logístico de los exámenes que los adultos deciden presentar.
  - Llevan el control académico de los adultos que asesoran.
- Fomentan la permanencia de los adultos en los círculos de estudio.

La Coordinación de Zona deberá proporcionar al Punto de Encuentro, entre otros aspectos:

- Orientación sobre la organización de la educación básica.
- Apoyo para realizar la promoción de los servicios y la señalización del Punto de Encuentro.
- Formación sobre el Programa de educación básica.
- Materiales didácticos y de apoyo.
- Sistema de acreditación y certificación.

---

<sup>11</sup> Es poca la participación de los profesores, se tiene mayor participación de personas voluntarias con educación básica concluida.

- Gratificación al personal del Punto de Encuentro.

Véase anexo 4 "Esquema de Operación de un Punto de Encuentro"

## II.8.2 Plazas Comunitarias

Las Plazas Comunitarias, forman parte de un proyecto educativo que comparten diversas instituciones como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), entre otros.

"Las Plazas Comunitarias serán instaladas en todo el país, dotándose a cada municipio de cuando menos con una de ellas. Serán atendidas por personal calificado; a ellas tendrá acceso libre y gratuito toda persona que desee su superación y que se encuentre en rezago educativo. Las Plazas brindarán además un importante servicio de intercomunicación a la comunidad, sobre todo para aquellas regiones del país que durante años han permanecido aisladas y al margen de este importante progreso tecnológico"<sup>12</sup>.

Estas Plazas Comunitarias -un nuevo espacio para aprender- cuentan con tres áreas diferenciadas: en una se brindará atención de manera tradicional, con apoyo de un asesor-instructor y utilizando material impreso; en otra se tendrá la recepción de señal de televisión vía satélite o cable; y en la tercera, se ofrecerá atención mediante computadora y el acceso al portal CONEVYT, que ofrecerá servicios educativos integrados vía internet.

---

<sup>12</sup> Plan Nacional de educación 2001-2006. Suplemento Tarea Educativa No. 17. Pág. 19.

En el diseño e integración del portal educativo participan las instituciones que ofrecen servicios educativos y culturales a los que tendrán acceso las personas interesadas, sin más restricción que su tiempo y disposición.

La Plaza Comunitaria será dinamizada por una persona que contará con conocimientos técnicos, habilidades y capacidad de liderazgo que permitan mantener viva la Plaza como una entidad estrechamente ligada a las posibilidades de desarrollo de las personas, en forma individual y colectiva.

Si bien el espacio dedicado a la sala de cómputo es el de mayor relevancia como catalizador del proceso educativo, es claro que los adultos sin secundaria, sin primaria o analfabetas tendrán diversos grados de dificultad para hacer pleno uso de la tecnología puesta a su alcance.

La estrategia del CONEYIT considera que los tres medios disponibles para el proceso educativo del adulto (presenciales, informáticos y televisión) no son excluyentes, sino complementarios.

La educación presencial puede reforzarse y enriquecerse con la biblioteca digital, el material educativo disponible en internet o viendo un programa de televisión o de la videoteca. Del mismo modo, un curso que se desarrolle aplicando en forma preponderante la computadora, podrá verse enormemente enriquecido con las actividades de tipo presencial asistidas por un asesor.

El portal CONEYIT pondrá a disposición de la población los servicios que desarrollan los organismos que lo conforman, principalmente los relacionados con educación básica para adultos (educación para la vida), los de capacitación para el y en el trabajo y los relativos a competencias laborales, además de proporcionar acceso a una biblioteca básica universal.

El portal permitirá también establecer vínculos con otras instituciones y dependencias del sector público y privado, partiendo de un estudio de sus

necesidades de información y comunicación. Los servicios del portal consistirán, pues, en información, contenidos y comunicación.

### **II.8.3 Programa SEDENA-SEP-INEA**

Desde 1997 se lleva a cabo la operación del programa SEDENA-SEP-INEA, que tiene los siguientes objetivos:

- Incluir como parte del Servicio Militar Nacional (SMN) los programas de alfabetización, Primaria y Secundaria.
- Lograr que ninguno de los jóvenes que termine el SMN sea analfabeta.
- Proporcionar la continuidad educativa a los conscriptos y la conclusión de sus estudios de educación básica.
- Agregar a los materiales didácticos de la educación de adultos, contenidos relevantes que apoyen la formación de los conscriptos del SMN.

El programa SEDENA-SEP-INEA es apoyado por una serie de materiales elaborados para el desarrollo del mismo como educación para la vida o el libro de Nuestro Servicio Militar Nacional con contenidos como: educación Cívico Militar, Orden Cerrado, Educación Física y una serie de 20 folletos de educación para la vida.

### **II.8.4 Proyecto 10-14**

Creado para atender adolescentes de entre 10 y 14 años que por diversas razones no asistieron o concluyeron su educación primaria. La finalidad de este programa es reintegrar a esta población al sistema escolarizado, además de fortalecer su

educación cívica y cultural. El material didáctico utilizado es el del sistema escolarizado. Se divide en tres niveles:

Nivel I 1º y 2º Grado del nivel escolarizado.

Nivel II 3º y 4º Grado del nivel escolarizado.

Nivel III 5º y 6º Grado del nivel escolarizado.

Cabe aclarar que nuestra deficiencia en este proyecto, es la falta de personal especializado para la atención de los niños que provienen de familias desintegradas, normalmente son niños de la calle o de familias de muy escasos recursos que no cuentan con un salario que les alcance para uniforme y útiles escolares de primaria en el sistema escolarizado.

“Los contenidos para la educación de adultos y para la educación de niños y adolescentes variarán de acuerdo con los contextos económicos, sociales, el ambiente cultural y las necesidades de la gente en la sociedad donde ellos tomaron su lugar, estos son elementos necesarios para una nueva visión de educación donde aprender se convierte en algo verdaderamente de por vida”.<sup>13</sup>

La perspectiva del aprendizaje a través de la vida, la contribución potencial de los adultos y la educación continua a la creación de una tolerante e informada ciudadanía, traerán consigo un desarrollo social y económico, la erradicación del analfabetismo, la disminución de la pobreza y la preservación del desarrollo de esa ciudadanía que es enorme y debe, por lo tanto, ser construida una vez más.

De acuerdo al Plan Nacional de educación 2001-2006, se considera prioridad nacional y propósito central de toda sociedad brindar acceso a una educación de calidad al mayor número de personas posible. El acceso a la educación no debe restringirse a una sola etapa de la vida; sino que debe ser una oportunidad que

---

<sup>13</sup> Separata. Declaración de Hamburgo sobre aprendizaje Adulto. Punto 4. Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas.

debe ofrecerse a lo largo de toda ella, pues la educación para la vida y el trabajo es el motor del desarrollo humano.

Así como exigencia del mundo moderno, de la globalización de la economía y de las profundas transformaciones que experimenta nuestra sociedad en todos los órdenes. La educación a lo largo de la vida se vislumbra pues, como uno de los grandes retos al que habrán de enfrentarse las sociedades del futuro.

A pesar de estos buenos programas y proyectos de Educación de Adultos, el planteamiento de objetivos en la implementación se dan una serie de problemas y dificultades para que éstos se lleven a cabo, como lo veremos en el siguiente capítulo.

### CAPITULO III

#### EVALUACION DEL MODELO DE EDUCACION PARA LA VIDA Y EL TRABAJO

Esta propuesta educativa se estructuró teniendo en cuenta las orientaciones nacionales e Internacionales en materia de Educación para Adultos, en las que se consideran que:

- No pueden aplicarse propuestas educativas únicas a grupos de población diversos.
- Las personas adultas no requieren los mismos contenidos que los niños.
- Los conocimientos y experiencias previas que tienen deben tomarse en cuenta.
- El acelerado avance tecnológico y de cambio afecta al mundo e influye en las diversas áreas de nuestra vida, lo cual exige una formación diferente y durante toda la vida.
- La necesidad de hacer modelos educativos que respondan al reto de una atención integral y de calidad para los aproximadamente 32.4 millones de mexicanos y mexicanas que no han concluido su educación básica.
- La educación básica no es un fin en si misma; es la base para un aprendizaje humano y permanente.

En este sentido la filosofía del MEVyT se basa en cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

"La educación a lo largo de la vida representa para el ser humano una construcción continua de sus conocimientos y aptitudes y de su facultad de juicio y acción. Debe permitirle tomar conciencia de si mismo y su entorno y desempeñar su función social en el mundo del trabajo y en la vida pública" <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Delors, Jacques y otros .La educación encierra un tesoro. Ediciones UNESCO y correo de la UNESCO. México. 1997, Pág. 110.0

Continuando con Delor's "Esto sólo es posible si se concibe a la educación como un proceso continuo, que abarca todos los aspectos y ámbitos de las personas así como sus diversos intereses y necesidades, y que se sostiene en cuatro pilares fundamentales:

- Aprender a conocer, a indagar, a aprender a saber más del medio social y natural, de los fenómenos y sus explicaciones, del mundo y los seres humanos; a comunicarse, es decir adquirir los instrumentos de la comprensión.
- Aprender a hacer, a desarrollar actividades generales y trabajos especializados, a integrar los conocimientos teóricos con los prácticos, a trabajar en equipo, es decir, adquirir elementos para influir en el entorno.
- Aprender a vivir juntos, a vivir con los demás, a descubrirse a si mismo, a entender y conocer a los otros, es decir, a participar y cooperar en diversas actividades humanas.

Aprender a ser, a ejercer el pensamiento crítico y autónomo, a tomar decisiones, a desarrollarse integralmente y desplegarse todas las posibilidades humanas".<sup>2</sup>

### **III.1 El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)**

Este modelo se implementa en el Estado de México, en la Coordinación de Zona de Naucalpan en Marzo del 2001 el cual tiene como propósito que todas las personas jóvenes y adultas:

- Tengan acceso a una educación significativa que responda a sus necesidades e intereses.
- Integren los conocimientos y las competencias básicas para mejorar su desenvolvimiento en los diferentes ámbitos de su vida.

---

<sup>2</sup> Revista: El modelo Educativo para la Vida. INEA México.2001 Pág. 24.

- Fortalezcan actitudes y valores para mejorar su desarrollo personal, familiar y social.
- Cuenten con elementos para continuar aprendiendo a lo largo de toda su vida.

Sus Fundamentos obedecen a las transformaciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas que está sufriendo nuestro país con el fenómeno de la globalización.

Se analizaron los anteriores enfoques con que se venía trabajando, se aplicaron cuestionarios para el diagnóstico (saber de saberes), se llevaron a cabo estudios y proyectos específicos así como piloteo de los mismos para construir este modelo constructivista.

El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo se desarrolla a partir de los siguientes conceptos como lo muestra el cuadro de abajo.

**CUADRO 1**  
**CONCEPTOS QUE DESARROLLA EL MODELO DE EDUCACION PARA LA**  
**VIDA Y EL TRABAJO**

**NECESIDADES E INTERÉSES DE LOS ADULTOS**

C O N C E P T O S	<p>DIVERSIFICACIÓN DE OFERTA</p> <p>NECESIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAJE</p> <p>RECONOCIMIENTO DE SABERES</p> <p>COMPETENCIAS O HABILIDADES BÁSICAS</p> <p>APRENDER: A APRENDER, A HACER, A SER Y A CONVIVIR.</p> <p>APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

### **III.2 Características del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo**

El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo centra la atención en el proceso de aprendizaje, éste tiene como punto de partida las experiencias, intereses y expectativas de las personas que aprenden.

Favorece que las personas valoren su conocimiento previo e incorporen conscientemente lo que aprenden a situaciones relacionadas con su contexto. Memorizar no es sinónimo de aprender.

Determina los contenidos con base en las necesidades e intereses reales de las personas jóvenes y adultas. De tal manera que lo que éstas aprenden se vincula y tiene una aplicación en su vida cotidiana.

Organiza las actividades educativas considerando que la persona que aprende, aunque no haya asistido a la escuela, tiene una serie de experiencias, conocimientos y saberes adquiridos a lo largo de su vida. Esto le permite resolver de diferentes formas, las situaciones que enfrenta. Los conocimientos y saberes de las personas son reconocidos y pueden ser acreditados.

Se organiza a través de módulos, en donde los contenidos y actividades se trabajan como temas de interés que se relacionan con la vida de las personas y favorecen el desarrollo de competencias.

Es un modelo diversificado porque atiende a las características, intereses y necesidades de diversos sectores de la población. Es diversificado porque incorpora y propone su desarrollo en los diferentes contextos donde se definen y explicitan sus necesidades.

Es diversificado porque su organización posibilita acceder de distinta forma a sus contenidos y transitar por diferentes opciones: ejes, contenidos, temas de interés y/o áreas de conocimiento.

Es un modelo flexible y abierto porque:

- Ofrece distintas opciones para que sea el adulto quien decida como abordar su proceso educativo.
- Permite la incorporación de otros contenidos: regionales, capacitación para el trabajo, etcétera.

Considera contenidos que pueden ser de interés para distintos sectores de la población, no sólo para los que atiende el INEA.

Contenidos Temáticos:

JÓVENES	Ser joven, sexualidad juvenil y aguas con las adicciones.
FAMILIA.	La educación de nuestros hijos e hijas, ser padres una experiencia compartida y un hogar sin violencia.
TRABAJO	Producir y conservar el campo, mi negocio y jóvenes y trabajo.
CIUDADANÍA	Somos mexicanos, Valores para la democracia y nuestros documentos.
LENGUA Y COMUNICACIÓN	La palabra, para empezar, leer y escribir, saber leer, Hablando se entiende la gente, vamos a escribir y para seguir aprendiendo
MATEMÁTICAS	Matemáticas para empezar, los números, cuentas útiles, figuras y medidas, fracciones y porcentajes, información y gráficas y operaciones avanzadas.
CIENCIAS	Vivamos mejor, vamos a conocernos, nuestro planeta la tierra y México nuestro hogar.

La estructura modular temática se lleva a través de:

- Incorporación del adulto a partir de temas de su interés.
- Tránsito flexible entre Módulos.

- Diseño de rutas y metas educativas personales.
- Valor curricular para la primaria y la secundaria.
- Inclusión de módulos regionales y temas emergentes.
- Actualización flexible del modelo.

Ver anexo 5 Organización Curricular del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEV y T).

El enfoque y la metodología del modelo de educación para la vida se centra en lo significativo en donde:

- Involucra saberes y experiencias previas.
- La persona va construyendo los conceptos.
- Contenidos útiles con aplicación inmediata en lo personal, familiar, laboral y social.

Es así como la educación a lo largo de la vida nos permite enriquecer y mejorar algún aspecto de nuestra vida familiar, laboral o personal.

## BASES PARA EL DISEÑO CURRICULAR

### NECESIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAJE:

#### 1. Herramientas esenciales para el aprendizaje:

- Lectura y escritura.
- Cálculo.
- Expresión Oral.
- Comprensión del entorno.

#### 2. Contenidos básicos que permitan:

- Desarrollar capacidades.

- Vivir y trabajar con dignidad.
- Tomar decisiones fundamentadas.
- Continuar aprendiendo.

## COMPETENCIAS GENERALES

- Comunicación
- Solución de problemas
- Razonamiento
- Participación

## INTENCIONES EDUCATIVAS

- Género
- Derechos Humanos
- Actitudes y Valores
- Desarrollo Humano
- Visión de Futuro

## EVALUACIÓN DEL APRENDIZAJE

### Diagnóstica

-Reconoce aprendizajes y conocimientos previos

-Ubica al adulto en el nivel que le corresponde.

### Formativa

-Evidencia los avances desarrollados en el proceso  
-Realimenta gradualmente el proceso educativo

-Fomenta cultura de la autoevaluación.

### Final

-Reconoce las competencias de cada módulo.

- Acredita el Módulo

La acreditación se lleva a cabo por módulo, exámenes estandarizados a nivel nacional con aplicadores externos y presentación con evidencias del proceso.

### **III.3 Implementación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo**

Considerando que las políticas públicas son el "conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios".

<sup>3</sup>

Partiendo de esta idea y que fue el aparato estatal (como lo confirma Conde B. Carola)<sup>4</sup>, quien hace suya a la educación como un camino hacia el bienestar y la institucionaliza con el Artículo 3º. Constitucional dándole cierta obligatoriedad y al mismo tiempo legitime su actuar político y social.

El problema ya se tiene identificado y definido, no podemos negar el rezago educativo que enfrenta nuestro país, rezago" termino que se extendió en nuestro territorio en 1993, "cuando se establece la obligatoriedad de la secundaria para toda la población, como parte de la educación básica, incluyendo a las personas de quince años y más que no cuenten con la secundaria y que no estén en la escuela".<sup>5</sup>

En esta situación se encuentran 32.5 millones de adultos, de acuerdo a los datos del INEGI (2000).

A continuación se presenta un desglose del rezago educativo en México a nivel Federal, Estatal y Municipal. Así como las consecuencias del mismo.

---

<sup>3</sup> Tamayo, Jesús. El análisis de las políticas públicas. Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps) La nueva Administración pública, Madrid, 1997. Pág. 281.

