



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA  
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN**

**LA EDUCACIÓN PARA JÓVENES Y ADULTOS, ATENDIDOS EN EL  
SISTEMA ABIERTO PROPORCIONADO POR EL ESTADO, NECESARIO  
PARA COMBATIR EL REZAGO EDUCATIVO.  
PERIODO DE ANÁLISIS 2001-2006**

**E N S A Y O**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A :**

**FRANCISCO JAVIER CHÁVEZ SANTANA**



**ASESOR:**

**PROF. SERGIO JAVIER MERAZ MARTÍNEZ**

**MÉXICO, D. F.**

**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
Introducción.	4
<b>Capítulo Primero: Marco conceptual de la intervención del estado.</b>	<b>9</b>
1.1. La importancia del estado en la economía.	10
1.2. Teorías que explican la intervención del estado.	10
1.3. Razones de la intervención.	12
1.4. Las fallas del mercado.	14
<b>Capítulo Segundo: Antecedentes de la Educación en México.</b>	<b>24</b>
2.1. El desarrollo educativo de México.	24
2.2. La Secretaría de Educación Pública.	26
2.3.- Organismos Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública.	28
<b>Capítulo Tercero: El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.</b>	<b>34</b>
3.1. Antecedentes.	34
3.1.1. Estructura y sus principales funciones.	35

3.2. Programas, Proyectos y Estrategias.	40
3.2.1. Resultados Obtenidos durante el periodo 2001-2005.	56
3.2.2. Población que participa en la atención de las personas jóvenes y adultas.	61
3.3.- Federalización.	65
3.4. Programación y Presupuesto.	70
<b>Capítulo Cuarto: Conclusiones y Propuestas.</b>	<b>80</b>
<b>Anexos.</b>	<b>92</b>
1.-Organigrama del INEA de conformidad a su estatuto orgánico.	93
2.-Estructura actual.	94
3.- Población total en Rezago Educativo.	95
<b>Bibliografía.</b>	<b>96</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

El presente trabajo contiene un resumen que nos muestra cual ha sido la atención que el Instituto Nacional para la Educación para los Adultos, ha impartido a las personas que por distintas razones no iniciaron o concluyeron su nivel de enseñanza básica en el sistema escolarizado y que esta Institución atiende en el sistema de enseñanza abierta presentando la ventaja de atender a las personas jóvenes y adultas que viven fuera de los principales núcleos de población.

En nuestro estudio, presentaremos los materiales y el avance que se tiene para atender por parte de esta Institución a la población que vive y sigue viviendo en las zonas rurales y marginadas del país, esto con la única finalidad de darle un valor real a este campo educativo. Para ello, tomaremos como período de análisis el comprendido en los años de 2001 a 2006.

La educación por distintas razones es y ha sido un factor importante para el desarrollo económico político y social de todo país, estado o entidad, requiriendo para ello que el progreso económico no alcance solo una minoría. La pobreza, desnutrición, salud, y analfabetismo, deben ser eliminadas para un adecuado desarrollo.

Sin embargo, uno de los problemas que enfrenta el estado con respecto a la educación y que la misma sea atendida en forma eficiente, es la constante migración y dispersión de las personas de sus lugares de origen a las concentraciones urbanas, el surgimiento de localidades de poca población y la insuficiencia de infraestructura para crear escuelas y centros de atención a la misma, se traduce en una deficiente atención, propiciando que se incrementen los jóvenes y adultos sin instrucción.

Esta población, al no recibir una atención adecuada en sus enseñanzas básicas va conformando lo que se denomina “población en rezago educativo”, y se constituyen

principalmente con las personas que viven en zonas marginadas de las ciudades, esto como consecuencia de que todas las ciudades mexicanas han crecido con los llamados asentamientos irregulares, que forman las zonas más marginadas, otra parte del rezago educativo se localiza en las zonas rurales que cuentan con comunidades indígenas, jornaleros agrícolas migrantes y campesinos.

En este sentido, las posibilidades de que estas personas sean atendidas oportunamente en un sistema educativo escolarizado y de lograr su permanencia y conclusión en algún nivel básico, resulta ser casi imposible, por ello es necesario crear estrategias que le permita al estado satisfacer y hacer cumplir su función de proporcionar una educación de calidad.

Pero, ¿cómo lograr que esta atención se lleve al cabo si no se cuenta con la capacidad o con la infraestructura para atender a esta población marginada y dispersa? El rezago, plantea una demanda activa, y dada su vinculación estructural con la pobreza, la población joven y adulta sin educación básica forma parte, casi en su totalidad, de los grupos marginados y en situación de pobreza, en esta problemática los organismos y entidades desconcentrados tienen que crear en sus programas y propuestas de atención el cómo, poder auxiliar a la Secretaría de Educación Pública para lograr la captación, permanencia y atención que requieren, considerando su situación geográfica y la movilidad de la misma.

Para poder atender y satisfacer estas necesidades en materia de educación, el estado tiene que crear planes y programas en sistemas no escolarizados (abiertos) ni con calendarios obligatorios que limiten su permanencia y continuidad en su aprendizaje y conocimiento, sin perder de vista el objetivo de que la educación debe ser seria y formal que reúna los requisitos de un sistema escolarizado, pero con la

ventaja de que a su vez les permita atender y satisfacer sus necesidades básicas de sustento económico.

La desigualdad de las condiciones sociales y con el fin de poder atender esta problemática y evitar que esta parte de la población se quede sin ninguna instrucción básica, el estado a través de la Secretaría de Educación Pública y de sus organismos descentralizados, “tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”. Asimismo, “Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular que faciliten la terminación de la educación preescolar, primaria y la secundaria.” (1)

De estos organismos descentralizados, nos enfocaremos a la tarea que realiza el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, (2) como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo a la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, (3) cuya función consiste en promover, organizar, impartir y acreditar la alfabetización, primaria y secundaria, además de fomentar la educación para la vida y el trabajo para las personas de 15 o más años de edad que carecen de su educación básica.

El modelo educativo que brinda esta Institución es básicamente en sistemas abiertos flexibles en los que la persona va adquiriendo sus conocimientos en la medida de

- (1).-Artículo 32 y 33 Fracción IV, de la Ley General de Educación.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2006, Pág. 10.
- (2).-DECRETO de Creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1981.
- (3).-RELACIÓN de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 2006. Segunda Sección Pág.2

sus posibilidades y capacidades de aprendizaje, la atención que se otorga a nivel nacional, es promoviendo que los jóvenes y adultos se reúnan a estudiar en forma de círculo de estudio en espacios que facilita la sociedad de manera gratuita denominados puntos de encuentro o plazas comunitarias, también lo realizan de manera individual en sus domicilios particulares, ya que esta institución no cuenta

con instalaciones propias para que sean atendidos en forma grupal estos ciudadanos.

La atención de esta población, está contemplada en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en el que se señala que: "...el Plan Nacional de Desarrollo, se requerirá la ampliación de la atención educativa, en aspectos [...] no formales, hacia grupos de población [...] adulta que han quedado excluidos de las actuales estrategias y cuya educación es condición necesaria para la equidad. El sistema educativo debe ofrecer oportunidades de aprendizaje a los ciudadanos de cualquier edad, cultivando la diversidad de capacidades, vocaciones, estilos y necesidades educativas especiales. Para ello, continúa el Plan, será necesario expandir y multiplicar las oportunidades educativas y la diversidad de la oferta [...] por medio de [...] la creación de alternativas educativas, de capacitación y de adiestramiento; el diseño y establecimiento de procesos ágiles y confiables para reconocer y certificar los conocimientos, las destrezas y las experiencias no escolarizadas..." (4)

Sin embargo, la falta de una planeación adecuada para la creación y desarrollo de escuelas es una de las causas que provocan las desigualdades regionales y sociales. En los estados más prósperos hay una correlativa concentración industrial, comercial y gubernamental; en ellos se hace indispensable contar con medios educativos suficientes y eficaces que mantengan y mejoren el status económico que la población exige.

(4).-DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Educación 2001-2006.El desafío de la Equidad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 15 de enero de 2003.

Por lo que, con este ensayo trataremos de abordar algunas cuestiones importantes como, ¿Cuál ha sido la participación del estado y como se han involucrado las entidades federativas, para atender este problema social?

Presentaremos, el programa de federalización que ha venido implementando el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y su importancia en delegar esta función en los mismos.



“LA OPORTUNIDAD DE APRENDER DEBE BRINDARSE A CADA PERSONA, EN TODO MOMENTO, EN TODO LUGAR, A TODA EDAD Y EN CUALQUIER CIRCUNSTANCIA. ESTE OBJETIVO REQUIERE UN AMBIENTE DE ENSEÑANZA ABIERTO, FLEXIBLE, ADAPTADO A DIVERSAS NECESIDADES DE APRENDIZAJE Y FÁCILMENTE ASEQUIBLE PARA TODOS EN DISTINTAS SITUACIONES. ES NECESARIO SUPERAR OBSTÁCULOS DE DISTINTA ÍNDOLE, RELACIONADOS CON EL ESPACIO, EL TIEMPO LA EDAD, Y LAS CIRCUNSTANCIAS”. (5)

(5).-Aprender Sin Fronteras; Superar las Barreras del Espacio, Tiempo, Edad y Circunstancias. Boletín emitido por la UNESCO.

## **Capítulo Primero: Marco conceptual de la intervención del estado.**

En el marco que estamos analizando en este ensayo, relativo a la educación ¿Cuál es la importancia de que el estado desempeñe un papel importante en la misma?

En la Ley de Educación se dice que: “El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley”. **(6)**

La educación es importante para el crecimiento económico y competitivo que requiere toda nación o estado, en este sentido, nos dice Joseph E. Stiglitz que “muchos economistas y responsables de la política económica coinciden en que la mejora del capital humano –de las cualificaciones y de la experiencia de los trabajadores –podría ser la clave para mejorar el crecimiento de la productividad; y se considera que una buena educación es fundamental para alcanzar ese objetivo”. **(7)**

Asimismo, nos dice que “Los estudiantes indigentes reciben una educación primaria y secundaria insuficiente, por lo que no están preparados para estudiar en la universidad. Sin las cualificaciones necesarias, estas personas ganan un bajo salario, por lo que se ven obligadas a seguir viviendo en las zonas pobres, continuando el ciclo de pobreza”. **(8)**

**(6)** Artículo 3º. de la Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993; Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2006. Pág. 3

**(7)**.-Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 446.

**(8)**.-Idem. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 447.

En este sentido, analizaremos el Marco conceptual de la Intervención del estado en:

### **1.1. La importancia del estado en la economía.**

#### **ESTADO**

Joseph E. Stiglitz, nos dice que “El análisis de las actividades del sector público tiene dos aspectos: el enfoque normativo, que se ocupa de lo que debería hacer el Estado, y el enfoque positivo, que se ocupa de describir y explicar tanto lo que se hace realmente como sus consecuencias”. (9)

Es por ello que el Estado representa un mecanismo para la articulación de relaciones sociales necesarias como un prestador de servicios públicos basados en principios y orden constitucional garantizando la integridad y el crecimiento económico mediante la generación del empleo y la distribución entre el ingreso y la riqueza bajo los criterios de equidad social y productiva. (10)

### **1.2. Teorías que explican la intervención del estado.**

José Ayala E. nos dice que: “La función clásica que se atribuye al Estado es el de asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social mediante el manejo el presupuesto público (gasto e ingreso), y en el marco jurídico e institucional que el estado fija. Esta función básica tiene como gran objetivo alcanzar los beneficios que se derivan de la cooperación económica. Sin embargo, también es cierto que cumplir esta función encierra una disyuntiva entre eficiencia y equidad (“Trade off”), en la medida que no siempre es fácil determinar la línea fronteriza entre el dominio del estado y el mercado en la asignación de recursos entre usos

(9).- Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 105.

(10).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, Pág.13. Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ultima Reforma publicada en el D.O.F. el 14 de septiembre de 2006.

alternativos. Esta función del estado da cuenta de la complejidad y extensión de su papel en la economía.” (11)

Considerando lo anterior, ¿Cuál es el marco jurídico e institucional que el estado fija?

Si consideramos esta pregunta básica para definir y sustentar la intervención del estado en la economía tendremos que referirnos al artículo 26 Constitucional el cual faculta al estado la rectoría del desarrollo mediante la planeación, coordinación y orientación de las actividades económicas que debe desempeñar con responsabilidad en los Sectores Público, Social y Privado.

Este artículo justifica la razón de su intervención, estableciendo las funciones de intervención como agente conductor y orientador del desarrollo y como agente económico dentro de los procesos productivos del sector público.

Los artículos 3, 27 y 123 consagran derechos sociales, los que sin dejar de ser derechos individuales, cumplen con su función social, por ejemplo, el derecho a la educación y posibilitan la intervención estatal para su garantía.

En este contexto, y como señalamos que el estado es un prestador de servicios sociales públicos basados en el equilibrio y la equidad, considerando que el estado debe razonarse como un proceso permanente, continuo y sistemático corrigiendo en su caso las fallas del mercado que se presenten con el propósito de buscar la legitimidad y el equilibrio del poder público.

Teniendo presente lo señalado anteriormente, mencionaremos las razones de la intervención del estado.

(11). Ayala E. José; Límites del Mercado Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. Edición Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión. Primera Edición 1992. Págs. 80.

### **1.3.- Razones de la intervención.**

#### **a) Asignación de recursos por parte del estado.**

El estado, conforme a lo señalado en los artículos 7 y 27 mediante las iniciativas de las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos, asignará los recursos necesarios que regirán durante el año de que se trate considerando los aspectos administrativos y de política económica y social, basados en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. **(12)**

#### **b) Distribución del Ingreso.**

“No siempre es fácil averiguar quién se beneficia realmente de los programas Públicos,” nos señala Joseph E. Stiglitz. **(13)** Sin embargo, el estado mediante el Plan Nacional de Desarrollo precisará los recursos que serán asignados; estableciendo los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sustentando la actividad económica y social, **(14)** tratando con ello de corregir una falla del mercado en la cual se busque que en la asignación de recursos sea equitativa, y tratando que los programas públicos tiendan a beneficiar a cada persona en forma distinta.

#### **c) Estabilización.**

##### **Función estabilización**

El estado a través de la política fiscal y monetaria puede estabilizar la economía, y promover el crecimiento. Es decir, fijarse a corto plazo objetivos que pretendan mantener un nivel aceptable de crecimiento de la economía y que dichos objetivos

**(12).** Ley de Planeación,-Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 23 de mayo de 2002. Págs.3 y 8

**(13).**-Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 207.

**(14).** Ley de Planeación, Artículo 21, segundo párrafo. Pág.7.-Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 23 de mayo de 2002.

tendrán que estar regulados mediante la expedición del decreto de presupuesto para el ejercicio correspondiente conjuntamente con la Ley de Ingresos respectiva, ambos documentos tendrán que ser evaluados por la Cámara de Diputados tal y como lo establece el Artículo 74 fracción IV de la Constitución.

Es por ello que en la ley de ingresos, se buscará que el estado obtenga los recursos necesarios para cumplir con sus funciones y la prestación de servicios, en este proceso la política tributaria juega un importante papel para la captación y distribución de los recursos, “A través del manejo de los impuestos el gobierno puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas.” (15)

### **Función coordinación.**

En esta parte el estado juega un importante papel, ya que mediante la programación presupuestal deberá prever que las principales funciones estén orientadas al de proporcionar los servicios en forma oportuna y coordinada mediante la asignación presupuestal para las Secretarías de Estado. En este sentido nos dice José Ayala E. que el “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación presta especial atención a la educación y al sistema de salud y servicios asistenciales, a la dotación de servicios básicos y de vivienda, al combate de la pobreza extrema, a la protección al medio ambiente y al sector agropecuario, y de recursos naturales. De esta manera, la política de gasto presupuestal concentra sus esfuerzos para elevar el nivel de vida de la población tanto en el ámbito urbano como en el rural”. (16)

Por lo tanto, el estado debe considerar que en la asignación de los recursos no sólo se considere el ámbito federal, sino que también el regional y municipal.

(15).-Ayala E. José; Economía del sector público mexicano. FE –UNAM-Esfinge Grupo Editorial. Primera reimpresión, marzo 2005. Págs. 219 y 220.

(16).- Ayala E. José; Op. Cit. Pág 201.

Es por ello que las funciones del estado responden al surgimiento de las fallas del mercado.

#### 1.4. Fallas del mercado.

José Ayala E. nos dice que: “El enfoque de las fallas del mercado surgió primero en la tradición Keynesiana como una respuesta crítica a los modelos de equilibrio general que atribuían al mercado la mayor capacidad de soluciones micro y macroeconómicas eficientes. Más tarde, la propia economía neoclásica retomó este enfoque para aplicarlo a la economía privada. Por su parte, la escuela de la elección pública, lo hizo extensivo a los “mercados políticos” y a las finanzas públicas”. (17)

Joseph E. Stiglitz, señala que: “El primer teorema fundamental de la economía del bienestar establece que la economía sólo es eficiente en el sentido de Pareto en determinadas circunstancias o condiciones. Hay seis importantes condiciones en las que los mercados no son eficientes en el sentido de Pareto. Se denominan **fallos del mercado** y constituyen un argumento a favor de la intervención del Estado”. (18)

Ambos economistas presentan razonamientos similares en el sentido de que los fallos del mercado se presentan “cuando las decisiones privadas dan como resultado una menor eficiencia y equilibrio que las que toma el Estado.” (19) En este sentido nos dice que los fallos del mercado se refieren a:

- ❖ De la Competencia.
- ❖ Las Externalidades.

(17).-Ayala E. José; Límites del Mercado Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. Edición Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión. Primera Edición 1992. Pág. 83

(18).Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 92.

(19).-Ayala E. José; Op. Cit. Pág. 83.

❖ Los Problemas de Información.

❖ Los Bienes Públicos.

### **Falla de la Competencia.**

Esta falla de mercado, hace referencia a que deben existir varias empresas para evitar que una sola influya en el mercado y en los precios, con esto se evitará que se cree la existencia de una sola empresa en el mercado denominados monopolios, o bien, que sólo existan unas cuantas empresas y se dé el supuesto de los oligopolios. En México, con base en el Artículo 28 de la Constitución están prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas. **(20)**

Sin embargo en la actualidad, en algunos bienes y servicios no ha podido ser erradicado en su totalidad el predominio de los monopolios, por ejemplo la distribución de medicamentos.

José Ayala E. dice que “el objetivo de la intervención (del estado) consiste en crear un ambiente competitivo que obligue a usar de manera más eficiente los recursos, evitando la aparición de rentas monopólicas o barreras a la entrada, que impiden la asignación eficiente de recursos y dificulten mucho el logro de la equidad”. **(21)**

En México, con la finalidad de apoyar la competitividad de las empresas expidió en el año de 2002, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en la que en sus Artículos 1º y 2º tienen como finalidad el de promover el desarrollo económico fomentando a través de estas micro, pequeñas y

**(20)**.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 28, Pág.20. Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 14 de septiembre de 2006.

**(21)**.-Ayala E. José; Op. Cit. Pág. 83.



medianas empresas la productividad y competitividad, promoviendo con ello el empleo y el bienestar social, celebrando convenios con las autoridades Federales, Estatales, del Distrito Federal y Municipales, para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada Entidad Federativa, del Distrito Federal y de los Municipios, en congruencia con la planeación nacional. **(22)**

Asimismo, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo se establece que la competitividad de la economía mexicana se ha fortalecido considerablemente durante los últimos años. La adopción de acuerdos comerciales, como los Tratados de Libre Comercio con América del Norte y con la Unión Europea, ha constituido una poderosa herramienta para promover el comercio, la inversión y el empleo. La apertura ha ido a la par con el incremento de la competitividad de las empresas orientadas a la producción de bienes comerciables.

En este contexto, se señala que México tiene hoy la oportunidad de aprovechar plenamente el acceso preferencial logrado mediante los acuerdos comerciales firmados con 32 naciones de tres continentes. Con ello puede no sólo lograrse una mayor captación de inversión extranjera –la cual alcanzó más de 84000 millones de dólares en el periodo 1994-2000 sino también penetrar en nuevos mercados, diversificando su comercio, incorporando nuevas tecnologías y mejores sistemas de administración en las empresas.

