

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL INSTITUTO
NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS Y PROPUESTA PARA SU
TRANSFORMACIÓN (1981-2011)**

TESINA

Que para optar por el grado de

Licenciado en Sociología

Presenta

Gabriela Teresa Esteva Ramírez

Asesora: Dra. María del Rocío Amador Bautista

Mayo, 2013



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.

INDICE

Introducción	4
1 Contexto Histórico-Social de la Educación de Adultos en México	8
1.1 Política Educativa en México, una visión general	8
1.2 Educación de Adultos en México 1940-1980.....	16
1.3 El contexto internacional de la educación de adultos en 1970 y sus repercusiones en el desarrollo del sistema nacional de educación en México	22
2 Estructura interna del INEA, propósitos y organización	26
2.1 Creación del Instituto y configuración inicial	26
2.2 Estructura para la prestación de los servicios	28
2.3 Reorganización física y transformación estructural	30
3 Organización interinstitucional, redes y actores.	37
3.1 Evolución de la Estructura Orgánica del INEA en el siglo XXI	39
3.2 Propuesta para la Actualización del Decreto de Creación del INEA.....	43
3.3 Aproximación a la Teoría de Redes Sociales, elementos para su aplicación al análisis inter-organizacional.	51
4 Delegaciones Estatales del INEA, una revisión	61
4.1 Visión, Misión y objetivos de las Delegaciones Estatales	62
4.2 Estructura de las Delegaciones Estatales.....	69
4.3 Evolución de las Delegaciones Estatales del INEA 2008-2010, algunas reflexiones.....	81
5 Propuesta para la proyección de la estructura orgánica de las Delegaciones del INEA	96
5.1 Estructura básica y atribuciones genéricas. Propuesta de estructura para Delegaciones Estatales....	99
5.2 Propuesta para la organización de la Delegación Estado de México.....	101
Consideraciones Finales	106
Anexos	111
Evolución de la Estructura Orgánica de la organización central del INEA (1982-2011)	112
Evolución de la Estructura Orgánica de las Delegaciones Estatales (1997-2003)	116
Bibliografía	119

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Elementos principales del Decreto de Creación del INEA.....	27
Cuadro 2. Instrumentos Normativos para la Descentralización de los Servicios de Educación de Adultos.....	42
Cuadro 3. Comparación de los elementos principales del Decreto de Creación del INEA y Propuesta para su actualización.	46
Cuadro 4. Visión de las Delegaciones Estatales del INEA. (2010).....	64
Cuadro 5. Misión de las Delegaciones Estatales del INEA (2010).....	66
Cuadro 6. Objetivos generales de las Delegaciones Estatales del INEA (2010)	67
Cuadro 7. Funciones/Facultades Delegaciones Estado de México y Nuevo León (2010)	68
Cuadro 8. Plantilla Ocupacional de Delegaciones Estatales. Enero 2010	69
Cuadro 9. Desempeño de Delegaciones Estatales . Indicadores MEI (2008).....	72
Cuadro 10. Desempeño de Delegaciones Estatales . Indicadores MEI (2009)	74
Cuadro 11. Resumen de Calificaciones y Composición de plantillas de las Delegaciones Estatales (2010)	76
Cuadro 12. Modelo de Evaluación Institucional (MEI).	77
Cuadro 13. Delegaciones Estatales INEA. Evaluación de Resultados 2008-2010	78
Cuadro 14. Exámenes presentados/acreditados en Jornadas Nacionales. 2008-2010	94
Cuadro 15. Porcentaje de exámenes aprobados por año	94
Cuadro 16. Plantilla de personal de Delegaciones	98

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Composición de plantillas por tipo de contratación. Delegaciones INEA.	70
Ilustración 2. Desempeño de Delegaciones Estatales según MEI. Resultados 2008.....	73
Ilustración 3. Desempeño de Delegaciones Estatales según MEI. Resultados 2009.	75
Ilustración 4. Evaluación de Resultados de Delegaciones Estatales 2008-2010.....	79
Ilustración 5. Incorporaciones registradas en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación	90
Ilustración 6. Jornadas Nacionales. Incorporaciones Totales por año (2008-2010)	91
Ilustración 7. Reincorporaciones registradas en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación.	92
Ilustración 8. Jornadas Nacionales. Reincorporaciones totales por año (2008-2010).....	92
Ilustración 9. Exámenes presentados en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación ..	93
Ilustración 10. UCN'S obtenidos en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación (2008-2010).....	95
Ilustración 11. Organigrama de Delegaciones Estatales del INEA.....	99
Ilustración 12. Estructura de la Delegación Estado de México	102

Introducción

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) se constituyó en agosto de 1981 con el objeto de promover, organizar e impartir educación básica para adultos. De esa fecha al día de hoy se han producido grandes transformaciones tanto en el entorno económico, político y social como en los procesos de estructuración y organización, modelos e instrumentos con los cuales el INEA atiende su propósito central.

El *Decreto de Creación del Instituto* que dio origen al INEA, establecía el marco general para el desarrollo de una organización, cuyo propósito principal era complementar los esfuerzos de otras instituciones del sector educativo, a través de una atención enfocada a compensar los rezagos en el desarrollo de competencias básicas de lecto-escritura en la población adulta del país, es decir, ofrecer alternativas de alfabetización a aquéllos que hasta ese momento habían permanecido al margen del sistema educativo.

La organización trazada en el documento de creación del Instituto suponía el establecimiento de una figura central responsable del diseño y puesta en operación de servicios de educación para adultos, apoyados en modelos, herramientas y materiales desarrollados específicamente para la atención de esta población.

El modelo de gestión del Instituto, dado su carácter nacional, requería para su implementación el establecimiento de Delegaciones Estatales ligadas directamente a la estructura central y dependientes de ella tanto en los aspectos normativos y técnicos como en los referentes a la obtención y aplicación del presupuesto público. Este modelo, con algunas adecuaciones, se mantuvo vivo los primeros veinte años de vida del Instituto.

El INEA ha jugado un papel clave en el desarrollo y transformación del entorno social y cultural del país acercando a comunidades remotas opciones de educación principalmente para la población adulta –de 15 años o más según se define en el Decreto de Creación- y ofreciendo servicios educativos para jóvenes y adultos que por distintas razones han quedado al margen o han sido desplazados de los sistemas educativos formales.

Los servicios, modelos y recursos con los cuales el INEA atiende a la población joven y adulta del país se han transformado constantemente a fin de ofrecer alternativas pertinentes para la gran diversidad cultural que representa el país. De tal suerte, se han desarrollado opciones diferenciadas para la población de origen rural o urbano, hispano hablantes y comunidades indígenas, materiales con una orientación regional, de género o de capacidades específicas.

El INEA no puede mantenerse al margen del proceso de transformación que ha implicado la inserción acelerada de nuevas tecnologías en todos los órdenes de la vida. Inicialmente, se formularon y pusieron en operación en el interior de la institución, sistemas administrativos para el seguimiento de los servicios de acreditación y certificación a fin de garantizar una oferta nacional estandarizada y confiable. De manera progresiva se incorporaron en los distintos procesos técnicos y administrativos innovaciones tecnológicas para facilitar y potenciar los efectos y resultados del esfuerzo institucional y proporcionar a los usuarios de los servicios, modelos educativos de vanguardia respaldados en tecnologías igualmente novedosas; que permitieran facilitar a los jóvenes y adultos el proceso de inserción en el mercado de trabajo y desarrollar las capacidades necesarias para cubrir estándares de bienestar y calidad de vida dignos.

Un elemento distintivo del modelo de atención que ofrece el INEA en todo el país es la articulación de una red de actores que integra tanto agentes institucionales –empleados del Instituto- como actores externos, organizaciones e individuos que desarrollan funciones clave para la prestación de los servicios educativos.

En más de 30 años de operación, se han dado cambios en la forma y condiciones de participación de personas y grupos externos a fin de dar continuidad al modelo de articulación social –solidaria- perfilado en la concepción original del Instituto.

Los procesos de transformación de la Administración Pública, la burocratización y más recientemente las acciones diseñadas para buscar mayor eficiencia en las organizaciones del sector público –Mejora de la Gestión-, han traído como consecuencia el establecimiento de normas, reglamentos y modelos de operación que implican retos para el desarrollo futuro del Instituto.

Los nuevos esquemas de organización y operación -y sus efectos en la distribución de los recursos- implican el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento con una orientación cuantitativa y el desarrollo de una capacidad de transformación permanente a fin de atender necesidades crecientes y cambiantes de un amplio abanico de destinatarios.

El capital de experiencia y conocimiento desarrollado por el INEA en el campo de la educación de adultos ha generado numerosos trabajos de investigación y análisis orientados al estudio de modelos educativos para la atención de la población joven y adulta del país.

Grupos de investigación dentro y en torno al Instituto han realizado contribuciones para la comprensión de los procesos de aprendizaje y requerimientos específicos de la población adulta en diferentes entidades del país y han documentado experiencias particulares en el desarrollo de competencias y habilidades de los adultos a través del sistema de educación abierta ofrecido por el INEA.

La experiencia y conocimiento desarrollado por el INEA a través de varias generaciones de investigadores, técnicos, personal solidario, docentes y especialistas es ampliamente reconocida a nivel internacional como puede constatarse a través de su participación permanente en grupos de reflexión y en el desarrollo de proyectos liderados por organismos internacionales.

Sin embargo, el tema de la organización de los servicios para la educación de adultos operados desde la organización central del INEA y a través de la red de Institutos y Delegaciones Estatales ha sido poco estudiado.

Como resultado del trabajo desarrollado en diferentes proyectos de consultoría realizados en los últimos años, he tenido la oportunidad de conocer y analizar la organización del Instituto, dar seguimiento a la transformación de su estructura y documentar, como observador externo, la evolución de dicha organización como resultado de procesos internos y externos que concurren para dar forma a la infraestructura técnico-administrativa que da soporte a los servicios de atención educativa que ofrece el Instituto.

A partir de la exploración y análisis de la estructura administrativa del Instituto he tenido la oportunidad de observar cambios en las políticas públicas, efectos organizacionales de las restricciones presupuestales que afectan la disposición de recursos federales, diferencias en la agenda de desarrollo social encabezada por distintos gobiernos, transformaciones propiciadas por la incorporación progresiva de tecnologías de información y comunicación (TIC's) y finalmente la recomposición del Sistema de Educación de Adultos

que implicó el proceso de descentralización de los servicios de educación de adultos iniciado a fines de la década de los noventa (aún inconcluso).

El trabajo que aquí se presenta tiene como propósito describir y analizar la evolución histórica del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos enfocando la atención en la estructura de su organización y los instrumentos normativos que dan forma a dicha organización. Este ejercicio permitirá comprender el papel del Instituto en el contexto político y social en el cual se creó, la forma en que este papel se ha transformado y los efectos de la acción del INEA en un entorno que plantea nuevos retos para la realización de su responsabilidad social.

Es importante además, entender el papel del INEA como organización pública y específicamente como responsable de la operación de un programa social, de carácter federal, que ha evolucionado desde un propósito inicial de subsanar carencias en materia de alfabetización hasta convertirse en impulsor del desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias que inciden en mejoras en la calidad de vida de la población objetivo.

Para llevar a cabo el análisis, el trabajo está dividido en cinco capítulos; en el Capítulo uno, **Contexto Histórico-Social de la Educación de Adultos en México** se describe el contexto histórico-social en el que surge y se desarrolla el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

En el Capítulo dos, **Estructura interna del INEA, propósitos y organización**, se analiza la estructura interna del INEA, su función social, propósitos, servicios y organización. Para este fin, se emplearon como insumo principal los documentos normativos que dieron origen a la creación del Instituto así como la organización con base en la cual el INEA ha proyectado su desarrollo. En este capítulo se describen los procesos de la organización y se exploran las funciones y mecanismos de articulación de los diferentes actores involucrados en la administración y prestación de los servicios que se ofrecen a la población objetivo.

El Capítulo tres, **Organización Interinstitucional, Actores y Redes**, está dedicado a la revisión de la evolución de la estructura organizacional del Instituto en su articulación con las Delegaciones e Institutos Estatales considerando las diferencias que ha implicado la transición del modelo de administración centralizada -vigente hasta el año 2001- y la transformación progresiva hacia un modelo de administración federalizado.

El modelo de gestión que soporta el proceso de descentralización de los servicios de educación para adultos, supone transferir a los organismos estatales las responsabilidades administrativas de la operación preservando para la organización central los aspectos normativos, técnicos y de coordinación como organismo rector en materia de educación para adultos.

Este modelo –instrumentado en los últimos años del siglo XX – requiere para su consolidación la transformación de los principales instrumentos normativos y sobre todo implica un cambio estructural y cultural soportado en la autonomía de gestión de las organizaciones estatales, el desarrollo de capacidades propias, la responsabilidad principal de los estados en la determinación de los requerimientos específicos de su población objetivo y el reconocimiento a nivel central del papel clave de Delegaciones e Institutos como fuente de experiencia y conocimiento para la planeación y proyección de los programas institucionales.