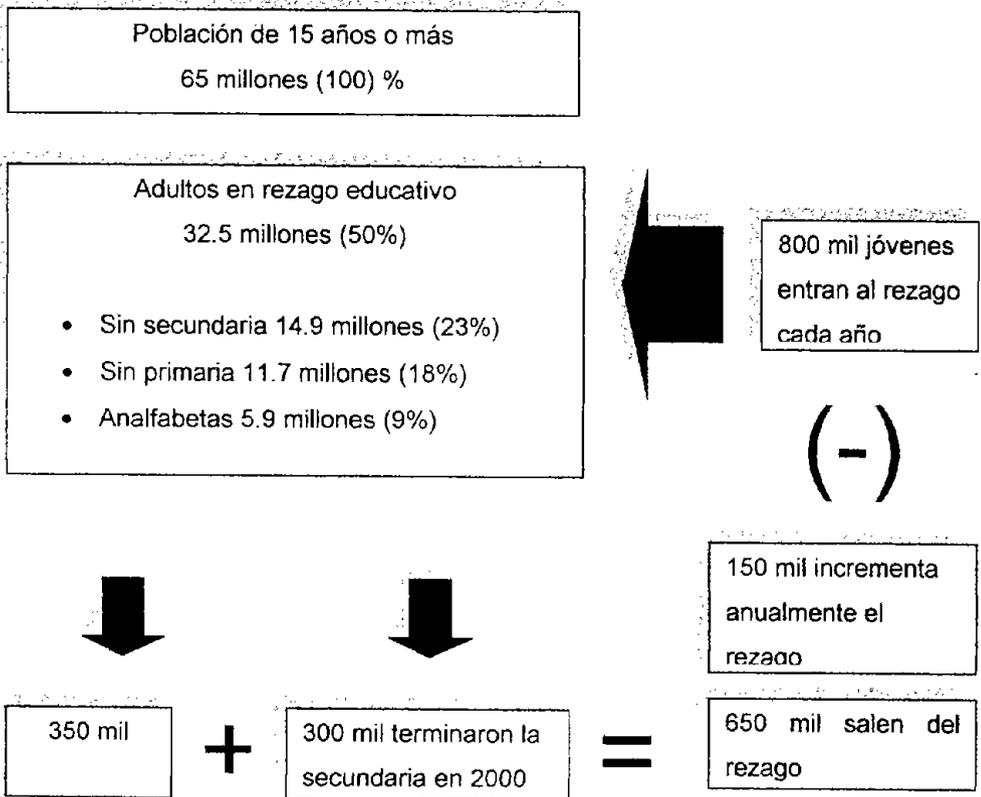
<sup>4</sup> Cfr. Conde B. Carola. La política de Educación de Adultos en México. 1975-1997

<sup>5</sup> Plan Nacional de Educación 2002-2006

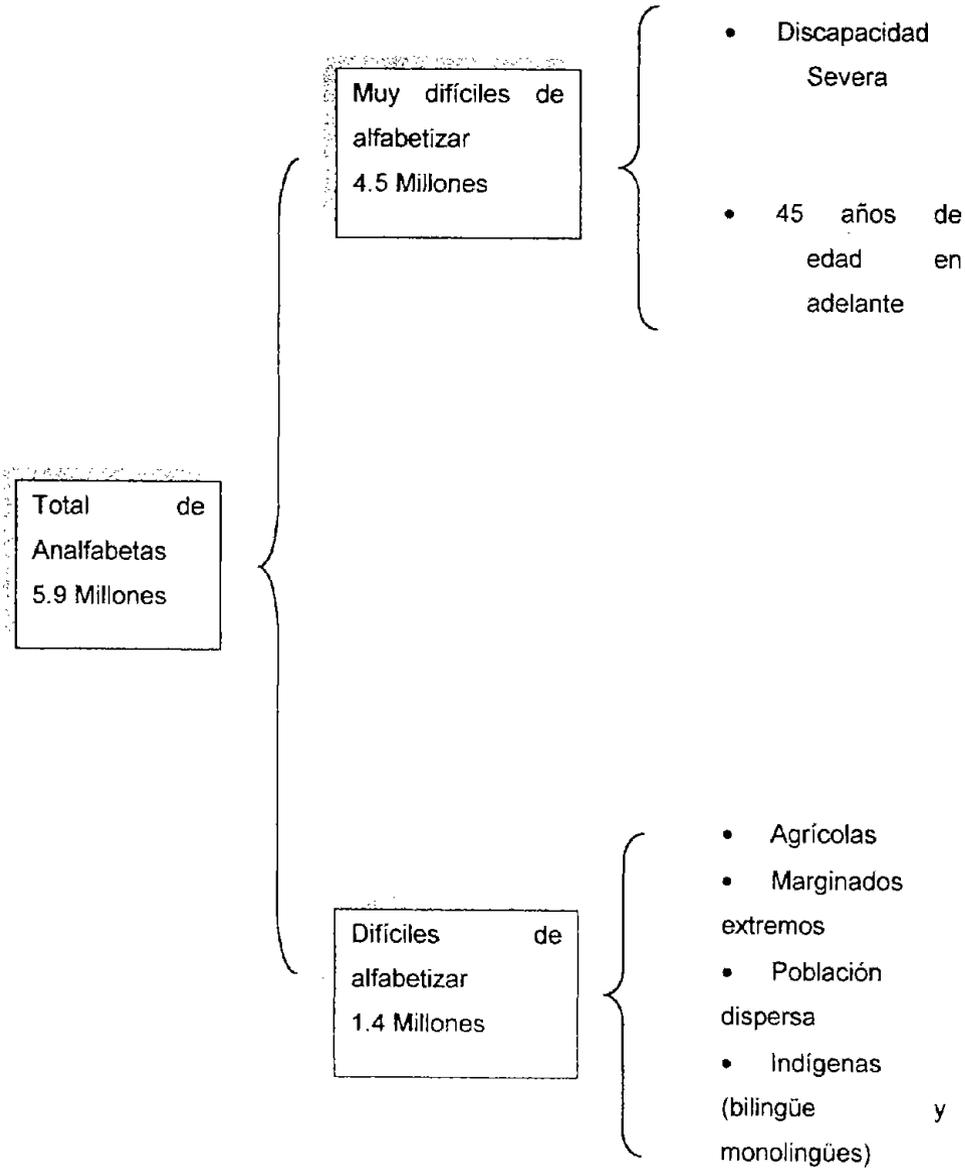
# FIGURA 1

## REZAGO EDUCATIVO NACIONAL

CIFRAS A DICIEMBRE 2001

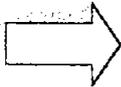


**FIGURA 2**  
**REZAGO EN ALFABETIZACION**



**FIGURA3**  
**REZAGO EN PRIMARIA**

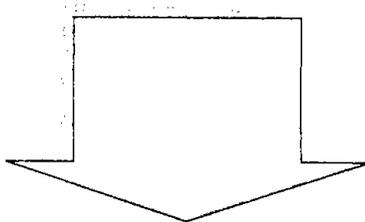
Total sin Primaria: 11.7 millones

	Probabilidad		Característica
Alta		3.5 millones	* Menores de 45 años en Comunidades Urbanas.
Media		4.6 millones	* Menores de 45 años en comunidades rurales. * De 45 a 60 años en comunidades urbanas.
Baja		3.6 millones	* Mayores de 60 años en comunidades urbanas. * Mayores de 45 años en comunidades rurales.

Fuente: INEA. Delegación Estado de México. Febrero 2002.

**FIGURA 4**  
**ATENCIÓN DEL REZAGO SIN PRIMARIA**

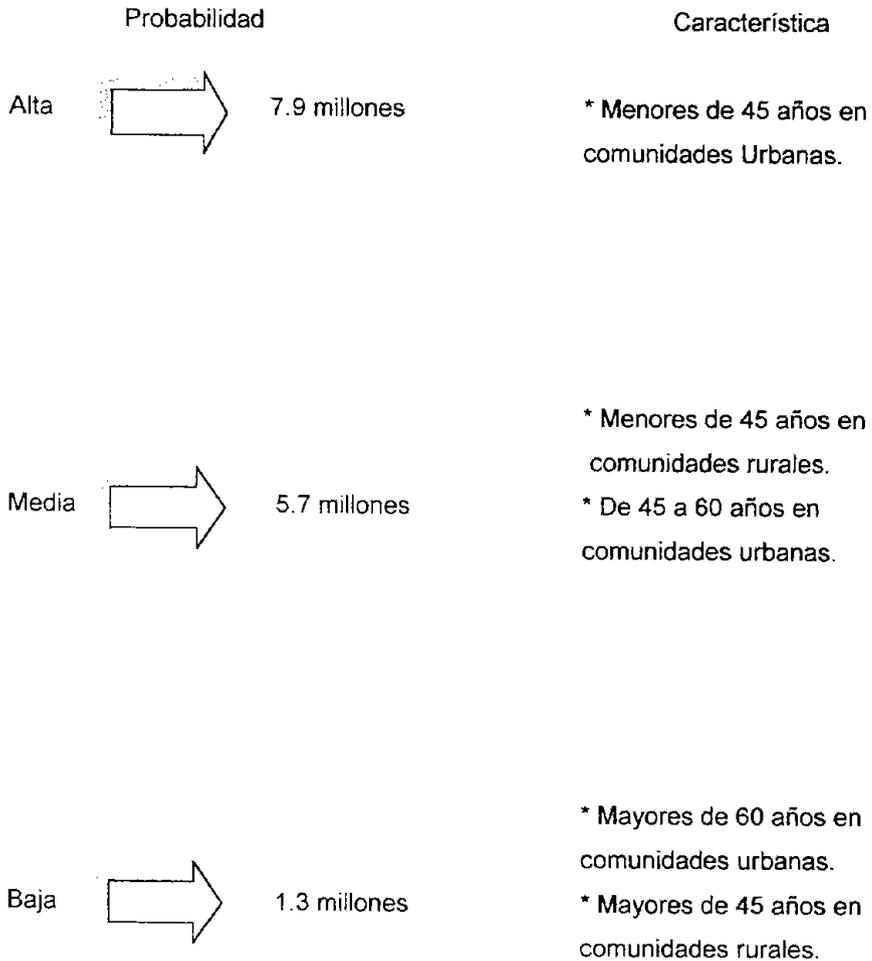
Mayor interés en madres de familia.  
(El 84% de la población que no concluyó  
la Primaria son madres de familia).



Contribuyen a la  
educación de sus hijos  
para romper el círculo de  
la pobreza, baja  
educación y marginación

**FIGURA 5**  
**REZAGO EN SECUNDARIA**

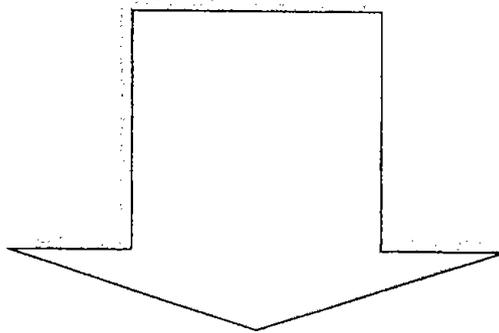
Total sin Secundaria: 14.9 millones



Fuente: INEA. Delegación Estado de México, Febrero 2002.

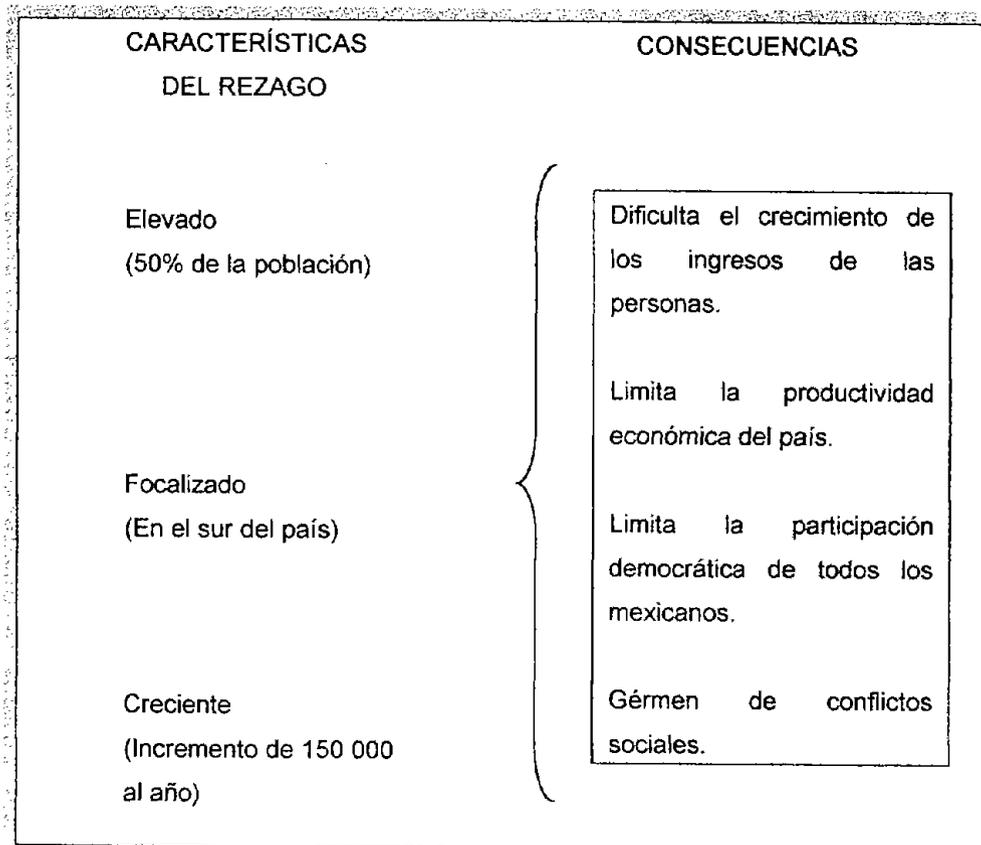
**FIGURA 6**  
**ATENCIÓN DEL REZAGO SIN SECUNDARIA**

La mitad son jóvenes  
de entre 15 y 30 años



- Población fácil de atender.
- Constituye la fuerza laboral presente y futura del país.
- Su atención contribuye a una mayor participación social.

FIGURA 7  
CONSECUENCIAS DEL REZAGO EDUCATIVO



Fuente: INEA. Delegación Estado de México. Febrero 2002.

## CUADRO 2

### REZAGO EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

COORDINACIÓN	MUNICIPIO	POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS				TOTAL
		TOTAL	ANALFABETA	PRIMARIA	SIN SECUNDARIA	
NAUCALPAN	NAUCALPAN DE JUÁREZ	588 958	24 666	66 326	131 776	222 768

FUENTE. INEA. DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO. FEBRERO 2002.