Durante los últimos cinco años, el sector exportador ha logrado un crecimiento promedio de 16%, y actualmente equivale a 30% del PIB. Sin embargo, las exportaciones se han concentrado en las grandes empresas y el espectro de productos exportables es reducido en comparación con su potencial. El aumento observado recientemente en la competitividad mexicana, aunque ha sido considerado, también ha sido asimétrico: sectorialmente se ha concentrado en la

**(22).** Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.-Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 19 de abril de 2006

producción de bienes comerciables, regionalmente se ha concentrado en algunas regiones con vocación exportadora, y ha excluido de sus beneficios a segmentos importantes de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, México enfrenta todavía grandes rezagos en su marco jurídico, en infraestructura física, en capacitación e inversión en capital humano, y en el esfuerzo en investigación y desarrollo, que influyen desfavorablemente en la competitividad, por lo que se requiere una profunda revisión y actualización del marco legal vigente, que le permita responder a la nueva dinámica económica nacional y a los estándares internacionales en comercio y tecnología. Con reformas adecuadas, la acción pública habrá de facilitar el desarrollo económico, reduciendo el costo de aplicación de los contratos y ofreciendo la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de las empresas, en este contexto se informa en el mismo PND, que México ocupó, en el año 2000, la posición número 38 en cuanto a infraestructura básica mundial, por lo que se requerirán altos niveles de inversión para mejorar este factor de competitividad. (23)

### **Las Externalidades.**

Es definida como efecto de las actividades de producción o consumo de una persona o empresa sobre el consumo o producción de otra persona o empresa. En este sentido, si se presenta una disminución al bienestar, son definidas como externalidades negativas, y si se origina un beneficio, se conocen como externalidades positivas. El Estado interviene más para corregir las negativas y lo hace definiendo los derechos de propiedad o aplicando impuestos compensatorios.

José Ayala E. señala que “el efecto típico de las externalidades consiste en crear una brecha entre los costos sociales y privados y los beneficios, lo cual pudiera elevar los costos de transacción. Como resultado de ello, la producción de mercado en

(23).-DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Publicado en el D.O.F. el 30 de mayo de 2001. Pág. 87

presencia de costos externos excederá generalmente el punto de eficiencia u optimización y viceversa para el beneficio externo. En ciertos casos el mercado puede ayudar a resolver estos problemas de ineficiencia. Pero cuando se relacionan los derechos de propiedad con las externalidades, entonces sólo existe una solución negociada entre los agentes involucrados, lo que no garantiza que siempre se puede resolver satisfactoriamente. En estos casos no hay duda de la necesidad de la intervención del Estado que por medio de ciertas regulaciones, por ejemplo fiscales, amortigue los costos sociales externos”. (24)

Por lo que respecta a la educación, Joseph E. Stiglitz señala que: “Los que tratan de justificar la educación pública aduciendo que existe un fallo de mercado centran la atención en la importancia de las externalidades; a menudo se dice, por ejemplo, que tener unos ciudadanos educados genera importantes externalidades. Una sociedad en la que todo el mundo sepa leer puede funcionar con mucha más armonía que una sociedad en la que pocos sepan leer”. (25)

### **Los Problemas de Información.**

Este fallo del mercado se refiere a que no toda la información esta disponible a la población o productores, dando lugar al desconocimiento de los precios de todos los bienes, o bien, se pueden producir mucho o poco de ciertos bienes, por lo tanto se dice que la información es imperfecta o incompleta.

Joseph E Stiglitz, nos dice que la intervención del estado, para remediar los fallos de la información va más allá de las medidas de protección del consumidor y del inversionista. La información es, en muchos aspectos, un bien público, ya que

(24).-Ayala E. José; Límites del Mercado Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. Edición Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión. Primera Edición 1992. Pág. 86.

(25).-Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 448.

suministrar información a una persona más no supone reducir la cantidad que tienen otras. El mercado privado a menudo suministra una información insuficiente, lo mismo que suministra una cantidad inadecuada de otros bienes públicos. **(26)**

Así también, José Ayala señala que “La Literatura neoclásica sobre información imperfecta tiene diferencias en cuanto a las soluciones del problema y a las implicaciones del intervencionismo. Los modelos neoclásicos tradicionales ignoran que en condiciones de información imperfecta el equilibrio del mercado no se establece por que los precios no incorporan toda la información relevante. Por otra parte, las decisiones urgentes y de emergencia tienen algunos problemas de coordinación. Además, los problemas de información afectan por igual a los sectores públicos y privado.” **(27)**

Esta falla del mercado se encuentra contemplada en el PND, en el que se pretende dar respuesta a las inquietudes de la sociedad civil y el gobierno, estableciendo que: *“b]. Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.*

*Crear las condiciones para una comunicación ágil y oportuna entre la sociedad civil y el gobierno a fin de llevar a término la transición hacia una democracia en la que los individuos bien informados sean partícipes de la toma de decisiones basadas en la credibilidad, la confianza y la legitimidad de las instituciones del país”.* **(28)**

Uno de estos intentos de corregir esta falla, fue la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la que en sus Artículos 1º y 6º, se prevé el de garantizar el acceso de toda persona a la

**(26)**.-Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 100.

**(27)**.-Ayala E. José; Op. Cit. Pág. 84.

**(28)**.-DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Publicado en el D.O.F. el 30 de mayo de 2001. Pág. 77.

información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal y la de favorecer el principio de máxima publicidad, y disponibilidad de la información en posición de los sujetos obligados. **(29)**

### **Los Bienes Públicos.**

Las características técnicas de los bienes públicos son: no tienen rivales en el consumo, no tienen exclusividad y no son rechazables. Es decir, se trata de bienes muy diferentes de los bienes privados comercializables. Por eso las empresas privadas carecen de estímulos para su productividad y de no intervenir se presentará escasez. **(30)**

La existencia de bienes públicos no está en discusión, el problema es que intervenciones son las pertinentes para producirlos y satisfacer las necesidades sociales de esos bienes. Es decir, lo importante es, por un lado, determinar los niveles adecuados de oferta de bienes públicos, y por otro, como el gobierno debe “Leer” la demanda que los ciudadanos hacen. **(31)**

Es así como se afirma que para proveer de bienes públicos, corregir externalidades, regular a los monopolios y para solucionar problemas de información, el estado interviene mediante instituciones, las cuales son muy importantes cuando el mercado es ineficiente, ya que son los medios que el estado tiene para lograr sus objetivos de crecimiento y equidad.

**(29)**.-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.-Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 25 de abril de 2006.

**(30)**.-Ayala E. José; Op. Cit. Págs. 84 y 85

**(31)**.-Ayala E. José; Op. Cit. Pág. 85.

Estas demandas están contempladas en los artículos 25 y 26 de la constitución bajo los criterios de equidad social y productividad, sujetándolos a los intereses del público y al uso en beneficio general en los que participarán los sectores social y privado incorporándolos al plan y a los programas de desarrollo nacional. **(32)**

## **TIPO DE BIENES.**

### **Bienes Públicos Puros.**

Un bien público es aquél, cuyo consumo por parte de un individuo, no afecta al consumo de este bien por parte de otro consumidor.

En el tema que estamos tratando en este ensayo, nos dice Joseph E. Stiglitz que “La educación no es un bien público puro. El costo marginal de educar a un niño más dista de ser cero; de hecho, los costos marginales y medios son (al menos a gran escala) aproximadamente iguales. Y no es difícil cobrar a un individuo por el uso de este servicio”. **(33)**

### **Bien Mixto.**

Los bienes privados que reflejan externalidades en su consumo o producción frecuentemente se les conoce como bienes comunes o bienes mixtos, y la educación al tener beneficios externos se considera como un bien mixto.

### **Bienes meritorios o preferentes.**

Son aquellos bienes a los cuales los individuos les confieren un alto valor, pero el

**(32)**.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 28, Págs.13 y 14. Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 14 de septiembre de 2006.

**(33)**.-Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 448.

mercado no lo provee, y si el gobierno los proporciona gratuitamente o a un precio subsidiado, los individuos pueden ó no consumirlo.

### **Bien privado puro.**

Estos bienes tienen la propiedad de que el consumo de un bien, por parte de un individuo disminuye el monto de bienes que podría consumir otro individuo.

En este sentido, si el estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria, como lo señala la Ley de Educación, ¿Qué papel deberá desempeñar para que toda la población tenga este beneficio?, considerando la dispersión y marginación en que se encuentran algunas comunidades en todo el territorio nacional, ¿tendrán estos jóvenes y adultos que residen en comunidades dispersas las mismas oportunidades que existen en las ciudades?

Sin embargo, ¿el estado es el único que puede impartir esta educación?, ¿Por qué las instituciones educativas privadas no atienden a esta población dispersa y marginada?

Al respecto, señala Gabriel de la Cruz Renovato, que: “Las instituciones educativas privadas se han ubicado en el curso de los años en muchas regiones del país, aunque se han concentrado en las zonas urbanas debido a las necesidades de cobrar sus servicios; de 2,309 escuelas que mantenía la iniciativa privada (incluyendo la iglesia) en 1963, solo 116 correspondían a las áreas rurales (5%) y en 1971 representaba tan solo el 1%. Cuando las escuelas privadas se fundaron, a principios del siglo o antes, los primeros alumnos que se inscribieron vivían en los rumbos aledaños a los planteles, que se habían situado en un lugar donde pudieran ser negocio y sostenerse. Esto significo de antemano la selección de un sector socioeconómico pudiente. Este mismo fenómeno se dio en los colegios extranjeros;

a ellos asistían los hijos de un determinado grupo ligado con una nacionalidad definida, sin que la ubicación del plantel importara mayormente.” **(34)**

Por otra parte, José Ayala, nos dice que: “La falta de desarrollo de los mercados se puede traducir en una resistencia del sector privado a invertir en actividades riesgosas y/o productoras de bienes públicos. En este caso el estado puede jugar un papel de apoyo y/o sustitución del sector privado en las actividades económicas en donde la rentabilidad privada es baja pero la rentabilidad social alta. El estado compensa la debilidad empresarial a través de proveer de asistencia técnica y de crédito subsidiado al sector privado (apoyo empresarial), o bien puede tomar directamente la iniciativa en la producción.” **(35)**

Al considerarse la educación como un bien privado, el sector privado no estaría dispuesto a invertir en actividades riesgosas, es decir, en la atención de la población más marginada, de escasos recursos y en rezago educativo en donde no obtendría un beneficio y poder recuperar su inversión y que la misma le redituara una rentabilidad alta, es por ello que se justifica la intervención del estado para la atención e impartición de educación a esta población marginada y de escasos recursos en la que su rentabilidad social será alta.

Para lograr lo anterior, el Estado y la Secretaría de Educación Pública, se deben apoyar en Organismos Descentralizados que les permita atender a esta población dispersa con planes y programas en sistemas no escolarizados (abiertos) ni con calendarios obligatorios que limiten su permanencia y continuidad en su aprendizaje y conocimiento, pero con la ventaja de que a su vez les permita satisfacer sus necesidades básicas de sustento económico.

**(34).**-Gabriel de la Cruz Renovato. Historia y perspectivas de la Educación Primaria Rural en México. Página electrónica [www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx).

**(35).**- Ayala E. José; Límites del Mercado Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. Edición Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión. Primera Edición 1992. Págs. 98 y 99.



## **Capítulo Segundo: Antecedentes de la Educación en México.**

La batalla por la educación ha sido la de México independiente en su camino para consolidarse como nación. Es una batalla que no termina y que ha tenido grandes altibajos en casi dos siglos. Lucha que ha de seguir, a pesar de los esfuerzos que se han realizado en esta materia, dado que los beneficios de la educación y la cultura no están distribuidos equitativamente, ya que lejos de ello, la población más pobre del país no ha podido alcanzar la educación mínima obligatoria que establece la Constitución.

A continuación se hará un repaso, no exhaustivo, de los principales hechos que han configurado esta batalla.

### **Antecedentes de la Educación en México.**

La educación en nuestro país es un tema de interés por sus implicaciones económicas, sociales, filosóficas, morales, pedagógicas y sobre todo políticas. De ahí, que en cada sexenio el presidente en turno, con su equipo, le impriman los cambios que consideran necesarios.

#### **2.1. El desarrollo educativo de México.**

El desarrollo educativo de México está determinado por amplios sectores sociales, que al acceder al control político de la nación imponen su proyecto, en la creencia de que se está respondiendo a los intereses de la mayoría del pueblo mexicano.

Sin embargo, es a partir de las guerras posrevolucionarias cuando se fueron presentando algunas demandas y exigencias sociales emanadas del movimiento revolucionario de 1910, lo que originó y promovió a que los constituyentes de 1917 redactaran el artículo 3º considerando los principios de justicia social al consagrar la

educación gratuita, obligatoria y laica, para que todo niño mexicano tuviera acceso a ella. Estos principios establecidos en la nueva Constitución era necesario que los pusieran en práctica y va a ser en el gobierno del General Álvaro Obregón cuando el país entra en la etapa constructiva y la educación recibe el impulso de José Vasconcelos, que desde la Rectoría de la Universidad, impulsa y fundamenta la idea de la necesidad de establecer una Secretaría de Estado que se encargue de la educación a fin de diseñar y administrar todo lo referente a la cultura que la sociedad del México posrevolucionario exigía.

Es así como José Vasconcelos, apoyándose con los misioneros, logró que la población dispersa por el territorio nacional pudiera recibir la educación que la época exigía, mediante el novedoso sistema de maestros misioneros itinerantes quienes recorrían miles de comunidades en donde era difícil recibir el influjo de la educación formal y de conocimientos prácticos.

Las Misiones Culturales fueron elemento fundamental en la tarea educativa de José Vasconcelos, al comprobarse el éxito de ellas, se fundaron las Escuelas Normales Regionales y la Casa del Pueblo. Para Daniel Cosío Villegas “Entonces sí que hubo ambiente evangélico para enseñar a leer y escribir al prójimo; entonces sí se sentía, en el pecho y en el corazón de cada mexicano, que la acción educadora era tan apremiante como saciar la sed o matar el hambre”. **(36)**

Durante el periodo de Plutarco Elías Calles, se reforma y renueva el artículo 3° con el fin de arrancarle al clero su influencia en la educación y así “apoderarse de las conciencias de la niñez, de las conciencias de la juventud, porque son y deben pertenecer a la Revolución” **(37)**

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se modificó el artículo 3°. El mismo dirigente socialista manifestó que “se impone con urgencia modificar aquéllos

**(36)**.-Krauze, Enrique. Caudillos culturales de la Revolución Mexicana. SEP. Siglo XXI. 1985. Pág. 108

**(37)**.-Vázquez, Josefina A. Nacionalismo y Educación en México. El Colegio de México. 1979. Pág. 173.

aspectos equívocos de la redacción del artículo tercero, que por confusionistas, dan pretexto al ataque reaccionario y a una perpetua agitación contraria a la unidad nacional”. (38)

La presencia del Dr. Jaime Torres Bodet en la SEP en los sexenios de Ávila Camacho y López Mateos va a imprimirle un nuevo sello a la educación. En la primera gestión promueve la modificación del artículo 3º y en términos generales a él se debe la actual redacción.

Por su parte, José Ayala nos dice que “El desarrollo del sistema educativo tiene una larga tradición en nuestro país. En efecto, esta tradición inicia con el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, fundado en 1536, y la Real Universidad de México, que abrió sus cursos en 1553 para la formación de criollos y europeos, estas instituciones constituyeron los ejes institucionales de la educación novohispana. A fines del siglo XVIII se fundaron el Real Colegio de Minería y la Real Academia de las Artes de San Carlos. Los Gobiernos liberales impulsaron la educación popular creando las primeras escuelas lancasterianas y las primeras instituciones para la formación de maestros. En 1857 el gobierno de Benito Juárez fundó la Escuela Nacional Preparatoria. En los primeros años del siglo XX, Justo Sierra promovió la expansión de la educación pública en todo el territorio, el gobierno central creó la Secretaría de Instrucción Pública en todo el territorio, el gobierno central creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Para 1906 comenzó la revisión de las Escuelas Nacionales Profesionales, culminó en 1910 con el establecimiento de la Universidad Nacional de México”. (39)

## **2.2. La Secretaría de Educación Pública.**

En 1921 siendo presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el

(38).- Vázquez, Josefina A.- Op. Cit. Pág. 231.

(39).-Ayala E. José; Economía del sector público mexicano. FE –UNAM-Esfinge Grupo Editorial. Primera reimpresión, marzo 2005. Págs. 574 y 575.

General Álvaro Obregón, se estableció una Secretaría de Estado denominada Secretaría de Educación Pública, misma que en su Artículo Segundo contempla que le correspondía a la Secretaría de Educación Pública en tanto se le asignaban definitivamente las dependencias las siguientes: **(40)**

Universidad Nacional de México, con todas sus dependencias actuales, mas la Escuela nacional Preparatoria.

Extensiones Universitaria;

Dirección de Educación Primaria y Normal; todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y territorios sostenidos por la Federación;

Escuela Superior de Comercio y Administración;

Departamento de Bibliotecas y archivos;

Departamento Escolar;

Departamento de Educación y Cultura para la raza indígena;

Departamento de Bellas Artes;

Escuelas e Instituciones docentes que en lo sucesivo se funden con recursos federales;

Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología;

Conservatorio Nacional de Música;

Academias e Institutos de Bellas Artes, que, con recursos de la Federación, se organicen en los Estados.

Conservatorios de Música que se creen en los Estados con fondos federales;

Museos de Arte e historia que establezcan, ya sea en el Distrito Federal o en los estados, con fondos federales,

Inspección General de Monumentos Artísticos o históricos;

El fomento del Teatro Nacional;

En general, el fomento de la educación artística del pueblo, por medio de

**(40).**-DECRETO estableciendo una Secretaría de Estado que se denominara Secretaría de Educación Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de octubre de 1921.

conferencias, conciertos, representaciones teatrales, musicales o de cualquier otro género.

Academia Nacional de Bellas Artes;

Talleres Gráficos de la Nación, dependientes del ejecutivo;

La propiedad literaria, dramática y artística;

La exposición de obras de arte y la propaganda cultural por medio del cinematógrafo, y todos los demás medios similares y las representaciones y concursos teatrales, artísticos o culturales en cualquier parte del país;

Pensionados en el extranjero.

### **2.3.- Organismos Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública.**

#### **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. (41)**

**Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI).** En 1983 se crea como organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de Guadalajara, Jal. teniendo como objetivo la formación de profesores de enseñanza técnica industrial, la formación de tecnólogos e ingenieros y a la aplicación de la investigación básica de carácter científico, tecnológico y pedagógico, para su vinculación con el sector productivo y de servicios con la finalidad de proporcionar servicios de asesoría y asistencia técnica.

**Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN).** Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Fue creado por Decreto Presidencial el 17 de abril de 1961 (modificado posteriormente el 17 de septiembre de 1982), con el objeto de formar investigadores especialistas a nivel de postgrado y expertos en diversas disciplinas científicas y tecnológicas, así como la realización de investigación básica y aplicada de carácter científico y tecnológico.

(41).-RELACIÓN de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. Publicado en el D.O.F. segunda sección. De fecha 14 de agosto de 2006. Pág. 2

**Colegio de Bachilleres.** Se crea mediante Decreto Presidencial en 1973, y modificado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2006, teniendo como objetivo el de impartir e impulsar la educación correspondiente al Tipo Medio Superior Bachillerato, en las modalidades escolar y abierta.

**Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica-(CONALEP):** Creado por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, y reformado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1993, teniendo como objetivo el de contribuir al desarrollo nacional mediante la formación de recursos humanos calificados, mediante la educación profesional técnica a nivel postsecundaria.

**Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional (COFAA).** Creado por Decreto Presidencial del 2 de marzo de 1967 y ha tenido dos reformas mediante decretos del 20 de diciembre de 1970 y del 22 de abril de 1982, siendo este último el que se encuentra en vigor y a través del cual, la Comisión mantiene su carácter de organismo público descentralizado teniendo como objetivo central el de apoyar técnica y económicamente al Instituto Politécnico Nacional (IPN) para la mejor realización de sus finalidades.

**Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE).** Al publicarse la Ley General de Cultura Física y Deporte en el año de 2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 2003, se establece en su Artículo 14 la actuación de la Administración Pública Federal en el ámbito de la cultura física y del deporte, que será ejercida directamente, por un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, además de ser el conductor de la política nacional en estas materias y que se denominará, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, quien contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal, teniendo como objetivos el de transformar, promover,

establecer y regular los programas de difusión de la cultura física y deporte.

**Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).** Se crea mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1980, teniendo por objeto la edición e impresión de los libros de texto gratuitos, así como de toda clase de materiales didácticos similares.

**Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.** En 1944 se crea como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto organizar, dirigir y llevar a cabo los programas federales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general.

**Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).** En 1971 se crea como un organismo de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto allegarse de recursos complementarios económicos y técnicos nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país.

**Fondo de Cultura Económica (FCE).**- Se crea mediante Decreto Presidencial en 1944, teniendo por objeto la promoción, fomento, edición, publicación, exhibición y comercialización de obras escritas o registradas en toda clase de medios tradicionales o electrónicos, con la finalidad de difundirlas y facilitar su acceso a todos los sectores de la población.

**Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE)** Se crea mediante Decreto Presidencial en 1983, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su misión es el de fomentar la producción y promoción del cine mexicano, como una de nuestras manifestaciones culturales de mayor presencia en los medios de comunicación, así como impulsar la industria cinematográfica de nuestro país.

**Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ).**- Se crea mediante Decreto Presidencial en 1999, al publicarse la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, y teniendo como objetivo el de definir, asesorar, promover y fungir como representante del gobierno federal en materia de juventud, ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país.

**Instituto Mexicano de la Radio (IMER).**-Fue creado en 1983 estando sectorizado a la Secretaría de Gobernación hasta el 14 de marzo de 2003, fecha en que se reasignó a la Secretaría de Educación Pública. Opera al amparo de la Ley Federal de Radio y Televisión, está integrado por 17 emisoras concesionadas y permisionadas: 7 en el Valle de México y 10 en diferentes estados de la república, buscando mejores formas de convivencia social que atienda los intereses de la sociedad.

**Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).**- Al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en el 2003, se establece en su Artículo 14 la creación de este Instituto, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación.

**Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).**-En 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, con el objetivo de promover y proporcionar servicios de alfabetización, primaria y secundaria para jóvenes y adultos en los términos de la Ley General de Educación. (Organismo del cual estaremos hablando en este ensayo).



**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).**-En el 2002 mediante Decreto Presidencial se crea este Instituto, teniendo como objetivo el de ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado, herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior.

**Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.**-Se crea mediante Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de abril de 1982, con el objeto de construir, adaptar y equipar las obras e instalaciones del propio Instituto.

Como se puede observar, todos estos organismos descentralizados creados por decreto presidencial se encuentran ligados para un fin o servicio público como es la educación en sus distintas formas de operar y de ser.

Es por tanto que el estado y la Administración Pública Federal, tratan de satisfacer una demanda que garantice la igualdad de oportunidades en toda la población y esta reciba por parte del estado, las oportunidades de tener acceso a una educación que no sea discriminatoria y atienda a la población más marginada y dispersa en el territorio nacional.

En este sentido, no es solamente a nivel de las primeras enseñanzas (nivel básico), sino que también a nivel profesional, tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) creando el Sistema de Universidad Abierta (SUA) con base en su Ley Orgánica, con la finalidad de extender la educación universitaria a grandes sectores de la población y, es en 1974 cuando la UNAM configura la coordinación del SUA y comienza a operar el sistema abierto en la Facultad de Odontología. Por su parte el Instituto Politécnico Nacional en ese año inicia las operaciones de su Sistema Abierto de Enseñanza, con la finalidad de ofrecer

oportunidades de estudio a la población en los niveles medio superior y superior, facilitando así la formación de técnicos profesionales.

Las Direcciones Generales de Institutos Tecnológicos y de Educación Tecnológica Industrial de la SEP, incorporan el sistema abierto en 1974 y 1976 respectivamente, con la finalidad de contribuir a la formación de mano de obra calificada y de acreditar oficialmente a todos aquellos que pudieran demostrar el dominio de los conocimientos y habilidades establecidas en sus planes de estudio.

En 1984 desaparece el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior y transfiere sus funciones a la Dirección General de Evaluación Educativa de la misma Secretaría y es hasta 1989, cuando se estipula que los Sistemas Abiertos y Semiescolarizados a cargo de la Secretaría, pasen a formar parte de la Dirección General de Educación Extraescolar.

De lo anterior, se justifica la intervención del estado y la Administración Pública Federal en materia de educación, fomentando la igualdad de oportunidades para que toda la población tenga acceso al sistema de enseñanza pública y cumplir con lo establecido en el artículo 3° de la Constitución Política.

### **Capítulo Tercero: El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.**

En México, en los últimos años la educación de los adultos ha sido objeto de revisión y análisis, dado que el principal reto que enfrenta el estado en materia de educación de adultos es el rezago educativo, actualmente cerca de 30 millones de adultos carecen de escolaridad básica completa, el crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema, afecta de manera especial a la población analfabeta, incrementando con ello el rezago educativo que se tiene de la población adulta, ocasionado entre otros aspectos, por los problemas que enfrenta el sistema educativo formal.

Ante esta situación, el estado debe definir sus políticas educativas contenidas en los programas institucionales, que respondan al compromiso de justicia social y favoreciendo el acceso a la educación, otorgando oportunidades educativas de las personas jóvenes y adultas, independientemente de su edad, género y condición socioeconómica.

En este sentido, en el desarrollo de este capítulo trataremos de explicar lo que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, ha realizado en el período comprendido de 2001 a 2006 respecto al problema del rezago educativo y cuales han sido los proyectos asistenciales que permitan atender en forma equitativa el rezago educativo.

#### **3.1. Antecedentes.**

En 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, correspondiéndole las funciones de promover y proporcionar servicios de alfabetización, primaria y secundaria para jóvenes y adultos en los términos de la Ley General de Educación; así como realizar investigación relativa a la educación para

adultos; elaborar y distribuir materiales didácticos, participar en la formación del personal que se requiera para la prestación de los servicios, coadyuvar a la educación comunitaria, acreditar los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados, dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo, coordinar sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios, apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que desarrollen, realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas y difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que presta y los programas que desarrolla, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos. (42)

### **3.1.1. Estructura y sus principales funciones.**

Para el desarrollo de sus funciones este Instituto, está conformado por una Junta Directiva, un Director General, cinco Direcciones de Área, cuatro Unidades y Órganos Desconcentrados (Delegaciones representativas en cada Estado de la Republica Nacional). (43)

Les corresponde a cada una de estas representaciones las siguientes funciones:

**Junta Directiva:** Es el órgano superior de gobierno del Instituto y esta integrado por el secretario de Educación Pública; el secretario de Gobernación; el secretario de Hacienda y Crédito Público; el secretario de Programación y Presupuesto; el secretario del Trabajo y Previsión Social; el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tres miembros más designados por el C. Presidente de la República. Las

(42).-DECRETO por el que crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de agosto de 1981.

(43). ESTATUTO Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 5 de agosto de 1991.

facultades que tiene esta junta directiva son el de establecer congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo; aprobar y evaluar el Programa Anual de Trabajo y los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo acorde con el Programa Sectorial Educativo; aprobar los programas y presupuestos; establecer las directrices y políticas para la ejecución de los programas y presupuestos; elaborar criterios para vincular las acciones con las prioridades nacionales, regionales y sectoriales contempladas en los programas de gobierno, aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento, con créditos internos y externos.

**Director General:** Es designado, por el presidente de la República o a indicación dada por éste, a través del Secretario de Educación Pública, por la Junta Directiva; durará en su encargo tres años, pudiendo ser nombrado por otro periodo igual. Sus facultades y obligaciones consisten en aprobar estrategias, metodologías, programas de investigación, contenidos materiales, programas y planes institucionales, establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos, informar siempre que sea requerido para ello por las cámaras que integran el H. Congreso de la Unión, cuando se discuta un proyecto de Ley o se estudie un asunto del ámbito de competencia del Instituto y Establecer las instancias de asesoría, de coordinación y de consulta que se estimen necesarias para el adecuado funcionamiento del Instituto.

**Las Direcciones** que lo conforman son: Administración y Programación; Capacitación; Contenidos, Métodos y Materiales; Participación Social y Concertación de Servicios; Planeación y Seguimiento Educativo, Correspondiéndoles a cada una de estas lo siguiente:

**Dirección de Administración y Programación.** Gestionar ante las autoridades competentes, el otorgamiento del presupuesto anual y los recursos adicionales necesarios; ministrar a las diversas unidades administrativas del Instituto, los

recursos destinados a la operación de los programas y servicios, y en forma general el de planear, ejecutar, controlar, adquirir y distribuir los bienes muebles y materiales didácticos necesarios para la operación y funcionamiento de las actividades sustantivas propias del Instituto.

**Dirección de Capacitación.** Diseñar, establecer y difundir, de conformidad con las políticas Institucionales y del sector educativo, los criterios y procedimientos que rijan el sistema de capacitación, así como el de diseñar y producir en coordinación con las unidades administrativas correspondientes y organismos del sector educativo, programas de radio y televisión.

**Dirección de Contenidos, Métodos y Materiales.** Formular y someter a la aprobación del Director General, el programa Anual de Alfabetización, educación básica, educación comunitaria, educación permanente y capacitación no formal para el trabajo y diseñar, establecer y difundir, de conformidad con las políticas Institucionales y del sector educativo, los criterios y procedimientos que rijan la elaboración de contenidos, métodos y materiales educativos, basados en el autodidactismo para la educación de los adultos; así como el de elaborar los instrumentos de medición y evaluación de los planes y programas de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

**Dirección de Participación Social y Concertación de Servicios.** Promover, organizar y fomentar la coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública, así como con las instituciones de los sectores privado y social en las acciones relativas a la prestación de los servicios de educación para adultos, además de propiciar que los empleadores, comisarios ejidales y de bienes comunales, sindicatos, asociaciones y otras organizaciones establezcan centros, servicios de promoción y asesoría de educación para adultos, den facilidades a sus trabajadores y miembros para estudiar y acreditar la educación básica para adultos y

extender los servicios a los familiares de sus trabajadores y miembros.

**Dirección de Planeación y Seguimiento Educativo.** Establecer los mecanismos para mantener, controlar y actualizar los registros en materia de planeación y evaluación educativa, seguimiento, registro de usuarios, estadísticas, acreditación y certificación en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, así como el de integrar y elaborar los informes de avances y resultados sobre la operación de los programas y servicios institucionales, que se requieran interna o externamente.

Por lo que respecta a la Unidades, les corresponden las siguientes funciones.

**Asuntos Jurídicos:** Proponer las políticas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en lo relativo a los asuntos jurídicos y vigilar su aplicación, así como proponer los lineamientos jurídicos que las diversas unidades administrativas del Instituto deben observar en la formulación de las normas internas de operación, procurando que éstas sean congruentes con el marco normativo jurídico fundamental que regula al Instituto entre otras.

**Contraloría Interna:** Aplicar las normas de control y fiscalización que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de la Función Pública) y apoyar a ésta, así como a la Secretaría de Educación Pública, en su carácter de dependencia coordinadora del sector, en la instrumentación de normas complementarias en materia de control y evaluación institucional.

**Información y promoción:** Integrar el Programa Anual de Difusión y Producción de Recursos Audiovisuales del Instituto necesarios para el cumplimiento de los programas establecidos y su difusión respectiva, llevando a cabo la evaluación del impacto social de las actividades de difusión. Asimismo, establecer las normas y procedimientos para el funcionamiento del sistema de orientación e información que

facilite el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee al Instituto y vigilar su funcionamiento, de acuerdo a la normatividad aplicable.

**Investigación:** Realizar las investigaciones tendientes a mejorar la calidad de los métodos, contenidos y materiales didácticos, acordes a las características y necesidades de la población adulta demandante de los servicios educativos; desarrollar los proyectos de investigación que el Instituto pretenda contratar con particulares o instituciones de los sectores privado y social; así como llevar el registro, seguimiento y control técnico de dichos proyectos y realizar estudios comparativos a nivel internacional, nacional, estatal, regional y local sobre los sistemas educativos para adultos y difundir sus resultados.

### **Órganos Desconcentrados.**

En cada entidad federativa, el Instituto podrá tener una o más delegaciones de las cuales dependerán los servicios que se les encomienden en su circunscripción territorial, a través de las coordinaciones regionales y de zona que se establezcan, de conformidad con los planes, programas e instrucciones del Director General.

A estas entidades federativas les corresponden lo siguiente:

Promover, organizar e impartir, en el ámbito de su competencia, educación básica para adultos, fundada en el autodidactismo y la solidaridad social de conformidad con las políticas institucionales del sector educativo; así como el de promover y organizar, en coordinación con los gobiernos estatales municipales y del Distrito Federal servicios educativos para adultos y coadyuvar con las dependencias y entidades de la administración pública e instituciones de los sectores privado y social en materia de educación para adultos.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en el ejercicio de 2006,



presenta una estructura diferente de acuerdo a su Decreto de creación y su Estatuto Orgánico, además de adherírsele nuevas funciones a su titular con la creación del Consejo Nacional para la Vida y el trabajo, **(44)** en el cual se constituye como Presidente del Consejo de acuerdo a su decreto de creación (Ver organigrama del INEA. **Anexo 1**).

### **3.2. Programas, Proyectos y Estrategias.**

El INEA a partir del ejercicio 2001, basa sus servicios en las prioridades y estrategias, para orientar la educación de las personas jóvenes y adultas mediante el “Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo.”

Este programa pretende tener una visión de mediano y largo plazo, esto es, que en cumplimiento de las políticas y lineamientos del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, establecen acciones en favor de los grupos sociales históricamente marginados para brindarles educación y superar el rezago educativo y social, constituyendo uno de los principales desafíos para avanzar y dar cumplimiento a la visión de futuro plasmada en el Programa Nacional de Desarrollo 2002 -2006.

El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) se integra por tres niveles: Inicial, Intermedio y Avanzado correspondiendo estos niveles a:

- Nivel Inicial: Alfabetización.
- Nivel Inicial e Intermedio: Primaria.
- Nivel Avanzado: Secundaria.

**(44).**-Artículo Sexto del ACUERDO por el que se crea EL Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación, en su Primera Sección, de fecha 22 de febrero de 2002. Pág 62

Esta propuesta educativa se organiza en módulos; los módulos son unidades independientes que abordan temáticas diversas. A su vez, estos se estructuran a partir de ejes definidos por: sectores prioritarios de población, temas de interés y áreas de conocimiento.

Estos módulos se organizan en:

**Básicos:** que comprenden temáticas asociadas a las necesidades básicas de aprendizaje y sus aspectos instrumentales, se agrupan en torno a tres ejes: Lengua y comunicación, Matemáticas y Ciencias (naturales y sociales).

**Diversificados:** desarrollan temas y competencias específicas dirigidas a diferentes sectores de la población, por ejemplo: género y familia, jóvenes, trabajo, cultura ciudadana entre otros.

**Alternativos:** desarrollan las mismas competencias que algunos de los módulos básicos, por lo tanto, representan otra opción, pueden sustituir a determinados módulos básicos; dependiendo de los intereses, necesidades, antecedentes y competencias de las personas jóvenes y adultas.

Con fines de certificación, los módulos se organizan en tres niveles:

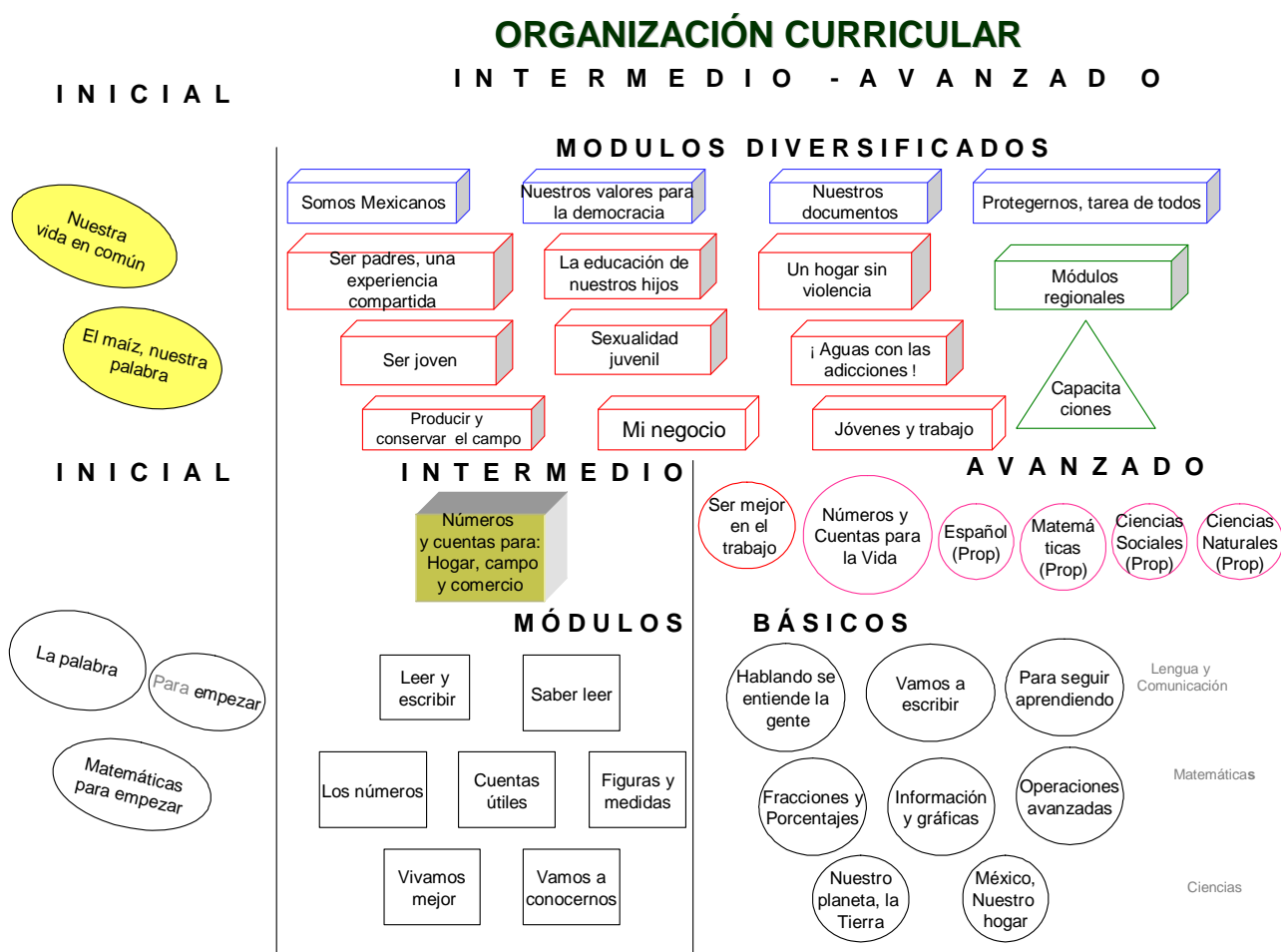
**Inicial:** comprende módulos destinados a quienes necesitan o desean aprender a leer, escribir y matemática elemental, para resolver situaciones de su vida diaria.

**Intermedio:** son módulos para quienes ya saben leer y escribir y tienen conocimientos elementales de matemáticas, y desean continuar aprendiendo o bien, acreditar y certificar su primaria.

**Avanzado:** ofrece módulos que permiten profundizar los conocimientos del nivel anterior para acreditar con fines de certificar la secundaria y facilitar la continuidad educativa.

La organización curricular que presenta este modelo se describe en el cuadro 1.

Cuadro 1



**FUENTE:** Reglas de Operación del INEA; publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de marzo de 2001. Pág. 72

El INEA, proporciona a los jóvenes y adultos en forma gratuita los materiales de estudio con los cuales serán atendidos y que se conforman de la siguiente manera:

**Libro del adulto.** Material que orienta el proceso educativo, se organiza en unidades, temas y actividades de aprendizaje; se presentan apartados específicos para realizar actividades de evaluación y sistematización de lo aprendido. En este material se indica cuando y cómo se han de utilizar los otros materiales de estudio que conforman un módulo.

**Materiales de estudio.** Incluye materiales que varían de acuerdo al módulo, como son: libros, antologías, revistas, folletos, fichas de trabajo, juegos y mapas. Conteniendo información específica que amplía o profundiza los contenidos del Libro del adulto.

**Material del grupo.** Son materiales de apoyo al proceso educativo, tales como: diccionarios, atlas, mapas, videos, y artículos de papelería.

**Materiales de la persona que asesora.** Cada asesor cuenta con un módulo específico para su formación. Este paquete modular apoya la labor y función de la asesoría durante el proceso educativo, con información, recomendaciones y orientaciones generales para el desarrollo de la propuesta educativa. Incluye: una guía general, un cuaderno sobre el MEVyT, fichas de trabajo y folletos. El asesor también cuenta con los paquetes modulares del adulto y guías específicas para algunos módulos. Estas últimas orientan al asesor sobre la utilización del paquete modular del adulto, sobre aspectos metodológicos y didácticos, así como recomendaciones y propuestas para el trabajo del módulo, desarrollo de los temas y evaluación del aprendizaje con los jóvenes y adultos.

### **Evaluación del aprendizaje.**

El Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), considera a la evaluación del aprendizaje como un proceso formativo, permanente y continuo que permite a las

personas jóvenes y adultas reconocer los avances y limitaciones en su aprendizaje. En este proceso se identifican tres momentos:

**La evaluación diagnóstica.** Su intención es reconocer y acreditar las competencias y habilidades básicas de las personas, antes de iniciar el proceso educativo; está integrada por una entrevista inicial, tabla de sustituciones y examen diagnóstico para ubicar, acreditar o certificar a la persona joven o adulta según sea el caso. También sirve para reconocer si una persona sabe leer y escribir, identificar cuáles son sus antecedentes educativos, ocupación, intereses, necesidades y expectativas de estudio.