Se incluye en esta sección una de las propuestas formuladas al interior de la organización a fin de atender las necesidades de actualización del Decreto de Creación como un marco probable para la proyección futura del Instituto.

En el Capítulo cuatro, **Delegaciones Estatales del INEA, una revisión**, se presentan las líneas generales de actuación definidas por las Delegaciones en sus declaraciones recientes a propósito de su misión, visión y objetivos. Se explora además, la estructura orgánica y ocupacional de las siete Delegaciones Estatales, observada a partir del análisis de sus organigramas y plantillas. Con base en este material se traza una línea para el análisis de los resultados generados por cada una de las organizaciones que se presenta en la siguiente sección.

A fin de observar los procesos operados en las Delegaciones Estatales se recuperan del Modelo de Evaluación Institucional (MEI) del INEA, los principales indicadores de resultados para los años 2008, 2009 y 2010. El MEI ofrece información valiosa para el análisis del desempeño de estas organizaciones y permite así mismo identificar áreas de oportunidad para la mejora.

Los resultados obtenidos por las Delegaciones Estatales en las Jornadas de Incorporación y Acreditación desarrolladas de 2007 hasta 2010 se presentan también en el capítulo cuatro. La intención de explorar y presentar integralmente los resultados de las Jornadas atiende a la necesidad de valorar los impactos específicos de esta estrategia y tratar de identificar patrones, continuidades y discontinuidades en la evolución de las Delegaciones en torno a estas acciones.

En el Capítulo cinco, **Propuesta para la proyección de la estructura orgánica de las Delegaciones del INEA** se presenta una alternativa para la proyección de la estructura de las Delegaciones Estatales del INEA en la cual se integran supuestos para su transformación así como los elementos principales de Estructura, Objetivos y Atribuciones de las áreas que conforman estas organizaciones.

Dada la necesaria articulación de las organizaciones estatales con la organización central del Instituto, se apuntan transformaciones en la conformación de la organización central del INEA a partir de un modelo de redes, en el cual se perfilan las características de los nodos (en este caso las Direcciones de Área) así como los productos y servicios que configuran los intercambios necesarios para desarrollar en todo su potencial la relación de cooperación bilateral que se busca consolidar con las Delegaciones Estatales.

En la sección de Anexos se presenta como referencia -de manera esquemática- la evolución de la estructura organizacional del INEA (1981-2010) contenida en organigramas elaborados con base en la exploración de documentos institucionales. Cabe señalar que los organigramas incluidos en esta sección consideran tanto las estructuras formalizadas y autorizadas como aquellas que en su momento se han operado en el marco de proyectos específicos de desarrollo.

Este trabajo recupera el resultado de varios años de observación atenta del INEA como un organismo que a lo largo de tres décadas ha sido objeto de transformaciones estructurales -no todas ellas planeadas y documentadas- que han construido la organización que hoy conocemos.

Los impactos que los programas del INEA han tenido en la población joven y adulta del país suelen presentarse a través de historias de vida, testimonios de usuarios, estudios académicos especializados en educación de adultos, sin embargo queda aún mucho por decir respecto a la experiencia institucional de esta organización y su relevancia como actor fundamental en la operación de la política educativa nacional.

México D.F. Mayo 2013

1 Contexto Histórico-Social de la Educación de Adultos en México

1.1 Política Educativa en México, una visión general

Desde los primeros años del siglo XX México vivió y enfrentó los retos de una sociedad fundamentalmente rural, dependiente de la producción primaria y caracterizada por un poder político basado en una organización centralista y con una marcada concentración de la riqueza en un pequeño sector de la sociedad.

Si bien es innegable que muchos de los problemas identificados en las primeras décadas del siglo XX persisten al iniciarse el segundo decenio del siglo XXI, también es preciso reconocer las grandes transformaciones políticas y culturales generadas como resultado del proyecto social y político emanado de los gobiernos postrevolucionarios.

Al margen de los aspectos negativos del régimen emanado de la Revolución (el autoritarismo, la corrupción, la imperfecta democracia priísta) es importante reconocer que en los 71 años del siglo XX dominados por el PRI se atendieron retos importantes para la sociedad mexicana.

La transformación de la sociedad tuvo como uno de sus pilares un proyecto innovador en materia educativa y cultural soportado en una política explícita en sus propósitos y apoyada en importantes inversiones de recursos públicos en todo el país.

Entre los años 50 y 70 del siglo XX la población de México experimentó el crecimiento demográfico más grande de cualquier país en la historia mundial lo cual trajo consigo el incremento de la demanda de atención educativa en todos los sectores de la población.

Un entorno económico y político mundial caracterizado por la concurrencia de procesos sociales, culturales, económicos y tecnológicos dirigidos al fortalecimiento y consolidación de mercados globales y la consecuente división internacional del trabajo, implicó para nuestro país realizar inversiones de recursos y capacidades a fin de alcanzar las condiciones de desarrollo necesarias para enfrentar un escenario de competencia mundial intensa en el cual México buscaba definir su posición como agente activo de los procesos mundiales.

El régimen de gobierno dominante a lo largo del siglo XX se distinguió por su carácter centralista trazado en la *Constitución Federal* de 1917 en la figura de una República Federal formada por 31 estados y un distrito en el cual reside el gobierno federal.

En este contexto, el sistema educativo mexicano que comenzó a perfilarse muy discretamente en la segunda mitad del siglo XIX, adquirió a partir de los primeros gobiernos revolucionarios una línea de

desarrollo basada en una educación elemental pública, laica, obligatoria y gratuita como quedó expresado en la *Constitución*.

En el período 1910-1917¹ los gobiernos revolucionarios dejaron en manos de las organizaciones estatales la responsabilidad de la educación en cada entidad mientras el gobierno federal quedó a cargo de las escuelas del distrito y de los territorios federales.

A partir 1917, después de la promulgación de la *Constitución*, el gobierno federal incrementó su intervención respecto a los gobiernos estatales formulando los primeros proyectos orientados a la conformación de criterios comunes para la impartición de educación básica así como para el reconocimiento y certificación de estudios con criterios homogéneos en todo el territorio nacional.

En la primera etapa post-revolucionaria los gobiernos estatal y federal enfrentaron el compromiso de traducir en acciones las aspiraciones formuladas en la *Constitución*. Durante la década de los años veinte se impulsaron iniciativas dirigidas a cuestiones centrales como la tenencia de la tierra, el desarrollo de infraestructura, la habilitación de servicios en las áreas urbanas y en el eje de estas acciones la consolidación de un programa político capaz de contener los intereses regionales y locales en beneficio de un verdadero proyecto nacional.

Desde los primeros años veinte, se señaló la importancia de contar con un sistema educativo nacional y se pusieron en marcha campañas de alfabetización orientadas a la transformación de la población rural a fin de acelerar su tránsito hacia una sociedad industrializada.

Un aspecto destacado de estos años es el esfuerzo legislativo encaminado a reglamentar las disposiciones de la *Constitución* de 1917 así como el establecimiento de alianzas entre sectores sociales y la creación de instituciones responsables de la generación y aplicación de políticas públicas en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Como parte de la estrategia de consolidación del proyecto nacional, el gobierno federal incrementó progresivamente su peso respecto a los estatales en todos los ámbitos. En lo relativo a la educación se concretó en la creación de un ministerio federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921². A partir de ese momento el peso del gobierno federal en la coordinación central del sistema educativo nacional se hizo cada vez mayor.

A partir de la creación de la SEP en 1921 es posible identificar tendencias en las políticas educativas nacionales atendiendo a su orientación principal y a los objetivos explícitos o implícitos formulados en el marco de la política económica y social.

¹ Ramos Escandón, Carmen. De instruir a Capacitar. La Educación para Adultos en la Revolución 1910-1920. En: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. El Colegio de México. México, 1985. Pp. 290-337.

² Loyo, Engracia. Educación de la comunidad tarea prioritaria. 1920-1934. En: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. El Colegio de México. México, 1985. Pp. 290-337.

En los primeros años posteriores a la Revolución se veía la educación como motor para la construcción del país culto y democrático que constituía una de las aspiraciones principales del nuevo gobierno.

Con el liderazgo de José Vasconcelos se diseñó y puso en marcha un proyecto alfabetizador de carácter nacional soportado en el modelo de escuelas rurales, a fin de acelerar el proceso de incorporación de la población de este ámbito al proyecto modernizador que constituiría el eje de la transformación social impulsada por los gobiernos en turno.

Desde fines de los años 20, paralelamente al proyecto alfabetizador, comenzó a impulsarse un proyecto de educación tecnológica orientado de forma explícita al apoyo de la industrialización del país definida como eje de la estrategia de desarrollo nacional. En este caso, la población objetivo de las políticas educativas, además de la de origen rural, fue la población urbana cuyos requerimientos de formación suponían el desarrollo de capacidades adicionales a las competencias de lecto-escritura proporcionadas en el marco de los programas de alfabetización.

Hacia mediados de los años treinta, como resultado de la confluencia de una serie de procesos políticos y sociales -tanto nacionales como en el contexto internacional-, se impulsó la educación socialista con la idea de formar una sociedad igualitaria, con mejores oportunidades y soportada en el impulso a los valores nacionales.

A mediados de los años cuarenta, superadas las primeras metas en materia de bienestar social, salud, educación, infraestructura urbana, vivienda, etc. se abandonó el proyecto de educación socialista para enfocar la atención en el desarrollo de una política de *modernización educativa* orientada a la consolidación del proyecto industrializador –basado en la sustitución de importaciones- y fortalecido con la creación de instituciones educativas públicas y privadas impulsadas por el interés de mejorar la competitividad del país con base en el desarrollo de capacidades tecnológicas y administrativas en los distintos sectores de la sociedad.

La década de los cincuenta se caracterizó por el esfuerzo de racionalización de la política educativa a través del diseño de los primeros planes de desarrollo nacional en los cuales se consideraba la educación con una visión integral que incluía desde la alfabetización hasta la educación superior (científica y tecnológica) apoyadas en importantes inversiones de recursos públicos en todo el país. ³

El esfuerzo realizado en los primeros años cincuenta promovió la educación urbana, pero fue poco efectivo para resolver los problemas de la educación rural e indígena y de los sectores marginados urbanos. Destaca sin embargo en ésta década el incremento en el presupuesto educativo federal del 10.8% al 17%.

En 1958, Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación, coordinó la elaboración del primer Plan Nacional de Educación; el *Plan de Once Años*⁴. Este plan enunciaba de manera integrada estrategias y acciones concretas

³ Torres Septién, Valentina. EN busca de la modernidad 1940-1960. En: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. El Colegio de México. México, 1985. Pp. 468-554.

⁴ Greaves, Cecilia. Un nuevo sesgo 1958-1964 . En: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. El Colegio de México. México, 1994. Pp 545-575.

orientadas a resolver problemas que afectaban el entorno educativo a fin de garantizar las condiciones necesarias para su operación y evolución.

El Plan de Once Años incluyó, entre otras acciones: desarrollo de la infraestructura física y material (Programa Federal de Construcción de Escuelas), materiales educativos (Programa de libros de texto gratuito), crecimiento de escuelas normales, doble turno en las escuelas, programas orientados a la mejora de la calidad de la enseñanza y facilidades para el acceso a la educación de trabajadores-padres de familia que arrastraban rezagos en su educación formal.

A fines de los años cincuenta el número de analfabetas era cercano a diez millones. Más de tres millones de niños en edad escolar no asistían a la escuela y la eficiencia terminal era del 16% a nivel nacional y en el medio rural alcanzaba apenas el 2%. La escolaridad promedio de la población adulta era de dos años.

Hasta finales de la década de los sesenta se siguieron aplicando las políticas del Plan de Once Años; el acelerado crecimiento demográfico impulsado por la estabilidad económica y una aparente paz social permitieron que se superaran las cifras de matrícula previstas aunque sin llegar a alcanzar el cien por ciento de la cobertura de la demanda de educación. Se estima que en el marco del Plan de Once años se alfabetizó en promedio más de un millón de adultos anualmente.

Al inicio de la década de los setenta, la llegada de generaciones crecientes de alumnos al final de la primaria y secundaria, como resultado de los esfuerzos anteriores, hizo que en el sexenio de Echeverría (1970-1976) la presión de la demanda se transfiriera a los siguientes niveles impulsando el crecimiento de la educación media superior y superior. En ésta década se crearon nuevas instituciones tanto en la Ciudad de México y su área Metropolitana como en los estados.

En este crecimiento la aportación de recursos federales siguió siendo fundamental para el desarrollo del sistema educativo nacional reforzándose la concentración geográfica y el poder político en instituciones ubicadas en la ciudad de México y su área metropolitana desde donde se definían modelos educativos y de atención, lineamientos, organizaciones y proyectos para su aplicación en todo el país.