CUADRO 3

INDICE Y GRADO DE MARGINACION POR LOCALIDAD EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

CLAVE DE LA REGIÓN	CLAVE DEL MUNICIPIO	NOMBRE DEL MUNICIPIO	CLAVE DE LA LOCALIDAD	NOMBRE DE LA LOCALIDAD	TOTAL	PORCENTAJE DE POBLACION ANUAFABETA DE 15 AÑOS O MAS	PORCENTAJE DE POBLACION IN PRIMARIA COMPLETA DE 16 AÑOS O MAS	PORCENTAJE DE POBLACION OCUPADA CON INGRESOS DE HASTA DE 2 SALARIOS MINIMOS	INDICE DE MARGI-NACION	GRADO DE MARGI-NACION	LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTENIDO ESTADIAL
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0250	EL PUERTO	62	18.75	56.25	100.00	0.8173	ALTO	942
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0254	CIPRESSES (LAS JULIANAS)	48	44.00	58.33	75.00	0.6540	ALTO	1151
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0252	LAS GRANJAS	14	45.86	42.66	100.00	0.6200	ALTO	1189
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0242	LAS CRUCES	68	4.78	55.00	61.54	0.4626	ALTO	1422
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0288	LA PALMA (PIE DE LA PALMA)	50	13.84	31.82	82.36	0.2187	MEDIO	1792
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0287	BARRIO LA VIGA (VENO LOCO)	345	13.11	35.16	59.62	0.1884	MEDIO	1821
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0286	EJIDO EL TELCOCOTE	270	14.89	39.16	77.80	0.1268	MEDIO	1928
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0284	RINCON VERDE	421	12.24	38.24	84.56	-0.0566	MEDIO	2228
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0279	MAGNOLIA (BARRIO LA MAGNOLIA)	404	13.82	31.16	77.10	-0.0208	MEDIO	2411
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0283	LAS SALINAS (BARRIO LAS SALINAS)	464	11.92	31.23	69.34	-0.3272	MEDIO	2686
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0296	EJIDO DE CHILUCA (PUEBLO DE CHILUCA) CORDOSA	251	8.64	47.15	61.54	0.3897	MEDIO	2717
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0241	BARRIO LAS CRUCES	191	11.76	40.34	67.11	-0.4696	MEDIO	2764
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0301	RANCHO VIEJO (BARRIO RANCHO VIEJO)	389	10.09	26.81	59.06	-0.4103	MEDIO	2785
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0282	CHIMALPA VIEJO	441	11.46	37.60	60.26	-0.4485	MEDIO	2835
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0276	BARRIO LUIS D. COLOSIO (PIEDRA DE ALEZANA)	807	11.18	35.67	73.14	-0.4620	MEDIO	2857
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0293	LLANO DE LAS FLORES (BARRIO DEL HUESO)	474	5.98	27.46	60.36	-0.4877	MEDIO	2893
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0285	LAS ARENILLAS	268	13.69	33.93	69.31	-0.5142	MEDIO	2924
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0245	SANTIAGO TEPALXICO	47	18.18	36.36	60.00	-0.5296	MEDIO	2943
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0096	BARRIO DE BATHA	3093	18.22	39.17	67.73	-0.5449	MEDIO	2864
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0273	EJIDO DE CRISTO	207	13.93	49.83	67.11	-0.6088	MEDIO	3070
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0257	BARRIO DE SAN MIGUEL DEXTHA	197	14.29	36.36	66.67	-0.6172	MEDIO	3086
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0272	LAS TORRES	412	6.33	31.06	71.89	-0.6387	MEDIO	3118
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0300	PUNTE DE PIEDRA	48	8.70	21.74	57.14	-0.6822	MEDIO	3150
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0210	EL CHABACANO	486	10.39	26.47	79.67	-0.6661	MEDIO	3196
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0247	BARRIO DE TITO	152	10.64	27.66	76.79	-0.6566	MEDIO	3180
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0280	EL COBRADERO	55	11.45	40.00	70.00	-0.6968	MEDIO	3216
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0246	LA HIEDRA	41	7.14	26.90	50.00	-0.7137	MEDIO	3238
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0269	BARRIO DE SAN MIGUEL DORAMI	425	11.97	29.84	69.50	-0.7816	MEDIO	3311
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0277	SAN JOSÉ TEJAMANIL	647	8.89	22.71	66.82	-0.7871	MEDIO	3337
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0239	LA CEBADA (BARRIO LA CEBADA)	1546	9.86	21.72	58.09	-0.8485	MEDIO	34021
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0275	LA ROSA	44	9.68	25.81	66.67	-0.8583	MEDIO	3468
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0270	LA CUESTA	864	11.78	30.82	61.51	-0.8867	MEDIO	3504
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0280	PANAJE LAS ROSAS	233	10.07	24.09	64.47	-0.8944	MEDIO	3521
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0285	EJIDO SAN MATEO NOPALA	96	8.00	24.00	56.25	-0.9014	MEDIO	3534
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0285	JUAN GÓMEZ (BARRIO JUAN GÓMEZ)	69	6.48	8.87	54.17	-0.9134	MEDIO	3552
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0281	SAN FRANCISCO CHIMALPA	218	8.03	31.62	63.92	-0.6412	BAJO	3587
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0286	EJIDO SAN FRANCISCO CHIMALPA	8453	7.86	24.06	67.18	-0.9765	BAJO	3637
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0267	EL CASTILLO	1802	6.81	21.67	68.76	-0.9897	BAJO	3681
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0282	TRES PIEDRAS (LA LOMA)	62	0.00	21.62	63.16	-1.0144	BAJO	3684
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0274	BARRIO ARENILLAS (LA CAPILLA)	172	8.70	15.94	68.09	-1.0827	BAJO	3740
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0284	AGUA BUENA (BARRIO AGUA BUENA)	254	7.55	22.58	60.2	-1.1696	BAJO	3917
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0296	BARRIO LAS PENITAS	264	7.19	22.09	42.82	-1.3274	BAJO	4084
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0149	HILLA ALPINA	69	12.00	32.00	37.50	-1.5436	BAJO	4276
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0240	LAS ANIMAS (EX-HACIENDA LAS ANIMAS)	49	0.00	17.38	34.71	-1.5750	BAJO	4293
5	57	NAUCALPAN DE JUÁREZ	0001	NAUCALPAN DE JUÁREZ	836,063	4.04	16.38	48.81	-1.6157	MUY BAJO	4309

FUENTE: JUNTAS DISTRITALES

Como pudimos observar, las cifras son alarmantes para cualquier estudioso de la materia o cualquier ciudadano preocupado por una sociedad más justa en igualdad de condiciones por lo que se hace necesario formular la política pública de Educación de Adultos para dejar de ser una toma de decisiones, una acción del gobierno y convertirse en un programa de Educación de Adultos implementándose en diferentes Estados de la República Mexicana.

Y en Marzo del 2001 se implementa en el Estado de México y por ende en la Coordinación de Zona Naucalpan, bajo el modelo de Tow Down.

En donde las decisiones de políticas son tomadas por el centro, de arriba hacia abajo, y de adentro hacia afuera, de acuerdo con el modelo de racionalidad instrumental de inspiración Weberiana, este enfoque sigue una lógica formal lineal, desapegada a lo que en lo real se observa suponiendo erróneamente que los decisores actúan en la esfera política, en tanto que los ejecutores, en la escena pública administrativa, basándose según Meny en tres creencias:

- 1) La primacía jerárquica de la autoridad, en la que la administración semeja una pirámide jerarquizada y centralizada.
- 2) La distinción entre el universo político y el mundo administrativo, separados tajantemente, unos como responsables electos por sufragio, y otros, como funcionarios designados por los primeros,
- 3) La búsqueda del principio de eficiencia, procurando optimizar los recursos empleados y los resultados buscados (Es decir el costo-efectividad y el costo-rendimiento de la política pública).

La implementación, según este enfoque, significa según (Meny; 1994) lo siguiente:

Quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales de competencia y de legalidad.

- La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad
- El ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

El modelo de arriba hacia abajo privilegia el imperio de la ley, esta autoriza los actos de gobierno, Como afirma Guy Peters, este enfoque es propio de un gobierno fuerte. "Que por excelentes razones de índole política y/o técnica, opta por una política pública, y a continuación se dedica" (Guy Peters.1995).

Las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución, no obstante en la gran mayoría de los casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o por buenas ideas mal llevadas a la práctica.

### **III.3.1 Etapas de la implementación de la Política Pública**

De acuerdo con Presman y Wildavsky<sup>6</sup>, la implementación recorren las siguientes tres etapas que la definen:

1a. Etapa: Elaboración de Lineamientos. En esta etapa se transita de la intención legislativa a las prescripciones administrativas.

---

<sup>6</sup> Bailleres Helguera, José Enrique. Trabajo proporcionado durante el seminario extracurricular de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Noviembre, 2003. Pág 16.

2a. Etapa: Distribución de recursos. En esta fase, se da el proceso de asignación del presupuesto, dándose el momento político del presupuesto público, el cual favorecerá a algunos sectores, áreas, ramas y clases, en detrimento de otras, por lo que es especialmente conflictiva.

3a. Etapa: Supervisión. Esta etapa incluye los procesos de inspección, auditoría y evaluación de la puesta en práctica de la política.

Partiendo de esta idea en la segunda etapa del MEVyT, no llegaron en tiempo y forma los recursos y en cuanto a la tercera etapa solo se dio en forma lineal porque hasta el momento no ha habido una evaluación o auditoría.

Cabe mencionar que estas etapas deben visualizarse como un proceso circular, y no como una secuencia lineal de acciones, igual que el resto de las fases del policy process.

Por nuestra parte, podríamos distinguir las siguientes etapas de la implementación:

a) Planeación/Negociación. En esta etapa se formula la planeación de la puesta en práctica de la política, considerando dar respuesta al qué se va a hacer, en cuanto tiempo, quienes son los actores involucrados y cuales son sus compromisos; que grandes aspiraciones, objetivos y metas se pretenden lograr, etc. Asimismo, se da la negociación política entre los actores, a fin de determinar los costos y ganancias en cada uno de ellos.

b) Programación/Presupuesto. Se especifica mayormente la etapa de planeación, exponiendo con claridad los responsables de las acciones. Los recursos involucrados, el presupuesto para lograr los fines, su ministración en el tiempo, etc.

c) Organización. Conlleva el determinar la integración óptima de los recursos y personas o actores involucrados, con todo un esquema lo mas racionalmente

posible, de la participación de cada uno de ellos, su grado de intervención en cada fase, midiendo los tiempos y tipos de dicha participación.

d) Coordinación/Cooperación. Esta etapa es a nuestro juicio, el talón de Aquiles de las etapas de implementación, que a su vez es el talón de Aquiles de las políticas públicas, ya que sin una adecuada (o racional) coordinación y cooperación entre los actores políticos, sociales e institucionales, no hay sencillamente resultado posible. La puesta en práctica implica sobre todo estos dos conceptos teóricos del cuerpo de doctrina más amplio de la administración pública.

Nada más hay que preguntarnos cuantos programas sociales o cuantas políticas han fallado por problemas de descoordinación o prevalencia del conflicto, como polos opuestos de la etapa aludida. Cooperar significa operar conjuntamente entre dos o más actores; sin adecuada negociación y manejo del conflicto, no existe tal. Y como dice González Pedrero, "donde hay hombre, hay conflicto", es importante atenuarlos deliberadamente.

En una democracia liberal, el gobierno se obliga a persuadir, argumentar racionalmente, a establecer consensos, a armonizar a los actores en pugna, a fin de lograr cristalizar la política en hechos concretos

e) Ejecución Es la etapa más práctica de la puesta en práctica, aunque suene redundante. Es, como diría Lenin, el momento de la praxis, de la verdad de la ejecución concreta de las ejecuciones concretas de un gobierno. Toda la implementación lo es, lo que aquí se distingue es el hecho de materializar el objetivo central, la misión de la política pública

f) Control. Significa mantener las actividades de la implementación tal y como fueron planeadas, estableciendo en su caso, las medidas correctivas ya sea ex - ante, durante o ex -post.

g) Evaluación. Significa determinar si la implementación se está llevando a cabo, conforme a lo planeado, también puede ser antes, durante o después de concluida la misma.

Estas fases propuestas, representan asimismo un proceso dialéctico de causación circular (o en espiral) entre unas y otras, yendo de la planeación/negociación a la evaluación y control de manera cíclica y autoretroalimentativa, a fin de ir la replanificando, renegociando, reejecutando, etc.

Y tomando en cuenta los tres campos de la organización pública, y que la acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional; veamos el campo de relaciones entre la organización y el individuo que no es más que:

"las relaciones entre gerentes y trabajadores" o entre dependencia y usuarios. En este nivel, "las funciones administrativas deben lidiar con cuestiones como la discrecionalidad personal en la aplicación de reglas, motivación del empleado y los estilos de relaciones personales", es decir, "tanto el usuario como el servidor, al menos en teoría están limitados por las reglas de procedimientos y sustantivos del programa".<sup>7</sup>

Efectivamente, las normas, las reglas y los procedimientos mecanizados afectan las relaciones entre el jefe y los empleados públicos, los cuales no pueden tomar decisiones propias ni hacer uso de su creatividad.

En el INEA Estado de México, pareciera ser que nuestro gobierno se quedó en la fase del estado benefactor, en donde "se amplían las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos como: educación, salud, vivienda y algunos otros."<sup>8</sup> y su principal reto era de orden cuantitativo, de lograr sólo la cobertura de los servicios básicos, así los aparatos gubernamentales se convierten en aparatos de producción masiva de servicios.

---

<sup>7</sup> Michael M. Ricardo T. Mayer. Teoría de la Organización para la Administración Pública. F: C: E: México

<sup>8</sup> Cabrero, Mendoza Enrique. Estudio Introdutorio. "Gestión Pública, ¿La administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz? CIDE. México. Pág. 19.

Lo menciono ya que el INEA no ha cambiado mucho desde su creación, seguimos con la mentalidad de una administración pública tradicional del modelo Top-Down, dando por hecho que las políticas públicas son el "resultado de una voluntad unitaria y de un proceso de decisión lineal".<sup>9</sup> Siendo que no se puede continuar con este pensamiento en una sociedad tan cambiante y diversificada.

Es urgente adoptar los métodos y técnicas de alta dirección y administración pública de la nueva gestión pública. En donde se rescate como nuevo enfoque la calidad y no cantidad, signo y consigna de la administración tradicional. "Calidad institucional que reivindica y restablece como criterios de la acción gubernativa y administrativa. Los principios de la legalidad, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas y participación ciudadana".<sup>10</sup>

Es la calidad la que tenemos que perseguir en el Instituto, para obtener los resultados deseados e implementar el modelo de conflicto-negociación que más adelante desarrollaremos.

En la implementación del MEVyT (2001) se tuvieron serios problemas con los recursos financieros y materiales, no llegando en tiempo y forma a las Coordinaciones de Zona por ejemplo:

- Se repartió el material didáctico sin el formato y recibo de los cuales nos hablaron en la capacitación.
- Retraso de material de acreditación para la aplicación de las Evaluaciones Diagnósticas.
- Material incompleto, no existían todos los títulos de los módulos, se repartieron los que habían y no los de interés para el adulto.

---

<sup>9</sup> Morata, Francese . Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales. Ariel. Barcelona, España. Pág. 162.

<sup>10</sup> Aguilar, Luis. Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del S. XXI. Revista enlace N° 51. Enero-Marzo. México 2001. Pág. 13.

Sin embargo a nivel Federal ya se contaban con estos recursos los cuales se liberaron a los Estados y es a nivel Estatal que se fueron deteniendo de Unidades a Unidades, problemas de relaciones intergubernamentales, falta de cooperación y colaboración con el ejecutor y vías de comunicación y retroalimentación de la implementación.

Sin embargo, la evaluación es "la recolección, análisis e interpretación sistemática de información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida".<sup>11</sup>

Por lo mismo, la evaluación consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción.

Desde la perspectiva de la gerencia pública, la información suministrada por la evaluación es utilizada principalmente para aprender de los errores, corregir la implementación de los programas y, eventualmente, para hacer efectivas las responsabilidades funcionarias del caso.

Desde la perspectiva de los decisores superiores, dicha información sirve para fijar los parámetros de la política correspondiente y para tomar las decisiones sobre su continuación, corrección o suspensión, además de hacer efectiva la responsabilidad de los gerentes que han manejado.

Es importante no sólo evaluar la obtención de las metas o el cumplimiento del programa, sino los mecanismos a través de los cuales se logran los objetivos. Este método consiste en monitorear las actividades y procedimientos del programa describiendo los procesos reales que tienen lugar.

---

<sup>11</sup> Ibid. Pág. 149.

Y para los programas que ya se encuentran en operación esta evaluación sirve necesidades de la gerencia al proveer información sobre la cobertura del programa y sus procesos.

Los resultados de esta evaluación se pueden usar por la gerencia para mantener o cambiar: las actividades o el procedimiento del programa; los objetivos del mismo, y los indicadores de desempeño que se han estado utilizando.

### **III.4 Evaluación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo**

La evaluación de políticas y programas sociales adquiere gran importancia dada la escasez de recursos con que cuentan los gobiernos y las agudas necesidades básicas de los sectores populares y de los grupos más desfavorecidos. Por lo que se hace indispensable administrar éstos recursos para los programas sociales con el máximo de eficiencia asegurando un alto grado de efectividad.

Retomando a Sulbrandt<sup>12</sup>, la gran mayoría de las políticas y programas sociales, sobre todo los masivos no reciben ninguna evaluación. No tienen un regulador que señale que las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse en forma más eficiente, o en que momento han dejado de ser productivas, o bajo que circunstancia han dejado de ser productivas, o bajo que circunstancia los recursos utilizados deben ser desplazados a otras actividades.

En sí la Evaluación es todo un mito, en la administración pública tradicional, por ejemplo: los burócratas creen que la participación de los empleados, el desarrollo personal y la alta moral están en conflicto con los estudios de eficiencia y eficacia.

---

<sup>12</sup> Sulbrandt, José. Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público, Bernardo Kliksberg de ¿Como enfrentar la pobreza? Caracas 1992. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Pág. 147.

Consideran a la evaluación por productos y resultados como el procedimiento obligado para la estimación del valor de cualquier actividad deliberada, es decir, la evaluación consiste en comparar las metas y objetivos con los resultados ò rendir informes en donde señalan los logros de la política o del programa y las dificultades que debieron superarse durante su ejecución, comparando metas alcanzadas con metas esperadas.

Sin embargo, la evaluación es "la recolección, análisis e interpretación sistemática de información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida".<sup>13</sup>

También la evaluación consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción. Desde la perspectiva de la gerencia pública, la información suministrada por la evaluación es utilizada principalmente para aprender de los errores, corregir la implementación de los programas y, eventualmente, para hacer efectivas las responsabilidades funcionarias del caso.

Desde la perspectiva de los decisores superiores, dicha información sirve para fijar los parámetros de la política correspondiente y para tomar las decisiones sobre su continuación, corrección o suspensión, además de hacer efectiva la responsabilidad de los gerentes que han manejado.

Es importante no sólo evaluar la obtención de las metas o el cumplimiento del programa, sino los mecanismos a través de los cuales se logran los objetivos. Este método consiste en monitorear las actividades y procedimientos del programa describiendo los procesos reales que tienen lugar.

---

<sup>13</sup> *ibid.* Pág. 149

Y para los programas que ya se encuentran en operación esta evaluación sirve necesidades de la gerencia al proveer información sobre la cobertura del programa y sus procesos.

Los resultados de esta evaluación se pueden usar por la gerencia para mantener o cambiar las actividades ó el procedimiento del programa, los objetivos del mismo, y los indicadores de desempeño que se han estado utilizando.

### **III.4.1 Etapas de la Evaluación de Procesos de una Política Pública**

Retomaremos el planteamiento que hace Sulbrandt, de la evaluación de procesos para clarificar las fallas que tuvo el MEVyT en su ejecución.