**La evaluación formativa.** Se desarrolla durante el proceso educativo, y se pretende sea un proceso de autoevaluación. Se presenta a lo largo de todos los módulos y se concreta a través de diversas actividades que le permiten a la persona reconocer sus avances y limitaciones.

**La evaluación final.** Mediante este procedimiento se le da a conocer al joven o adulto los resultados alcanzados al concluir el estudio de un módulo y acreditarlo. Además, se pretende que mediante la aplicación de estas evaluaciones se consideren aspectos cualitativos que incluyan al final del estudio del módulo, la valoración y análisis de los logros adquiridos durante todo el proceso de aprendizaje.

### **Acreditación.**

Las personas pueden acreditar cualquier módulo que les interese del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo. No pueden cursar dos veces un mismo módulo, aun cuando se incorporen a otro nivel. Todos los módulos se acreditan con la revisión de evidencias (Se consideran como evidencias, diversas actividades o ejercicios resueltos por la persona en su libro del adulto, fichas, cuadernos de

trabajo, revistas y proyectos), además de su hoja de registro de avance del aprendizaje firmada por el asesor y la presentación de exámenes finales.

Para presentar el examen final es requisito que el resultado de la revisión de evidencias sea completo. Cuando el examen se acredite con una calificación de 6 o más, el adulto contará con un punto adicional a la calificación del examen final. En caso de no acreditar el examen final de un módulo, la persona podrá presentarlo tantas veces como sea necesario hasta obtener resultados satisfactorios.

En esta breve síntesis, se ha pretendido presentar la forma de operar del programa denominado Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, pero ¿Cuál es el sustento jurídico que lo acredita para su operación?

Al respecto, mediante Decreto Presidencial de fecha 22 de febrero de 2002, se creó la Comisión Intersecretarial de carácter permanente, denominada Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, como órgano colegiado de asesoría, apoyo técnico y de coordinación para articular las acciones que garanticen educación para la vida y el trabajo.

El objeto de esta Comisión, es el de coordinar, promover, vincular e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de jóvenes y adultos, con la finalidad de conformar un sistema nacional solidario que consolide y fortalezca la unidad de la función social educativa en todo el país y facilite a estos mexicanos el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de toda su vida. **(45)**

Este acuerdo fue modificado en el año de 2005, con base a “Que las Secretarías de

**(45).**-ARTICULO SEGUNDO del ACUERDO por el que se crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo. Publicado en el D.O.F de fecha 22 de febrero de 2002. Primera Sección. Pág. 63.

Educación Pública y de Salud, el día 9 de marzo del presente año (2005), suscribieron unas Bases de Colaboración para sumar esfuerzos a fin de brindar apoyos pedagógicos a los menores de edad que se encuentren internados en instituciones de salud, dentro del Programa “Sigamos Aprendiendo... en el hospital”, con el propósito de favorecer su aprovechamiento en su educación básica, y que se requiere contar con un área de coordinación de las actividades que se emprendan para alcanzar los fines antes mencionados..” **(46)**

Asimismo, se establece en su artículo segundo lo siguiente: “El Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo tendrá por objeto coordinar, promover, vincular e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de jóvenes y adultos, así como de los menores con requerimientos educativos específicos, para su aprovechamiento escolar, con la finalidad de conformar un sistema nacional solidario que apuntale y fortalezca la unidad de la función social educativa en todo el país y facilite a estos mexicanos el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de toda su vida, .....”

En este sentido en su fracción V de este artículo indica: “Dar continuidad a los procesos de aprendizaje de los menores de edad durante la convalecencia por enfermedad en alguna institución pública del Sistema Nacional de Salud;”

En el siguiente artículo en sus fracciones III, VII, XIV, y XVI, señala que:

III. Propiciar la coordinación y armonía, en las políticas y mecanismos de las distintas instituciones públicas relacionadas con la educación no escolarizada y con la capacitación para y en el trabajo de los jóvenes y adultos del país, así como de los menores con requerimientos educativos específicos y orientarlos hacia una real participación en red nacional de educación para la vida y el trabajo;

**(46).**-ACUERDO por el que se modifica el diverso mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, publicado en el D.O.F. el 21 de octubre de 2005. Pág. 47

VII. Fomentar la realización de estudios, proyectos de investigación, modelos pedagógicos y métodos didácticos para elevar la calidad y eficiencia de los planes y programas destinados a los jóvenes y adultos, así como de los menores con requerimientos educativos específicos utilizando las tecnologías de información y comunicación;

XIV. Proponer al interior de la Administración Pública Federal la práctica de políticas sociales y económicas que permita a los adultos actualizar sus habilidades y capacidades para participar con éxito en actividades productivas del país;

XVI. Propiciar e impulsar la coordinación entre los sectores educativo y de salud del Gobierno Federal para fortalecer los programas, acciones y mecanismos que se implementen en alguna institución pública del Sistema Nacional de Salud para brindar apoyos pedagógicos y de educación para la vida y el trabajo;

En este modelo, resalta la introducción de los avances que se tienen en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Esta incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a los esfuerzos educativos para abatir el rezago, se plasma en las denominadas Plazas Comunitarias.

Las plazas comunitarias son espacios educativos en donde jóvenes y adultos de 15 años o más, sin educación básica, encuentran:

- Una oferta integral que comprende:
  - Contenidos educativos.
  - Formación para el trabajo.
- Diversos medios para acceder al conocimiento:
  - Presénciales, con material educativo en papel.



## La Educación para Jóvenes y Adultos Atendidos en el Sistema Abierto

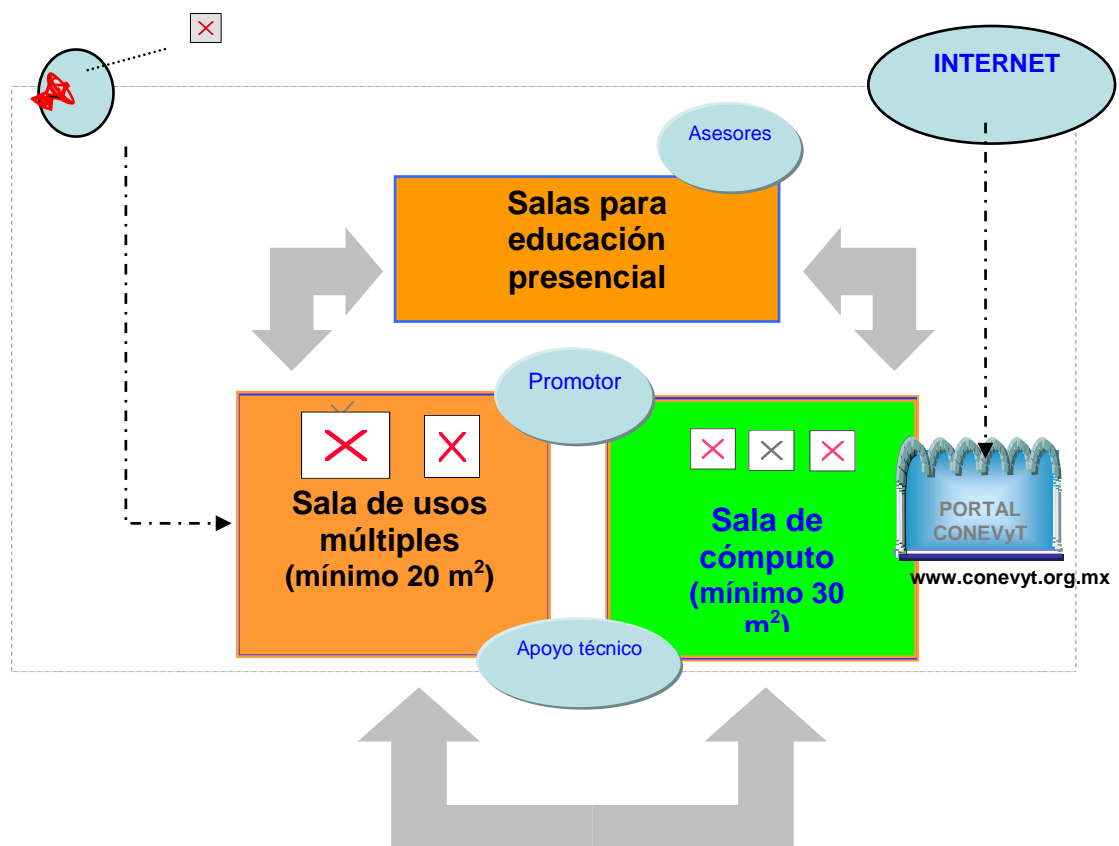
- Informáticos: computación, Internet, intranet, biblioteca digital y acceso al portal educativo del CONEVyT.
- Televisivos: TV., videoscasetera, Red Satelital de Distribución de Televisión Educativa (EDUSAT) y videoteca.

En el ejercicio de 2001, se empieza con la instalación de estas plazas comunitarias adquiriendo los bienes informáticos para el funcionamiento inicial de 43 plazas.

Las Plazas Comunitarias, constan de tres salas diferentes: la presencial, la audiovisual y la de cómputo, como se describe en el cuadro 2:

Cuadro 2

### PI@za Comunitaria



**FUENTE:** Documento elaborado por el INEA, denominado PI@za comunitaria e-México. Noviembre del 2001.

Con el diseño y operación de estas plazas comunitarias, se pretende dar prioridad en la atención del rezago educativo en las cuales las personas que acudan puedan aprender a leer, escribir, estudiar y terminar su primaria o secundaria, así como aprovechar las tecnologías de computación y comunicación.

Las Plazas Comunitarias las clasifica el INEA en:

**Plaza Institucional.** Son las que se equipan con la participación directa del Instituto Nacional para la Educación de Adultos, las características de estas Plazas consiste en:

Las Organizaciones o Instituciones que apoyan esta instalación proporcionan lo siguiente:

- Acondicionamiento del local que garantice la seguridad de los bienes.
- Contrato de energía eléctrica.
- Garantía de educación presencial de jóvenes y adultos en rezago educativo.

El INEA

- Instalación eléctrica.
- Equipo de cómputo consistente en:
  - Servidor y 10 o más computadoras conectadas en red.
  - Impresora.
  - No break.
  - HUB y ruteador.
- Mobiliario.
- Aire acondicionado (cuando sea requerido).
- 2 televisores.

- 2 videsocaseteras.
- Señal de Red Satelital de Distribución de Televisión Educativa EDUSAT.
  - Antena y decodificador.
  - Instalación de la antena.
- Capacitación y Gratificación para promotores, apoyos técnicos y asesores.
- Mediateca.
- Botiquín.
- Módulos del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo.
- Libros de secundaria, primaria y alfabetización del programa tradicional.

**Plaza en colaboración.** Son aquellas en donde previa negociación y firma de un convenio con alguna organización de nivel nacional, estatal o local, se comprometen a facilitar equipos y espacios para la educación de los adultos, y el Instituto Estatal o Delegación del INEA, ofrece los servicios educativos y cubre ciertas obligaciones financieras, tales como el pago de la conectividad o la gratificación de las figuras solidarias, siempre que la atención promedio sea mayor de 100 personas.

**Plaza Móvil,** instalada en una unidad automotriz. En 2005 se contaba con cinco plazas comunitarias móviles distribuidas en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Quintana Roo. Cuenta con una planta de emergencia, aire acondicionado, sistema eléctrico para el equipo de cómputo y comunicaciones, escalera para acceder a la antena satelital, estabilizadores exteriores, área de trabajo acondicionada para 15 usuarios, equipo de cómputo y periféricos. Esta equipada con 15 computadoras portátiles, una impresora multifuncional, un proyector, un pizarrón interactivo, un reproductor de DVD y VHS, una antena parabólica y un MODEM satelital; la ubicación física de estas Plazas se presenta en el cuadro 3:

Cuadro 3. Ubicación de las plazas comunitarias móviles.

ESTADO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	DIRECCIÓN	ESTATUS
AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	SEGUNDO PISO, EDIFICIO CONTINENTAL 202 COL. CENTRO C.P. 20230	EN OPERACIÓN
COAHUILA	SALTILLO	SALTILLO	M. PEREZ TREVÍÑO Y ZARAGOZA 400 COL. CENTRO C.P. 25000	EN OPERACIÓN
HIDALGO	TEPEJI DEL RIO DE OCAMPO	TEPEJI DE OCAMPO	AVENIDA DEL TRABAJO 11-A	EN OPERACIÓN
JALISCO	GUADALAJARA	GUADALAJARA	REPÚBLICA 618	EN OPERACIÓN
MICHOACÁN	MORELIA	MORELIA	LEONA VICARIO 580 COL. FELIZ IRETA	EN OPERACIÓN
NAYARIT	TEPIC	TEPIC	AV. MÉXICO 253 SUR COL. SAN ANTONIO C.P. 63159	EN OPERACIÓN
QUINTANA ROO	OTHON P. BLANCO	CHETUMAL	AV. INDEPENDENCIA 294 COL. CENTRO C.P. 77010	EN OPERACIÓN

Fuente: Página electrónica del INEA, <http://www.inea.sep.gob.mx/>. Portal de transparencia actualizado al 19/04/2006.

El total de plazas en operación que reporta el INEA, correspondiente al periodo comprendido en el periodo de 2001 a diciembre de 2005, es de 3,076 plazas distribuidas a nivel nacional, y las cuales se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4.

La Educación para Jóvenes y Adultos Atendidos en el Sistema Abierto

N°	ENTIDAD	2001-A DICIEMBRE 2005		
		INST.	COLAB.	TOTAL
01	Aguascalientes	34	29	63
02	Baja California	25	3	28
03	Baja California Sur	14	4	18
04	Campeche	21	23	44
05	Coahuila	35		35
06	Colima	20	1	21
07	Chiapas	96	2	98
08	Chihuahua	47	14	61
09	Distrito Federal	52	7	59
10	Durango	29	16	45
11	Guanajuato	81	17	98
12	Guerrero	74	1	75
13	Hidalgo	58	17	75
14	Jalisco	107	15	122
15	México	157	10	167
16	Michoacán	112	13	125
17	Morelos	24	24	48
18	Nayarit	20	6	26
19	Nuevo León	35	15	50
20	Oaxaca	105	10	115
21	Puebla	92	12	104
22	Querétaro	29	21	50
23	Quintana Roo	32	79	111
24	San Luis Potosí	58	51	109
25	Sinaloa	53	6	59
26	Sonora	38	96	134
27	Tabasco	44	5	49
28	Tamaulipas	39	18	57
29	Tlaxcala	24	3	27
30	Veracruz	82	11	93
31	Yucatán	46	19	65
32	Zacatecas	33	93	126
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>1,716</b>	<b>641</b>	<b>2,357</b>
	Extranjero		174	174
	Bibliotecas		545	545
	<b>TOTAL</b>		<b>719</b>	<b>3,076</b>

Fuente: Página electrónica del INEA, <http://www.inea.sep.gob.mx/>. Punto XVII Información Relevante actualizado al 19/01/2007.

Las 545 Plazas reportadas en Bibliotecas, corresponden a un convenio de colaboración firmado en el ejercicio de 2005, por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes CONACULTA, y el INEA con el objeto de establecer las bases para promover el uso de los servicios que brinda el Portal CONEVyT, así como la instalación de sedes de aplicación de exámenes en línea para acreditar los conocimientos de los usuarios que son atendidos por el INEA en los Módulos de Servicios Digitales de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

Por lo que respecta a las 174 Plazas Comunitarias, establecidas en el extranjero corresponden principalmente a las instaladas en los Estados Unidos.

Otro de los objetivos que se fijaron con la creación de estas Plazas Comunitarias, es que la población de jóvenes y adultos en formación, no sólo adquieran conocimientos generales acerca del cómo usar el equipo de cómputo y de las implicaciones de éstos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Sino que además, les facilite el aprendizaje y la práctica de las nuevas competencias básicas de computación y la vinculación con los servicios de información pública.

En esta innovación, se pretende garantizar el acceso y participación de todas las personas a la información y a la formación que contribuya a formar una ciudadanía crítica y responsable.

El papel de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en las plazas comunitarias es diversificado ya que en éstas, se pueden obtener los siguientes servicios:

- ◆ Medio para el estudio de la educación básica, impartida por el INEA y al bachillerato, mediante los estudios ofrecidos por otras instituciones del sector educativo, a través del Portal CONEVyT INEA.

- ◆ Aprendizaje para una nueva competencia básica para la vida y el trabajo (Cursos de computación).
- ◆ Medio para acceder a otros cursos (Capacitación para el trabajo, Inglés).
- ◆ Apoyo a procesos educativos formales y no formales (Información, Desarrollo de habilidades básicas, desarrollo de competencias comunicativas).
- ◆ Ventana de acceso al conocimiento (Información, Comunicación, portal vivo).

El uso de la tecnología en educación básica para adultos, representa para el INEA una nueva forma y área de oportunidad prioritaria para afrontar el problema del rezago educativo.

En esta nueva modalidad resalta la incorporación de los avances en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Sin embargo, ¿Cuál es el sistema que se utiliza en esta nueva modalidad? ¿Cómo se traduce esta información? ¿Cómo se conectan estos equipos que son utilizados en las Plazas Comunitarias?

Son algunos de los planteamientos que tendríamos en esta innovación e introducción de las tecnologías. En este sentido el INEA a partir de 2001, se basó en las plataformas Win-intel (uso de equipo de cómputo personal), Macintosh (equipo de computo específico para el desarrollo de aplicaciones multimedia) y Sun (equipo de computo para aplicaciones robustas que corren en paralelo). En ese año se contó con el servicio de Edusat. A principios de 2002 se conectaron dentro de una red local con una impresora, un *rack* para alojar el equipo de telecomunicaciones y un sistema de protección eléctrico UPS. Cuentan con un servidor que tiene alojado el portal local.

Actualmente la conectividad de la sala de cómputo puede ser satelital o infinita (a través de la red telefónica de Telmex en la modalidad ADSL). Esta sala consta de una red local. Cada una está dotada de un ruteador inalámbrico o de un switch.

Estos son básicamente los programas con los que el INEA, en el periodo comprendido de 2001-2006, ha brindado la atención a la población en el sistema de enseñanza abierta y la introducción e innovación de las Tecnologías de la Informática y Comunicación.

Sin embargo, ¿Qué sistema tiene el INEA, para el registro, control y seguimiento de la población que es atendida por esta Institución? ¿Cuál es el grado de confiabilidad de que una persona no sea atendida dos veces en el mismo programa y obtenga duplicidad que acredite sus conocimientos como sería su constancia de alfabetización, o certificado de primaria o secundaria?

Para ello el INEA, al momento de que una persona se interese en participar en alguno de los programas que ofrece esta Institución, le solicita su Clave Única de Registro de Población (CURP), en el caso de que las personas jóvenes o adultas no cuenten con esta clave, el INEA o el Instituto Estatal respectivo la tramitará con las instancias correspondientes; copia certificada y fotostática del acta de nacimiento o documento alterno como sería la credencial de elector, cartilla del SMN, acta testimonial expedida por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), ficha signaléctica expedida por los directores de los CERESOS, matrícula consular en caso de Comunidades Mexicanas en el Extranjero y acta de nacimiento para extranjeros o FM3.

En caso de que el educando no cuente con la copia certificada del acta de nacimiento, la Delegación o el Instituto Estatal los inscribe, y el usuario mediante una carta-compromiso temporal, se responsabiliza de realizar el trámite correspondiente



para obtenerla. La fecha límite para la entrega de la copia certificada del acta de nacimiento será antes de la presentación del último examen del módulo para certificar ya sea la educación primaria (nivel intermedio) o la educación secundaria (nivel avanzado), según corresponda.

Con la documentación proporcionada por las personas jóvenes y adultas, se integran los expedientes respectivos, a fin de que sean registrados en el SASA, asignándoles un Registro Federal Escolar y el número de la Clave Única de Registro de Población (CURP), en el expediente se conservan únicamente fotocopias de los documentos, una vez cotejadas con los originales.

Se habla del SASA, pero ¿En qué consiste? ¿Cuál es su objetivo? El SASA es el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación, y consiste en asegurar registros confiables de los adultos que ingresan a los programas del INEA, y de su seguimiento, además de contar con datos sobre las características de las personas y su ubicación. Este sistema es para el INEA una herramienta básica de registro y control, además de eliminar duplicidad en su registro y el de agilizar la capacidad de respuesta a los educandos sobre sus resultados de acreditación y certificación.

El SASA se inició en 1997, pero fue a partir de 2000 que comenzó a ser operado con la finalidad de obtener información mensual y una consolidación a nivel estatal y nacional de las personas jóvenes y adultas que son atendidas.

### **3.2.1. Resultados Obtenidos.**

Los resultados que ha tenido el INEA por programa y nivel, en cuanto a atención durante el periodo comprendido entre los años de 2001 a 2005, es de 12'092,139 personas atendidas las cuales se integran conforme al siguiente cuadro 5.