En el período 1970-1976 a fin de contar con una estructura para operar las reformas necesarias en materia educativa se conformaron grupos de especialistas de diversas áreas del conocimiento y se crearon instituciones como el Centro de Estudios, Medios y Procedimientos Avanzados de Educación (CEMPAE) que elaboró libros de texto de primaria intensiva para adultos y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Entre otras acciones destacadas en el ámbito educativo en la década de los setenta se cuenta la reforma curricular del programa de Primaria y la elaboración de nuevos libros de texto, la aprobación de la *Ley Federal de Educación Superior* y la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pieza clave para la inserción de las capacidades científicas y tecnológicas desarrolladas por el Sistema Educativo Nacional a través de su aplicación para la atención de necesidades de la sociedad.

Durante el sexenio de López Portillo (1976-1982) se llevó a cabo un trabajo sistemático de reflexión y planeación del sistema educativo a partir del cual se definieron estrategias para enfrentar las nuevas condiciones sociales y políticas del país.

En 1977 fue presentado el *Plan Nacional de Educación*, el cual comprendía un diagnóstico del sistema educativo así como programas específicos para la educación básica, la formación de maestros, la educación

en zonas y grupos marginados, educación abierta, educación tecnológica, educación superior, difusión de la cultura, el deporte y educación para la salud.

Entre los hallazgos del diagnóstico presentado en el *Plan Nacional* se mencionaba que existían 6 millones de adultos analfabetas, 13 millones de adultos que no concluyeron primaria, 1.2 millones de indígenas que no hablaban español y cada año 200 mil jóvenes cumplían 15 años siendo analfabetas.

Desafortunadamente el Plan carecía de metas y el cambio de Secretario de Educación Pública impidió concluir dicho instrumento de planeación orientando el esfuerzo de la administración siguiente (con un nuevo Secretario de Educación) en el establecimiento y operación de programas con una visión pragmática y enfocados a la generación de resultados en el corto plazo.

En este contexto, a partir de 1979 se desarrollaron programas prioritarios con base en un enfoque de planeación práctica que permitió alcanzar metas cuantitativas importantes; por ejemplo, en 1982 se alcanzó el anhelo de que todos los niños pudieran tener acceso al primer año de primaria.

Los objetivos de la política educativa aplicada en el período 1979-1982 se formularon como sigue:

- Asegurar la educación básica para toda la población
- Vincular la educación terminal con el sistema productivo
- Elevar la calidad de la educación
- Mejorar el ambiente cultural del país
- Aumentar la eficiencia terminal del sistema educativo

Acompañando este proceso se implementaron programas sociales como albergues escolares, transporte, instructores comunitarios, apoyos al deporte y la recreación, que de manera conjunta permitieron abatir la demanda marginal de atención educativa en formación básica; sin embargo las metas de eficiencia terminal no pudieron alcanzarse.

Un rasgo importante de la política educativa en este período fue el impulso a la descentralización educativa con la creación de Delegaciones de la SEP en todas las entidades del país, este proceso permitió una mayor participación de los estados matizando el modelo de organización central que mostraba ya sus limitaciones.

Es en este sexenio cuando se toma la decisión de institucionalizar el esfuerzo previo realizado por la SEP en materia de educación de adultos creándose en agosto de 1981 el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

Acorde al esfuerzo de descentralización realizado por la SEP en esos años, el modelo de operación del INEA consideró –desde su creación– el establecimiento de Delegaciones Estatales en todas las entidades del país preservando en el nivel central las funciones sustantivas de planeación, diseño de modelos y materiales especializados para la educación de adultos, sistemas de atención *ad-hoc* y fundamentalmente las

atribuciones de acreditación y certificación a fin de asegurar la confiabilidad del sistema y la homogeneidad de criterios para la atención de los requerimientos de educación básica de la población adulta del país.

Destaca en el diseño institucional del INEA la expectativa de participación de la sociedad que -desde su creación- propuso que los servicios de atención educativa se apoyarían en la solidaridad social a partir de la inserción de estudiantes (principalmente egresados de instituciones de educación superior) empresas y organizaciones privadas.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), la política educativa quedó plasmada en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*. En el contexto de la crisis económica que marcó el final del sexenio anterior y frente a una sociedad cada vez más crítica respecto a la eficacia de las políticas públicas, el Programa Nacional de Educación buscaba una transformación integral del sistema educativo que a su vez incidiera en otros ámbitos de la vida de la población.

Los objetivos del *Programa Nacional de Educación* ponían el énfasis en temas centrales para el desarrollo del sector y su articulación efectiva con la sociedad:⁵

- Elevar la calidad de la educación a partir de la formación integral de docentes
- Racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a los servicios dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos
- Vincular educación y desarrollo
- Regionalizar la educación básica y normal y desconcentrar la superior
- Mejorar la educación física, el deporte y la recreación y
- Hacer de la educación un proceso participativo

Desafortunadamente los logros de la política educativa de los ochenta distaron mucho de lo propuesto en sus documentos de planeación, la crisis económica impactó en la reducción de recursos para la educación en todos los niveles y los propósitos de descentralización planteados desde el final de la década de los setenta no mostraron avances significativos.

Al empezar la última década del siglo XX México arrastraba rezagos en casi todos los ámbitos del quehacer social. La aspiración de transformación y modernización del país adquirió un nuevo impulso a partir de cambios importantes en materia de política económica y social. Las políticas públicas se orientaron en dirección de una reducción de la participación del Estado en la economía dejando a “las fuerzas del mercado” el papel de impulsoras del desarrollo al que la sociedad aspiraba.

En el marco de las nuevas ideas respecto al papel del conocimiento en el desarrollo de la sociedad y la importancia de contar con avances en ciencia y tecnología para el impulso de la competitividad del país, la política educativa del gobierno en turno se transformó significativamente.

⁵ Martínez Rizo, F. Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 27. Septiembre-Diciembre 2001.

El *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994* trazaba la política educativa en nueve líneas principales⁶:

- Educación Básica
- Formación de Docentes
- Educación de Adultos
- Capacitación para el Trabajo
- Educación Media Superior
- Educación Superior
- Posgrado e Investigación
- Sistemas Abiertos, evaluación e inmuebles educativos

Durante la administración salinista se concretaron avances como la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, la formulación de nuevos planes de estudio y libros de texto, la publicación de la nueva *Ley General de Educación* y las reformas al Artículo 3° de la Constitución.

Así mismo, en este período se instrumentaron acciones específicas a fin de avanzar en el proceso de descentralización educativa. Se llevaron a cabo negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y con los gobernadores de los 31 estados que llevaron a la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* con base en el cual, el gobierno federal transfirió a los estados el manejo y control de sus respectivos sistemas educativos en los niveles de educación básica y normal.

Como efecto de la recuperación económica de los primeros años noventa el sector educativo contó con recursos públicos crecientes que incidieron en la mejora de la infraestructura física del sector, apoyos importantes para el desarrollo y especialización de recursos humanos y mejoras en las condiciones de trabajo del magisterio. El gasto público en educación llegó, en 1994, a 5.7% del PIB, frente al 3.56 de 1989.⁷

La instrumentación de las estrategias propuestas partía del supuesto de que la educación básica impulsaría la capacidad productiva del país, mejoraría sus instituciones económicas, sociales y políticas y contribuiría a fortalecer la unidad nacional y consolidar la cohesión social. Así mismo, se consideró que contar con educación básica con un buen nivel de calidad generaría a su vez niveles más altos de empleo bien remunerado, mayor productividad agrícola e industrial y mejores condiciones de bienestar, alimentación y salud.

Durante el último lustro del siglo XX se dio continuidad a buena parte de las políticas formuladas en la administración anterior avanzando en la articulación de la política educativa con la política económica y social para el logro de las metas de desarrollo de una economía competitiva en el contexto mundial.

⁶ Martínez Rizo, F. Op.cit.

⁷ Martínez Rizo, F. Op.cit.

El *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* estructurado en cuatro ejes partía del reconocimiento de los logros de la administración anterior enfocando la atención en temas clave para la evolución futura del sistema educativo. Este *Programa de Desarrollo* consideraba las siguientes líneas principales:

- Educación Básica
- Educación de Adultos
- Educación Media y Superior
- Participación de Estados, Municipios y Particulares en el financiamiento de la educación (adicionalmente a los recursos federales)

Entre los logros más significativos de la administración del presidente Zedillo destacó el incremento en la cobertura y eficiencia terminal de la educación básica. El desarrollo de programas complementarios apoyados con financiamiento internacional y la formulación de programas sociales con la intervención de agentes del sector privado.

Destacan además los logros en materia de evaluación del sector educativo que incluyeron la creación de programas e instituciones como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) así como cuerpos acreditadores de programas educativos en distintos niveles.

Cabe señalar que si bien la cultura de evaluación de programas e instituciones educativas ha impulsado transformaciones en el sector, aún hay tareas pendientes. Pese a los esfuerzos realizados en la administración del presidente Zedillo y sus antecesores, el censo de 2000 mostró que de un total de 20 millones de niños y jóvenes de 6 a 14 años de edad, alrededor de un 5% aún se encontraba fuera de la escuela.

La crisis de 1995, después de un periodo de crecimiento económico, trajo consigo una importante reducción del financiamiento al sistema educativo.

En materia de descentralización de la política educativa, más allá de los logros formales en materia normativa, al llegar el siglo XXI se había avanzado poco en la aspiración de participación y corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. El papel del gobierno federal continuó siendo determinante, los recursos para los estados provienen principalmente de transferencias federales, en tanto que las posibilidades de generación de recursos propios y la articulación con agentes de la sociedad civil –a nivel local- es limitada en sus alcances. En términos reales, la Secretaría de Educación Pública sigue siendo autoridad en todo el país y la relación de dependencia de los estados respecto a políticas, programas y recursos públicos es determinante.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, partiendo de un diagnóstico crítico de la situación del sistema educativo al inicio del siglo XXI formuló un escenario deseable a largo plazo, para el año 2025. En el nivel operativo se definieron como líneas de acción:

- Educación básica
- Educación media superior
- Educación superior y
- Educación para la Vida y el Trabajo

Este programa destacaba la importancia de la educación media superior reconociendo que se trataba de un nivel educativo que requería atención especial dado su crecimiento como efecto de las tendencias demográficas, la eficiencia terminal de primaria y secundaria y por los riesgos potenciales de la población joven en el contexto de una sociedad con limitadas oportunidades para su incorporación efectiva en el mercado de trabajo.

El último subprograma formulado en el *Programa 2001-2006: Educación para la Vida y el Trabajo*, sustituyó el concepto de educación de adultos. Este subprograma, aunque limitado en los alcances del documento, pone de manifiesto la transformación de la sociedad y la permanencia de rezagos históricos.

Se incluyen temas pendientes como la alfabetización y educación básica para sectores marginados (mujeres, población campesina e indígena), capacitación para el trabajo, formación permanente de profesionales con requerimientos de educación para enfrentar los retos de una sociedad compleja y altamente tecnificada e incluso los requerimientos de la población adulta que ha concluido su etapa más productiva en el sector formal y busca alternativas de ocupación y aprovechamiento de su tiempo libre.

1.2 Educación de Adultos en México 1940-1980

A fin de comprender las características de los actores, programas e instituciones responsables de la educación de adultos desarrollados en el marco de la política educativa nacional se presenta una visión global de los principales elementos que caracterizan las distintas iniciativas instrumentadas a partir de la década de los cuarenta en México, con el propósito explícito de proporcionar atención educativa a la población adulta.

En 1940 estaba presente en el gobierno de Ávila Camacho la preocupación de sus antecesores respecto a la necesidad de superar el analfabetismo e impulsar el desarrollo de los trabajadores de todo el país a fin de soportar el proyecto modernizador que era una de las promesas principales de los gobiernos posrevolucionarios.

Con los programas desarrollados a partir de la creación de la SEP en los años 20, se habían logrado avances en los procesos de alfabetización y sobre todo se había logrado extender los beneficios de la educación primaria en gran cantidad de niños.

Sin embargo, la atención de los adultos se realizaba de forma marginal empleando los recursos didácticos y la infraestructura desarrollada para la atención de los niños tanto en zonas urbanas como rurales.

Los primeros esfuerzos en materia de educación de adultos estaban orientados a “habilitar” a los trabajadores que requería el desarrollo industrial del país. Así pues, la educación de adultos nació marcada por el compromiso y la intencionalidad de propiciar la incorporación de este sector de la población a un proyecto más amplio y en el cual el impulso no procedía necesariamente del adulto sino de procesos e intereses externos.

En la SEP de los años cuarenta se propuso la creación de centros de educación de adultos para los cuales comenzaron a desarrollarse programas específicamente diseñados para la atención de las necesidades de estos. Dichos centros operaron principalmente en el Distrito Federal y sus beneficios lograron concretarse a partir de 1942 con efectos limitados en su alcance.