La evaluación de procesos consta de las siguientes etapas:

1. "Especificar la secuencia de pasos y las relaciones causales que se supone conducen de los insumos de los programas a los productos del mismo, indicando los procesos a través de los cuales se obtiene el resultado.
2. Determinar la información que permitirá darle seguimiento al programa y realizar el procedimiento técnico de la misma.
3. Analizar la efectividad de los componentes del programa en la obtención de metas y señalar los posibles enfoques del programa en la obtención de metas y señalar los posibles enfoques alternativos para su mejor implementación.
4. Aplicar los resultados de la investigación<sup>14n</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibid. Pág. 160

La primera etapa para llevar adelante una evaluación de procesos consiste en la construcción de un modelo operativo del programa.

Se trata de desarrollar una descripción concisa que: a) capte bien sus objetivos y principales actividades del programa, tal como han sido definidos por los directivos responsables y por la documentación oficial que exista al respecto; b) especifique los procesos a través de los cuales se supone que se obtendrán los productos esperados, y c) presente de manera clara la lógica de los supuestos causales que vinculan los insumos, de acuerdo con las actividades que se realicen, con los productos del programa". (Sulbrandt; 1992; 160).

En la segunda etapa se desarrolla un sistema de información que permite efectuar el monitoreo. Un elemento clave para que una evaluación de procesos sea útil es que se produzca un acuerdo entre los directivos y los evaluadores respecto de los eventos que serán monitoreados, los datos necesarios para esa tarea, las medidas que serán utilizadas y los usos que se dará a la información que se recolecte.

Será necesario determinar las fuentes de los datos. Éstas pueden ser los propios registros ya existentes de la organización, pero en la mayoría de los casos se requiere diseñar un nuevo sistema de información pues los registros normales no contemplan los ítems más importantes de la información requerida. También es posible que los datos puedan ser recolectados a través de encuestas especiales o

visitas periódicas a los sitios donde se implementa el programa y, por lo tanto, la fuente sean los encargados de la ejecución.

La última etapa en la evaluación de procesos es la obtención de una respuesta adecuada por parte de la gerencia. La utilidad y la ventaja de la evaluación de procesos reside en que es capaz de proporcionar tempranamente información acerca de los problemas o desvíos en la ejecución del programa y de la manera en que la obtención de metas es afectada.

Partiendo de éste planteamiento, la evaluación de procesos en la implementación del MEVyT sólo se dió a nivel cúpula y cuando se aterriza en las comunidades no se crearon los mecanismos de comunicación y retroalimentación, son cuatro años que llevamos de éste modelo y hasta la fecha no se ha evaluado en la pertinencia, calidad e impacto de la población. Algunas de las causas pueden ser que:

La evaluación se hace a nivel federal, tomando como muestra sólo algunas regiones, se tendría que dar la libertad a los administradores locales que hagan su propia evaluación, debido a que no todas las comunidades son iguales, ya sea por ubicación, tamaño o la situación especial de cada comunidad. Lo más importante que se tomen en cuenta los resultados que arroja cada región, para enmendar errores y procesos.

Considerar que los datos de tipo cuantitativo no son determinantes para captar los procesos y actividades del programa, ni las necesidades, intereses y valores de los distintos actores involucrados.

Otro aspecto a resaltar es la evaluación, considerada como un mecanismo de control lo cual genera desconfianza entre los empleados públicos, y estos no cooperan en la recolección de datos, falseando información y perdiendo objetividad la evaluación. Desafortunadamente tanto los gerentes como los empleados públicos utilizan la evaluación como un medio de castigo y control.

El primer paso que debemos dar, es cambiar ésta mentalidad, concientizar y capacitar a nuestro personal, es el caso de la Coordinación de Zona Naucalpan y en general a todo el Instituto.

### III.4.2 Evaluación por Indicadores

La evaluación de políticas y programas tiene gran cantidad de usos y usuarios. Veamos en primer término que es un indicador, para posteriormente plantear la evaluación del MEVyT del periodo 2002-2003 en Naucalpan de Juárez.

Un indicador corresponde a una información breve que nos señala aspectos significativos de la gestión. El indicador corresponde a un esquema de seguimiento o juicio en donde se establecen criterios diversos, para acortar los múltiples hechos o efectos que las distintas acciones derivadas de una decisión puedan generar.

Siguiendo con el planteamiento de A. Medina y J. Mejía "El indicador aparece, como un instrumento cuya aplicación nos muestra las tendencias y desviaciones favorables o desfavorables, de una actividad sujeta a distintas influencias tanto externas al centro de responsabilidad, como al interior del mismo) generadas en relación a una unidad de medida o valor referencial, estas medidas o valores deberán satisfacer varios requisitos como son:

El uso de escalas de medición o referencias, la determinación de los periodos de significación en los cambios reportados, la confiabilidad, la veracidad, entre otros elementos"<sup>15</sup>.

Así los indicadores permitirán dar control y seguimiento al grado de avance de los objetivos de los distintos centros de responsabilidad.

En un sistema de tipo programático-presupuestal. La determinación de indicadores permitirá identificar tanto en el grado de avance en el cumplimiento de las metas, como lo adecuado e inadecuado del ejercicio presupuestario, como es el caso del INEA.

---

<sup>15</sup> A. Medina y J. Mejía. El Control en la Implantación de las Políticas Públicas. Plaza y Valdés. México, 1993. Citado por Ricardo Uvalle. Política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. F. C. E.; México, 1998 Pág 154

Podemos decir que operacionalmente, el indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta.

Es importante considerar a los indicadores como una herramienta de ayuda a la toma de decisiones y no caer en el error de considerar al indicador como resultado mismo, como es el caso de la Institución en cuestión.

Los indicadores pueden tener varias orientaciones. Existen indicadores sobre los objetivos, los medios y los resultados, igualmente hay indicadores mayormente orientados al seguimiento, al diagnóstico o a la evaluación. El criterio de mayor presencia en los indicadores de seguimiento y de evaluación es de eficacia.

Retomando a Uvalle, nos dice que la base para la clasificación de los indicadores considera los siguientes elementos:

- Los medios y los recursos
- Los resultados o productos
- Los usuarios o clientes y
- El contexto

A continuación mencionaremos sólo algunos tipos de indicadores que menciona Uvalle<sup>16</sup>:

Indicadores de productividad.- Corresponde a un incremento en la capacidad de atención o generación de resultados. Existen varias definiciones de productividad, una muy general, establece que la productividad es una relación entre los bienes o servicios producidos y los insumos requeridos en un periodo determinado.

---

<sup>16</sup> Uvalle Ricardo. Política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. F: C: E: México, 1998. Pág.159.

Dentro de los indicadores de resultados o satisfacción a usuarios se encuentran los de eficacia, eficiencia y de calidad del servicio o producto.

Indicadores de Eficacia.- Corresponde a un registro sobre el alcance de objetivos o metas establecidas respecto a la actividad, La eficacia es la capacidad de lograr objetivos y metas programadas.

De estos indicadores se desprenden:

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| 1.- Eficacia de objetivos | $\frac{\text{Objetivos Alcanzados}}{\text{Objetivos planteados}}$ |
| 2.- Eficacia programática | $\frac{\text{Metas alcanzadas}}{\text{Metas programadas}}$        |
| 3.- Eficacia Presupuestal | $\frac{\text{Presupuesto ejercido}}{\text{Presupuesto asignado}}$ |

Indicadores de eficiencia.- Se refiere a un alcance de resultados, pero medidos con relación a los recursos disponibles o bien, el alcance de los objetivos con un mínimo de recursos utilizados. Eficiencia es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con un mínimo de recursos disponibles. Presupone la realización de una adecuada evaluación previa, certificando la congruencia en la definición de metas y la correcta presupuestación de los recursos.

Con estos indicadores se desprenden:

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| 1.- Eficiencia de objetivos | $\frac{\text{Objetivos logrados}}{\text{Objetivos utilizados}}$   |
| 2.-Eficiencia programática  | $\frac{\text{Eficacia programática} \text{ o' } \text{metas realizadas}}{\text{Eficacia presupuestal} \quad \text{presupuesto ejercido}}$ |

Indicadores de calidad del servicio o producto.- Aquí importa no sólo la generación del servicio o entrega del producto, también se requiere contar con indicadores de satisfacción de los usuarios o clientes, lo cual reconoce un cierto contenido de subjetividad. Medir el grado en que se ha detenido la satisfacción de aquellos a los que se busca servir o atender.

Los indicadores de resultados contextuales se dividen en cuatro: a) cobertura o penetración, b) de incidencia c) de Impacto y d) de Cambio contextual.

A) Indicadores de cobertura.- Reporta solo el grado en que se cubre el servicio o se reparten los servicios con respecto al conjunto de Instituciones que satisfacen o buscan satisfacer determinado servicio.

B) Indicadores de Incidencia.- Se refieren al impacto directo del programa o actividades de un determinado proyecto.

C) Indicadores de Impacto.- Corresponde a señalamientos de los efectos, no sólo directos que produce un programa o actividad. Incluso estos indicadores buscan recuperar los efectos ligados o cursados, producto de políticas o actividades públicas.

D) Indicadores de cambio contextual.- Estos indicadores corresponden al registro de los cambios surgidos en el tiempo del medio ambiente, donde se desarrollan las políticas o programas en cuestión. Es importante su registro debido a que para una evaluación integral es necesario analizar si se consideran los cambios, o si estos son de tal magnitud que anulan las acciones emprendidas para responder a los problemas sociales.

Después de esta breve descripción de los indicadores de gestión veamos como fue evaluado el MEVyT, en la Coordinación de Zona Naucalpan, durante el periodo 2001-2003.

Los indicadores utilizados fueron los Programáticos /Presupéstaes, Aplicando la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Logro trimestral / anual} \times 100}{\text{Meta trimestral /anual}}$$

Para el nivel inicial que corresponde a Alfabetización se toma en cuenta al educando atendido, con educando con nivel inicial concluido. Es decir, adultos atendidos con adultos alfabetizados

Nivel intermedio (primaria): Adultos atendidos en primaria con certificados obtenidos del nivel primaria.

Nivel avanzado (Secundaria): Adultos atendidos en secundaria con certificados obtenidos.

En lo referente a acreditación y certificación se evalúa módulos presentados con módulos acreditados.

A continuación se presenta una tabla con todas las variables que se evalúan y sobre todo al trabajo del Técnico Docente, no para señalar las desviaciones o enmendar errores sino como instrumento de control para presionarlo o amenazarlo con recorte de personal.

## INDICADORES OPERATIVOS Y DE SERVICIO

Nivel inicial -----  $\frac{\text{Educandos alfabetizados} \times 100}{\text{Educandos atendidos}}$

## INDICE DE CONCLUSIÓN

% de crecimiento de incorporación      Adulto incorporado primer trimestre. 03 X100-100  
% trimestre 03 y el primer trimestre 02      Adulto incorporado primer trimestre.02

% de crecimiento de alfabetizados      Adulto alfabetizado primer trimestre. 03X100  
1er. trimestre. 03 y el 1er. trimestre. 02      Adulto alfabetizado primer trimestre.02X100

Nivel intermedio y avanzado

Promedio de módulos acreditados      Total de módulos presentados  
Total de educandos atendidos

Promedio de módulos acreditados      Total de módulos acreditados  
Total de educandos atendidos

Eficacia en el proyecto      Certificados emitidos X100  
Adultos atendidos

Promedio de adultos atendidos por asesor  
Atención total (10-14, inicial intermedio y avanzado)  
Total de asesores registrados en el primer trimestre

Promedio de adultos alfabetizados  
Número de constancias + total de certificados emitidos por asesor  
Total de asesores registrados en el primer trimestre

El indicador de desempeño es aquel que se refiere al número de usuarios que concluyen nivel.

Indicador con el cual se evalúa al Técnico Docente en quién recae la tarea más importante, ejecutar este modelo en las comunidades, a quien se le señala como

bueno o malo dependiendo de los certificados que obtenga en la comunidad, sin ningún apoyo institucional sólo con su habilidad y aptitud de negociación y concertación y creatividad para lograr difundir los servicios educativos.

Se propone replantear la evaluación hacia el Técnico docente, rescatando los elementos cualitativos sumándose a los cuantitativos. A continuación se presentan dos cuadros de atención y certificación en Naucalpan obtenidos en el periodo 2001-2003.

**CUADRO 4**  
**LOGROS DE ATENCION 2001-2003 EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

LOGROS DE ATENCIÓN

AÑO	META	LOGRO	%
2001	8011	2538	31.68
2002	5945	3302	55.54
2003	5894	3998	67.83

Fuente: Elaboración propia

**CUADRO 5**  
**RESULTADOS DE CERTIFICACION 2001-2003 EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

RESULTADOS DE CERTIFICACIÓN EN NAUCALPAN

AÑO	META	LOGRO	%
2001	3600	2182	60.56
2002	2431	1059	43.56
2003	2350	1481	63.02

Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en el 2001, la meta programada fue muy alta con un logro muy bajo "aparente", porque comparado con el 2002 y 2003 se obtuvieron mayores resultados pero por el rezago de adultos del anterior modelo (SECAB). En el 2002 la meta bajó, pero el logro fue menor, debido a los obstáculos de la operación en la implementación del modelo.(Información adquirida de la Coordinación Regional Poniente del INEA en el Estado de México)

Ver anexos 6,7, 8, 9, 10, 11y 12 en donde nos muestran los logros de UCN´ s (Usuarios que Concluyen Nivel) por Coordinaciones de Zona así como exámenes solicitados, presentados y acreditados. También la aportación porcentual en relación a la meta y finalmente la meta de atención y el logro, con la meta de certificados y el logro por coordinaciones de zona.

Podríamos obtener mejores resultados si no hubiera tanto obstáculo en la implementación como un regulador que nos señale las desviaciones del programa y se mejorara las relaciones intergubernamentales.

### III.5 Las Relaciones Intergubernamentales

Las Relaciones Intergubernamentales, influyen en todas las etapas de las políticas públicas desde la hechura hasta la evaluación.

Entendemos por Relaciones Intergubernamentales según William Anderson "Un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación".<sup>17</sup>

Las Políticas Públicas unen lo que las constituciones dividen. En primer lugar: el número de unidades de gobierno involucradas en las Relaciones Intergubernamentales parece estar creciendo y si tomamos en cuenta el hecho de que dentro de cada una de ellas pueden estar implicados diversos segmentos organizativos funcionalmente especializados, el número total de conexiones puede resultar asombroso.

En segundo rasgo de las Relaciones Intergubernamentales es la importancia del elemento humano: Las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno.

Tercero, las relaciones entre empleados públicos suponen un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista Wright, opina que una de las preocupaciones centrales de los participantes en las Relaciones intergubernamentales es la de conseguir que los asuntos "salgan adelante" propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores.

---

<sup>17</sup> William Anderson. *Intergovernmental Relations in Review*. Universidad Minnesota Press. Minneapolis. 1960. Pág. 3 citado por Robert Agranoff en Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales.

El cuarto rasgo consiste en que cualquier tipo de empleado público es al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones, los actores implicados proceden no solo de los diferentes niveles territoriales, sino también de los distintos poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por último las Relaciones intergubernamentales se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas, Dell Wright entiende que esta dimensión hace referencia al conjunto de las intenciones y acciones (o no acciones) de los empleados públicos, así como a sus consecuencias, lo cual nos obliga a examinar las interacciones de los distintos actores.

"Es necesario dar cabida a procesos continuos de retroalimentación que permitan la superación de problemas a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas ya que no puede pasarse por alto la integralidad del proceso conectando estrechamente cada una de las fases y etapas."<sup>18</sup>

"Además de afrontar la escasez, los administradores deben hacer frente a la hoy reducida motivación de los trabajadores y el creciente escepticismo de los clientes. Los cambios sufridos por los formatos organizacionales y los estilos gerenciales no han avanzado al ritmo de los cambios ocurridos en la sociedad. Nuestros gerentes siguen siendo los mismos, educados con la vieja teoría de la administración se niegan al cambio y sobre todo a la actualización".<sup>19</sup>

Un factor fundamental que ha cambiado es el hecho que el crecimiento económico ya no puede financiar confiablemente los sueldos cada vez mayores de los funcionarios públicos.

---

<sup>18</sup>Moreno H. Pedro. Enfoques de política y Gobernabilidad. "La implementación: Talón de Aquiles en la elaboración de políticas sociales". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, ITAM Anáhuac. México 1999.

<sup>19</sup> B. Guy Peters. La política de la burocracia. La Administración Pública en los Años Noventa FCE. México. 1996. Pág. 521.

Cuando empiezan a reducirse los ingresos reales de los funcionarios públicos, como ha ocurrido en muchos países, es probable que también baje su entusiasmo. Además de las amenazas del recorte de personal.

"La escasez de los recursos públicos es otro factor determinante de las Relaciones Intergubernamentales, especialmente e un contexto de contención del gasto".<sup>20</sup>

El federalismo ha instaurado mecanismos de cooperación entre las diversas instituciones que posteriormente se han ido extendiendo a otros sistemas más o menos descentralizados.

### **III.6. Obstáculos en la Implementación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)**

Imposición de normas y reglamentos (Tow-Down) a las Coordinaciones de Zona, sin concensar con los actores, menospreciando la capacidad del personal administrativo y de campo:

- Mala distribución de los recursos fiscales, sin atender las necesidades reales de las coordinaciones de zona.
- Decisiones unilaterales, es decir se dictan políticas públicas estandarizadas y regionalizadas sin atender las particularidades de cada micro región.
- Falta de información sobre las realidades de cada micro región.
- Exceso de burocracia, creación de plazas sin ninguna funcionalidad.
- Falta de coordinación y comunicación con Oficinas Centrales, Delegaciones, Subdelegaciones, Coordinaciones de Zona y Técnicos Docentes.
- Duplicidad de funciones entre Jefaturas de Unidad.