Cuadro 5. Población atendida de jóvenes y adultos por nivel en el periodo 2001-2005

<b>Año</b>	<b>Alfabetización</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>	<b>TOTAL</b>
2001	573,610	696,070	1'008,678	2'278,358
2002	575,125	592,542	1'051,807	2'219,474
2003	612,699	563,110	1'206,078	2'381,887
2004	767,582	492,969	1'338,364	2'598,915
2005	917,900	423,860	1'271,745	2'613,505
<b>TOTAL</b>	<b>3'446,916</b>	<b>2'768,551</b>	<b>5'876,672</b>	<b>12'092,139</b>

**FUENTE:** Cifras presentadas por el INEA, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública 2000-2006. **Etapa 1:** Informe que corresponde del 01-Diciembre-2000 al 31 Diciembre-2005. Pág. 39.

De esta atención, los usuarios que han logrado concluir en el nivel en que fueron atendidos, es de 2'897,511 personas, los cuales se presentan en el cuadro 6.

Cuadro 6. Jóvenes y Adultos que concluyeron algún nivel de enseñanza en el periodo 2001-2005.

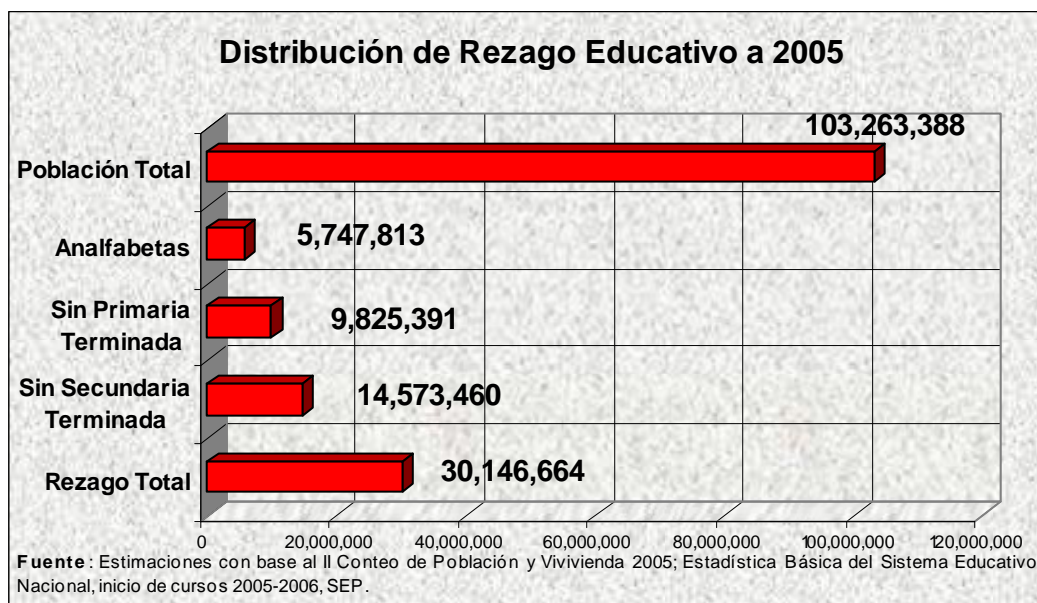
<b>Año</b>	<b>Alfabetización</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>	<b>TOTAL</b>
2001	133,563	166,500	285,414	585,477
2002	129,609	144,286	252,160	526,055
2003	114,389	155,432	285,606	555,427
2004	129,219	160,299	332,862	622,380
2005*	120,217	161,141	326,814	608,172
<b>TOTAL</b>	<b>626,997</b>	<b>787,658</b>	<b>1'482,856</b>	<b>2'897,511</b>

\*Incluye Lengua Indígena.

**FUENTE:** Cifras presentadas por el INEA, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública 2000-2006. **Etapa 1:** Informe que corresponde del 01-Diciembre-2000 al 31 Diciembre-2005. Pág. 41.

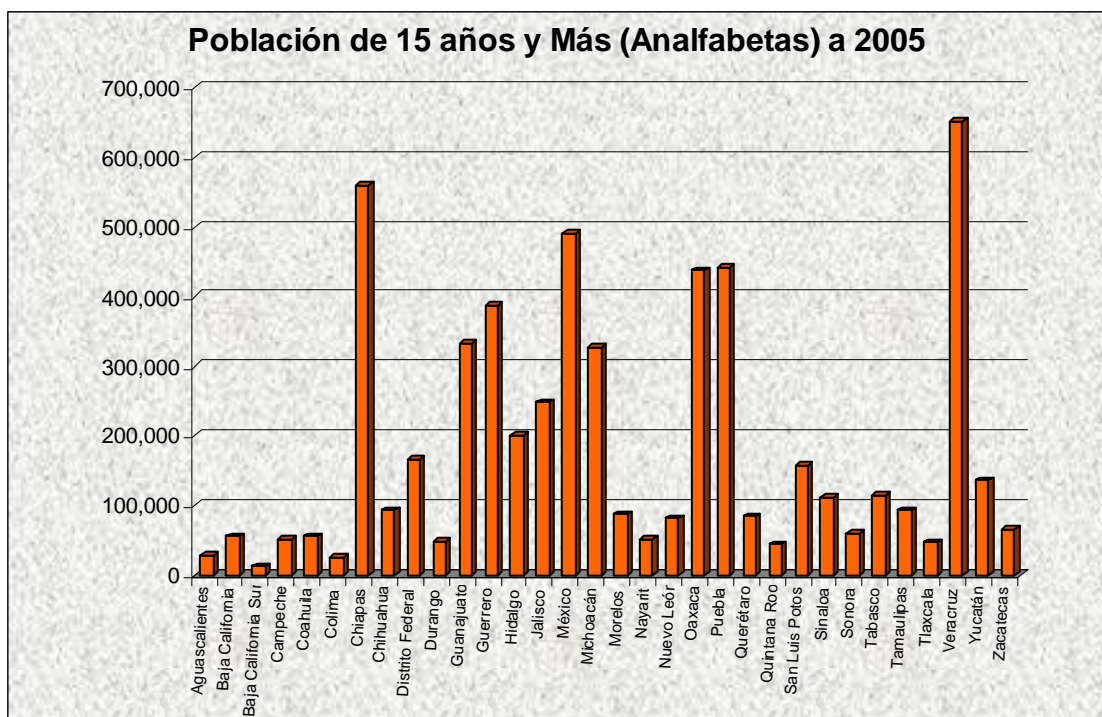
Sin embargo estos resultados no son tan representativos ni satisfactorios, al ser comparados con las estadísticas básicas del Sistema Educativo Nacional en el que se presenta una población de 103'263,388 personas, de las cuales 68'802,564 personas tienen 15 años o más y de estos, 30'146,664 presentan rezago educativo, este rezago se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7.



De este cuadro, los Estados que presentan mayor rezago en el nivel de alfabetización son: Chiapas, en el cual, de una población de 4'293,459 personas, 2'627,814 se encuentran entre los 15 años o más, y de éstas 560,430 son analfabetas; Guanajuato, de una población de 4'893,812 de la cual 3'185,978 se encuentran entre los 15 años o más, 332,210 son analfabetas; Guerrero, de una población de 3'115,202, de la cual 1'947,210 son personas mayores de 15 años o más, de las que 386,679 son analfabetas; Estado de México, de 14'007,495 personas, 9'241,780 se encuentran entre los 15 años o más y 491,128 son analfabetas; Michoacán cuenta con una población de 3'966,073, de las cuales 2'606,609 tienen 15 años o más, y de las mismas 327,594 son analfabetas; Oaxaca de su población que es de 3'506,821 personas, 2'264,935 se encuentran entre los 15 años o más y 437'729 personas son analfabetas; Puebla de su población que es de 5'383,133 personas, 3'478,730 tiene 15 años o más y que de las mismas 441,699 personas son analfabetas; Veracruz de una población de 7'110,214 personas, 4'858,837 tienen 15 años o más y de estas 651,470 son analfabetas. La integración por Estado de la población que es analfabeta se presenta en el cuadro 8.

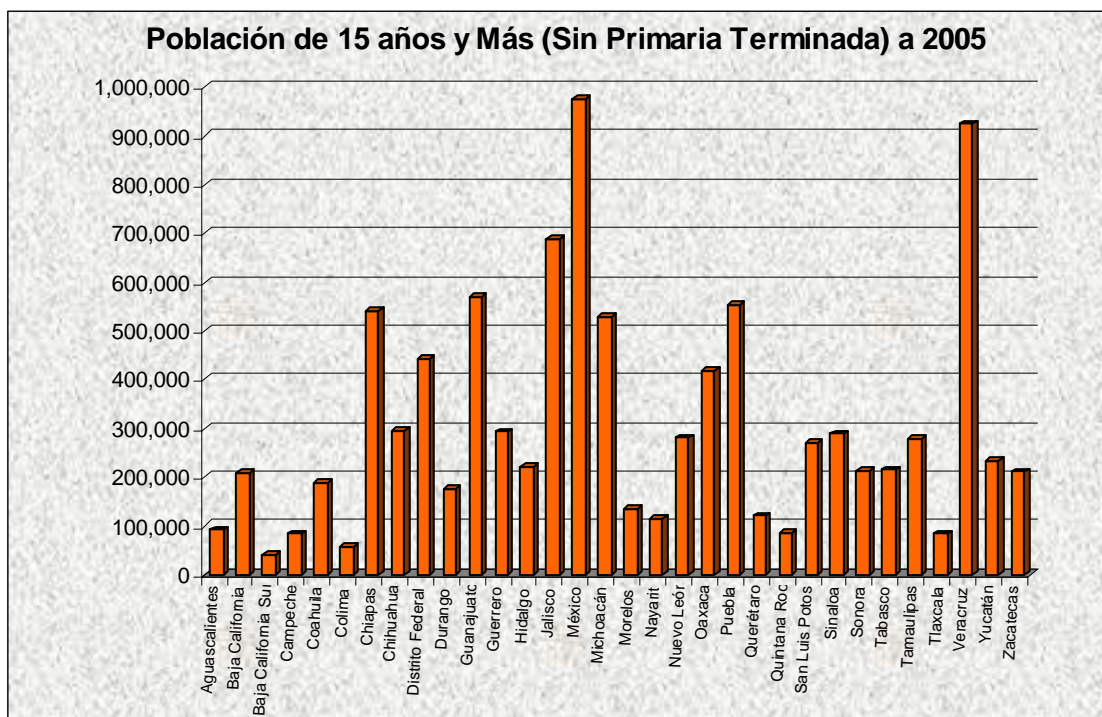
Cuadro 8.



**Fuente:** Estimaciones con base al II Censo de Población y Vivienda 2005; Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, inicio de cursos 2005-2006, SEP.

Por lo que respecta a la población que no cuenta con la primaria, y los Estados que presentan mayor rezago en el nivel básico son: Chiapas de 4'293,459 personas, 2'627,814 se encuentran entre los 15 años o más y de éstas 542,221 no cuentan con la primaria; Guanajuato de 4'893,812 de su población, 3'185,978 se encuentran entre los 15 años o más, de esta población 569,167 no cuentan con su primaria; Jalisco de una población de 6'752,113, de la cual 4'484,515 son personas mayores de 15 años o más de las que 687,651 no cuentan con su primaria; Estado de México de 14'007,495 personas, 9'241,780 se encuentran entre los 15 años o más de esta población 976,204 no tienen su primaria terminada; Michoacán de una población de 3'966,073, de las cuales 2'606,609 tienen 15 años o más de esta población 529,650 no cuentan con su primaria; Puebla de su población de 5'383,133 personas, 3'478,730 se encuentran entre los 15 años y más y de las mismas 552,392 no tienen su primaria concluida; Veracruz de una población de 7'110,214 personas, 4'858,837 personas tienen 15 años o más y de estas 924,472 no tienen su primaria. La integración por Estado se presenta en el cuadro 9.

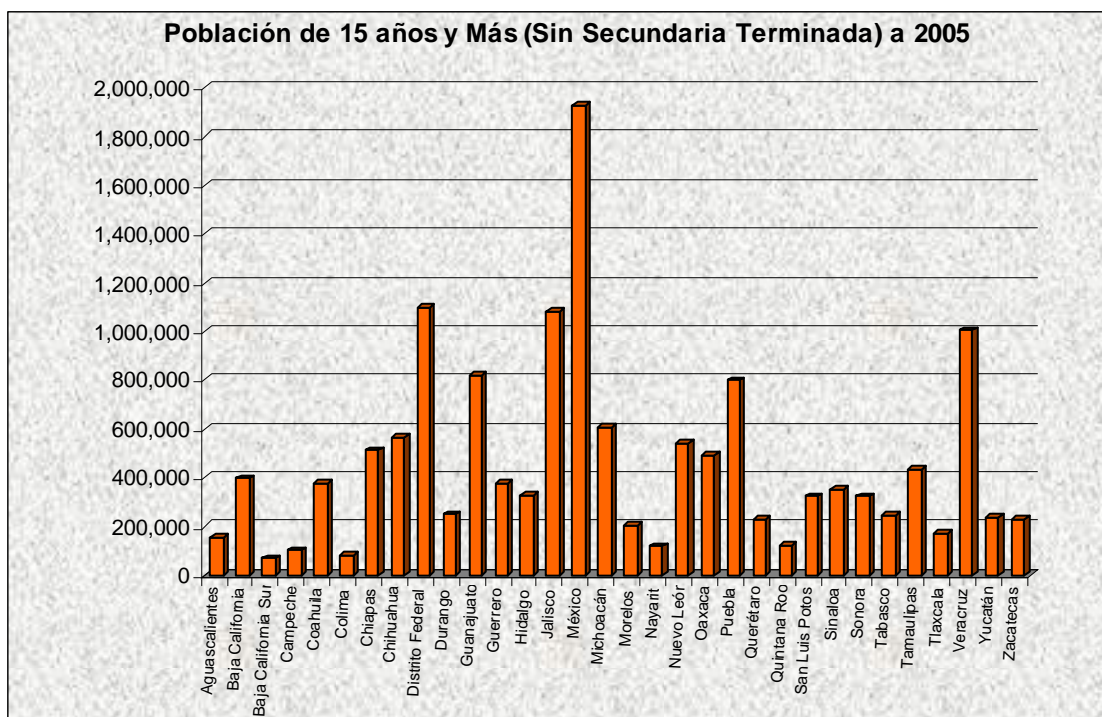
Cuadro 9.



**Fuente:** Estimaciones con base al II Censo de Población y Vivienda 2005; Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, inicio de cursos 2005-2006, SEP.

Por lo que respecta a la población que no cuenta con su secundaria, los Estados que presentan mayor rezago en este nivel son: Distrito Federal de 8'720,916 personas, 6'410,438 se encuentran entre los 15 años o más y de éstas 1'099,786 no cuentan con la secundaria; Jalisco de 6'752,113, de la cual 4'484,515 son personas mayores de 15 años o más de las que 1'083,083 no cuentan con su secundaria; Estado de México de 14'007,495 personas, y 9'241,780 se encuentran entre los 15 años o más y 1'926,654 no tienen su secundaria; Veracruz de una población total de 7'110,214 personas, 4'858,837 personas tienen 15 años o más, y 1'004,790 no cuentan con su secundaria. La integración por Estado de la población que no cuenta con su secundaria se presenta en el cuadro 10.

Cuadro 10.



**Fuente:** Estimaciones con base al II Censo de Población y Vivienda 2005; Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, inicio de cursos 2005-2006, SEP.

**NOTA:** en el **anexo 2** se presenta las estimaciones a nivel nacional del rezago educativo.

### 3.2.2. Población que participa en la atención de las personas jóvenes y adultos.

Para la atención de las personas jóvenes y adultas que son atendidas bajo esta modalidad el INEA se auxilia con personal solidario quienes son personas interesadas en apoyar la educación de los adultos y las cuales no tienen relación laboral con el mismo, de igual forma se busca con los sectores público y privado la obtención de espacios físicos en los que se proporcione la atención educativa y apoyos humanos, financieros y materiales, ya que el INEA no cuenta con infraestructura física propia para la atención de esta población.

De acuerdo con la concepción del MEVyT, los asesores y las asesoras son también sujetos educativos, ya que aprenden con las personas jóvenes y adultas al acompañarlas en el proceso educativo. Su labor principal es facilitar el aprendizaje,

por lo que sus tareas fundamentales son: **(47)**

- Propiciar la reflexión, la crítica y el diálogo con las personas jóvenes y adultas;
- Promover la recuperación de experiencias relacionándolas con los contenidos;
- Favorecer la participación y el desarrollo de habilidades, actitudes y valores.

Para la impartición de la educación el INEA, las cataloga de la siguiente manera: **(48)**

Asesor(a) de educación básica: Su función es motivar la participación de las y los educandos en el estudio y facilita su aprendizaje a través de las actividades educativas y orientándolos en forma continua, ya sea grupal o individualmente.

Asesor(a) bilingüe: Promueve la incorporación y facilita el aprendizaje de las personas pertenecientes a su etnia y lengua en el círculo de estudio o en atención individual y lleva al cabo actividades educativas para facilitar su aprendizaje.

Orientador(a) educativo(a): Su función es motivar a los educandos de la primaria 10-14, las actividades educativas, facilitar y orientar el aprendizaje grupal o individualmente.

Titular de punto de encuentro: Persona que garantiza y organiza círculos de estudio en los espacios físicos para que las personas puedan acudir a recibir los servicios educativos de acreditación e inicialmente de información. El titular coordina el funcionamiento de los servicios del punto de encuentro y atiende y sirve de enlace

**(47)**. ACUERDO número 363 por el que establece el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo. Publicado en la Segunda Sección del D.O.F. de fecha 25 de julio de 2005. Pág. 4.

**(48)**.-REGLAS de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) para el año 2005. Publicadas en la Tercera Sección del D.O.F. de fecha 9 de marzo de 2005. Págs. 60 y 61.

para suministrar los insumos necesarios que proporciona el INEA. Los puntos de encuentro son lugares de reunión fácilmente identificables por la población, como escuelas, bibliotecas, parroquias y casas ejidales entre otros.

Promotor(a) de educación básica: Persona que organiza la atención educativa en el ámbito rural, con población dispersa y sus actividades consisten en fomentar la incorporación de educandos y asesores a los círculos de estudio, gestionar la obtención de espacios físicos para las asesorías o la aplicación de exámenes, así como apoyar en el suministro de los materiales educativos para asesores y educandos y en la tramitación de documentos.

Promotor comunitario: Promueve y difunde los servicios educativos al exterior de la PI@za Comunitaria, incorpora asesores y educandos, apoya la gestión entre la PI@za Comunitaria y la estructura operativa institucional, desarrolla los proyectos educativos sociales y productivos que con la tecnología puedan ser beneficiados en la PI@za Comunitaria.

Promotor(a) bilingüe: Incorpora educandos indígenas y asesores bilingües, gestiona espacios físicos, apoya en la distribución de materiales educativos y en la recepción y tramitación de documentos oficiales de los educandos, es enlace con el personal institucional y lo vincula con las autoridades indígenas comunitarias para promover las actividades educativas.

Apoyo técnico: Es la persona que colabora en la organización de las actividades al interior de la PI@za Comunitaria, en términos de integrar el uso de las tecnologías en el aprendizaje de educandos, asesores y figuras institucionales y tiene a su cargo el cuidado de la integridad, funcionamiento y aprovechamiento máximo de los equipos. El apoyo técnico se puede apoyar también en servicio social y en otros voluntarios para realizar las actividades educativas, así como las no formales ni gratificadas.



## La Educación para Jóvenes y Adultos Atendidos en el Sistema Abierto

Apoyo bilingüe: Realiza acciones educativas de traducción y uso de las lenguas, así como de interacción para la comprensión cultural en los círculos de estudio en que interactúen asesores que hablan español y educandos indígenas, cuando las condiciones de plurilingüismo lo requieran.

Para el proceso de aplicación de exámenes se tienen las siguientes figuras:

Aplicador(a) de exámenes: Es la persona que eventualmente presta sus servicios a una coordinación de zona para desarrollar el proceso de aplicación de exámenes, garantizando la confiabilidad y cumplimiento de las normas establecidas.

Coordinador(a) de aplicación de exámenes: Su responsabilidad es coordinar a un grupo de aplicadores durante los eventos de aplicación de exámenes, garantizando el correcto uso de los materiales, así como el cumplimiento de las normas y políticas establecidas.

El INEA, contempla una gratificación a estas personas solidarias, estableciendo límites mensuales en estas gratificaciones las cuales se presentan en el cuadro 11.

Cuadro 11. Montos de los incentivos.