La *Ley Orgánica de Educación* de 1942, en su artículo 11 establecía de forma explícita:

“ en materia de educación es obligación primordial del Estado mantener campañas nacionales y permanentes para la alfabetización y la cultura de la población adulta iletrada”⁸

En 1943, Jaime Torres Bodet desarrolló y puso en marcha la primera *Campaña Nacional contra el Analfabetismo*. Esta campaña concretaba algunas de las demandas de la *Ley Orgánica de Educación* y atendía la apremiante necesidad de superar las diferencias entre distintos proyectos políticos e intereses particulares en torno a un proyecto nacional para el cual se requería la participación de los sectores privado y social a fin de alcanzar las metas propuestas.

La forma de impulsar el arranque de la *Campaña* fue a través de la promulgación de una *Ley de Emergencia* el 21 de agosto de 1944. Esta Ley contenía, entre otros los siguientes puntos:

- a. Todos los mexicanos mayores de 18 años y menores de 60 que sepan leer y escribir el español y que estén capacitados, tendrán la obligación de enseñar a leer y escribir a quienes no sepan.
- b. Todos los mexicanos mayores de 6 años y menores de 40 que no se hallen inscritos en alguna escuela y que no sepan leer y escribir tienen la obligación de aprender a leer y escribir.
- c. La SEP editará diez millones de cartillas de lectura y de cuadernos de escritura que serán entregados gratuitamente a los instructores por conducto de los presidentes y delegados municipales o en las grandes ciudades por comisiones especiales. (SEP, *Ley de Emergencia*. 1944)

La *Campaña Nacional de Alfabetización* contó con el apoyo amplio del Presidente Ávila Camacho quien a través de intervenciones en la radio y otros medios de comunicación invitaba a la población a sumarse al esfuerzo para eliminar el analfabetismo.

La *Campaña de Alfabetización* se estructuró en tres etapas:

1. Organización (De agosto de 1944 a febrero de 1945)
2. Enseñanza (De marzo de 1945 a mayo de 1946)
3. Revisión de Resultados (De marzo a mayo de 1946)

En la parte operativa, la campaña se organizó a partir de una Administración General de la cual dependían comités estatales de alfabetización. En cada entidad federativa se estableció una oficina encargada del control administrativo y responsable de la coordinación de los maestros, organizaciones participantes, del seguimiento y registro de los avances así como de la difusión entre la población.

Para la atención de los municipios se nombraron representantes a través de los comisarios municipales u otros representantes de la comunidad.

El instrumento principal para el proceso de formación fue una *Cartilla de Alfabetización*. Para el desarrollo de la Cartilla se convocó a profesionales de distintos campos a fin de integrar un material adecuado en el cual se cuidaron todos los detalles técnicos y materiales para cumplir los propósitos alfabetizadores. En

⁸ Ley Orgánica de Educación. Citado en: Torres Septién, Valentina. *En Busca de la Modernidad 1940-1946*. 1985. En: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos*. INEA-El Colegio de México. 1985. Pp. 469-528.

ésta campaña fueron repartidas 7.5 millones de cartillas a través de las Delegaciones Estatales empleando los servicios del ferrocarril y unidades del ejército, auxiliados en algunos casos por otros medios de transporte terrestre para el acceso a zonas aisladas.

La Ley generó reacciones positivas en todos los sectores de la sociedad. Se sumaron al esfuerzo organizaciones políticas, funcionarios e incluso agrupaciones del sector privado y empresas. Sin embargo la convocatoria abierta a la participación de todos los mexicanos que supieran leer y escribir tuvo pocos resultados. Valentina Torres Septién resume en las siguientes líneas algunas de las limitaciones que enfrentó la Campaña:

“Los obstáculos a los que se enfrentó la campaña fueron muchos: la desproporción numérica de los iletrados en algunas regiones en relación con los que sabían leer y escribir, la escasez de tiempo o los imperativos económicos de los letrados, la carencia de alumbrado, mobiliario y útiles escolares. Asimismo, la heterogeneidad mental de los analfabetos, diferencia de edades, falta de preparación cívica, el clima, la dispersión, la incomunicación, hicieron difícil su realización. Desafortunadamente la respuesta de los mexicanos no fue tan amplia como se esperaba, si bien hubo quienes respondieron al llamado del presidente, puede decirse que la empresa resultó demasiado optimista”⁹.

Con el propósito de acelerar el proceso de alfabetización se implementaron acciones específicas como la formación de instructores, el desarrollo de centros de enseñanza colectiva y se ofrecieron estímulos a los maestros de educación primaria para dedicar parte de su tiempo libre a la atención de población analfabeta al margen de los programas escolarizados.

Al cabo de un año se difundieron los primeros de resultados de la campaña y se tomó la determinación de ampliarla seis meses más. Para entonces la campaña había trascendido las fronteras del país, cónsules de las principales ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica solicitaron cartillas y materiales de apoyo para la atención de la población migrante e incluso se establecieron acuerdos para emplear estos materiales en penales que albergaban población de habla hispana.

El esfuerzo alfabetizador de México fue reconocido por las autoridades de Centro y Sudamérica quienes analizaron las opciones para aplicar el método en sus países e hicieron solicitudes de asistencia técnica y materiales.

Para el segundo lustro de la década de los cuarenta, ya en el gobierno del presidente Miguel Alemán, el tema educativo tomaba una nueva orientación. La educación urbana y la educación media y superior se reconocían como elementos clave para el desarrollo reforzando una visión más pragmática.

En el sexenio alemanista se incrementaron los servicios educativos y la población atendida. La campaña alfabetizadora continuó formalmente aunque en los hechos sus avances fueron limitados. Destaca en ésta administración la creación en 1947 de la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar de la SEP.

En 1949 la UNESCO organizó la primera Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos. En ésta reunión se planteó la problemática específica de una educación concebida e instrumentada para la atención de población adulta y con el impulso generado a partir de ésta primera reunión y el apoyo de la UNESCO se desarrollaron proyectos de cooperación importantes para México, el Ensayo Piloto de

⁹ Torres Septién, Valentina. Op. Cit. p.475.

Educación Básica y la fundación del Centro Regional de Educación Fundamental (CREFAL) en Pátzcuaro, Michoacán.

A mediados de la década de los cincuenta se reactivaron las acciones alfabetizadoras a través del fortalecimiento de las instituciones en los niveles federal, estatal y municipal y se impulsaron simultáneamente organizaciones del sector privado.

Además de los objetivos inmediatos de alfabetización, el gobierno de Ruíz Cortines señaló la importancia de dar continuidad a los objetivos inmediatos de desarrollo de habilidades básicas de lecto-escritura dado que muchos de los alfabetizados quedaron a nivel de analfabetos funcionales.

Para 1958, en el gobierno del Lic. López Mateos, Jaime Torres Bodet fue nombrado nuevamente Secretario de Educación. Desafortunadamente, a quince años de haberse iniciado la primera campaña alfabetizadora los resultados alcanzados no eran los esperados. El analfabetismo se mantenía en cuarenta por ciento de la población total, la infraestructura material del sector educativo era insuficiente, la deserción escolar y la escasez de maestros seguían presentes.

Ante ésta problemática compleja, Torres Bodet formuló un programa de mediano plazo desarrollado con una visión integral. El *Plan de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria* (conocido como *Plan de Once Años*) buscaba atender de manera articulada los requerimientos físicos, humanos y materiales que permitirían proporcionar educación primaria completa a todos los niños en un plazo de once años.

La instrumentación del plan contemplaba tanto la construcción y equipamiento de escuelas como la capacitación y adiestramiento de los maestros responsables de la operación de los programas educativos.

En 1959 se fundó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) y se creó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) que para 1964 concretó la construcción de 21,000 aulas.

El *Plan de Once Años* no estaba pensado para la atención de la población adulta analfabeta, el supuesto era que a través de las acciones del plan se evitaría el analfabetismo futuro pero se dejaba al margen a un importante porcentaje de la población nacional.

Si bien en el segundo periodo de Torres Bodet a cargo de la SEP no llegó a desarrollarse un programa completo para la atención de adultos, se realizaron mejoras en los instrumentos existentes aprovechando el crecimiento de la infraestructura material y humana desarrollada en el marco del Plan de Once Años.

Al finalizar la década de los cincuenta, caracterizada por la aplicación del conocimiento y la tecnología en todos los ámbitos del desarrollo social, la UNESCO organizó la segunda Conferencia Mundial de Educación de Adultos en Montreal Canadá. El tema de la reunión fue la Educación de los Adultos en un mundo en evolución, destacando la necesidad de capacitar y actualizar los métodos de enseñanza de adultos a fin aprovechar los adelantos científicos y tecnológicos de la época y desarrollar en ésta población la competencias necesarias para respaldar su incorporación al nuevo modelo de desarrollo.

Al inicio de la década de los sesenta México requería impulsar el desarrollo de nuevos programas para capacitar rápidamente a quienes habiendo concluido la educación elemental no pudieran continuar atendiendo programas escolarizados.

El *Programa Nacional de Capacitación para el Trabajo* aprobado en 1963 consideraba la creación de veinte centros de capacitación para el trabajo agrícola y diez para el industrial distribuidos en zonas de gran demanda. Para 1968 se habían inaugurado dieciocho centros más. En estos centros se proporcionaba formación técnica en cursos intensivos dirigidos a dos grupos poblacionales: adiestramiento para jóvenes de 14 a 20 años de edad y capacitación para personas de 20 a 40 años.

En las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos convocadas por UNESCO se configuró y difundió un modelo funcional respecto a la educación de adultos considerándola como factor clave para el desarrollo económico. Conceptos como alfabetización funcional y educación permanente trazaron las líneas de desarrollo para la generación de acciones específicas para la atención de la población adulta en México desde mediados de la década de los sesenta.

La educación de adultos impulsada en el marco de la política del gobierno de Díaz Ordaz comprendió tres líneas : básica, que se impartió por medio de una campaña alfabetizadora, de salas de lectura y de centros de educación de adultos; tecnológica, que se llevó a cabo mediante la acción de misiones culturales, brigadas, cooperativas y centros de capacitación y formación cívica y cultural.¹⁰

La campaña impulsada por el gobierno de Díaz Ordaz seguía los lineamientos de la UNESCO, vinculada estrechamente con el desarrollo económico y para una mayor eficacia respaldada en las regiones de cada entidad con el más alto nivel económico y social. La campaña fue selectiva y buscó principalmente la atención de áreas en las cuales la población estuviera real o potencialmente vinculada al sector productivo agrícola o industrial.

La alfabetización estuvo principalmente a cargo de instructores gratificados, profesores titulados sin empleo y profesores en servicio, con sueldos de 300 y 150 pesos respectivamente, las nuevas plazas de maestros se destinaron a zonas de trabajo intensivo de la campaña. Los instructores voluntarios, estudiantes normalistas o ciudadanos no recibían retribución alguna, pero sí pasajes de transporte urbano, diplomas y reconocimientos y en su caso, los estudiantes y egresados de formación profesional, obtenían opciones de desarrollo para su incorporación al mercado de trabajo.

A fines de la década de los sesenta se crearon centros especializados para la atención de población adulta y se proporcionaron servicios adicionales a la alfabetización básica en horarios adecuados para la población trabajadora.

Otro medio de alfabetización y educación básica fueron las aulas móviles que se pusieron en servicio en áreas rurales. Entre 1966 y 1970 se atendieron 32,606 niños y 5,692 adultos empleando estas aulas.

“En 1967 se celebró el primer Coloquio sobre Educación de Adultos auspiciado por el Consejo Nacional Técnico de la Educación¹¹ con el fin de presentar el diagnóstico de la situación de la educación de los adultos”¹².

10 Loyo, Engracia. *La urgencia de nuevos caminos 1964-1970*. Pág. 581. El Colegio de México. Seminario de Historia de la Educación. *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. INEA, Unidad de Investigación. Tomo 3. *El México de los grandes cambios. La época contemporánea*. Pp577-608.

¹¹ CONALTE. Creado el 26 de junio de 1957 con el objeto de elaborar planes de estudio, programas, métodos de enseñanza para la educación primaria, secundaria y normal y también para cualquier grado para educación de los obreros y campesinos. También tenía entre sus funciones estudiar la organización de la enseñanza, los calendarios escolares, los sistemas de evaluación y la propuesta de reformas legislativas en materia de educación. Estuvo

Los trabajos del Coloquio señalaron insistentemente la necesidad de contar con modelos y materiales específicamente diseñados para la atención de la población adulta a fin de obtener un mejor resultado. Así mismo, se destacó la importancia de impartir contenidos adaptados a la experiencia de los adultos y la necesidad de proporcionar recursos para su aplicación en el presente inmediato a diferencia del caso de los niños.

Una idea recurrente en las discusiones del coloquio fue la necesidad de terminar con el modelo de campaña alfabetizadora con limitaciones intrínsecas en sus propósitos y duración y avanzar a la configuración de un organismo oficial que dirigiera, controlara y orientara los distintos esfuerzos en materia de educación de adultos, concretamente se propuso la creación de una Dirección General de Educación de Adultos.