---

<sup>20</sup>Morata Francisco. Políticas Públicas y Relaciones intergubernamentales. Edít. Ariel. Barcelona, España. 1998.

- Errónea calendarización de actividades.
- Falta de capacitación al personal administrativo, de campo y dirección.
- Incapacidad técnica, falta de experiencia y capacitación a nivel de Coordinaciones Regionales.
- Relaciones de poder inhiben la fluidez de recursos (compadrazgos, clientelismo político). Las políticas públicas encuentran generalmente oposición y resistencia al cambio por los intereses particulares de continuar con la tradición y mecanización del trabajo.
- Incapacidad de funcionarios: falta de perfiles administrativos.
- Falta de diagnósticos de zona y consultas populares a la ciudadanía.
- Modelo de gobierno Top-Down.
- Se impone un sólo modelo de política pública para todos los estados, sin considerar necesidades, diferencias poblacionales, costumbres. Los criterios en las políticas públicas son homogéneos para Estados y Municipios Heterogéneos.
- Centralización del Poder, ocultando la información. Subordinación de Unidades a Coordinación Regional, Subdelegación y Delegación.
- La Delegación no responde a los tiempos para la aplicación de los recursos, llegando estos fuera de tiempo.
- Las decisiones tomadas responden a intereses políticos, no a necesidades reales.
- Exceso de Normatividad y formatería.
- La heterogeneidad de las coordinaciones de zona y micro-regiones, impiden la aplicación uniforme de las políticas estatales.
- Incapacidad por parte de los directivos para gestionar nuevas fuentes de recursos para dar respuesta a las coordinaciones de zona.
- Falta de recursos humanos calificados ò capacitados en las coordinaciones de zona, regionales y estatales.
- No existe un servicio civil de carrera en la Delegación Estado de México.
- Las políticas federales y estatales se imponen mecánicamente sin dar oportunidad a su adaptación a la realidad local.

- Se trata de forzar la realidad para que se adapte a las políticas.
- Falta comunicación intergubernamental, no hay coordinación entre los niveles jerárquicos.
- Sistema de información ineficaz.
- Exceso de normatividad a cumplir: limita la eficacia de la administración en las coordinaciones de zona. Trámites muy intrincados: existen muchos requisitos técnicos innecesarios.
- Burocratismo a todos los niveles: federal, Estatal y Coordinaciones de Zona (Municipal).
- Contradicción entre políticas públicas federales y Estatales.
- Incongruencia de políticas federales hacia la coordinación de zona.
- Supeditación técnica y administrativa de la coordinación de zona respecto a la administración estatal.
- No delegan poder político ni económico a la coordinación de zona, que es la que enfrenta la demanda educativa de las comunidades.
- Las decisiones del coordinador de zona están sujetas a la autorización de la Delegación.
- Exigen resultados en la implementación de las políticas públicas sin importarles los medios que se utilicen para conseguirlos.

### **III.7 Impacto Social del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo**

"Por impacto se entiende la medida en que un proyecto, en función de sus objetivos, transforma alguna parcela de la realidad. Eso exige considerar explícitamente los efectos netos del proyecto para así eliminar los cambios derivados del contexto."<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Uvalle, Ricardo. Política pública y gobierno local. Pág.

El análisis de un impacto determina en que medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, que cambios ha producido en la población beneficiaria y cuales han sido sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

La evaluación de procesos y la de impacto se distinguen por el tipo de preguntas a las que responden, por las decisiones a las que afectan y por los potenciales usuarios de los sus resultados. "La evaluación de procesos mira hacia adelante para sugerir correcciones o adecuaciones, la de impacto, hacia atrás para apreciar si el proyecto funcionó y en que medida lo hizo".<sup>22</sup>

Proporciona información para decidir sobre la eventual continuación del proyecto o el diseño de otras similares y, permiten que se tomen decisiones de política. Bajo esta perspectiva de impacto social y concepto de calidad, analizaremos los datos que fueron recopilados en las localidades de:

San Mateo Nopala; Plan de Ayala; La Mancha I, II y III; Capulín Soledad; San Rafael Chamapa; Cuartos Izcalli; Minas Coyote; Minas Tecolote; Loma Colorada; por presentar mayor índice de rezago educativo, (Ver anexo 6), no sin antes mencionar que mi política pública se evaluó en el Municipio de Naucalpan, Estado de México durante el periodo 2001-2003:

- Mis actores políticos: El INEA (autoridad), las personas jóvenes y adultas, los asesores y técnicos docentes. De igual forma representan mis arenas de poder.
- Modelo de implementación Top-down.
- Escenario optimista.
- Política redistributiva.
- Obstáculo en la implementación en gran parte a las relaciones intergubernamentales.
- Visión de una administración tradicional

---

<sup>22</sup> Ibid. pág. 166

Debido a que aún no se ha concretado la descentralización del INEA para convertirse en Instituto Estatal de Educación de Adultos (IEEA); los recursos no llegan en tiempo y forma.

- Podemos decir que hay funcionalidad en esta política pública, también legitimidad entre la sociedad, el problema radica en la legalidad, la serie de normas y reglamentos que no permiten llegar los recursos en tiempo y forma.

Retomando mi objetivo general e hipótesis:

“Evaluar el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo bajo el enfoque de políticas públicas para identificar el impacto que ha tenido en la calidad de vida de las personas jóvenes y adultas y promover mejoras en la propuesta educativa”.

Hipótesis: El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo tiene un impacto y una proyección en la vida cotidiana de los jóvenes y adultos en el sentido de su seguridad, su proceso de autoaprendizaje, autoestima y trabajo.

Se recurrió a la entrevista aplicando un cuestionario que más adelante analizaremos, en una muestra de 100 personas de diferentes localidades del municipio de Naucalpan, Estado de México.

Los datos recopilados fueron los siguientes:

**CUADRO 6**  
**PORCENTAJE DE POBLACIÓN ENCUESTADA EN DIFERENTES LOCALIDADES DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

MUJERES	HOMBRES
64%	36%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, acuden más mujeres que hombres a los círculos de estudio.

**CUADRO 7**  
**PORCENTAJE DE EDUCANDOS POR GRUPO DE EDADES**

15-20 AÑOS	21-30 AÑOS	31-40 AÑOS	41-50 AÑOS	51-60 AÑOS	60 AÑOS O MÁS
58%	24%	9%	6%	3%	0%

Fuente: Elaboración propia

La atención del servicio se dá principalmente a jóvenes de entre 15 y 20 años de edad, le siguen los de 21 a 30, las personas adultas de 41 a 60 años de edad, que son mínimas, buscan el servicio por necesidades muy concretas (para que no las despidan de su trabajo o por que quieren realmente aprender).

Pregunta 1. ¿En que tiempo terminaste tu primaria o secundaria o en que tiempo consideras poder terminar?

**CUADRO 8**  
**CONCLUSIÓN DE NIVEL CON RESPECTO A UN PERIODO DE TIEMPO**

<b>UN AÑO O MÁS</b>	<b>UNO A TRES MESES</b>	<b>CUATRO A SEIS MESES</b>	<b>SIETE A ONCE MESES</b>
17%	16%	33%	34%

Fuente: Elaboración propia

La gran mayoría termina entre los 4 y 11 meses, enseguida los de un año o más y por último los de uno a tres meses.

Pregunta 2. Los módulos del MEVy T, ¿Fueron de tu interés?

**CUADRO 9**  
**INTERÉS POR LOS MÓDULOS**

<b>SI</b>	93%	Porque son temas útiles.
<b>NO</b>	7%	Por errores de impresión y ejemplos poco claros.

Fuente: Elaboración propia

Pregunta 3. Cuando inició sus estudios, ¿Estaba trabajando?

**CUADRO 10**  
**ESTUDIANTES SEGÚN ACTIVIDAD**

SI	68%	Por necesidad.
NO	32%	Porque son hijos de familia

Fuente: Elaboración propia

La gran mayoría trabaja por necesidad económica.

Pregunta 4. Al obtener su certificado, ¿pudo ascender de puesto en su trabajo o cambiar a otro mejor remunerado?

**CUADRO 11**  
**IMPORTANCIA DEL CERTIFICADO**

SI	48%	Porque ya tenía un documento que lo respaldaba.
NO	52%	Sólo permaneció en su empleo o no trabajan.

Fuente: Elaboración propia

Para el 48 % fué de gran ayuda contar con su certificado para no ser despedido de su empleo, y muy pocos ascendieron. El 38.4 % del 52 % restante sólo permanecieron en su empleo (no fueron despedidos) y otros no trabajan por ser hijos de familia.

Pregunta 5. ¿Considera que los conocimientos adquiridos le sirvan para toda la vida?

**CUADRO 12**  
**RELEVANCIA DE LOS CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS**

<b>SI</b>	<b>93%</b>	Porque son bases y herramientas para aprender más.
<b>NO</b>	<b>7%</b>	Siempre hay algo más que aprender.

Fuente: Elaboración propia

Al 93 % le servirán los conocimientos del MEVyT y al 7 % restante consideran que si pero que tienen algo más que aprender todavía.

Pregunta 6. ¿En que tiempo termina de contestar un módulo?

**CUADRO 13**  
**TIEMPO PROMEDIO EN CONTESTAR UN MODULO**

<b>Una semana</b>	<b>Dos semanas</b>	<b>Tres semanas</b>	<b>Cuatro semanas</b>
16%	17%	36%	31%

Fuente: Elaboración propia

El 67 % contesta un módulo de tres a cuatro semanas y el 33 % lo contesta entre una y dos semanas en promedio.

Pregunta 7. ¿Cómo es su relación con su familia, amigos y vecinos ahora que está estudiando o que ya terminó su Educación Básica?

**CUADRO 14**  
**IMPORTANCIA DE LA EDUCACION BASICA PARA LA SOCIALIZACION DE**  
**LOS ADULTOS**

<b>Mejor</b>	<b>Igual</b>	<b>Peor</b>
52%	48%	0%

Fuente: Elaboración propia

Podemos concluir que el 52% de los adultos mejoró su relación familiar, su relación amistosa con otras personas, mientras que el 48% restante siguió igual.

Pregunta 8. ¿Cómo considera al Modelo de Educación para la Vida y El Trabajo?

**CUADRO 15**  
**GRADO DE ACEPTACION DEL MEVYT**

<b>Excelente</b>	<b>Bueno</b>	<b>Regular</b>	<b>Malo</b>
15%	66%	19%	0%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, el Modelo de Educación para la Vida y El Trabajo es bueno, es aceptable para las personas jóvenes y adultas; el problema lo tenemos en las relaciones intergubernamentales, y la adopción del modelo de Tow-Down.

Y sobre todo la escasez real de los recursos que el INEA no tiene por falta de concertación y gestión ó por el bajo presupuesto asignado; así como la creciente

complejidad organizacional e inter-organizacional y la reducida motivación de los trabajadores, aunado a la falta de gerentes públicos actualizados, sin miedo al cambio enfrentándose a los viejos paradigmas con sensibilidad política y administrativa.

Para cubrir las metas asignadas a cada Coordinación de zona del INEA en el 2004, se describen a continuación las estrategias sugeridas por la Institución las cuáles quedaron a nivel descripción por falta de un seguimiento, control y evaluación de las mismas, y por falta de una planeación estratégica y elaborada por gerentes públicos.

#### Estrategias Operativas:

- Cubrir al 100% localidades de la cobertura de la Coordinación de Zona.
- Impulsar procesos de planeación participativa en la coordinación de zona.
- Revalorar el quehacer del Técnico Docente como promotor de la educación.
- Seguimiento y evaluación a plazas comunitarias.
- Reforzar las acciones de vinculación con el sector público, privado y social

#### Estrategias Administrativas:

- Involucrar al personal administrativo en el quehacer educativo.
- Dignificar a las coordinaciones de zona (mantenimiento).

#### Estrategias Pedagógicas:

- Sistematizar la práctica educativa de adultos con Técnicos docentes de alto rendimiento.
- Brindar a los técnicos docentes herramientas necesarias que les ayuden a desempeñar óptimamente su rol de capacitadores.
- Impartir un taller del eje de ciencias para asesores de punto de encuentro y plazas comunitarias
- Brindar capacitación y formación estratégica al personal institucional de todos los niveles
- Revisión de módulos contra exámenes y realizar mapas mentales
- Impartir cursos al personal de base para dar cumplimiento al rubro de capacitación de la cláusula 53 de las condiciones generales de trabajo.

Ver anexos 13,14 y 15. En éstos anexos observamos, que las estrategias son correctas, pero se olvida que la planeación estratégica se concentra más en las decisiones que en una extensiva documentación, análisis y pronósticos. Para que nuestra organización funcione los directivos deben cubrir el perfil del gerente público con:

- Orientación al cambio
- Sensibilidad política y administrativa
- Orientación a la flexibilidad
- Conocer escenarios y arenas políticas
- Orientación a la innovación y de liderazgo
- Experiencia profesional
- Elevada preparación académica
- Tendencia hacia la calidad
- Profundos valores éticos y
- Manejo de amplias relaciones interpersonales<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Bustamante, T. Lenin. Indicadores de Gestión. Cualidades personales del Gerente Contemporáneo (material de trabajo). Enero 2004.

## CONCLUSIONES

Primero aclaramos que en México no hay modelos puros porque:

No tenemos un Neoliberalismo que nos limite al máximo la intervención Estatal, que amplíe la participación privada en Educación. Tampoco tenemos un Keynesianismo puro y protector que no trata de dejar la educación a la iniciativa privada.

Nuestro gobierno trata de reestructurar su intervención estatal para superar los obstáculos estructurales que impiden el aumento de la productividad y la calidad de la educación en la reforma económica del Estado.

La educación de adultos no es un fenómeno que se encuentre aislado del entorno político y social, forma parte de la Reforma Social del Estado, de la agenda de Gobierno, es prácticamente una política pública y como tal debe ser tratada.

Las políticas de educación de adultos se consideran relevantes en la medida en que se convirtieron en una demanda de la Sociedad Mexicana desde el movimiento de 1910 y se institucionalizan en el Art. 3º Constitucional. Por lo que se convierten en una obligatoriedad que al mismo tiempo legitima su actuar político y social.

Debe reconocerse que lo que ha limitado la posibilidad de hacer de México un país justo y próspero es la profunda desigualdad social, la cual adquiere mayor relevancia al comenzar el siglo XXI, con cifras tan alarmantes del rezago educativo de 32.5 millones de jóvenes y adultos que no concluyeron su educación básica y que no son atendidos por el sistema escolarizado. Sin secundaria 14.9 millones, sin primaria 11.7 millones y 5.9 millones de analfabetas.

Hasta nuestros días no hemos disminuído el rezago educativo, lejos de erradicar o disminuir se ha incrementado considerablemente por ejemplo en los 80's teníamos 28 millones sin educación básica y en el 2000 32.5 millones sumándole cada año 150,000 personas al rezago educativo, cifras alarmantes para el gobierno y la sociedad.

Pese a éstas cifras aún no se tiene conciencia ni solidaridad social para llevar a cabo campañas masivas de alfabetización, pareciera que necesitamos una campaña coercitiva similar a la que implementó Jaime Torres Bodet, siendo secretario de Educación Pública durante el sexenio de Ávila Camacho, donde señala que: "toda persona que sepa leer tiene la obligación de enseñar a una que no sepa "

Considerando que el eje rector de la acción gubernamental en materia social es el desarrollo humano; como referente básico para el diseño de políticas públicas, y en ese marco la búsqueda de alternativas educativas para los sectores rezagados adquiere particular importancia.

El proceso de globalización, así como el crecimiento de la productividad y competencia obligan a desarrollar capacidades individuales y colectivas que permitan a las personas y a las comunidades insertarse positivamente en los procesos de cambio.

El mundo actual se caracteriza por la difusión y la apropiación de la tecnología en todos los ámbitos de la vida así como por la evolución de las prácticas laborales y ciudadanas que impone un extraordinario dinamismo a la sociedad y a la economía de cualquier país.

Por lo tanto, el Estado es el organizador y el medio para llevar a cabo las políticas de educación de adultos, las cuales serán revisadas y modernizadas de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social.

Le corresponde al INEA ser el medio para mejorar las condiciones de equidad de los adultos, orientando los esfuerzos de educación y capacitación hacia la población en condiciones de pobreza de los municipios más marginados para reducir las brechas de escolaridad y conocimiento.

Al igual que muchas otras políticas y programas, la educación para la vida y el trabajo, requiere ser atendida con mayor autonomía en la escala de lo estatal incluso de lo municipal.

El MEVyT es un modelo diversificado, flexible y abierto que responde a las necesidades de las personas jóvenes y adultas, retomando sus saberes y experiencias que han adquirido a lo largo de la vida.