	<b>Por la administración de la atención educativa + por asesoría.</b>
Nivel Inicial	\$1,500.00
Primaria jóvenes de 10 – 14 años	\$3,000.00
Nivel Intermedio + Avanzado	\$3,000.00
Nivel Intermedio + Avanzado con uso parcial o total de computadoras	\$3,600.00

**FUENTE:** REGLAS de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) para el año 2005. Publicadas en la Tercera Sección del D.O.F. de fecha 9 de marzo de 2005. Pág.89.

Por la administración de la atención educativa se entiende, a los adultos incorporados o reincorporados a los servicios educativos; por módulo aprobado y aprobado con uso de la computadora; por constancia entregada al adulto alfabetizado o bien, por certificado entregado al adulto del nivel de primaria o secundaria.

Por asesoría se consideran los mismos conceptos a excepción de la constancia entregada al adulto alfabetizado, y de la entrega de certificados de cualquier nivel y se considera si la calificación del examen final de cualquier módulo es mayor o igual a ocho.

### **3.3.-Federalización.**

El federalismo es una forma de organización de gobierno y de las relaciones intergubernamentales, tomando en cuenta la unidad y diversidad de un país, en lo económico, político, cultural y religioso. **(49)**

El Gobierno Federal, con la finalidad de no centrar tanto las actividades realizadas hasta la fecha, ha promovido acciones y funciones que pueden y deben ser directamente asumidas por los gobiernos de las entidades federativas y municipios, haciéndolos corresponsables con el desarrollo político, económico y social del país.

Es necesario hacer algunas reflexiones sobre este punto ya que mencionamos que el Estado asume funciones que deberían realizar las entidades federativas y los municipios, pero ¿Cómo surge el federalismo en México? ¿Cuál es la base jurídica que lo sustenta?, estas inquietudes son nuevas o desde cuando están implantadas y no se han llevado a cabo como deberían de ser.

El federalismo surge en la independencia, para combatir los intentos centralistas, imperiales y monárquicos, con el propósito de unir a la nación a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias. Fue una fórmula de unión para organizar al Estado. Con los liberales el federalismo se convierte en bandera de partido cuando se define como forma indeclinable de libertad.

**(49)**.-Ayala E. José; Economía del sector público mexicano. FE –UNAM-Esfinge Grupo Editorial. Primera reimpresión, marzo 2005. Pág. 375.

Los liberales luchan constantemente por el federalismo. A pesar del aliento federalista de las constituciones del siglo XX, los reclamos y aspiraciones de autonomías estatales y municipales ceden un proceso centralizador ante la búsqueda de integrar al estado-nación y articular un proyecto de temprana industrialización.

Este periodo centralizador se fue incrementando con las reformas constitucionales y la expansión de la administración pública. La Intervención del Estado cobra importancia en diferentes actividades económicas, como en la administración y explotación de los recursos, en la creación de organismos descentralizados. **(50)**

La base jurídica de la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales, se encuentra sustentada en el Artículo 115 de la Constitución, en la cual se faculta a los Estados y Municipios su forma de gobierno y administración. **(51)**

Sin embargo, los estados están sujetos a una regulación por parte de la Federación para la toma de decisiones locales, y por tanto, esta misma situación se reproduce entre las relaciones de los estados y municipio. **(52)**

Es de señalarse que la federalización no se ha realizado conforme a las expectativas por las cuales se había luchado y en el caso específico de la educación es reconocido este fallo al destacar en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que: “Después de la Revolución, el nuevo régimen comenzó a centralizar crecientemente las funciones educativas, en un sentido opuesto al que establecía la Constitución de 1917, que asignaba la función educativa a estados y municipios. Por una parte se trataba de compensar desigualdades educativas, por ejemplo al asumir

**(50).**-Ayala E. José; Economía del sector público mexicano. FE –UNAM-Esfinge Grupo Editorial. Primera reimpresión, marzo 2005. Pág. 354.

**(51).**-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 28, Págs.13 y 14. Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 14 de septiembre de 2006.

**(52).**-Ayala E. José; Op. Cit. Pág. 354

la educación rural; por otra, se busca homogeneizar las condiciones de trabajo del magisterio, y por ello los sindicatos de maestros apoyaron la centralización, además, y tal vez sobre todo, el régimen basaba su consolidación en la centralización del poder. A partir de los años setenta del siglo XX, la excesiva centralización comenzó a mostrar su ineficiencia, a la vez que surgieron reclamos regionales de democratización. Fue entonces cuando se dio inicio al proceso de desconcentración.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992, se logró un pacto entre la Federación, los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para descentralizar la operación de los servicios de educación básica y normal. Posteriormente se federalizó la educación profesional técnica y la de adultos, así como la construcción y rehabilitación de espacios educativos. En todos los casos, la SEP conservó atribuciones en los aspectos normativos de la educación, así como la responsabilidad de coordinar, integrar y evaluar al Sistema Educativo Nacional. **(53)**

Es por ello que en el Programa para un Nuevo Federalismo, se propuso la descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales, mediante la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), así como la operación de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, esta última como instancia coadyuvante de los procesos de descentralización. **(54)**

**(53).**DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Publicado en el D.O.F. segunda sección. De fecha 15 de enero de 2003. pág. 80 Federalismo y coordinación.

**(54).**DECRETO por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Publicado en el D.O.F. segunda sección. De fecha 6 de agosto de 1997. pág. 11 Federalismo y Descentralización.

En este programa se establecía que la Secretaría de Educación Pública, transfiriera los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo.

Es con base a estos decretos que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), da inicio al proceso de federalización y descentralización de sus delegaciones representativas en cada Estado, constituyéndose como Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA), con el objetivo de mejorar la atención de las personas jóvenes y adultas bajo la responsabilidad directa de los Gobiernos de los Estados, transfiriendo los recursos financieros, materiales y humanos. En este sentido el INEA, interactúa con los Institutos estatales como una unidad normativa y rectora de la educación de los adultos a nivel nacional, proporcionando los materiales educativos y los exámenes de acreditación.

Con este proceso de descentralización, las funciones que le corresponden al INEA y a los Institutos Estatales son:

**Para el INEA:**

- Normar y evaluar los aspectos técnicos-pedagógicos, así como la elaboración de materiales.
- Normar el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación.
- Integrar y consolidar el presupuesto a nivel nacional.
- Concentrar acciones para la promoción de los servicios en las instituciones nacionales e internacionales.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Información Educativa para Adultos.
- Distribuir con transparencia y equidad los recursos necesarios para la operación de los servicios educativos en los estados.

**Para los Institutos Estatales:**

Seminario de Economía Pública

- Operar los servicios educativos de conformidad con las normas técnico-pedagógicas de carácter nacional.
- Planear y definir sus metas según las necesidades estatales y las políticas nacionales.
- Administrar y ejercer su presupuesto asignado.
- Aplicar la Normatividad respectiva.
- Acreditar y certificar los estudios realizados por los adultos atendidos en su entidad respectiva.
- Elaborar contenidos regionales.
- Concertar acciones a nivel estatal y local para promover los servicios.
- Organizar la participación voluntaria para la atención de los adultos.
- Integrar el Sistema Estatal de Información Educativa para Adultos.

El avance que presentó el INEA con respecto al proceso de descentralización al cierre del ejercicio 2006, se presenta en el cuadro 11.

Cuadro 11. Entidades Federalizadas.

ENTIDAD	CONVENIO DE DESCENTRALIZACIÓN	DECRETO O ACUERDO DE CREACIÓN
AGUASCALIENTES	D.O.F. 03/Marzo/2000	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes. 1° de agosto de 1999.
BAJA CALIFORNIA	NO SE HA FEDERALIZADO	
BAJA CALIFORNIA SUR	D.O.F. 08/Junio/1999	Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de mayo de 1999.
CAMPECHE	D.O.F. 30/Agosto/1999	Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. 22 de abril de 1999.
COAHUILA	D.O.F. 30/Agosto/1999	Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza. 9 de abril de 1999.
COLIMA	D.O.F. 09/Junio/1999	Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima. 3 de julio de 1999.
CHIAPAS	D.O.F. 22/Agosto/2002	Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 170-2ª Sección. 14 de mayo de 2003.
CHIHUAHUA	D.O.F. 09/Septiembre/1999	Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Chihuahua. 26 de mayo de 1999.
DISTRITO FEDERAL	NO SE HA FEDERALIZADO	
DURANGO	D.O.F. 14/Agosto/2000	Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango. 9 de enero del 2000.
GUANAJUATO	NO SE HA FEDERALIZADO	
GUERRERO	D.O.F. 27/Enero/2004	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. 19 de marzo de 2004.
HIDALGO	D.O.F. 28/Agosto/2000	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo. 3 de julio de 2000.
JALISCO	D.O.F. 28/Agosto/2000	Periódico Oficial el Estado de Jalisco. 27 de julio de 2000.
MÉXICO	NO SE HA FEDERALIZADO	
MICHOACÁN	NO SE HA FEDERALIZADO	

## La Educación para Jóvenes y Adultos Atendidos en el Sistema Abierto

ENTIDAD	CONVENIO DE DESCENTRALIZACIÓN	DECRETO O ACUERDO DE CREACIÓN
MORELOS	D.O.F. 09/Junio/1999	Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. 21 de julio de 1999.
NAYARIT	D.O.F. 28/Agosto/2000	Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit. 6 de mayo de 2000.
NUEVO LEÓN	NO SE HA FEDERALIZADO	
OAXACA	D.O.F. 15/Octubre/2002	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. 27 de diciembre de 2003.
PUEBLA	D.O.F. 03/Marzo/2000	Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. 18 de agosto de 1999.
QUERÉTARO	NO SE HA FEDERALIZADO	
QUINTANA ROO	D.O.F. 01/Octubre/1999	Periódico Oficial de fecha 17 de enero de 2006, Número 5 Extraordinario, Tomo I, Séptima Época.
SAN LUÍS POTOSÍ	D.O.F. 10/Junio/1999	Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de San Luís Potosí. 20 de julio de 1999.
SINALOA	D.O.F. 15/Agosto/2000	"El Estado de Sinaloa" Órgano Oficial del Gobierno del Estado. 3 de diciembre de 1999.
SONORA	D.O.F. 29/Agosto/2000	Boletín Oficial, Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora. 25 de septiembre de 2000.
TABASCO	D.O.F. 13/Septiembre/1999	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco. 15 de mayo de 1999.
TAMAULIPAS	D.O.F. 30/Agosto/2000	Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas. Sábado 1° de abril de 2000.
TLAXCALA	D.O.F. 03/Enero/2005	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. 22 de mayo de 2001.
VERACRUZ	D.O.F. 30/Agosto/2000	Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. 1° de marzo de 2000.
YUCATÁN	D.O.F. 27/Septiembre/1999	Diario Oficial, Órgano de publicación del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán. 22 de junio de 2000.
ZACATECAS	D.O.F. 16/Agosto/2000	Periódico Oficial, Órgano del gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 10 de junio de 2000.

**FUENTE:** Pagina electrónica institucional [www.inea.gob.mx](http://www.inea.gob.mx).- Portal de Transparencia, Marco Normativo, Proceso de Federalización. Información actualizada al 8 de enero de 2007.

### 3.4. Programación y Presupuesto.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, al ser un organismo público descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, su asignación presupuestal se contempla en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente es publicado en el Diario Oficial de la Federación, una vez que es aprobado por la Cámara de Diputados de

acuerdo al artículo 74 fracción IV, de la Constitución. **(55)**

El presupuesto asignado a este Instituto, es con el objetivo de contribuir a la reducción del rezago educativo, así como a la investigación y desarrollo de materiales didácticos que se distribuyen a todos los estados y a la consecución de sus metas asignadas y a la obtención de resultados.

El presupuesto autorizado ha presentado un incremento del 62% con respecto al periodo comprendido de los años 2001 a 2006, es decir, para el año 2001 se le asignó un presupuesto federal de \$1,093'063,581.00 y para el ejercicio de 2006 fue de \$1,750'753,563.41, el presupuesto de este período se conforma de acuerdo al cuadro 12.

CUADRO 12: Presupuesto Asignado en el Periodo 2001-2006

AÑO	PRESUPUESTO MODIFICADO
2001	\$1,093'063,581.00
2002	\$1,525'845,089.00
2003	\$1,685'357,250.00
2004	\$1,548'694,256.00
2005	\$1,719'207,753.00
2006*	\$1,750'753,563.41

\*Los datos son con cifras al mes de noviembre de 2006, por no contar con las cifras al cierre del ejercicio 2006.

**FUENTE:** Cifras presentadas por el INEA, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública 2000-2006. Etapa 1: Informe que corresponde del 01- Diciembre-2000 al 31 Diciembre-2005. Pág 92 a 96. ETAPA 3: Informe de actualización de los resultados alcanzados al 30 de noviembre de 2006. Pág 30.

**NOTA:** Las cifras presentadas corresponden a las que se integran en el informe que se presenta en la Cuenta Pública Federal y solo comprende las transferencias por concepto del presupuesto federal.

Al realizar el proceso de descentralización el INEA, integra los presupuestos que serán asignados a los Institutos Estatales de Educación para Adultos, vía ramo 33,

**(55).**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, Pág.13. Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada en el D.O.F. el 14 de septiembre de 2006. Pág. electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.



correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Al respecto, es importante mencionar cómo se origina este ramo ó a qué corresponde.

En 1977 las aportaciones federales surgen como una respuesta del Gobierno Federal a las necesidades de recursos planteadas por estados y municipio para atender demandas de su población en materia de bienestar social. En 1988 se integran los siete fondos que actualmente conforman el ramo 33, haciendo énfasis en que los recursos transferidos son de origen federal y para su aplicación exclusiva en los fines determinados por los fondos. **(56)**

Las aportaciones se clasifican en siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito federal.

**(56).**-Calzada Falcón Fernando.-FEDERALISMO Y FINANZAS PÚBLICAS 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria.-Coordinación Editorial: Universidad Popular de la CHONTALPA. Editado por CEPAC, S.A. DE C.V.-Primera Edición: enero 2004. Pág. 29

Los presupuestos asignados vía ramo 33 a estos Institutos Estatales se conforman de acuerdo al cuadro 14:

CUADRO 14: Presupuesto Asignado a los Institutos Estatales en el periodo 2001-2005.

<b>AÑO</b>	<b>Transferencia a los Estados correspondientes al Ramo 11</b>	<b>Recursos Recibidos vía Ramo 33</b>	<b>Presupuesto Total Aplicado en los estados.</b>
2001	\$65'351,093.1	\$1,129'324,762.0	\$1,194'675,855.1
2002	\$173'124,327.0	\$1,265'384,992.0	\$1,438'509,319.0
2003	\$353'283,639.9	\$1,282'335,293.0	\$1,635'618,932.9
2004	\$461'768,241.0	\$1,319'994,389.0	\$1,781'762,630.0
2005	\$666'403,936.0	\$1,360'357,833.0	\$2,026'761,769.0

**FUENTE:** Cifras presentadas por el INEA, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública 2000-2006. **Etapa 1:** Informe que corresponde del 01- Diciembre-2000 al 31 Diciembre-2005. Pág 84.

Las transferencias a los estados se establece a través de convenios formalizados con los Institutos Estatales, en los cuales se especifican las partidas presupuestales en los que se ejercerán los recursos transferidos, en estos convenios se establecen las metas a cumplir, ya que los convenios están dirigidos a la incorporación, atención y acreditación de las personas jóvenes y adultas en rezago.

El comportamiento que presenta el INEA, de acuerdo a su presupuesto ejercido en el periodo comprendido entre los ejercicios de 2001 a 2006, ha correspondido básicamente al gasto corriente (Capítulo 3000 Servicios Generales), al presentar entre un 39% a un 20% de los recursos recibidos, y que de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto este tipo de gasto corresponde a los conceptos destinados a “cubrir el costo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, de energía eléctrica, agua, de telecomunicaciones y conducción de señales analógicas y digitales; contrataciones integrales de servicios básicos; arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación,

estudios e investigaciones; servicios relacionados con monitoreo de información, certificaciones, procedimientos jurisdiccionales y traducciones; servicio comercial, bancario, financiero, contratación de servicios con terceros y gastos inherentes; mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles; y servicios de impresión, publicación, difusión, información y comunicación social, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas; en su caso, los gastos asociados a la coordinación de acciones con el presidente electo; los servicios integrales en pasajes y viáticos a nivel nacional o internacional y los gastos de servidores públicos de mando en el ejercicio de sus funciones; las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia; así como las asignaciones para cubrir pagos por participaciones en órganos de gobierno.” (57)

Mientras que su presupuesto ejercido en los programas propios de su operación, pago de las gratificaciones que son otorgadas al personal voluntario que participa en la tarea de asesorar a los jóvenes y adultos que son atendidos por esta Institución, y el cual ha correspondido solamente de un 12% a un 30%, en este mismo período, reportándose en el capítulo 4000 Subsidios y Transferencias (Educadores Solidarios), y que de acuerdo al Clasificador por Objeto, corresponde: “A las asignaciones que el Gobierno Federal destina en forma directa o indirecta, mediante el otorgamiento de subsidios aprobados en el Presupuesto de Egresos, a los sectores social y privado, a fideicomisos privados y estatales y a las entidades federativas como parte de la política económica de acuerdo con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional. Asimismo, agrupa las asignaciones de los recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos de las dependencias por concepto de transferencias que reciben las entidades apoyadas y los órganos

**(57).** Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13-octubre-2000 última reforma publicada 29-marzo de-2006

administrativos desconcentrados como ingresos destinados a cubrir parcial o totalmente los programas y actividades previstos en sus presupuestos.” **(58)**

Es decir, que de su presupuesto ejercido se le da mayor énfasis a su gasto corriente que a su gasto de operación que es la atención de la población que se encuentra en rezago educativo, otro factor importante es el presupuesto de inversión (Capítulo 5000 Bienes Muebles e Inmuebles) el cual en este mismo período sólo ha representado un 7% a un 20% de su presupuesto ejercido el cual corresponde según el clasificador, por Objeto del Gasto a los conceptos de: “asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles incluidos los contratados mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran. Excluye las instalaciones previstas en la partida 6105 Instalaciones y obras de construcción especializada.” **(59)**

En los cuadros 15 al 20 se muestra el porcentaje que le correspondió a cada capítulo del gasto, de acuerdo al ejercicio fiscal y al presupuesto reportado en la cuenta pública por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**(58).**- Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13-octubre-2000 ultima reforma publicada 29-marzo de-2006.

**(59).** Idem.

Cuadro 15: Presupuesto Ejercido correspondiente al Ejercicio 2001.

La Educación para Jóvenes y Adultos Atendidos en el Sistema Abierto

CAPITULO		Presupuesto Ejercido	% de aplicación respecto al presupuesto ejercido.
1000	Servicios Personales.	\$177,282.9	16.4%
2000	Materiales y Suministros.	\$256,893.9	24.0%
3000	Servicios Generales.	\$420,828.9	39.1%
4000	Educadores Solidarios.	\$128,253.1	12.0%
5000	Bienes Muebles e Inmuebles.	\$77,550.9	7.2%
	Inversión Financiera.	\$15,000.0	1.3%
	<b>SUMA:</b>	<b>\$1'075,809.7</b>	100.0%

**Fuente:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Apartado: PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO, Ejercicio Programático Económico del Gasto Devengado de las Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Indirecto. Página electrónica: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe\\_cuenta\\_publica/2001/banco.htm](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe_cuenta_publica/2001/banco.htm).

Cuadro 16: Presupuesto Ejercido correspondiente al Ejercicio 2002.

CAPITULO		Presupuesto Ejercido	% de aplicación respecto al presupuesto ejercido.
1000	Servicios Personales	\$246,140.5	16.1%
2000	Materiales y Suministros	\$291,736.6	19.1%
3000	Servicios Generales.	\$475,130.3	31.2%
4000	Educadores Solidarios.	\$155,211.4	10.2%
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	\$357,626.3	23.4%
	<b>SUMA:</b>	<b>\$1'525,745.1</b>	100.0%

**FUENTE:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Cuenta de la Hacienda Federal de 2002. Egresos de flujo de efectivo de entidades de control presupuestario Indirecto. Presupuesto Ejercido. Página electrónica: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe\\_cuenta\\_publica/2002/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe_cuenta_publica/2002/index.html).

Cuadro 17: Presupuesto Ejercido correspondiente al Ejercicio 2003.

Seminario de Economía Pública

CAPITULO		Presupuesto Ejercido	% de aplicación respecto al presupuesto ejercido.
		Ejercicio 2003	
1000	Servicios Personales.	\$293'549,476.00	17.0%
2000	Materiales y Suministros.	\$355'349,259.00	21.0%
3000	Servicios Generales.	\$515'778,500.00	31.0%
4000	Educadores Solidarios.	\$340'111,227.00	20.0%
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	\$181'063,124.00	10.8%
	Inversión Financiera.	\$2'500,000.00	0.2%
	<b>SUMA:</b>	<b>\$1,668'351,586.00</b>	<b>100.0%</b>

**FUENTE:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Cuenta de la Hacienda Federal de 2003. Banco de Información; Información Institucional del Gobierno Federal. SEP- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Ejercicio Programático Económico del Gasto Programable Devengado de Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Indirecto. Página electrónica: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe\\_cuenta\\_publica/2003/documentos/gobierno\\_federal/11/g1116x05.xls](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe_cuenta_publica/2003/documentos/gobierno_federal/11/g1116x05.xls).