A fines de la década de los sesenta se contaba con una amplia gama de tecnologías y recursos de infraestructura que podían aprovecharse para potenciar el alcance e impacto de los programas gubernamentales para la atención de los adultos. La radio y especialmente la televisión constituían un medio muy útil para el impulso acelerado y funcional que requería la educación de los adultos.

Se fundó el Centro Experimental de Educación Audiovisual para investigar, evaluar y determinar la formación, producción y aplicación de programas aprovechando experiencias de otros países. Se desarrollaron contenidos y materiales de apoyo y se instrumentaron acciones de alfabetización y educación básica con la participación del sector privado y la cooperación voluntaria de particulares.

La Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar estableció centros de educación de adultos donde alumnos recién alfabetizados podían cursar su educación primaria en el tiempo que cada quien lo necesitara.

En 1970, año internacional de la educación, se analizó la labor de alfabetización realizada en los últimos seis años; el resultado del programa llamado *Escuela para Todos* dio los siguientes resultados según cifras oficiales:

“para 1964 se había logrado disminuir el índice de analfabetismo a 32.13 por ciento en una población de 32 millones 241 mil habitantes. Seis años más tarde, en 1970, el analfabetismo bajó 22.78 por ciento en una población de 39 millones 338 mil, lo que daba una cifra de 2 millones 217 mil alfabetizados, sin incluir a los habitantes de seis o más años que asistieron a la escuela primaria”¹³.

integrado por ilustres y notables pedagogos, maestros distinguidos y representantes de universidades y de entidades federativas. Su primer director fue Ángel Miranda Basurto. Desapareció el 15 de septiembre de 1999. http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_c/conalte.htm. Fecha de consulta: Diciembre 14, 2012

¹² Loyo, Engracia. *La urgencia de nuevos caminos 1964-1970*. Pág. 585.

¹³ El Maestro, No. 24. Agosto 1970. Página 77. Citado en : Loyo, Engracia. Op. Cit.. Pág.590.

1.3 El contexto internacional de la educación de adultos en 1970 y sus repercusiones en el desarrollo del sistema nacional de educación en México

En la tercera Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos en Tokio, Japón¹⁴, se situó la educación de adultos en el contexto de “educación permanente”¹⁵. A partir de entonces, la educación de los adultos dejó de verse como reparadora de un proceso finito.

La educación de adultos se consideraría desde entonces como un proceso continuo de desarrollo tomando en cuenta las experiencias de la vida. La educación permanente se destinaba a la población en general y se modificaba el modelo tradicional de atención en el cual el maestro se consideraba fuente única de conocimiento. Esta nueva visión reconocía al valor de la experiencia y la importancia de desarrollar procesos de transmisión de conocimientos y habilidades reconociendo las capacidades tanto de los responsables de la formación como de sus beneficiarios.

A partir de las líneas de reflexión y acción trazadas en la Conferencia de Tokio, se desarrollaron en México grupos de investigación y programas inspirados en los supuestos de una educación permanente.

A la llegada a la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976) los esperados impactos de la educación en el desarrollo general del país no se habían concretado. Con recursos públicos se había desarrollado la infraestructura material proyectada y se había propiciado el crecimiento de una enorme estructura administrativa ligada al sector educativo (tanto profesionales del magisterio como funcionarios administrativos).

Asimismo, el crecimiento demográfico y los efectos de las políticas públicas en materia de salud y bienestar social generaron una creciente demanda de servicios educativos que se hacía cada vez más difícil de atender desde el sector público.

“Según el censo de 1970, de los mexicanos mayores de 15 años, 18 millones 280 mil (70%) no tenía la primaria completa, de los cuales 8 millones 196 mil (31.6%) carecían completamente de instrucción. La escolaridad promedio era de 3.32 años”¹⁶

El gobierno del presidente Echeverría ofreció desde su campaña una reforma educativa profunda e integral, en todos los niveles. La reforma trazada pretendía ofrecer alternativas acordes a los procesos de transformación científica y tecnológica que se operaban en el nivel internacional y tenía –al menos en el discurso- una intención democratizadora.

¹⁴ Esta conferencia se realizó del 25 de Julio al 7 de Agosto de 1972 con la finalidad de: i) analizar las tendencias de la educación durante el pasado decenio; ii) considerar las funciones de la educación de adultos en el contexto de la educación permanente; iii) examinar las estrategias del desarrollo educativo con respecto a la educación de adultos. *Informe Final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la educación de adultos*. Tokio, 25 de Agosto al 7 de Julio de 1972. <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000017/001761sb.pdf>

¹⁵ Torres Septién, Valentina. *Reforma y Práctica 1970-1980*. En: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos*. INEA-El Colegio de México. México, 1985. Pág. 611.

¹⁶ Medellín Rodrigo y Carlos Muñoz Izquierdo. *La Ley Federal de Educación*. México, Centro de Estudios Educativos. México, 1983. Citado en: Torres Septién, V. *Reforma y Práctica 1970-1980*. *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*. El Colegio de México.

En cuanto a la educación de adultos, la reforma educativa introdujo un elemento importante, el concepto de educación extraescolar¹⁷. Las investigaciones en pedagogía y los nuevos instrumentos didácticos ofrecían la posibilidad de generar beneficios acelerados sobre todo a la población adulta.

Los cambios delineados en la política educativa en la década de los setenta dieron origen a la *Ley Federal de Educación* (1973) y la *Ley Nacional de Educación para Adultos* (1975).

La *Ley Federal de Educación*, la definía como “medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura” destacando su papel en el desarrollo de los individuos y la transformación de la sociedad. La ley señalaba la importancia de proporcionar educación a toda la población que carecía de ella (no solo los menores de 15 años) y reforzó su definición como un servicio público.

Respecto a la educación de adultos, trazó las líneas que serían más adelante desarrolladas en la *Ley Nacional de Educación de Adultos* definiendo como parte del sistema nacional educativo la atención de la población de 15 años o más que no había cursado o concluido estudios de primaria y secundaria. Esta definición significó un cambio importante dado que el propósito de ofrecer educación básica a los adultos va más allá de los propósitos alfabetizadores de otros antecedentes normativos y de algunos de los programas operados en décadas anteriores.

Como parte de las acciones para instrumentar lo dispuesto en la *Ley de Educación*, en 1975 se formuló un *Plan Nacional de Educación de Adultos* que antecedió a la publicación de la *Ley Federal de Educación para Adultos*. Este plan se preparó teniendo en consideración la problemática específica de la población adulta tanto para la elaboración de materiales y contenidos adecuados a sus requerimientos como en lo referente a las condiciones de atención requeridas en cuanto a horarios, flexibilidad, espacios, etc.

El plan comprendía los niveles de alfabetización, primaria y secundaria todos ellos en la modalidad abierta. Dada la necesidad de obtener resultados en el corto plazo, se prestó atención especial a los niveles de alfabetización y primaria a través de programas intensivos.

Para el diseño y producción de libros y materiales especializados se contó con la participación de maestros y especialistas de distintas disciplinas del conocimiento y la práctica profesional, ilustradores, diseñadores, etc. Los programas iniciales de los textos fueron aprobados por el Consejo Nacional Técnico de la Educación y la edición de los materiales estuvo a cargo de CEMPAE (Centro de Estudios de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación).

Como respuesta a la dinámica del desarrollo económico y la demanda de atención impulsada por el crecimiento demográfico se publicó la *Ley Nacional de Educación para Adultos* en 1975. Para este año había 28.8 millones de personas que constituían la demanda potencial de los servicios de alfabetización, primaria y secundaria abiertas¹⁸.

Los supuestos plasmados en la *Ley Nacional de Educación para Adultos* definen, hasta la fecha, las principales características de este tipo de atención. La ley estableció la educación general básica para los mayores de 15 años que no habían concluido su educación primaria y secundaria como parte del Sistema Educativo. Esta ley, consideraba ya el autodidactismo como la condición fundamental para el aprendizaje

¹⁷ Torres Septién, V. *Reforma y Práctica 1970-1980*. P 616.

¹⁸ Torres Septién, V. *Op. cit.* P 619.

por parte de los adultos y estableció de manera explícita la importancia de la solidaridad social, a través de la figura de asesores voluntarios como responsables directos de la atención a la población adulta. Así mismo, en 1975 se formularon definiciones respecto a la responsabilidad de la federación y la necesidad de la participación concurrente de los gobiernos estatales y municipales para el logro de los propósitos trazados en la ley.

La ley estableció los requisitos para la organización de los servicios así como las condiciones para la acreditación de los programas de educación abierta y definió las reglas para el reconocimiento de la participación de egresados de programas escolarizados como asesores y promotores de educación de adultos, a fin de acreditar su compromiso de servicio social retribuyendo así a la sociedad la inversión realizada por las instituciones públicas en los niveles medio superior y superior. Este instrumento normativo estableció también que los empleadores, comisarios ejidales, sindicatos y otras organizaciones podrían impulsar el establecimiento de servicios para la educación del adultos.

La ley, publicada en 1975 sentó las bases de un modelo de organización y atención que, como se verá más adelante, sigue vigente hasta la fecha. La educación de adultos ofrecía oportunidades de acceso en todo el país a través de esquemas flexibles a fin de permitir su integración al resto de las responsabilidades de la población. El autodidactismo y la solidaridad social eran -y son hasta hoy- los pilares para el desarrollo de los programas.

Según estimaciones de los organismos involucrados, los primeros resultados de la aplicación del *Plan de Educación de Adultos* fueron positivos. Antes del primer año se habían incorporado cerca de 400,000 adultos repartidos entre alfabetización, primaria y secundaria abierta. La demanda de atención creció de manera constante y se logró la participación de maestros, estudiantes, empresas, sindicatos y otras organizaciones privadas. Si bien hubo una mayor participación en zonas urbanas, también se avanzó en la incorporación de población dedicada fundamentalmente al trabajo en el campo y se incorporó un número importante de mujeres que no habían tenido acceso a la educación formal.

A la llegada del licenciado López Portillo a la presidencia se habían dado ya los primeros pasos de la reforma educativa y se contaba con una estructura de planeación y de operación que permitiría avanzar en el logro de los propósitos trazados.

En materia educativa, el nuevo gobierno definió cinco metas principales:

1. Ofrecer educación básica para toda la población, particularmente la que se halla en edad escolar.
2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
3. Elevar la calidad de la educación.
4. Mejorar la atmósfera cultural.
5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo; para lo cual era indispensable la descentralización de los servicios.¹⁹

El programa de educación de adultos puesto en marcha por el gobierno anterior se insertaba naturalmente en varias de las metas del nuevo gobierno.

¹⁹ Programas y Metas del Sector educativo, 1979-1982. México, SEP. Citado en: Torres Septién, V. Op.cit. P. 622.

Desafortunadamente, si bien las acciones desarrolladas en el primer lustro de los años setenta significaron un avance en la formulación de la política educativa y la instrumentación de planes y programas orientados a la solución de la problemática del país, los resultados obtenidos no fueron suficientes para impactar en el rezago educativo que siguió creciendo al ritmo del crecimiento demográfico.

En 1976 las cifras eran alarmantes: “seis millones de analfabetos, además de trece millones de adultos que carecían de educación primaria completa y siete millones que no habían iniciado o completado su educación secundaria; durante 1976-1977 se atendieron apenas unas trescientas treinta mil personas del total de 26 millones que conformaban el rezago educativo”²⁰

El *Plan Nacional de Educación de Adultos* fue adoptado por el gobierno de López Portillo atendiendo a dos propósitos centrales, a corto plazo garantizar a toda la población una educación mínima de nueve grados y a mediano plazo proporcionar un medio de superación permanente a la población adulta empleando para ello los avances tecnológicos disponibles.

A fines de la década de los setenta seguía presente el reto de acabar con el analfabetismo y se convocó a las organizaciones públicas y privadas a participar activamente en la instrumentación del plan nacional. La invitación buscaba la articulación de capacidades y recursos de distintos orígenes orientándolos en las líneas de desarrollo del plan, sin embargo las posibilidades efectivas de coordinación de distintas organizaciones presentaban dificultades en su operación.

Al inicio de la década de los ochenta México requería de una educación vinculada al trabajo poniéndose un especial énfasis en el desarrollo de competencias para el impulso de las demandas de crecimiento económico del país.

En marzo de 1978 se puso en marcha un programa de educación de adultos a cargo de la Dirección General de Educación para Adultos de la SEP. En ésta iniciativa participaron además el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de Educación (CEMPAE), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y las Direcciones Generales de Publicaciones y Bibliotecas y de Acreditación y Certificación de la SEP.

En 1980 se puso en marcha el *Programa Nacional de Alfabetización* con el objetivo de reducir el número de analfabetos y establecer practicas permanentes para atender de manera progresiva las necesidades de educación básica y capacitación para la población adulta.