El MEVyT tiene un impacto y una proyección en la vida cotidiana de los jóvenes y adultos en el sentido de su seguridad, proceso de aprendizaje, autoestima y trabajo, con muy buena aceptación en las comunidades. Así demuestran los resultados de la entrevista realizada a 100 personas, en donde las mujeres son las que sobresalen con el 64%:

- la población atendida fluctúa entre los 15 y los 30 años.
- El 93% opina que los conocimientos adquiridos en el MEVyT los benefició ya que:

El 48% ascendió u obtuvo un trabajo mejor remunerado.

El 52% mejoró sus relaciones humanas.

La educación para adultos a través del MEVyT es aceptado y reconocido por la sociedad, tiene una funcionalidad y legitimidad, el obstáculo se da en la legalidad (rigidez en normas y reglamentos) y liberación de recursos.

El 67% de los entrevistados termina la primaria y / o la secundaria entre 3 y 11 meses.

En cuanto a la cobertura del servicio en el 2001 fue de 2538, 3302 en el 2002 y 3998 adultos atendidos en el 2003.

Lo significativo de este trabajo no fue tanto el impacto social del MEVyT, tampoco la evaluación del programa, sino la implementación de éste en su fase de ejecución.

La revisión de la implementación nos muestra que no se tomaron las precauciones necesarias, ni los mecanismos de comunicación y retroalimentación para llevarla a cabo.

Desafortunadamente, las necesidades sociales son identificadas inadecuadamente por técnicas y procedimientos basadas en datos macro sociales y por expertos ajenos a la comunidad que finalmente no concuerdan con la realidad de cada región.

El peor obstáculo en ésta etapa de la política pública fueron las relaciones intergubernamentales, el modelo Tow-Down, viejos paradigmas ,miedo al cambio. Y la falta de una planeación estratégica.

Lo ideal es transformar al INEA en una organización eficaz, eficiente y con un fuerte arraigo de cultura de servicio. Concretar la descentralización del Instituto, dar apertura a la participación de todos sus trabajadores, figuras operativas y usuarios en la asignación de metas.

Capacitar a nuestros directivos en base al perfil del gerente público: orientación al cambio, sensibilidad política y administrativa, orientación a la flexibilidad, tendencia hacia la calidad, profundos valores éticos, conocer escenarios y arenas políticas, orientación a la innovación y al liderazgo, experiencia profesional, elevada preparación académica y manejo de amplias relaciones interpersonales.

En cuanto a la etapa de la Evaluación, sólo se hizo *a priori*, para posteriormente dejarse olvidada, y sólo se convirtió en un medio de control y sanción de personal como en la administración tradicional.

Es preciso estudiar y analizar las relaciones intergubernamentales del INEA, a pesar de los cambios organizacionales y gerenciales derivados de los hechos ocurridos en la sociedad, nuestros gerentes siguen siendo los mismos, educados con la vieja administración se resisten al cambio y sobre todo a la actualización. Si retomamos las nuevas orientaciones de la administración pública lograremos la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio.

- Por lo que se propone crear un mecanismo que nos permita la retroalimentación del MEVyT.
- Constituir en cada Coordinación de zona la academia de asesores ó consejo de asesores con la participación de uno o más adultos para analizar la problemática de la implementación en coordinación con la Unidad de Servicios educativos.
- Reuniones mensuales de balance operativo entre ellos.
- Nombrar un representante cada mes para que sea rotativo, quién participará en las reuniones de balance operativo de la coordinación de Zona.
- Reuniones trimestrales a nivel Coordinación Regional, Subdelegación y Delegación de éste consejo de asesores con la participación de un Técnico docente por Coordinación de Zona (éste será rotativo).
- Capacitación al personal administrativo sobre "actitud del servicio".
- Capacitación Técnica a Coordinadores de zona así como de sensibilización.
- Homogeneizar normatividades a nivel Federal, Estatal y Coordinación de zona haciéndola flexible en casos especiales.
- Mayor autonomía a las Coordinaciones de zona.
- Cancelar plazas de unidades que no cumplen con funciones sustantivas a nivel directivo.

- Las reuniones de balance operativo sean de evaluación de la política pública no un medio de control para señalar al peor empleado ó al mejor empleado del mes.
- Dignificar y Profesionalizar el trabajo del servidor público e;
- Inculcar una cultura de servicio.

Como pudimos observar, la presente investigación tomó un rumbo diferente al que se planteó en la hipótesis. Sin embargo fue sustancioso descubrir que existen nuevos elementos en la Administración Pública para analizar los programas sociales, tal es el caso de las políticas públicas de Harold Laswell, La Nueva Gestión Pública, Las Relaciones Intergubernamentales tan diferentes a la burocracia planteada en un principio con Max Weber , El perfil del Gerente Público, La Planeación Estratégica y tantos más elementos que en mi generación no se conocían.

Considero el trabajo como el punto de partida para la reflexión y análisis de las políticas de Educación de adultos.

## BIBLIOGRAFIA

Aguado López Eduardo. Desigualdad y Rezago Educativo. UNAM 1993.

B. Guy Peters. La política de la burocracia. FCE. México. 1999.

Bustamante, T. Lenin. Indicadores de Gestión. Cualidades personales del Gerente Contemporáneo (material de trabajo). Enero 2004.

Cabrero Mendoza Enrique. Estudio Introductorio Gestión Pública. ¿La Administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz? CIDE, México

Conde B: Carola. Las políticas de educación de adultos en México. 1975-1997 Material de Trabajo de seminario extracurricular.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México 2004.

Charles E. Lindblom. La Investigación Social para la Elaboración de Políticas. ¿Quién las necesita y para que? Revista de gestión política pública. Vol. II N° 2. México. Segundo semestre de 1994. CIDE.

Delgado Reynoso Juan Manuel. El Cambio Tecnológico en la Redefinición de las Funciones del Sistema Educativo Nacional. UPN Ajusco. México 1990. (Material de Trabajo)

Delors Jaques y otros. La Educación Encierra un Tesoro. Ediciones UNESCO y correo de la UNESCO. México 1997.

Farfán Guillermo. Capitalismo, Trabajo y Estado, Estado de Bienestar en el Capitalismo. Avanzado. La Crisis del Estado de Bienestar. México. Siglo XXI-UNAM

Gómez Granillo Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. De. Esfinge. México 1993.

Guevara González Iris. La Educación en México. Edit. Porrúa. México. 1998.

Harmon Michael M. y Mayer Richard T. Teoría de la Organización para la Administración Pública. FCE. México 2000.

INEA. Necesidades Educativas Básicas de los Adultos. Encuentro de Especialistas. Noviembre 1994.

INEA. Educación de Adultos, XV AÑOS Y MÁS.....México 1996.

Lichtensztejn, Samuel. De las Políticas de Estabilización a la Políticas de Ajuste. (Material de Trabajo) Pág. 21. Seminario extracurricular de políticas públicas para asuntos de gobierno. Enero de 2004.

Necesidades Educativas Básicas de los Adultos. Encuentro de Especialistas. INEA Noviembre México. 1994.

Monclus. Educación de Adultos. FCE. España. 1990.

Morata Francisco. Políticas Públicas y Relaciones intergubernamentales. Edit. Ariel. Barcelona, España. 1998.

Pedro H. Moreno. Enfoques de política y Gobernabilidad. "La implementación: Talón de Aquiles en la elaboración de políticas sociales". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, ITAM Anáhuac. México 1999.

Salinas Amescua Berta. Educación, Cultura y Procesos Sociales. Investigación de la CREFAL. Pátzcuaro 1995.

Suldrant José. Evaluación de Políticas y Programas Sociales masivos en el sector público. Bernardo Kliksberg. ¿Como enfrentar la Pobreza? CLAD: Caracas. 1992.

Tamayo Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas. Nueva Administración Pública. Madrid 1997.

Uvalle, Ricardo. Política pública y gobierno local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. FCE México. 1998.

Varios Autores. Historia de la Alfabetización y la Educación de Adultos. INEA- Colegio de México. 1ª Edición. México 1993.

William Anderson. Intergovernmental Relations in Review. Universidad Minnesota Press. Minneapolis 1960.

Yves Meny Jean Claude. Las políticas Públicas .Ariel. Barcelona . 1994.

## OTRAS FUENTES

Aguilar, Luis. Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del Siglo XXI. Revista Enlace. Nº 51. Enero-Marzo. México 2001.

Cepeda Islas, Susana. ¿Para barrer no se necesita leer?: Los trabajadores no calificados ante la educación; Tesis de Maestría; U. A. M., Xochimilco; México 2004.

Comunidad INEA, México .Junio. 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México. 2004.

Diccionario de Ciencias de la Educación. Edit. Santillana. México. 1983. Vol. II.

Diccionario de Pedagogía. Ezequiel Ander-Egg. Magisterio Río de la Plata. 2ª Edición. 1999.

Educación de Adultos. INEA-SEP. México .Julio 1993-Marzo 1994. Nos. 17, 18 y 19.

Bailleres Helguera, José Enrique. Trabajo proporcionado durante el seminario extracurricular de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Noviembre, 2003.

INEA. Necesidades Educativas Básicas de los Adultos. Encuentro de Especialistas. INEA Noviembre 1994.

"El Modelo Educativo para la Vida".Revista INEA. México .2001.

INEA. Puntos de Encuentro. Documento preliminar, Dirección de Operación. Subdirección de Estrategia de Operación. Delegación Estado de México. Abril 1998.

INEA: Organización de la Coordinación de Zona en la Nueva Estrategia de Operación. Subdirección de Estrategias de Operaciones. Delegación Estado de México. Mayo 1998.

Ley General de Educación. 12 de Junio de 2000.

Mendiola Hernández, Patricia. Educación de Adultos, XV años y más.....INEA-SEP. México.2000.

Moreno, Moreno, Prudencio. Neoliberalismo Económico y Reforma Educativa. Revista: Perfiles Educativos. N° 67. México 1995.

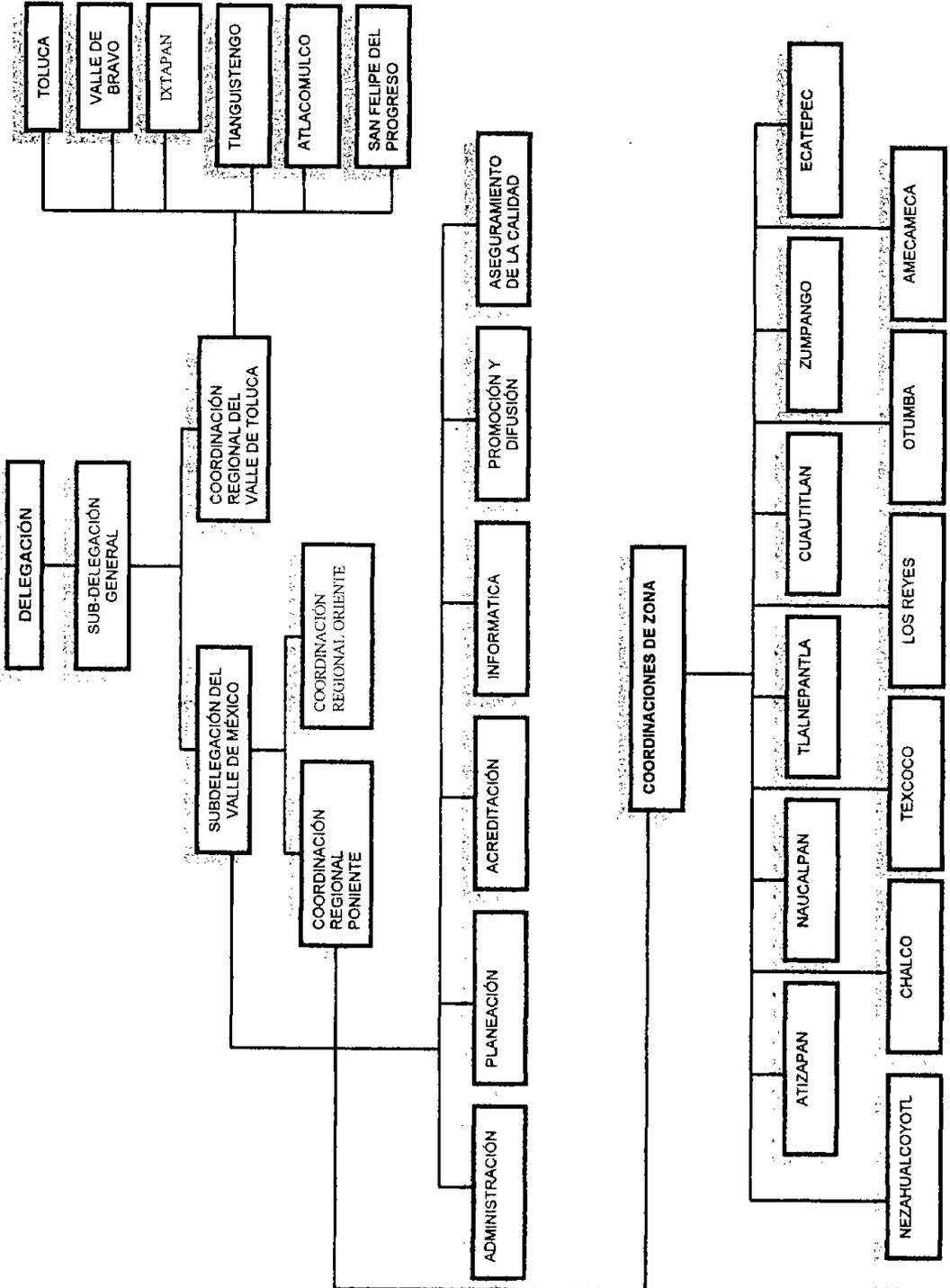
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Plan Nacional de Educación 2001-2006. Suplemento Tarea Educativa.

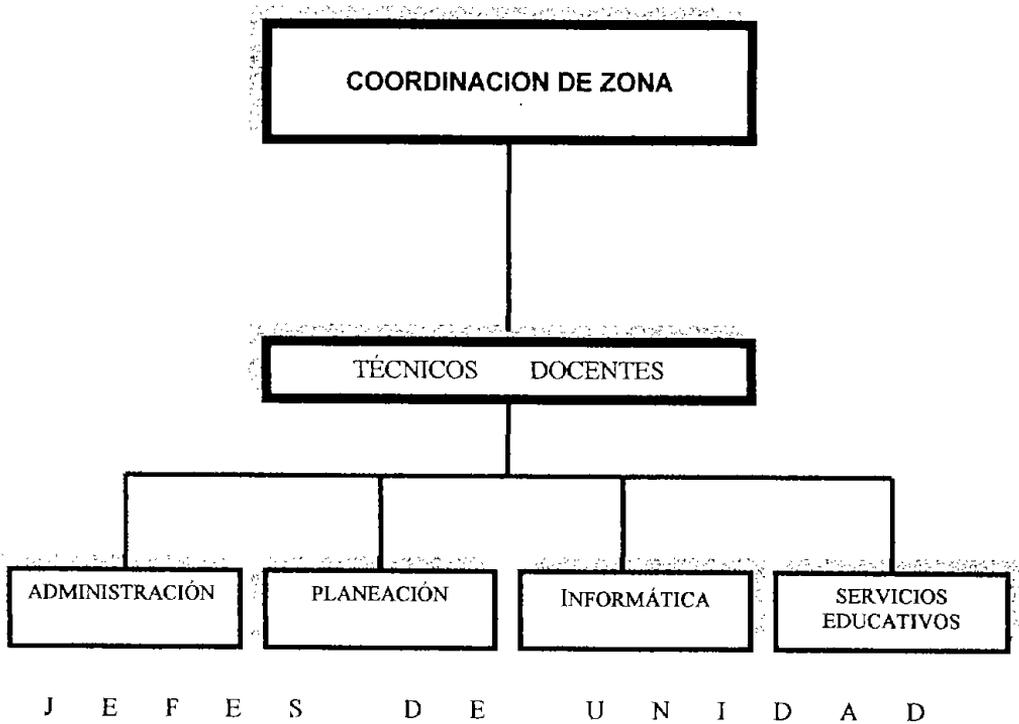
Separata. Declaración de Hamburgo sobre aprendizaje Adulto. Punto 4. Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas.

Uvalle, Ricardo. La Nueva Racionalidad del Estado Mexicano. Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado? CNCPAP, México Año 2 N° 3 Julio 1990.