Cuadro 18: Presupuesto Ejercido correspondiente al Ejercicio 2004.

CAPITULO		Presupuesto Ejercido	% de aplicación respecto al presupuesto ejercido.
		Ejercicio 2004	
1000	Servicios Personales.	\$278'366,062.00	18%
2000	Materiales y Suministros.	\$335'534,592.00	22%
3000	Servicios Generales.	\$435'420,377.00	28%
4000	Educadores Solidarios.	\$487'347,495.00	31%
5000	Bienes Muebles e Inmuebles.	\$12'025,730.00	1%
	<b>SUMA:</b>	<b>\$1,548'694,256.00</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Cuenta de la Hacienda Federal de 2004. Banco de Información; Información Institucional del Gobierno Federal. SEP-Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Ejercicio Programático Económico del Gasto Programable Devengado de Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Indirecto. Página electrónica: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe\\_cuenta\\_publica/2004/documentos/g11/g1116x10.xls](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe_cuenta_publica/2004/documentos/g11/g1116x10.xls).

Cuadro 19: Presupuesto Ejercido correspondiente al Ejercicio 2005.

La Educación para Jóvenes y Adultos Atendidos en el Sistema Abierto

CAPITULO		Presupuesto Ejercido	% de aplicación respecto al presupuesto ejercido.
1000	Servicios Personales.	\$270'214,545.00	16.2%
2000	Materiales y Suministros.	\$312'618,946.00	19.0%
3000	Servicios Generales.	\$408'114,176.00	24.5%
4000	Educadores Solidarios.	\$571'566,854.00	34.3%
5000	Bienes Muebles e Inmuebles.	\$102'706,318.00	6.0%
<b>SUMA:</b>		<b>\$1,665'220,839.00</b>	<b>100.0%</b>

**FUENTE:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Cuenta de la Hacienda Federal de 2005. Banco de Información; Información Institucional del Gobierno Federal. SEP-Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Ejercicio Programático Económico del Gasto Programable Devengado de Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Indirecto. Página electrónica: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe\\_cuenta\\_publica/2005/contenido/g11/g1116x10.xls](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe_cuenta_publica/2005/contenido/g11/g1116x10.xls).

Cuadro 20: Presupuesto Ejercido correspondiente al Ejercicio 2006\*.

CAPITULO		Presupuesto Ministrado	% en comparación con el total ministrado, por capítulo de gasto.
1000	Servicios Personales	\$248'737,713.10	15%
2000	Materiales y Suministros	\$295'260,218.00	18%
3000	Servicios Generales.	\$466'892,532.90	29%
4000	Educadores Solidarios.	\$545'152,372.00	33%
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	\$ 79'724,456.00	5%
<b>SUMA:</b>		<b>\$1,635'767,292.00</b>	<b>100%</b>

\*Los datos son con cifras al mes de noviembre de 2006, por no contar con las cifras al cierre del ejercicio 2006.

**FUENTE:** Cifras presentadas por el INEA, en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública 2000-2006. **ETAPA 3:** Informe de actualización de los resultados alcanzados al 30 de noviembre de 2006. Pág 30.

De acuerdo a estos cuadros presentados en que se muestra como ha sido su presupuesto ejercido en este periodo, y en el cual el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, le ha dado mayor énfasis a su gasto corriente, será necesario realizar un análisis riguroso de sus principales gastos, que le permitan identificar y orientar su presupuesto principalmente a los programas y objetivos para el cual fue creado, tratando en el mismo, que su gasto sea equitativo y eficiente para organizar, coordinar, promover y evaluar programas, mecanismo y servicios de educación acordes con las necesidades propias de las personas jóvenes y adultas y que realmente los servicios educativos que brinda esta institución, se convierta en una constante para mejorar las condiciones socioeconómicas familiares, utilizando el tiempo libre y de acuerdo a sus posibilidades continuar su educación en sistemas de enseñanza abierta.

Lograr reducir las inequidades sociales, políticas, culturales, históricas, económicas y educativas en las que se encuentran importantes sectores de la población mexicana requiere de políticas públicas eficaces y sólidamente comprometidas con la sociedad.



## **Capítulo Cuarto: Conclusiones y Propuestas.**

De acuerdo a su Decreto de creación que data, según hemos descrito, del año de 1981 al ejercicio de 2006, el Instituto ha sufrido modificaciones sustanciales en su estructura y que no corresponden con la que actualmente presenta este Instituto.

Por qué iniciamos este capítulo con este planteamiento, ¿Por qué es tan importante contar con una estructura actualizada? ¿Cómo afecta el no contar con su estructura actualizada y aprobada? ¿Quién o qué instancia debe aprobar la misma?

Éstas serían algunas de las preguntas que nos plantearíamos, y la razón principal de contar con una estructura aprobada va en función de cumplir con un principio de orden, como lo señala el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, en el que de acuerdo a los términos del Artículo Décimo Octavo transitorio, establece que con la finalidad de que las dependencias y entidades aseguren la transparencia de sus estructuras ocupacionales y orgánicas deberán contar con el registro, autorización y actualización de las mismas. **(60)**

Este principio fundamental es básico, ya que al no contar con una estructura registrada, autorizada y actualizada conlleva a un riesgo mayor que es el de no contar con los manuales de operación y funcionamiento. En este sentido ¿Cómo se regulan las actividades y responsabilidades del personal?, ¿Cuál será su actividad que tiene que desempeñar y bajo qué principio?, ¿Cómo saber que las funciones que están desempeñando las áreas son las que les corresponden?, ¿Quién atenderá en su momento las deficiencias que se presenten en la operación y cumplimiento de las tareas de investigación y regulación educativa?

Esta problemática repercute como bien lo menciona Joseph E. Stiglitz, al manifestar que: “W. A. Niskanen, señala que el problema de la burocracia, es que los

**(60)** DECRETO de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006.- Publicado en el D.O.F. de fecha 22 de diciembre de 2005. Segunda Sección, Pág.27.

funcionarios pueden actuar en beneficio propio y no necesariamente en aras del interés de los ciudadanos a los que se supone que sirven, este sería un ejemplo de una clase general de problemas llamados problemas del principal y el agente”. (61)

Además de que “un funcionario puede exonerarse de la responsabilidad de sus errores siguiendo determinados procedimientos burocráticos que garantizan que todas sus acciones son revisadas por otros. A esta situación se le suele llamar que es reacio a tomar riesgos. Esta característica es la que explica, en parte, uno de los aspectos fundamentales de las burocracias: todo debe pasar por los canales adecuados (papeleo)”.

Por otra parte, el hecho de ser nombrado el titular de esta Institución por el Presidente de la República o a indicación dada por éste, a través del Secretario de Educación Pública, que en muchos de los casos no tienen o cuentan con alguna afinidad con el sector educativo y con las tareas tan importantes que esta Institución debe desempeñar en y para beneficio de las personas jóvenes y adultas que por alguna circunstancia no concluyeron o iniciaron su preparación educativa, se traduce en una deficiencia en la atención y el cumplimiento de su misión. Utilizando esta imagen y representación, para fines políticos y no para atender y combatir el rezago educativo en el que se encuentra la población.

Los materiales con que es atendida la población que participa en estos programas y de las innovaciones tecnológicas con la que se pretende abatir el rezago educativo, tratan de cumplir un enfoque digno hacia las personas jóvenes y adultas, es decir, que sientan el respeto que merecen hacia sus personas desde una institución que brinda un servicio para ellos. Sin embargo, es importante destacar que en la utilización y aprendizaje a través del equipo informático, se presenta en la población adulta resistencia y temor psicológico al no estar familiarizado al uso y presentación de estos materiales.

(61). Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España. Pág. 448

El proceso educativo en el que los asesores transmiten la enseñanza a los jóvenes y adultos, lo realizan como un proceso escolarizado en razón de que estos tienen la formación en que aprendieron sus conocimientos y no se aprovecha las experiencias y los intereses que presenta cada adulto el nivel de atención que requieren y lo que desean aprender, dándole un enfoque diferente al sistema escolarizado en el que la atención es de maestro a alumno, y en este proceso de enseñanza abierta es el de orientar y dar mayor énfasis a lo que los adultos realmente les interese y desean aprender; aprovechar los conocimientos autoadquiridos por los propios adultos y desarrollar sus propias habilidades individuales.

La falta de criterios de operación son muy heterogéneos y en ocasiones no hay un manual o procedimiento único que funcione homogéneamente a nivel nacional, generando riesgos en la aplicación y aprovechamiento del sistema abierto, se experimenta con la administración y operación de los modelos educativos, es decir, las normas y procedimientos se van ajustando de acuerdo a las necesidades del contexto institucional y no a las necesidades reales en las que serán operados estos programas.

Otro de los factores importantes en la operación de los programas, es el relacionado con el personal voluntario que se ofrece a impartir y asesorar a las personas que no saben leer, escribir o que no han concluido su nivel de primaria o secundaria, en la que estas personas solidarias no están lo suficientemente preparadas, dado que un poco más del 60% de los asesores en el INEA sólo tienen como escolaridad completa la educación básica, la realidad de la institución, es que se atiende al rezago con el mismo rezago, además de que cerca del 70 u 80 por ciento atienden dos o tres niveles educativos. Aquí el paradigma es apostar en una verdadera formación pedagógica para estas figuras, no a una formación administrativa.

Esta deficiencia, tal parece que está siendo reconocida por el INEA y el CONEVyT, al señalar textualmente en su Acuerdo número 363 que: “De acuerdo con la concepción del MEVyT, los asesores y las asesoras son también sujetos educativos, ya que aprenden con las personas jóvenes y adultas al acompañarlas en el proceso educativo.” **(62)**

La estructura del MEVyT, en el cual la atención de las personas jóvenes y adultas se da por módulos de acuerdo al interés de las mismas, sobre los cuales tienden a llamarle más la atención para iniciar su nivel de preparación, no es ampliamente difundida, no alcanzan a identificar la diferencia entre módulos básicos y diversificados y sólo en algunos casos la elección de estos módulos es efectuada por los propios adultos.

Otro factor importante que destacar, es la distribución de los módulos en los que el problema se acentúa en el medio rural en el que los asesores no cuentan con este material y las asesorías son impartidas a través de visitas domiciliarias.

La introducción en la innovación de las Tecnologías de la Información y Comunicación, que ha realizado el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos mediante las denominadas Plazas Comunitarias, no ha tenido el impacto y efectividad que se esperaba sobre todo si solo fueron puestas en marcha para cubrir el requerimiento nacional de lograr la conectividad de todo el país a través del proyecto e-México, dictado desde la presidencia de la república y no a través de un diagnóstico real de las condiciones sociales en el país, sin considerar dentro de su planeación el presupuesto para la sustentación de las mismas y resolver los gastos que se generan, como son los artículos de papelería, insumos del equipo de cómputo e impresoras, mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos y la compra de paquetería original para actualizar y prevenir los riesgos inherentes al sistema.

**(62).** ACUERDO número 363 por el que se establece el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo. Emitido por la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el D.O.F. en su Segunda Sección, de fecha 25 de julio de 2005. Pág.4

Otros problemas que han presentado estas Plazas Comunitarias, es el servicio deficiente de Internet, así como la incompatibilidad de algunos equipos con el sistema de módulos del MEVyT virtual y la falta de conocimiento y experiencia en la planeación para su operación, el cual se basó en estudios exploratorios que se realizaron al Proyecto Plazas Comunitarias, en las que una de las conclusiones finales fue que éstas se establecieran, generalmente a partir de espacios disponibles y por compromisos políticos de autoridades locales, municipales e incluso estatales.

El proceso para la formación y el proceso educativo es imposible que se transite por los tres espacios educativos (presencial, adultos que son atendidos en forma directa por un asesor; la audiovisual, auxiliados por medio de televisor y la de cómputo, donde el adulto recibe su enseñanza mediante computadoras en las que se tienen cargados los módulos de atención). Este modelo “integrador” está en una etapa incipiente, dado que el MEVyT actual sigue demandando la mayor atención del área académica y solamente existe una pequeña área en esta dirección a cargo de explorar y definir la atención educativa a través de las Plazas Comunitarias, debido al cumplimiento de metas que se asignan a cada una de estas formas de enseñanza.

No obstante que el INEA, ha hecho un notable esfuerzo por acondicionar espacios adecuados para que se realice la práctica educativa como son las plazas comunitarias ubicadas principalmente en oficinas de gobierno estatal o municipal, aún se continúa trabajando en muchos otros espacios prestados por los propios usuarios de los servicios y en condiciones no adecuadas, es un problema de equidad ya que en el medio urbano, las escuelas públicas y las iglesias, son los espacios en los que preferentemente son atendidos los adultos y la mayoría reúnen buenas condiciones en sus servicios básicos, no así en el medio rural, donde sigue prevaleciendo la atención en casas particulares o la atención sigue siendo domiciliaria en donde las condiciones son totalmente opuestas, dado que se encuentran en condiciones regulares, malas e inclusive sin los servicios básicos como son baños, electricidad o mobiliario como mesas, sillas y bancos.

El Sistema de Seguimiento y Acreditación (SASA), presenta plataformas diferentes para la consolidación de la información reportada por los estados, en cuanto a adultos atendidos acreditados y los que han concluido algún nivel de la enseñanza básica, que en un momento determinado puede generar confusión en los resultados alcanzados.

Por lo que respecta a la federalización (descentralización de los servicios a los Estados), fue un proceso con escasa participación de los Estados y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin considerar el aseguramiento del impacto deseado, siguiendo un esquema rígido basado en una disposición del Ejecutivo.

En estas circunstancias no se planeó adecuadamente la transferencia de los recursos humanos y materiales, lo que originó que no se concluyera adecuadamente con la federalización en algunos Estados y en otros aún recibiendo sus recursos por el Ramo 33 por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no están legalmente constituidos, tal es el caso de: Baja California, Guanajuato, Estado de México, Michoacán y Querétaro.

Los retos y problemas que se le presentan al Estado y como consecuencia al INEA, para el presente siglo en la atención del rezago educativo de las personas de quince años y más que no cuentan con un nivel de enseñanza básico, sigue siendo muy grande, aunado a la falta de creación, mantenimiento y desarrollo de espacios educativos para atender en forma equitativa la demanda que la población requiere de estos servicios y a la poca participación e interés de los mandatarios para asignar más presupuesto para su atención oportuna, eficiente y eficaz.

La educación básica para las personas jóvenes y adultas que se ofrece fuera del sistema escolarizado, además de ser un servicio para las personas que no tuvieron la oportunidad de iniciar o concluir su nivel de enseñanza básica, ha empezado a ser también una necesidad propia de la vida moderna de las personas y la sociedad. Los

cambios tecnológicos y la creciente complejidad de la sociedad del aprendizaje, imponen el de continuar educándose a lo largo de la vida para poder participar cabalmente en la sociedad actual, adecuarse a las modificaciones del mercado laboral y de los sistemas productivos, y aprovechar positivamente las oportunidades que ofrece el mundo moderno. En ello, la educación abierta y a distancia desempeña un papel de la mayor importancia y singular significado.

## **PROPUESTAS**

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, como primera instancia, debe solicitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **(63)** y la Secretaría de la Función Pública, **(64)** la actualización, registro, y autorización de su estructura organizacional, definiendo claramente las áreas clave de autoridad y responsabilidad, preservando una adecuada segregación y delegación de funciones; así como la delimitación de facultades entre el personal que autorice, ejecute, vigile, evalúe, registre y contabilice las operaciones financieras, evitando que dos o más de éstas funciones se concentren en una misma persona o provoquen conflictos de intereses, estableciendo en forma adecuada las líneas de comunicación e información.

**(63)** De acuerdo al Artículo 62 Fracción XXXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se establece lo siguiente: “ Ejercer las facultades de la Secretaría en materia de control presupuestario de los servicios personales, en las etapas del proceso presupuestario y, para tales efectos, establecer y emitir las políticas y las disposiciones generales a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; determinar la valoración del impacto presupuestario de las modificaciones a las estructuras ocupacionales y salariales, tabuladores de percepciones y catálogos de puestos; y llevar el registro de las plazas presupuestarias que conforman la estructura ocupacional y las plantillas de personal que operan las dependencias y entidades. Documento electrónico consultado en la siguiente dirección; [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diario\\_oficial/documentos/2006/julio/reglamentos\\_18072006\\_105652.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diario_oficial/documentos/2006/julio/reglamentos_18072006_105652.pdf)

**(64)** De acuerdo al Artículo 18 Fracción XXI, y Artículo 52 Fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función pública, se establece lo siguiente; Aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como sus modificaciones, previo dictamen presupuestario favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Registrar, previa autorización de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades, respectivamente. Documento electrónico contenido en la siguiente dirección: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>

Al contar con su estructura organizacional actualizada y registrada, se deberán elaborar los manuales de organización y procedimientos conforme a las necesidades actuales del Instituto y de acuerdo a los objetivos Institucionales que se persiguen, que en esencia deberán contener las atribuciones y responsabilidades establecidas en las leyes y reglamentos que en cada caso les sean aplicables, incluyéndose las actividades y procedimientos para todos los procesos sustantivos, así como la información que se genera en cada área, que a su vez les permita planear, coordinar, ejecutar, supervisar y controlar sus operaciones para la consecución de sus metas y objetivos institucionales y que esta información les sea de utilidad para una toma de decisiones oportuna y correctiva.

La designación del titular de esta Institución, deberá ser una persona que realmente se encuentre comprometida con la tarea fundamental de abatir el rezago educativo y que además cuente con alguna afinidad con el sector educativo y con las tareas tan importantes que esta Institución debe desempeñar en y para beneficio de las personas jóvenes y adultas y que esta designación no solo cumpla con el compromiso político.

El INEA debe fortalecer su forma de atender a las personas en rezago educativo, ya que el personal voluntario que participa en estas tareas no se encuentra lo suficientemente preparado y con los perfiles adecuados, por lo que es necesario realizar una formación pedagógica para estas figuras, a través de diversas metodologías y medios, llevando a cabo una continua evaluación a nivel nacional, tratando con ello, el de procurar una mejor pertinencia y calidad en la forma de atención y de enseñanza de las personas que se encuentran en rezago educativo.

Apoyarse en las instituciones privadas mediante la autorización que otorga la Secretaría de Educación Pública para su funcionamiento y operación, en el que se establezca como requisito para su operación, que estas instituciones atiendan en



forma gratuita y de acuerdo a su ubicación a jóvenes y adultos que mediante una valoración y un número determinado de lugares reciban educación en forma gratuita y de ésta manera contribuir al Estado como apoyo al problema del rezago educativo.

El INEA, deberá realizar un análisis riguroso de la congruencia de los objetivos educativos y de los contenidos de los módulos, con la finalidad de que estos cumplan con el principio de flexibilidad de tránsito entre un módulo y otro dado que el desarrollo de habilidades de lectura y escritura es fundamental para abordar los contenidos de los módulos diversificados, es indispensable que las personas que carecieron de oportunidades de estudio, encuentren opciones formativas adecuadas a sus necesidades.

Es indispensable reconocer las experiencias, habilidades, destrezas y aprendizaje que por cualquier vía hayan adquirido los adultos, para motivar su participación o continuidad en su proceso de educación.

Concluir el proceso de federalización, en aquellos Estados en los cuales no se ha finalizado, estableciendo los compromisos que los Estados deben asumir respecto a la educación y sobre todo al de las personas jóvenes y adultas que se encuentran en rezago educativo y que serán atendidas bajo la modalidad del sistema de enseñanza abierta, así como llevar a cabo una planeación acorde para la transferencia de los recursos humanos y materiales, éste último no ha podido ser realizado en forma óptima en la mayoría de los estados por el descuido en sus controles internos de inventarios.

Revisar el marco jurídico y las acciones en materia de política educativa desarrolladas por el INEA, con la necesidad de poner énfasis en el diseño y desarrollo de propuestas educativas que respondan de manera integral a los conceptos de equidad, eficacia, relevancia, eficiencia y calidad. Si bien han sido muchos y diferentes esfuerzos para hacer de la educación de adultos un proyecto de

calidad; las experiencias al respecto han sido variables, es por ello que el reto se hace más complejo cuando la calidad educativa debe garantizarse en la dimensión y con la heterogeneidad de las personas jóvenes y adultas, independientemente de su edad, género, condición socioeconómica, cultural y de contexto, dado que los enfoques de la educación para adultos que se han utilizado tradicionalmente, no son adecuados para los grupos marginales, ya sean adultos en plenitud, indígenas, migrantes, personas con capacidades diferentes, dispersos geográficamente, ya que la mayor parte de ellos no tienen acceso a los servicios de educación.