La falta de un organismo integrador de las diferentes iniciativas para la atención de las necesidades educativas de la población adulta provocaron la dispersión del esfuerzo y los recursos de organizaciones públicas y privadas interesadas y comprometidas con los objetivos de los planes y programas impulsados por el gobierno en turno.

A fin de contar con una organización de alcance nacional, capaz de coordinar y orientar el desarrollo de programas para la educación de adultos, en agosto de 1981 se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que constituye el objeto de análisis de este trabajo.

²⁰ Consulta técnica sobre educación en América Latina, México. Oficina Regional para América Latina. La Habana 1983. P. 19. Citado en: Torres Septién, V. Op. Cit. p. 623.

2 Estructura interna del INEA, propósitos y organización

2.1 Creación del Instituto y configuración inicial

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos fue creado por decreto presidencial el 11 Agosto de 1981.

El contexto social, político y económico en el cual surgió esta iniciativa se caracterizaba por un gran impulso al desarrollo desde una perspectiva central en la cual el Estado jugaba un papel clave como promotor y operador de proyectos nacionales.

El papel de la educación como elemento para la generación de oportunidades de mejora en la calidad de vida y en las condiciones de bienestar de la población, era públicamente reconocido y esto propició el desarrollo de iniciativas orientadas a atender requerimientos específicos de educación en contextos tanto urbanos como rurales.

Con la creación del INEA, el Estado Mexicano buscaba atender a la población de todo el país que estaba de una u otra forma activa en el mercado de trabajo -dada la gran expansión económica de la década de los ochenta-, pero arrastraba carencias en su formación y competencias básicas limitando sus posibilidades para acceder a mejores oportunidades de trabajo y bienestar.

Si bien para la década de los ochenta el sistema educativo nacional había logrado avances importantes en todos los niveles, seguían arrastrándose rezagos que se manifestaban de manera concreta en la población adulta del país.

Al crearse el INEA se buscó desarrollar una institución orientada a la atención específica de un sector de población con requerimientos educativos particulares para la cual se precisaba también contar con modelos educativos y de gestión diferenciados.

El *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos* perfila una organización de alcance nacional cuya definición más clara es su orientación a la atención educativa de los adultos que a la fecha no contaban con educación básica.

De manera genérica, el instrumento de creación del Instituto describe las facultades de la nueva organización –señalando sus diferencias y complementariedades con otros organismos y/o dependencias ligadas a la Secretaría de Educación Pública- y traza la organización mínima prevista para el Organismo Descentralizado que nace en ese momento.

El Decreto de Creación del INEA (1981)²¹ tiene la ventaja de ser claro en su objeto y simultáneamente amplio en su alcance dando cabida a un gran abanico de propuestas, programas, proyectos, instrumentos,

²¹ En el mes de Agosto de 2012 se publicó finalmente la esperada actualización del decreto. *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos publicado el 31 de agosto de 1981*. Diario Oficial de la Federación. 23 de Agosto de 2012.

modelos educativos y opciones para su articulación con organizaciones de los sectores privado y social para cumplir su Fin²².

En el **Cuadro 1**, se describen los elementos principales del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Cuadro 1. Elementos principales del Decreto de Creación del INEA.

Elemento	Decreto por el que se crea el INEA (Agosto, 1981)
Objeto	Promover, organizar e impartir educación básica para adultos .
Facultades	I. Promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como educación primaria y secundaria para adultos , en cumplimiento de la Ley Nacional de Educación para Adultos y demás disposiciones reglamentarias, de acuerdo a los objetivos, contenidos y programas de estudio que establezca la Secretaría de Educación Pública, conforme a su competencia;
	II. Promover y realizar investigación relativa a la educación para adultos;
	III. Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables en la educación para adultos;
	IV. Participar en la formación de personal que requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos ;
	V. Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a las disposiciones legales y administrativas correspondientes;
	VI. Acreditar , cuando proceda, los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados.
	VII. Dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo ;
	VIII. Coordinar sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que desarrollen;
	IX. Participar en los Servicios de Educación Básica para Adultos;
	X. Realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas;
	XI. Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas que desarrolla, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos; y
Organización	<p>Artículo 3°. El Gobierno del Instituto estará a cargo de: I. La Junta Directiva y II. El Director General.</p> <p>Artículo 4°. La Junta de Gobierno será el órgano superior del Instituto y estará integrada por el Secretario de Educación Pública, quién la presidirá, el Secretario de Gobernación; el Secretario de Programación y Presupuesto; el Secretario del Trabajo y Previsión Social; el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tres miembros más, designados por el Presidente de la República.</p> <p>Se mencionan, sin referirlos a una organización en particular los siguientes puestos de confianza (Artículo 10): Director General, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de departamento, Delegados, Subdelegados, Jefes de Departamento de Delegación y Coordinadores de Zona.</p> <p>Artículo 12°. En el cumplimiento de su objeto el Instituto propiciará el aprovechamiento del servicio social temporal y voluntario de los estudiantes que se benefician en los diversos programas educativos del país, así como de toda persona que solicite contribuir a los fines del Instituto.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en: *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. Diario Oficial de la Federación. Agosto 31, 1981. (Secretaría de Educación Pública, 1981). http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/D01.pdf

²² El concepto de Fin empleado en este caso corresponde a la definición propuesta en la Matriz de Marco Lógico utilizada por CEPAL para la Evaluación de Programas. Se entiende como FIN: el **objetivo de desarrollo** de nivel superior, **de importancia nacional, sectorial o regional** a cuyo logro **contribuirá** el programa (en este caso la organización) **a mediano o largo plazo**. Gómez Partida, Sergio (2010). Presentación: *La Matriz de Marco Lógico: Herramienta para el monitoreo y la evaluación*. San Miguel Allende, Guanajuato, México. Marzo 18 y 19 de 2010.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos quedó definido al momento de su creación como un organismo público descentralizado responsable de *promover, organizar e impartir educación básica para adultos en todo el país.*

Específicamente, el Instituto ofrece servicios de alfabetización, primaria y secundaria para adultos incluyendo el diseño de los modelos educativos, materiales, estrategias de atención, acreditación y certificación a través de sus Delegaciones operativas distribuidas en todo el país.

Dada la magnitud del reto configurado para el INEA y ante la imposibilidad de afrontar de manera aislada los requerimientos de atención de la población adulta del país, el *Decreto de Creación* perfilaba la necesidad de contar con la participación de la sociedad para el logro de sus propósitos a partir del aprovechamiento de la figura del servicio social. Así mismo, en la definición del organismo creado en 1981, se planteaba la necesidad de actuar de manera coordinada con instituciones, dependencias y organizaciones con las cuales compartía objetivos.

Para el arranque de las actividades del Instituto se configuró una estructura directiva y operativa básica así como los cuadros técnicos y profesionales responsables de la elaboración de los programas y proyectos necesarios para la atención de la población adulta.

2.2 Estructura para la prestación de los servicios

A finales de la década de los setenta la Secretaría de Educación Pública contaba ya con una trayectoria importante en el desarrollo y operación de programas de alfabetización, educación primaria y secundaria y capacitación para adultos.

Con la creación del INEA se estableció un espacio institucional orientado de manera específica a la atención de la población adulta en el cual se concentraron algunos de los programas existentes en la SEP y se dio inicio a un proceso constante de generación de una oferta *ad-hoc* para la atención de las demandas concretas de este sector.

En la publicación difundida para conmemorar los primeros quince años de vida del INEA García Arista, resume los elementos más característicos del periodo 1981-1983 que corresponde al nacimiento del Instituto y al establecimiento de su estructura básica para la prestación de servicios:

- Se incorpora personal de la Dirección General de Educación para Adultos, del Programa Nacional de Alfabetización, de la Dirección de Acreditación y Certificación y del Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- En cada entidad federativa, se integra personal de los departamentos de educación para adultos. Se designan directores de programas y delegados estatales. Se definen jefaturas de zona (coordinaciones de zona) para la operación de los servicios y se establecen espacios físicos para cada una de las instancias.
- Se incorporan al Instituto los proyectos de Promotores Comunitarios, Centros de Trabajo, Programa Nacional de Alfabetización y el Programa de Promoción Cultural.
- Para iniciar la operación de los servicios educativos se capacita a delegados estatales, coordinadores de programas y jefes de zona.

- Se establece la unidad operativa denominada *Círculo de Estudio*²³ como la forma de atención más adecuada para hacer llegar la educación de adultos a la población demandante.
- El programa de Educación Básica inicia su operación con materiales didácticos de la Primaria Intensiva para Adultos y con los de la Secundaria Abierta.²⁴

Al momento de arranque del Instituto se dio un gran impulso a la organización comunitaria como base para la educación de adultos. En este mismo período se desarrolla una iniciativa para ofrecer secundaria para adultos por televisión, comienzan a operarse proyectos especializados para población indígena y se establecen las bases para la operación del Sistema Integrado de Evaluación Periódica.

De acuerdo a lo referido por García Arista²⁵, en los primeros dos años de vida del Instituto se realizaron avances significativos; en el periodo 1981-1983 se montó la estructura de recursos humanos y se desarrollaron programas de capacitación, se obtuvieron espacios físicos, mobiliario y equipo para las oficinas de las Delegaciones y jefaturas de zona; se desarrollaron planes para realizar la distribución de materiales didácticos y se instrumentaron los servicios de acreditación y certificación.

A fin de llegar a la población objetivo, se desarrollaron elementos de imagen institucional y se pusieron en marcha campañas de difusión de los servicios de atención educativa.

En materia de gestión institucional, se formularon los primeros manuales y procedimientos para los principales procesos de la organización y se generalizó su aplicación a través de las Delegaciones Estatales.

En el período 84-85 el INEA organiza sus acciones educativas integrándolas en los siguientes programas:

- Alfabetización
- Educación básica
- Promoción cultural
- Capacitación para el trabajo

El programa de Alfabetización es operado con el método de “la palabra generadora”²⁶ y se inicia la aplicación del Método Global de Análisis Estructural (MEGAE), para la alfabetización de los adultos en modalidades rural y urbana.

²³ El Círculo de Estudio es hasta la fecha la unidad operativa básica para la operación de los servicios; en las Reglas de Operación del INEA se define: “Un círculo de estudio independiente es la unidad operativa básica conformada por un grupo de educandos que se reúnen en un lugar y horario convenido con el propósito de estudiar, resolver dudas, intercambiar y aportar experiencias, siendo atendidos por uno o varios asesores. Es también la unidad mínima de operación que permite vincular a los educandos tanto con el asesor(es) que les facilita la orientación educativa para avanzar en sus estudios, como con el Titular promotor que los apoya con información, materiales y la gestión de los demás apoyos de incorporación y continuidad en el estudio, los cuales los obtiene de la Coordinación de Zona”. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. (24 de Diciembre de 2009). Acuerdo 504 por el que se emiten las Reglas de Operación de los programas de Atención a la Demanda (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA). *Diario Oficial de la Federación*. México.

²⁴ García Arista, Enrique. Panorama general de la acción educativa del INEA. Educación de Adultos, XV años y más... INEA. México 1996. Pp 19-40.

²⁵ García Arista, Op.cit. p 21.

²⁶ Método de Alfabetización desarrollado por Paulo Freire y aplicado en comunidades de campesinos en Brasil desde 1947. Posteriormente se introdujo en México y fue el punto de partida para el desarrollo de los primeros modelos para la educación de adultos del INEA. “El método de la palabra generadora de Paulo Freire es un método de palabras para

El programa de Educación Básica se desarrolla empleando los materiales didácticos de Primaria Intensiva para Adultos (PRIAD) y los de Secundaria Abierta (SECAB).

Se ofrecen programas de Promoción Cultural que refuerzan el trabajo institucional con la incorporación de los proyectos de salas de lectura, puntos de encuentro, campamentos de educación y recreación para jornaleros agrícolas migrantes y teatro popular.

El programa de Capacitación para el Trabajo integra los proyectos de formación para el trabajo, bienestar familiar, talleres comunitarios y capacitación para la generación de alternativas de ocupación.

A fin de desarrollar las capacidades necesarias para la ampliación del alcance de los nuevos programas, se desarrolla el proyecto de formación de asesores de primaria en servicio, con base en el cual se proyecta la ampliación de la oferta institucional.

Como consecuencia del terremoto de 1985, el INEA pierde sus oficinas centrales localizadas en la colonia Roma²⁷ generando con esto impactos para la coordinación de los proyectos operados tanto en el Distrito Federal como en el resto de las entidades.

2.3 Reorganización física y transformación estructural

A principios de 1986 la oficinas centrales del INEA se reorganizan física y funcionalmente y se desarrollan nuevos programas para la prestación de servicios educativos. Adicionalmente a las líneas de desarrollo de Alfabetización y Educación Básica se impulsan dos nuevas orientaciones, Educación Comunitaria y Educación Permanente y Capacitación no formal para el trabajo.