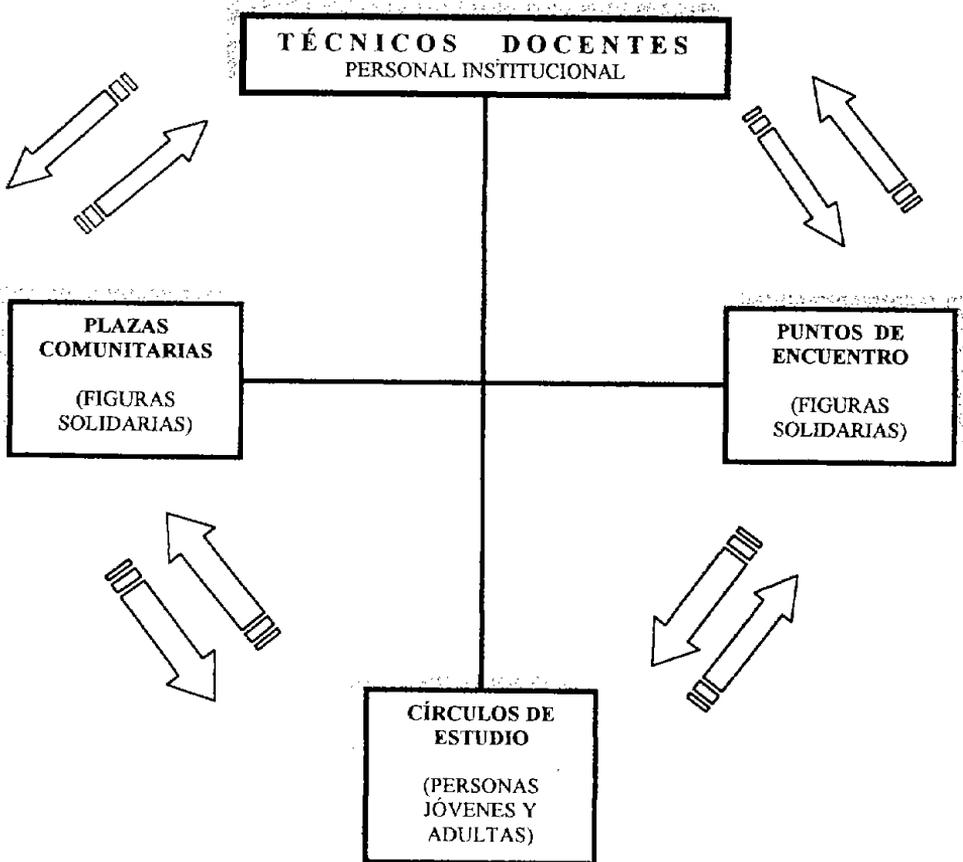
ORGANIGRAMA DE LA DELEGACION DEL INEA EN EL ESTADO DE MEXICO



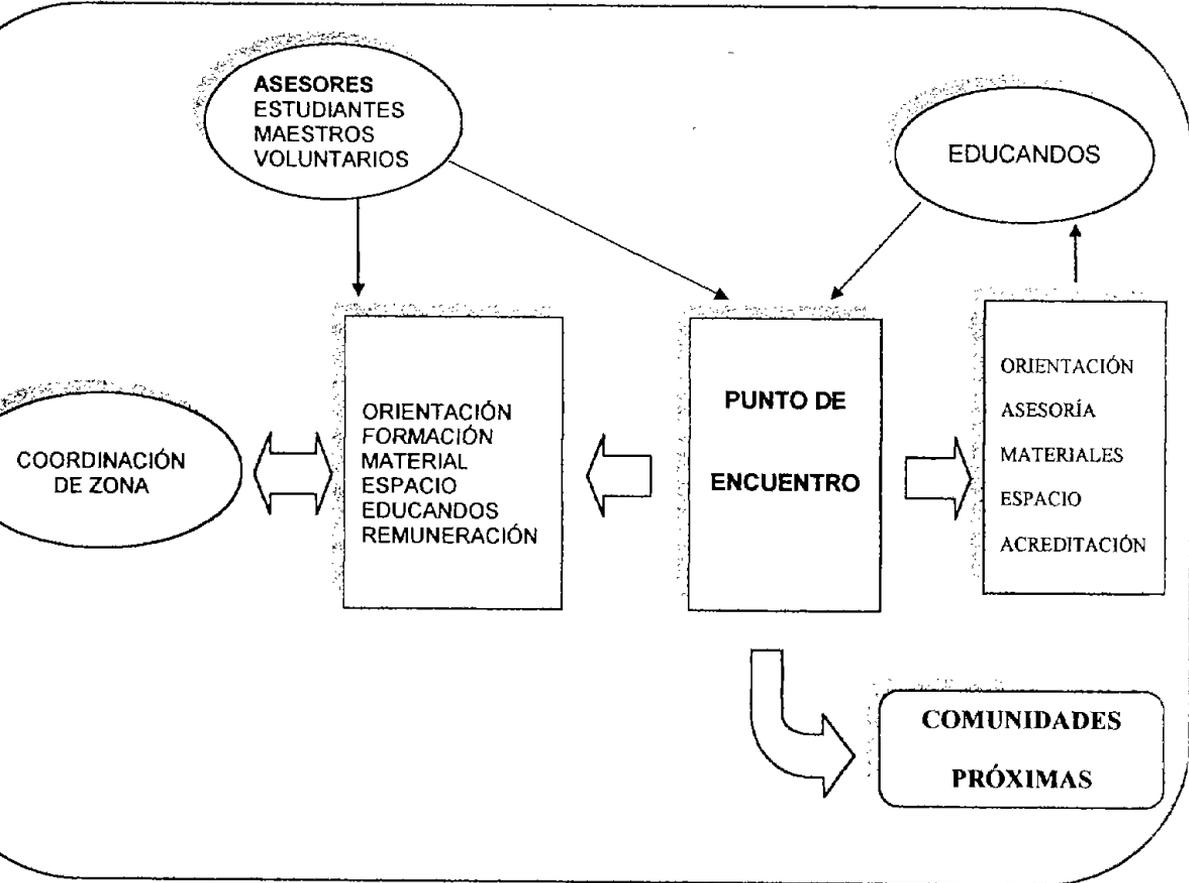
ORGANIGRAMA DE UNA COORDINACIÓN DE ZONA DEL INEA



**ORGANIZACIÓN INTERNA ENTRE EL PERSONAL INSTITUCIONAL, FIGURAS SOLIDARIAS Y LAS PERSONAS JÓVENES ADULTAS**

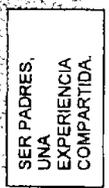
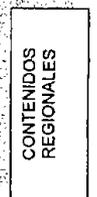
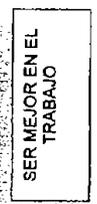
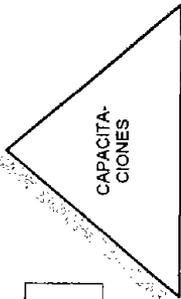
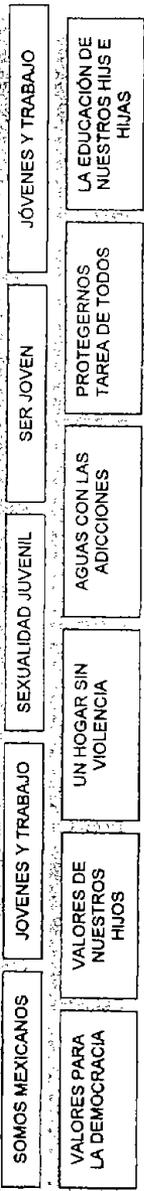


ESQUEMA DE OPERACION DE UN PUNTO DE ENCUENTRO



# ANEXO 5 ORGANIZACION CURRICULAR DEL MODELO DE EDUCACIÓN PARA LA VIDA Y EL TRABAJO (MEVyT)

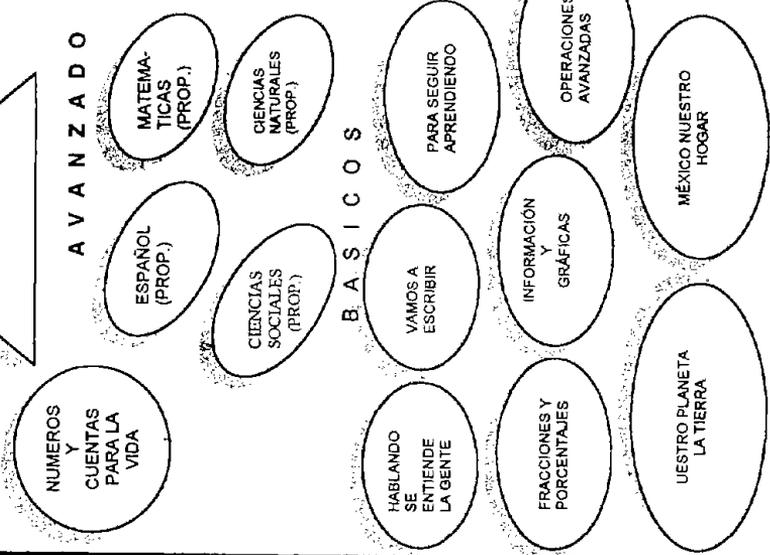
M O D U L O S   D I V E R S I F I C A D O S