Estas circunstancias deben garantizar que la cobertura de la educación para adultos se convierta en un principio de acción educativa, considerando que la equidad en la educación debe ser que toda persona tenga oportunidad de formación adecuada a sus necesidades y puedan seguir aprendiendo a lo largo de su vida.

La calidad que debe ser implantada en los servicios de atención a los jóvenes y adultos por el INEA, tendrá que ser orientada al desarrollo humano, por lo que se deberá adecuar no solo a los contenidos y requerimientos de la Institución, sino también responder a las necesidades particulares de las personas y grupos sociales. La calidad de la educación debe mejorar continuamente, como resultado de las acciones, programas y proyectos que confluyan en la formación de las personas. Una educación de calidad debe, así, centrarse en el aprendizaje, la enseñanza es un medio para lograr este propósito, no un fin, y el aprendizaje continuo permitirá una articulación provechosa de nuestro país en el entorno internacional con una población más preparada.

La equidad en la oferta de servicios educativos para los jóvenes y adultos que no lograron terminar su educación básica ha sido limitada, lo que ha provocado que el rezago educativo crezca anualmente en esta población, es por ello que es indispensable promover la educación en esta población porque:

Los sistemas abiertos y los cambios tecnológicos, imponen la necesidad de continuar educándose a lo largo de la vida para poder participar en la sociedad actual, adecuarse a las modificaciones del mercado laboral y de los sistemas productivos.

Los sistemas abiertos de educación, permiten y facilitan a los padres de familia la superación familiar, social, económica, educativa y cumplen con el propósito de apoyar a sus hijos en las tareas escolares, el cual es un factor determinante en el éxito escolar de los mismos.

Por las condiciones de aislamiento de aquellas comunidades dispersas en todo el territorio nacional y la movilidad de las familias de sus lugares de origen, dificulta que sean atendidas en sistemas escolarizados, por lo que se justifica la atención en sistemas abiertos, cumpliendo con el principio de equidad y de justicia social en el que el estado y las instituciones busquen y encuentren las mejores estrategias para atender a esta parte de la población.

Es por ello que se debe mejorar los niveles de educación y bienestar de la población de 15 y más años de edad a través de modalidades educativas no escolarizadas. Reducir las desigualdades educativas para adultos entre géneros, grupos sociales, capacidades y áreas geográficas.

Generar entre la población, conciencia de la importancia de la educación para adultos, mediante campañas de difusión y sensibilización para que la población en rezago se interese por continuar estudiando y la sociedad y sus organizaciones sean solidarias participando en las tareas de educación para adultos.

Se debe fomentar la coordinación entre dependencias, entidades gubernamentales, federales, estatales y municipales para promover su participación en la educación de los adultos.

Revisar, consolidar y ampliar la cobertura de los modelos educativos existentes para personas con características diferentes, desarrollando modelos de atención para familias que habitan en las regiones más marginadas del país.

Diseñar, desarrollar e incorporar sistemas de infraestructura tecnológica que permita satisfacer las necesidades de información y que sea una base sustentable para la toma de decisiones de los directivos en el contexto de orientación hacia las funciones, objetivos y métodos, en la atención de la población que se encuentra en rezago educativo.

Esta incorporación de sistemas tecnológicos permitirá además, evaluar el grado de cumplimiento de sus metas y logros obtenidos, así como, el nivel de aprovechamiento y atención, de las personas jóvenes y adultas que se encuentran en rezago educativo, aprovechando sus resultados para renovar las prácticas pedagógicas y se involucre al personal tanto institucional como el personal voluntario que apoya en estos servicios para lograr un proceso de mejora.

Además de las valoraciones de resultados, es necesario recurrir a evaluaciones que posibiliten un mayor conocimiento y comprensión de los procesos educativos, no solo de la evaluación de logros de los adultos atendidos y acreditados, dado que esto implicaría un riesgo de centrar el resultado de estas evaluaciones al logro de sus metas asignadas, lo que desvirtúa el sentido de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Es conveniente que el INEA, establezca, organice y lleve a cabo un análisis de sus programas y forma de operarlos a fin de que pueda distinguir y diferenciar el contexto social y las desigualdades que existe en la población atendida por el INEA, y de esta forma llevar a cabo estrategias diversificadas acordes con la población y características propias de la población atendida, dado que el tratar de establecer una estrategia homogénea, no dará resultados positivos.

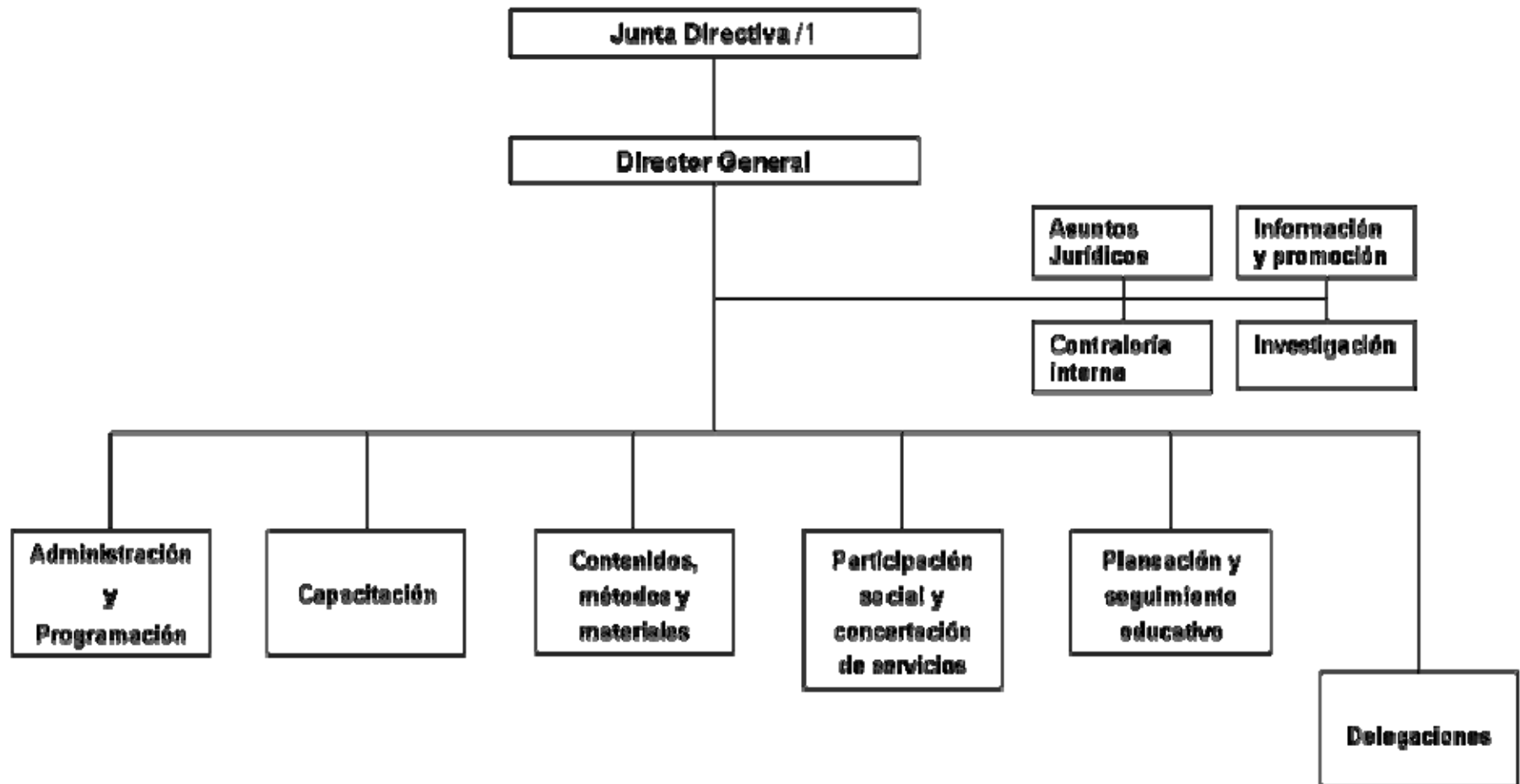
**Anexos.**

1.-Organigrama del INEA de conformidad a su Estatuto Orgánico.

2.-Estructura Actual.

3.- Población Total en Rezago Educativo

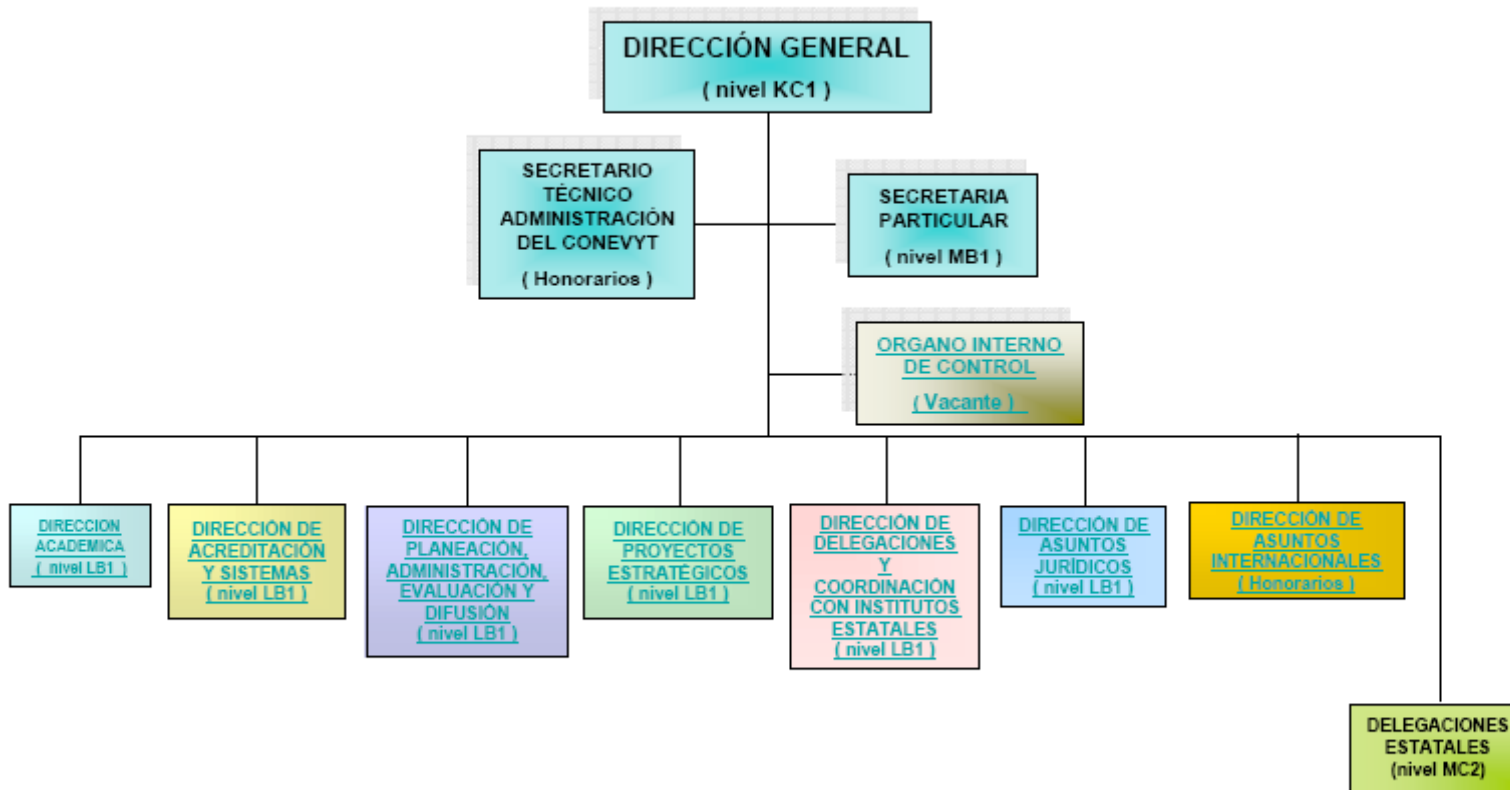
**Organigrama del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)  
De conformidad al Estatuto Orgánico del INEA publicado en el DOF el 05 de agosto de 1991**



**/1** Este integrado por el secretario de educación pública; el secretario de gobernación; el secretario de Hacienda Crédito Público; el secretario de programación y presupuesto; el secretario del Trabajo y Previsión Social, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tres miembros más designados por el C. Presidente de la República. El director general del Instituto asistirá a las sesiones de la Junta Directiva con voz pero sin voto.

### ESTRUCTURA ACTUAL

Organigrama del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos



FUENTE: Pagina electrónica institucional [http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/est\\_org.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/est_org.pdf)

Seminario de Economía Pública

Entidad	Población Total	Población de 15 años y más	Analfabetas	%	Lugar	Sin Primaria Terminada	%	Lugar	Sin Secundaria Terminada	%	Lugar	Rezago Total	%
Nacional	103,263,388	68,802,564	5,747,813	8.4		9,825,391	14.3		14,573,460	21.2		30,146,664	43.9
01 Aguascalientes	1,065,416	690,851	28,689	4.2	26°	92,490	13.4	21°	157,615	22.8	9°	278,794	40.4
02 Baja California	2,844,469	1,822,210	55,937	3.1	30°	209,591	11.5	28°	396,692	21.8	11°	662,220	36.4
03 Baja California Sur	512,170	341,597	12,297	3.6	28°	41,779	12.2	25°	67,753	19.8	23°	121,829	35.6
04 Campeche	754,730	509,989	51,860	10.2	10°	83,252	16.3	12°	103,106	20.2	20°	238,218	46.7
05 Coahuila	2,495,200	1,689,560	55,467	3.3	29°	187,352	11.1	29°	377,322	22.3	10°	620,141	36.7
06 Colima	567,996	386,079	24,782	6.4	19°	57,064	14.8	17°	80,206	20.8	15°	162,052	42
07 Chiapas	4,293,459	2,627,814	560,430	21.3	1°	542,221	20.6	2°	512,719	19.5	24°	1,615,370	61.4
08 Chihuahua	3,241,444	2,116,027	93,318	4.4	25°	294,079	13.9	19°	566,605	26.8	1°	954,002	45.1
09 Distrito Federal	8,720,916	6,418,438	165,948	2.6	32°	442,173	6.9	32°	1,099,786	17.1	32°	1,707,907	26.6
10 Durango	1,509,117	991,890	47,936	4.8	23°	176,364	17.8	8°	249,943	25.2	4°	474,243	47.8
11 Guanajuato	4,893,812	3,185,978	332,210	10.4	9°	569,167	17.9	7°	816,834	25.6	2°	1,718,211	53.9
12 Guerrero	3,115,202	1,947,210	386,679	19.9	2°	293,239	15.1	16°	375,554	19.3	25°	1,055,472	54.3
13 Hidalgo	2,345,514	1,565,206	200,194	12.8	5°	222,483	14.2	18°	326,031	20.8	16°	748,708	47.8
14 Jalisco	6,752,113	4,484,515	248,514	5.5	21°	687,651	15.3	15°	1,083,083	24.2	5°	2,019,248	45
15 México	14,007,495	9,241,780	491,128	5.3	22°	976,204	10.6	30°	1,926,654	20.8	17°	3,393,986	36.7
16 Michoacán	3,966,073	2,606,609	327,594	12.6	7°	529,650	20.3	3°	607,420	23.3	7°	1,464,664	56.2
17 Morelos	1,612,899	1,073,434	87,153	8.1	13°	134,644	12.5	23°	202,220	18.8	27°	424,017	39.4
18 Nayarit	949,684	641,682	51,337	8	15°	113,664	17.7	9°	118,142	18.4	30°	283,143	44.1
19 Nuevo León	4,199,292	2,935,240	81,398	2.8	31°	280,432	9.6	31°	541,799	18.5	29°	903,629	30.9
20 Oaxaca	3,506,821	2,264,935	437,729	19.3	3°	418,032	18.5	6°	490,141	21.6	13°	1,345,902	59.4
21 Puebla	5,383,133	3,478,730	441,699	12.7	6°	552,392	15.9	14°	798,291	22.9	8°	1,792,382	51.5
22 Querétaro	1,598,139	1,043,681	84,832	8.1	14°	120,948	11.6	27°	228,037	21.8	12°	433,817	41.5
23 Quintana Roo	1,135,309	677,442	44,543	6.6	18°	84,411	12.5	24°	123,784	18.3	31°	252,738	37.4
24 San Luis Potosí	2,410,414	1,581,636	156,782	9.9	11°	270,010	17.1	10°	323,791	20.5	19°	750,583	47.5
25 Sinaloa	2,608,442	1,746,010	112,065	6.4	20°	288,909	16.5	11°	349,290	20	22°	750,264	42.9
26 Sonora	2,394,861	1,615,822	60,257	3.7	27°	211,521	13.1	22°	324,081	20.1	21°	595,859	36.9
27 Tabasco	1,989,969	1,330,791	113,900	8.6	12°	215,398	16.2	13°	247,206	18.6	28°	576,504	43.4
28 Tamaulipas	3,024,238	2,059,108	92,883	4.5	24°	278,020	13.5	20°	435,923	21.2	14°	806,826	39.2
29 Tlaxcala	1,068,207	709,044	47,311	6.7	17°	84,256	11.9	26°	170,698	24.1	6°	302,265	42.7
30 Veracruz	7,110,214	4,858,837	651,470	13.4	4°	924,472	19	4°	1,004,790	20.7	18°	2,580,732	53.1
31 Yucatán	1,818,948	1,252,562	136,182	10.9	8°	232,473	18.6	5°	238,002	19	26°	606,657	48.5
32 Zacatecas	1,367,692	907,857	65,289	7.2	16°	211,050	23.2	1°	229,942	25.3	3°	506,281	55.7

Fuente: Estimaciones con base al II Censo de Población y Vivienda 2005; Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, inicio de cursos 2005-2006, SEP.



## BIBLIOGRAFÍA

Aprender Sin Fronteras; Superar las Barreras del Espacio, Tiempo, Edad y Circunstancias. Boletín emitido por la UNESCO.

Ayala E. José; Límites del Mercado Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. Edición Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión. Primera Edición 1992.

Ayala E. José; Economía del sector público mexicano. FE –UNAM-Esfinge Grupo Editorial. Primera reimpresión, marzo 2005.

Calzada Falcón Fernando.-FEDERALISMO Y FINANZAS PÚBLICAS 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria.-Coordinación Editorial: Universidad Popular de la CHONTALPA. Editado por CEPAK, S.A. DE C.V.-Primera Edición: enero 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, Pág.13. Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Pág. electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006.

Diario Oficial de la Federación 13 de julio de 1993; última reforma 22 de junio de 2006. “Ley General de Educación.”

Diario Oficial de la Federación 13-octubre-2000 ultima reforma publicada el 29-de marzo de-2006, en los que se expide el “Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.”

Diario Oficial de la Federación 14 de agosto de 2006, “Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.”

Diario Oficial de la Federación 15 de enero de 2003, “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Educación 2001-2006.”

Diario Oficial de la Federación 21 de octubre de 2005, “Acuerdo por el que se modifica el diverso mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.”

Diario Oficial de la Federación 22 de febrero de 2002, “Acuerdo por el que se crea EL Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo”. Primera Sección.

Diario Oficial de la Federación 3 de octubre de 1921, “Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominara Secretaría de Educación Pública.”

Diario Oficial de la Federación 31 de agosto de 1981, “Decreto de Creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.”

Diario Oficial de la Federación 5 de agosto de 1991, "Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos."

Diario Oficial de la Federación 6 de agosto de 1997, "Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000." Segunda Sección.

Diario Oficial de la Federación 9 de marzo de 2005, "Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) para el año 2005." Tercera Sección.

Diario Oficial de la Federación, 25 de julio de 2005, "Acuerdo número 363 por el que establece el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo". Segunda Sección.

Gabriel de la Cruz Renovato. Historia y perspectiva de la Educación Primaria Rural en México. Página electrónica [www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx).

Joseph E. Stiglitz. La Economía del Sector Público. Tercera edición, Ed. Antonio Bosch, Barcelona España.

Krauze, Enrique. Caudillos culturales de la Revolución Mexicana. SEP. Siglo XXI. 1985.

Ley de Planeación,-Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Pág. electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.-Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Pág. electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.-Leyes Federales, Publicadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Pág. electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Documento electrónico consultado en la siguiente dirección; [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diario\\_oficial/documentos/2006/julio/reglamentos\\_18072006\\_105652.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diario_oficial/documentos/2006/julio/reglamentos_18072006_105652.pdf).

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Pág. electrónica <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>.

Vázquez, Josefina A. Nacionalismo y Educación en México. El Colegio de México. 1979.