El período 1985-1990 corresponde a la estabilización funcional y operativa del Instituto. Se caracteriza por la generación de proyectos y acciones de carácter pedagógico para proporcionar una mejor atención educativa a los adultos. Así mismo, en estos años se forma un importante núcleo de profesionales de la educación y otras disciplinas dedicados a la realización de proyectos de investigación para la comprensión del tema de educación y comprometidos en la búsqueda de modelos adecuados para la atención de los requerimientos específicos de los adultos en México.

el que la alfabetización es apenas parte de un amplio proceso de educación en el que la «conscientización» es la unidad didáctica básica. La necesidad de integrar el proceso alfabetizador en la realidad en que viven y trabajan los adultos analfabetos exige extraer el universo vocabular del mismo, seleccionando las palabras generadoras con las que se llevará a cabo todo el proceso alfabetizador de forma que el conjunto cubra todas las dificultades fonéticas de la lengua, sean realmente significativas para el grupo dentro de su complejo cultural y tengan dimensiones sociales expresas o explorables, así como alguna carga emotiva. Los dibujos que presentan cada palabra generadora representan escenas motivadoras y cercanas. Se presentan al grupo en carteles como iniciadores de debates de motivación y reflexión inicial. Después el educador muestra la palabra que representa el dibujo y establece una relación entre el dibujo y la misma. El debate y la presentación de la palabra que lo motivó producen una primera asociación de tres elementos básicos: el sonido, el significado y la forma visual de la palabra. Se presenta al grupo la palabra generadora sola, y a continuación se descompone en sus unidades silábicas, presentando las familias fonéticas de cada una de ellas para formar cuantas palabras sea posible con las mismas, terminando con el análisis de la significación de las palabras formadas y la crítica de los vocablos no significativos en la lengua.”
<http://www.catedu.es/competencias/Materiales/02%20Palabra%20Generadora.pdf>

²⁷ García Arista, Op. cit.

En el primer lustro de la década de los noventa el INEA experimenta un nuevo cambio en su estructura programática y en la realización de sus acciones educativas. Se pasa de una estructura por programas a una por funciones. Las áreas sustantivas quedan configuradas del siguiente modo:

- Contenidos, métodos y materiales educativos
- Formación de personal educativo
- Planeación y seguimiento educativo
- Investigación Educativa
- Participación Social y concertación de servicios

La definición de las áreas anteriores da cuenta del carácter y orientación de la organización. Si bien la estructuración por funciones supone un cambio respecto a la alineación a programas, el eje de la estructura es el tema educativo y el instituto contaba entonces con el respaldo profesional y técnico de especialistas de primer nivel con presencia y reconocimiento nacional e internacional en el campo de la educación de adultos.

En agosto de 1991, diez años después de la creación del Instituto, se publica por primera ocasión en el Diario Oficial de la Federación el *Estatuto Orgánico del INEA*.

El Estatuto Orgánico publicado en 1991, refleja la experiencia de los primeros 10 años de operación de los servicios y establece un modelo de organización en el cual han sido ya desarrollados objetivos, atribuciones y resultados esperados de cada una de las áreas que conforman el Instituto.

Además de las definiciones respecto a la organización, este documento introduce conceptos y líneas de acción que complementan las definiciones trazadas en el Decreto de creación, por ejemplo respecto a su **Objeto**, el Artículo 1°. Del Estatuto a la letra dice:

“Artículo 1°. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que con fundamento en la Ley Federal de Educación, en la Ley Nacional de Educación para adultos, su decreto de creación y demás disposiciones legales aplicables, tiene por objeto **promover, organizar, impartir, acreditar y certificar la educación básica para adultos, fundada en el autodidactismo y la solidaridad social.**”

Respecto a la organización del Instituto, el Artículo 17. apunta:

“Para la atención de sus responsabilidades y el cumplimiento de sus fines, el Instituto contará con unidades técnicas y administrativas centrales con facultades normativas, de evaluación y de control; y con una estructura desconcentrada para la operación de los programas”.

Este artículo explícita el modelo de organización que se operaba en 1991 y que se conservó prácticamente sin modificaciones hasta los primeros años de este siglo cuando se hizo la transición al modelo federalizado.

Las unidades administrativas responsables del estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia eran en 1991 las que a continuación se describen.

Direcciones:

- Administración y programación.
- Capacitación.
- Contenidos, métodos y materiales.
- Participación social y concertación de servicios.
- Planeación y seguimiento educativo.

Unidades:

- Asuntos jurídicos.
- Contraloría interna
- Información y promoción
- Investigación

Órganos desconcentrados:

- Delegaciones

El Estatuto Orgánico de 1991, desarrolla las facultades de cada una de las áreas y establece los supuestos de colaboración y complementariedad entre las mismas.

De acuerdo con la información recabada en documentos y entrevistas, la organización definida en este Estatuto se operó hasta el periodo 1995-1996 en que se llevó a cabo una transformación de la estructura orgánica que difiere significativamente de la presentada en el Estatuto de 1991.

Entre las acciones realizadas en el período 90-95 destacan:

- Realización de jornadas nacionales, estatales y regionales, para la formación del personal institucional y voluntario.
- Diseño y operación de prueba piloto del diplomado para técnicos docentes: Sistematización de las prácticas educativas con adultos con la participación de Delegaciones Estatales, instituciones de educación superior y grupos de destacados especialistas en educación.
- Experimentación inicial en la transmisión de programas de video para la capacitación de alfabetizadores a través del proyecto EDUSAT.
- Encuentros permanentes para la capacitación e intercambio de experiencias de promotores solidarios en coordinaciones de zona.
- Promoción intensiva en las delegaciones estatales para el establecimiento de sedes permanentes de acreditación.
- Diseño y operación del Sistema Integrado de Información (SII) el cual incorpora por primera ocasión en una herramienta informática los procesos clave para la atención educativa.
- Reorganización de la estructura operativa de las Coordinaciones de Zona, con la incorporación de técnicos docente y el incremento de micro regiones.
- Concertación de acciones de las Delegaciones Estatales con los sectores público, privado y social; para incrementar el personal voluntario gratificado por organizaciones e instituciones de estos mismos sectores.

En la década de los noventa, el Instituto fortalece su relación con gobiernos estatales y municipales, autoridades y organizaciones comunitarias así como con grupos específicos de población. La cobertura de atención se amplía y se avanza en el proceso de incorporación de personal solidario como base para la prestación de los servicios.

En el marco del **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, el INEA desarrolló su Programa 1996-2000. Los instrumentos de planeación del INEA retoman los conceptos de pertinencia, calidad y equidad como ejes de sus acciones y se lleva a cabo una transformación de los contenidos, modelos y materiales educativos así como de la estructura de la organización institucional.

La educación de adultos ofertada por el INEA, de conformidad con la orientación del *Plan Nacional de Desarrollo*, impulsaba la generación de competencias en los adultos a fin de proporcionar mejores condiciones de vida en una sociedad marcada por un acelerado ritmo de transformación.

El **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000** proponía en materia de educación de adultos:

“Para que la educación de adultos sea eficaz, debe vincularse de manera permanente, con las necesidades que los individuos y las colectividades consideren relevantes (...). Las comunidades beneficiarias de estos servicios deben participar activamente en la definición de los mismos. Los objetivos del aprendizaje han de referirse al contexto concreto de las personas a partir de los conocimientos adquiridos”²⁸

La formulación anterior perfila las líneas de acción para la orientación de los trabajos del INEA en la segunda parte de la década de los noventa. La educación de adultos, - además de contribuir a solventar el compromiso de asegurar el derecho a la educación de los mexicanos que no alcanzaron este beneficio antes de la edad adulta- considera al adulto en su entorno con el propósito de fomentar su mejor inserción social, la generación de beneficios económicos y sociales que se traduzcan en impactos en su calidad de vida.

A finales de la década de los noventa, se da una de las más importantes transformaciones en la estructura organizacional del Sistema Nacional de Educación de Adultos, la descentralización (federalización) de los servicios de atención educativa para adultos²⁹.

En 1999, el INEA se define a si mismo como organismo, técnico, normativo y rector de la educación de adultos, responsable además de la acreditación de la educación básica proporcionada por Institutos Estatales de Educación de Adultos (IEEA'S), con la participación de los gobiernos estatales.

El proceso de descentralización de los servicios de educación para adultos es definido por el INEA en los siguientes términos:

“La federalización se llevó a cabo en la mayoría de los estados con la creación de su propio Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA) como organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal, el cual cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, conservando las características de observancia de las normas de aplicación y ejercicio de los recursos asignados conforme a

²⁸ SEP. (1996). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México, D.F., México.

²⁹ A la fecha conservan el estatus de Delegaciones Estatales: Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Nuevo León y Querétaro. La delegación Guanajuato concretó su federalización el día 1 de Diciembre de 2012.

la normatividad de supervisión y control establecida en los ordenamientos estatales y federales, según corresponda, así como en sus Reglas de Operación”.³⁰

El proceso de descentralización del INEA en cada entidad consiste en transferir al gobierno estatal, en particular a su IEEA, los recursos y facultades para la operación de la educación para adultos y la toma de decisiones, de acuerdo con la normatividad nacional, en el ámbito geográfico donde se demandan los servicios, para que se dé una coordinación más directa y participativa con mayor injerencia de las instancias estatales, municipales, privadas y sociales en la atención del rezago educativo.

Los estados están facultados para planear, organizar, dirigir, operar y controlar los servicios sin menoscabo de la posibilidad de elaborar e incluir contenidos regionales en los programas educativos; los gobiernos federal, estatal y municipal son corresponsables de la educación para adultos, es decir, suman esfuerzos junto con la sociedad civil en general. En las entidades federativas en donde no se ha concretado la descentralización, el INEA continúa operando los servicios educativos a través de sus Delegaciones.

Los recursos federales para los Institutos Estatales se asignan a través del Ramo General 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, y los recursos del Ramo 11, *Educación Pública*, se canalizan al INEA a través de la SEP, para el funcionamiento de sus oficinas centrales, para la producción de los materiales nacionales y para la operación de las Delegaciones del Distrito Federal y Nuevo León, entidades en las que no se ha fijado fecha para firmar el Convenio de Coordinación para su descentralización.

El Instituto a través de su organización central recibe recursos federales para el desarrollo de Programas Nacionales normados a partir de las definiciones de las *Reglas de Operación (RO)* actualizadas y publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Los programas institucionales están sujetos al cumplimiento de los requisitos establecidos en las Reglas y son operados a través de una red de actores que integran a la organización central, las Delegaciones e Institutos Estatales y los agentes privados caracterizados como figuras solidarias que contribuyen de manera individual al logro de los objetivos institucionales.

Las organizaciones estatales, son responsables de la planeación y operación de los servicios en cada entidad y actúan como coordinadores de las acciones estatales en materia de educación de adultos asumiendo una responsabilidad compartida.

En términos generales, el INEA central ejerce facultades normativas de regulación y evaluación del sistema educativo para adultos mientras las organizaciones estatales (IEEA'S) se encargan de la operación de conformidad con normas nacionales.

Marianela Núñez Barbosa sintetiza así las atribuciones de las organizaciones estatales responsables de la educación de adultos a partir del proceso de federalización:

“Para los Institutos Estatales quedan reservadas las competencias de: operar y dar seguimiento a los servicios educativos abiertos, de conformidad con las normas técnico-pedagógicas de carácter nacional; planear y definir metas según las necesidades estatales y de política nacional; administrar y ejercer con transparencia el presupuesto asignado; aplicar la normatividad del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación para la Educación de los Adultos; acreditar y certificar estudios con la normatividad del Sistema

³⁰ <http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/nuestrabc/nquienesbc/nqantecedentesbc.html>

Educativo Nacional para la Educación de los Adultos; desarrollar los procesos de formación del personal y de las figuras solidarias de acuerdo con las normas nacionales y sus necesidades específicas; elaborar contenidos y materiales regionales de acuerdo con la normatividad establecida por el INEA; concertar acciones en el nivel estatal y local para promover los servicios educativos; organizar la participación voluntaria para la atención de los adultos; e integrar el Sistema Estatal de Información Educativa para Adultos a través del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA)”³¹.