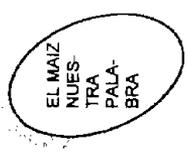
I N T E R M E D I O



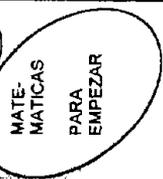
A V A N Z A D O



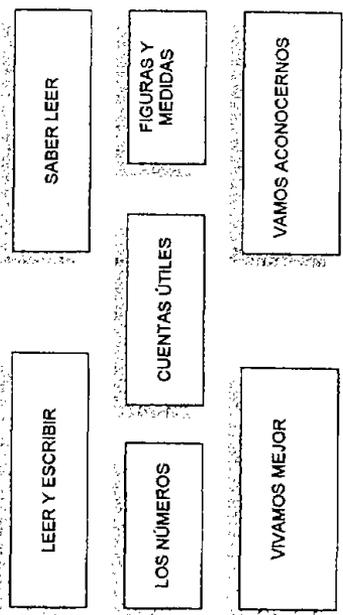
I N I C I A L



I N I C I A L

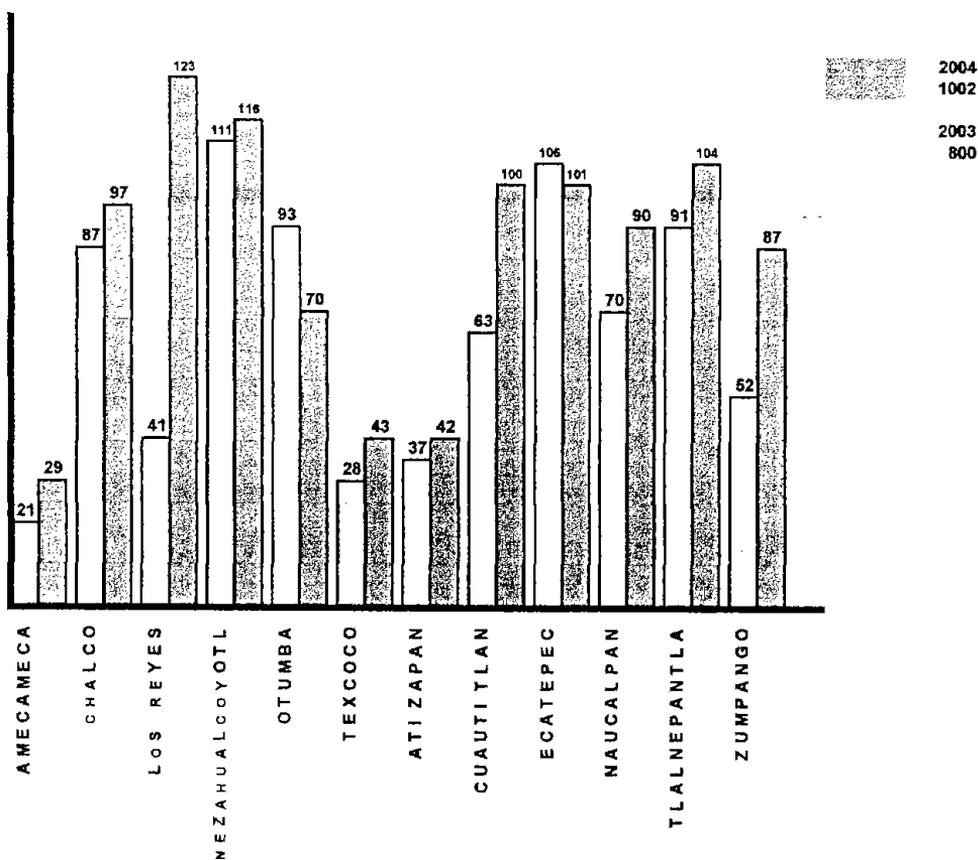


M O D U L O S



AVANCE UCN'S 2004 CON RESPECTO A ENERO 2003

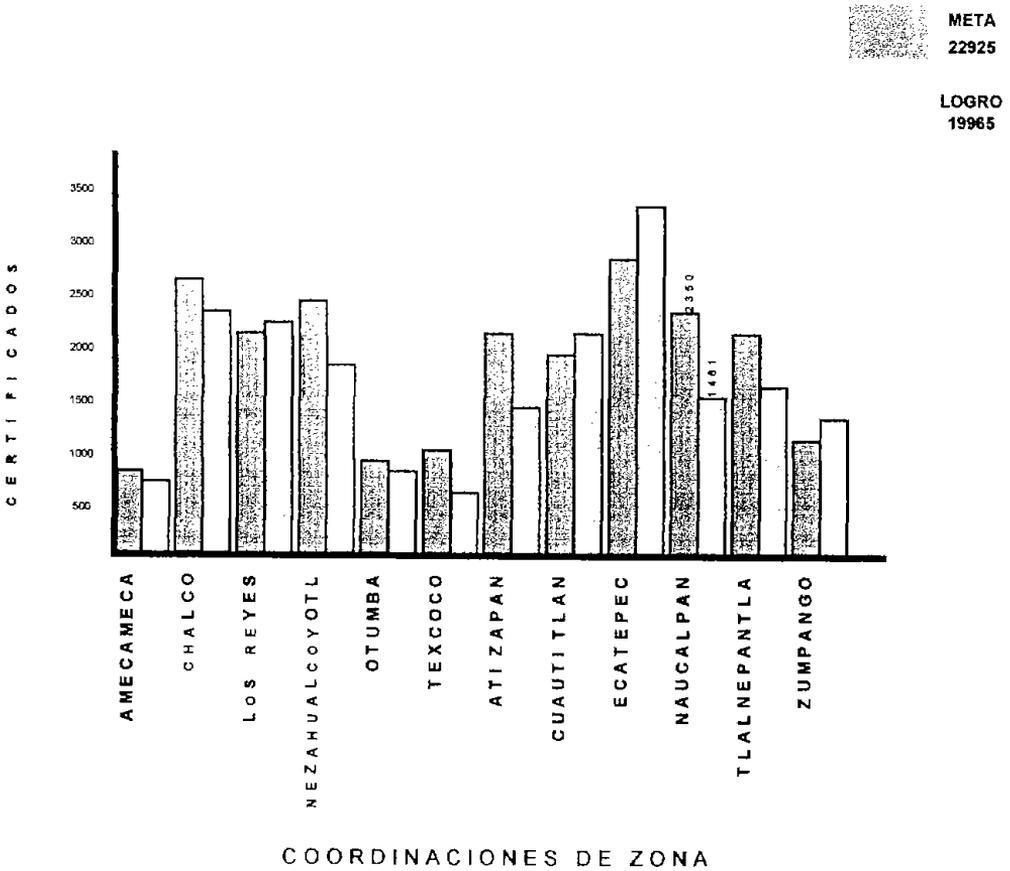
C E R T I F I C A D O S



COORDINACIONES DE ZONA

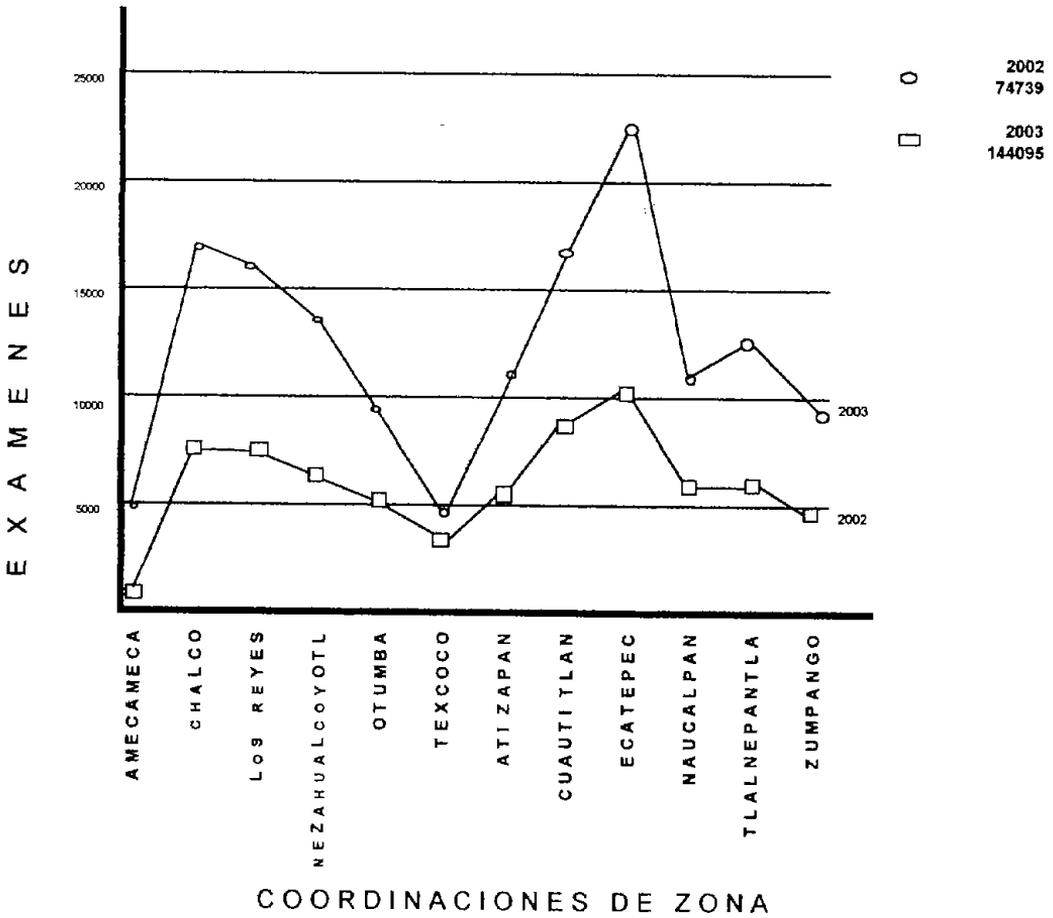
# ANEXO 7

## META Y LOGRO EN EL VALLE DE MÉXICO 2003

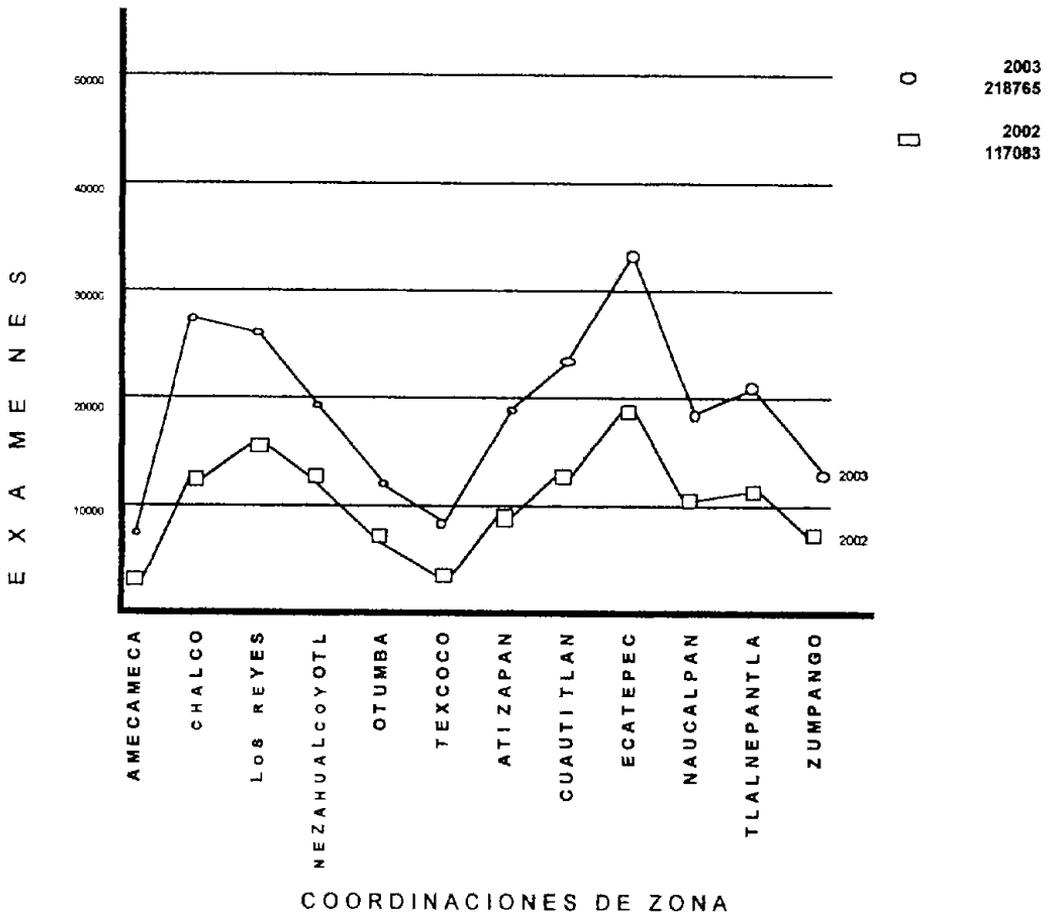


ANEXO 8

COMPARATIVO EXAMENES ACREDITADOS 2002/2003

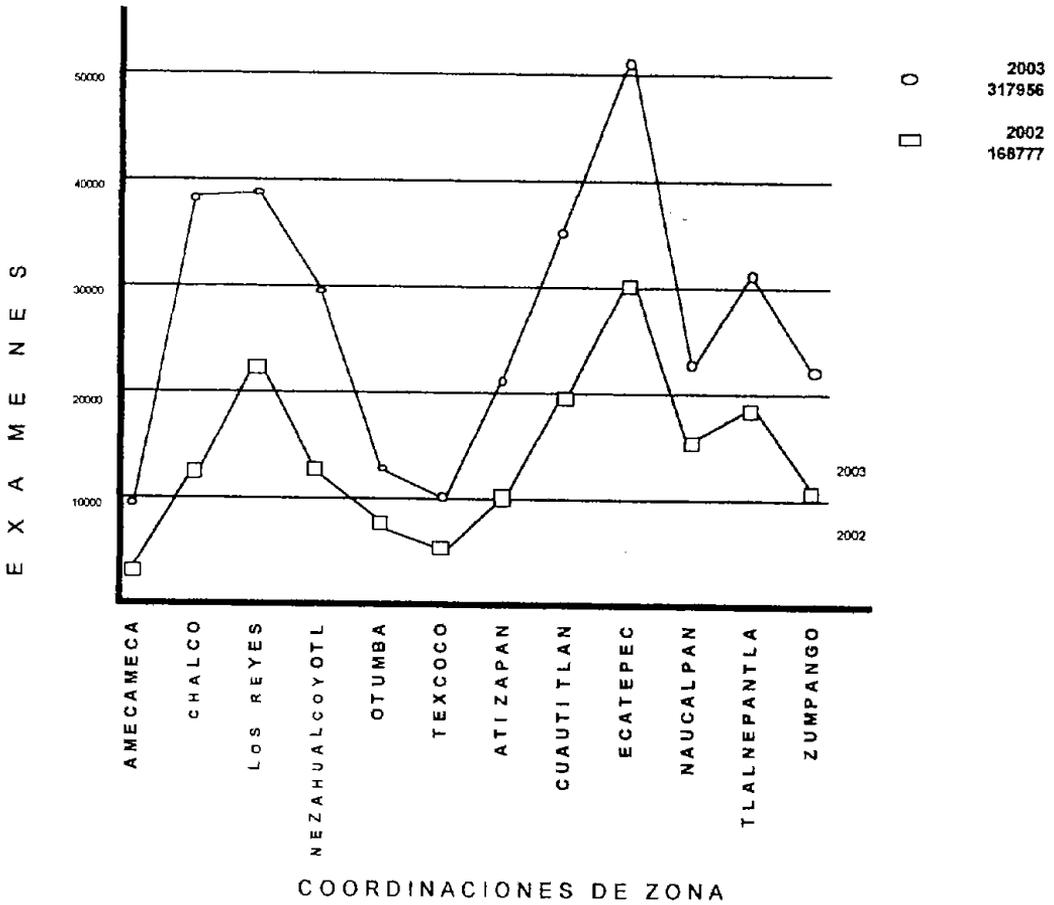


COMPARATIVO EXAMENES PRESENTADOS 2002 / 2003



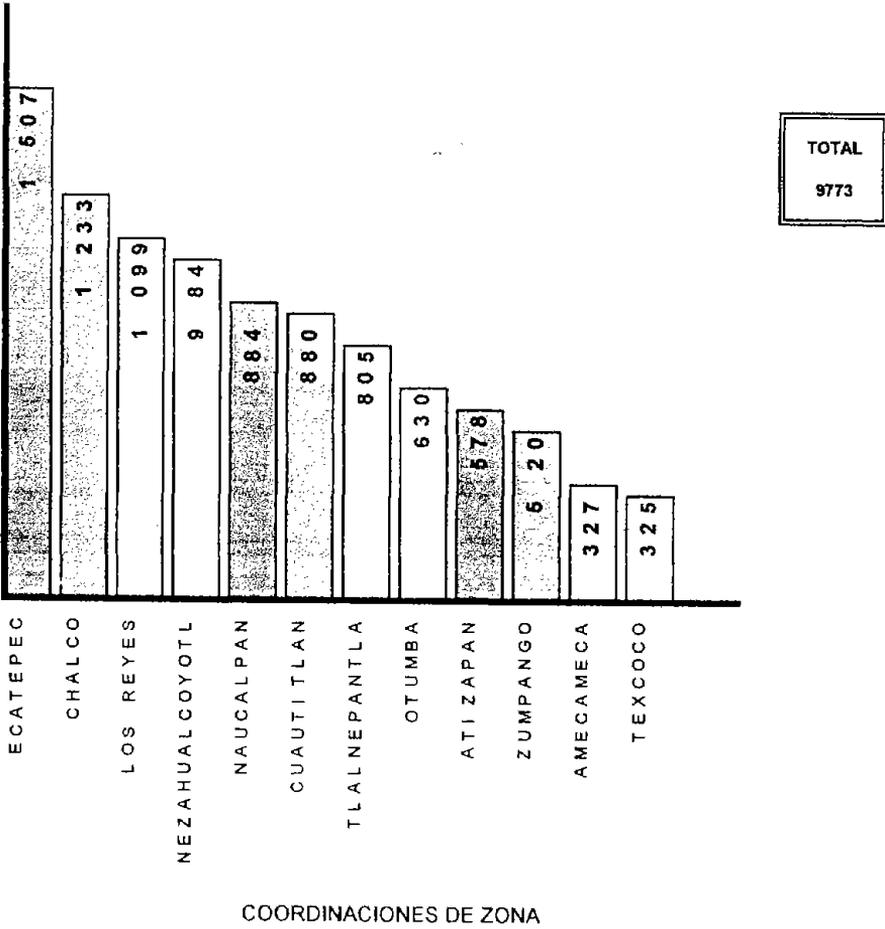
ANEXO 10

COMPARATIVO EXAMENES SOLICITADOS 2002 / 2003



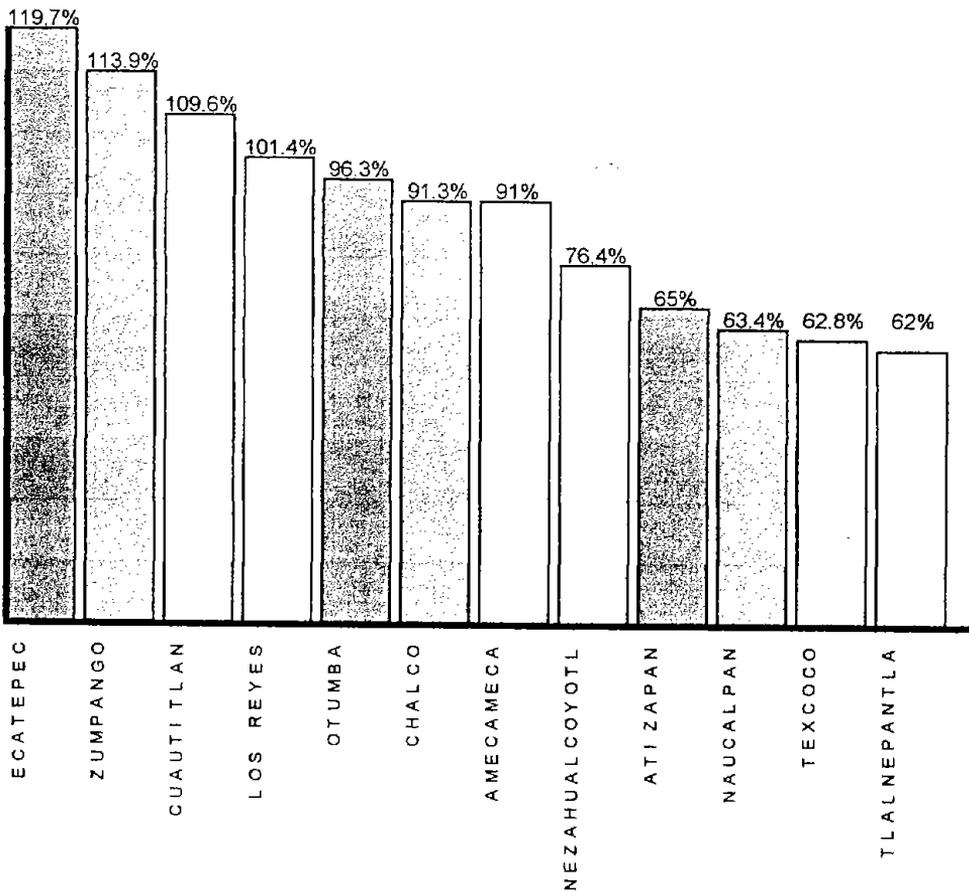
LOGRO DE UCN'S POR COORDINACION DE ZONA 2002  
 APORTACION CUANTITATIVA

C E R T I F I C A D O S



## ANEXO 12

### APORTACION PORCENTUAL EN RELACION A LA META



COORDINACIONES DE ZONA

## ESTRATEGIAS GENERALES 2004 (OPERATIVAS)

¿QUE HACER?	¿COMO HACERLO?	RESULTADO ESPERADO
1. Cubrir al 100% localidades de la cobertura de la Coordinación de Zona.	Consolidando el proyecto de desmicro-regionalización en las áreas de operación.	Eficientar los servicios de educación para jóvenes y adultos.
2. Impulsar procesos de planeación participativa en Coordinaciones de Zona.	En reuniones regionales que permitan el intercambio de experiencias.	Acortar la brecha de desequilibrio cuantitativo.
3. Revalorar el quehacer del Técnico Docente como promotor de la Educación.	A través de la sistematización de sus experiencias educativas. Publicar experiencias exitosas en la "Revista Comunidad INEA".	Coordinaciones detonadoras del desarrollo educativo.
4. Seguimiento y evaluación a Plazas Comunitarias.	Reuniones trimestrales con promotores y apoyos técnicos.	Mayor participación de la comunidad en la educación de adultos.
5. Reforzar las acciones de vinculación con el sector público, privado y social.	A través de seguimiento a los convenios vigentes y firma de nuevos en el 2004.	Entrega de Certificaciones CONEVYT.

## ESTRATEGIAS GENERALES 2004 (ADMINISTRATIVAS)

¿QUE HACER?	¿COMO HACERLO?	RESULTADO ESPERADO
1. Involucrar al personal administrativo en el quehacer educativo.	Propiciando la participación del personal de la Coordinación de Zona en análisis y decisiones.	Ambiente cordial y saludable en la propia Coordinación de Zona.
2. Dignificar a las Coordinaciones de Zona (Mantenimiento).	Buscando los recursos necesarios incluyendo a la Delegación.	Espacios iluminados con distribución inteligente y empleados motivados.

## ESTRATEGIAS GENERALES 2004 (PEDAGOGICAS)

¿QUE HACER?	¿COMO HACERLO?	RESULTADO ESPERADO
1. Sistematizar la práctica educativa de adultos con <i>Técnicos Docentes de alto</i> rendimiento.	Reunión en el Valle de México en donde los <i>Técnicos Docentes</i> aporten los elementos operativos, administrativos y pedagógicos, que les han permitido ser exitosos en su ámbito laboral.	Lograr herramientas operativas, pedagógicas y administrativas, para facilitar el desempeño laboral del <i>Técnico Docente</i> .
2. Brindar a los <i>Técnicos Docentes</i> herramientas necesarias que les ayuden a desempeñar óptimamente su rol de capacitadores.	Capacitar a <i>Técnicos Docentes</i> sobre elementos básicos de: * Capacitación * Cartas descriptivas * Elaboración y uso de material didáctico en dos reuniones regionales.	La profesionalización de los <i>Técnicos Docentes</i> como capacitadores.  Mejorar la calidad de servicio.
3. Impartir un taller del eje de ciencias, para asesores de puntos de encuentro y plazas comunitarias.	Formar un grupo de asesores dispuestos a compartir su experiencia y diseñar en conjunto con la unidad de servicios educativos el taller.	Eleva la calidad educativa tanto de asesores como a educandos.
4. Brindar capacitación y formación estratégica al personal institucional de todos los niveles.	Concertar con instituciones educativas, cursos de temas que contribuyan a optimizar el desarrollo de las actividades.	Capacitación diversa y constante durante éste año, en espacios y condiciones adecuadas a los cursos impartidos.
5. Revisión de Módulos contra exámenes y realizar mapas mentales.	Corroborar que los contenidos modulares tengan congruencia con las preguntas del examen.  Realizar mapas mentales por módulo, que faciliten al asesor, preparar sus asesorías.	Dotar a todos los asesores vinculados y de nuevo ingreso de éste material, que facilitará la tarea del asesor.

## ESTRATEGIAS GENERALES 2004 (PEDAGOGICAS)

¿QUE HACER?	¿COMO HACERLO?	RESULTADO ESPERADO
<p>6. Impartir cursos al personal de base para dar cumplimiento al rubro de capacitación de la cláusula 53 de las condiciones generales de trabajo.</p>	<p>Diseño y elaboración de cursos por personal de servicios educativos del Valle de México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ser persona</li> <li>*Trabajo en equipo</li> <li>*Ambiente laboral</li> </ul> <p>Pilotear los cursos impartiendo los al personal de la subdelegación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Febrero, "ser persona".</li> <li>* Marzo, "Trabajo en Equipo".</li> <li>* Abril, "Ambiente Laboral".</li> </ul>	<p>Coordinaciones de Zona participativas e integradas.</p> <p>Práctica de valores en todos los sectores educativos con el fin de acercarse a las necesidades y características de las personas.</p> <p>Comunicación clara y eficaz a todos los niveles de la institución</p> <p>Pluralidad ideológica flexible para el quehacer educativo.</p>