La Estructura del *Sistema de Educación de Adultos* coordinado por el INEA incluye:

- a) **INEA Oficinas Centrales**, incluyen la Dirección General y las Direcciones de área, ubicadas en la Ciudad de México, encargadas de normar en el nivel nacional: modelos, contenidos y políticas educativas, inscripción, evaluación del aprendizaje, acreditación y certificación de estudios; red de telecomunicaciones, Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), planeación —de operaciones y de innovaciones—, programación y presupuesto; control estadístico, seguimiento y evaluación de los servicios y de las estrategias operativas.
- b) **Ámbito estatal**, conformado por las acciones de las Delegaciones y de los Institutos Estatales, encargados de organizar, operar, asesorar, coordinar y controlar la operación de los servicios educativos y de acreditación en las entidades federativas.
- c) **Ámbito regional o zonal**, integrado por coordinaciones de zona, municipales y/o regionales instaladas en los principales municipios, ciudades, localidades o colonias del país, encargadas de coordinar y operar los servicios educativos, asesorar y capacitar al personal en regiones delimitadas de acuerdo con las necesidades de atención.
- d) **Ámbito microrregional**, en el que se dividen geográficamente las coordinaciones de zona o municipales. Este ámbito se encuentra a cargo de una figura institucional denominada técnico docente, que en el caso de zonas indígenas con lenguas autóctonas debe ser bilingüe, encargada de la incorporación de asesores voluntarios y adultos, de la promoción de la participación de los diversos sectores de la sociedad en la educación de las personas jóvenes y adultas, y de la coordinación de la operación.
- e) **Red solidaria**, integrada por organizaciones y agentes de la sociedad que actúan como promotores y asesores que promueven los servicios, incorporan jóvenes y adultos, y atienden directa y solidariamente el proceso educativo de las personas en comunidades, empresas, instituciones públicas, privadas y sociales, así como en hogares, a través de la atención individualizada o en círculos de estudio o a través de las estrategias de operación que se mencionan más adelante.³²

El sistema de organización de adultos encabezado por el INEA a nivel nacional ha operado durante casi treinta años con la estructura descrita.

Formalmente, el cambio más importante se dio al momento de concretar el proceso de federalización con la creación de veinticinco Institutos Estatales. Sin embargo, el establecimiento de Institutos ligados directamente a los gobiernos estatales ha generado pocas transformaciones de fondo en la relación de la organización central con los responsables de la operación de los programas de educación de adultos a nivel estatal.

³¹ Núñez Barbosa, M. El Rezago educativo en México. Análisis y propuesta de rediseño organizacional. Pátzcuaro, Mic. México. 2006 p. 80. Se emplea como referencia la formulación propuesta por Núñez Barbosa a partir de su exploración en la página WEB del INEA en el año 2005. Si bien esta información ha cambiado, la versión integrada en el documento de referencia describe claramente las características generales de la organización.

³² Núñez Barbosa, M. Op.cit. pp. 80-81.

Los programas de educación para jóvenes y adultos, los sistemas informáticos, modelos y materiales empleados, así como las metodologías usadas para la formación de los adultos y el entrenamiento de asesores y otras figuras solidarias, son proporcionados por el Instituto Nacional y respaldados con recursos federales. Asimismo, los recursos destinados a la gratificación de las figuras solidarias encargadas de la prestación de los servicios educativos provienen de la misma fuente.

A la fecha, la mayor parte de los Institutos Estatales depende -para su operación administrativa y para la prestación de los servicios- de los recursos públicos transferidos a partir del presupuesto federal, sin embargo existe en las organizaciones estatales el potencial para desarrollar a través de redes locales de cooperación programas y proyectos específicos que permitan atender los requerimientos de la población de la entidad y multiplicar el efecto de las inversiones federales a través de aportaciones de la sociedad civil y de los propios gobiernos estatales.

3 Organización interinstitucional, redes y actores.

En el *Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*³³, se configuran las atribuciones y principales funciones encomendadas a las Delegaciones Estatales con base en las cuales se perfila su organización.

El capítulo VII del Estatuto se refiere a la Competencia de los Órganos Desconcentrados desarrollando en los Artículos 30 al 34 las características básicas de su organización y se señalan las facultades de los titulares de estos órganos desconcentrados.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 30 y 31, las Delegaciones están jerárquicamente subordinadas a la Dirección General del Instituto y la configuración de sus facultades específicas se define tanto en el *Estatuto Orgánico* como en los Manuales de Organización desarrollados desde la organización Central.

De acuerdo a lo dispuesto en el documento de creación del Instituto, en cada entidad federativa se establecería una (o más) Delegaciones a cargo de la prestación de los servicios en su circunscripción territorial y se menciona de manera explícita la posibilidad de establecer coordinaciones regionales o de zona según lo requieran las necesidades de la operación.

El artículo 33 del Estatuto de 1991 define las atribuciones de los Delegados entre las cuales destacan las siguientes:

- ... II. **Representar al Instituto y al Director General** dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la Delegación, de conformidad con las instrucciones que al efecto reciban;
- III. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas al órgano desconcentrado a su cargo;
- ... VI. **Proponer** al Director General, de acuerdo con la normatividad en vigor, **proyectos para crear, reorganizar o suprimir áreas de la Delegación** a su cargo;
- ...VIII. **Expedir**, por acuerdo del Director General, los **nombramientos del personal** del Instituto en el órgano desconcentrado; así como atender los trámites relativos al registro, control, licencias, promoción, baja y demás movimientos del personal, suscribiendo los documentos correspondientes;
- ...XI. **Implantar los planes y programas de estudio aprobados**, apegándose a las normas establecidas y supervisar su cumplimiento en la operación;

En los puntos anteriores se pone de manifiesto la relación de subordinación de las Delegaciones respecto a la organización central así como las restricciones implícitas para su actuación dentro del marco normativo institucional.

Si bien el Delegado asume responsabilidades respecto a la conducción del órgano desconcentrado a su cargo, el énfasis está en las funciones de gestión y administración de los recursos humanos, financieros y materiales puestos a su cargo para el logro de un fin.

³³ *Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. DOF. 5 de Agosto, 1991.

Sin embargo, en los puntos XII en adelante comienza a proyectarse lo que será posteriormente el tránsito para la creación de Institutos en cada una de las entidades federativas, reconociendo en las Delegaciones el rol de interlocutor con las autoridades estatales y conector de las necesidades particulares de la entidad a su cargo.

Las acciones de promoción, negociación para la articulación con agentes locales, la evaluación de sus propias unidades administrativas, el desarrollo de programas de formación, la identificación de necesidades y la formulación de planes y programas (y presupuestos asociados a estos) quedan establecidas en el Estatuto de 1991.

- “XII. **Promover, gestionar y suscribir acuerdos y convenios de colaboración** con instituciones públicas, privadas y sociales, para el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales, apegados a la normatividad;
- XIII. Evaluar, coordinadamente con las unidades administrativas competentes, el programa anual de capacitación y el uso de los materiales correspondientes;
- XIV. **Elaborar el proyecto del programa anual de actividades y del presupuesto del Instituto en la entidad** federativa y, someterlo a la aprobación del Director General, conforme a lo dispuesto en las normas, criterios y procedimientos aplicables;
- XV. **Ejecutar el programa anual autorizado**, realizando las adecuaciones y transferencias presupuestales necesarias, con base en las normas y criterios aplicables;
- XVI. **Implantar los sistemas de evaluación y acreditación vigentes**, con estricto apego a las normas y procedimientos establecidos, y en su caso, sugerir su adecuación para el mejor cumplimiento de los objetivos correspondientes;
- XVII. **Implantar los sistemas de información estadística y reportar a las unidades administrativas competentes**, elaborando y publicando los reportes estadísticos que estos determinen y que se requieran en la entidad;
- ...XXII. Difundir e informar a la opinión pública sobre el avance y logros de los programas, con base en la política que determine el Director General;
- ...XXIV. **Proponer, participar y ejecutar proyectos de investigación** que permitan alcanzar los objetivos sociales, educativos y programáticos;”

Respecto a las facultades de los órganos desconcentrados denominados Delegaciones, el instrumento jurídico analizado define lo siguiente:

“**Artículo 34.-** Corresponde a los órganos desconcentrados, el ejercicio de las facultades siguientes:

- I. **Promover, organizar e impartir, en el ámbito de su competencia, educación básica para adultos**, fundada en el autodidactismo y la solidaridad social, de conformidad con las políticas institucionales del sector educativo;
- II. Desarrollar y producir materiales de apoyo con contenidos y métodos educativos que correspondan a las necesidades y peculiaridades de cada entidad federativa, con base en la normatividad correspondiente;
- III. **Participar en el diseño de contenidos, métodos y materiales de carácter nacional**, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, cuando estas lo requieran, y sugerir a las mismas la adecuación de los planes y programas de estudio, contenidos y métodos en función de las condiciones regionales de cada entidad;
- IV. Desarrollar los programas subprogramas y proyectos del Instituto en la entidad federativa;
- V. Promover y organizar en coordinación con los gobiernos estatales municipales y del Distrito Federal servicios educativos para adultos y coadyuvar con las dependencias y entidades de la administración pública e instituciones de los sectores privado y social en materia de educación para adultos;

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

Así mismo, se propone en el Estatuto de 1991 la creación y operación de una instancia de coordinación y consulta denominada *Colegio de Delegados*. El **Artículo 45** define el *Colegio de Delegados* como el órgano de participación y consulta para analizar y plantear problemáticas educativas que se presenten en la operación de los órganos desconcentrados donde se podrán sugerir y desarrollar alternativas para la atención de las problemáticas identificadas. Esta instancia de coordinación sería presidida por el Director General del Instituto e integrada por los titulares de las Direcciones de Área, directores de Unidad y los titulares de los órganos desconcentrados.

Como puede leerse en los párrafos anteriores, el Estatuto de 1991 representó un avance significativo respecto a las acotadas definiciones del *Decreto de Creación*. En el documento publicado en 1991 se estableció el marco de referencia para la operación de las organizaciones estatales reconociendo la importancia de éstas en la definición de soluciones propias, adecuadas a las características de la demanda de servicios de la población de cada entidad.

Así mismo, se establecieron las bases de un modelo de cooperación que en el *Colegio de Delegados* buscaría la construcción de espacios de intercambio y colaboración a fin de constituir un capital de experiencia y conocimiento en el campo de la educación de adultos en todo el país.

En la operación de los programas del Instituto, cada una de las entidades del país ha abordado el reto de la educación de los adultos de forma distinta. La diversidad y complejidad de la realidad nacional, las características de los entornos rural y urbano, los procesos de modernización, los flujos migratorios, los problemas de salud, pobreza e incluso la diversidad étnica y cultural de cada uno determinaron las condiciones para la aplicación y apropiación de los modelos, métodos, materiales y programas desarrollados por la organización central del Instituto.

Si bien a lo largo de 30 años de operación del INEA se ha consolidado una presencia nacional con base en una normatividad y modelos educativos generalizados, es cierto también que cada una de las entidades ha desarrollado capacidades y recursos propios para el logro de sus objetivos particulares.

3.1 Evolución de la Estructura Orgánica del INEA en el siglo XXI

En el Estatuto Orgánico publicado en 1991 se definía la estructura orgánica propuesta para el Instituto; sin embargo, la realidad de la operación institucional generó una estructura distinta de la emanada del instrumento jurídico; dicha organización, propuesta para su regularización en 2003, operó durante la segunda parte de la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI. La estructura mencionada, atendía en principio las necesidades del proyecto institucional que representaba pero carecía del marco jurídico necesario para su formalización.

Desde el punto de vista administrativo, la estructura orgánica y ocupacional del INEA a nivel central ha cumplido siempre los requisitos normativos en cuanto a su conformación, niveles y número de plazas así como las disposiciones referentes al registro y actualización de sus estructuras. Sin embargo, los procesos de adecuación de la organización en el contexto de proyectos institucionales específicos han generado un

desfasamiento permanente entre el marco jurídico institucional y las estructuras organizacionales que acompañan cada uno de los proyectos. Esta misma característica se reproduce -en cierta medida- en las organizaciones estatales.

De acuerdo a los registros existentes, en Julio de 2003 se obtuvo la aprobación de la SHCP para la estructura orgánica del Instituto la cual consideraba las siguientes áreas:

- Dirección de Delegaciones
- Unidad de Asuntos Jurídicos
- Coordinación de Asesores
- Dirección Académica
- Dirección de Operación
- Dirección de Acreditación y Sistemas
- Dirección de Planeación y Evaluación y
- Dirección de Administración y Finanzas.

La estructura organizacional aprobada correspondía a la realidad de entonces y estaba orientada a la atención de objetivos y programas a cargo del INEA en el marco de un ejercicio de Planeación Institucional realizado en 1996-1997. Existen documentos que registran la denominación, conformación y niveles de esta estructura organizacional y su autorización por las instancias correspondientes, sin embargo, se observa una ruptura respecto a la configuración presentada en el Estatuto Orgánico de 1991.

La Dirección de Delegaciones y la Coordinación de Asesores –incluyendo el área de Comunicación Social- formaban parte del staff de la Dirección General lo cual las diferenciaba de las cinco áreas restantes ligadas a los procesos sustantivos y los servicios de apoyo asociados a los mismos.

La conformación del grupo asociado a la Dirección General del Instituto permitió el desarrollo e impulso de programas y proyectos fundamentales para el logro de los objetivos institucionales y la modernización de sus procesos. Destacan en este marco el proyecto de *Federalización de los Servicios de Educación de Adultos* impulsado con el liderazgo de la Dirección de Delegaciones y el proceso de Implantación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) en el cual la Coordinación de Asesores jugó un papel clave.

En el marco de los procesos de retiro voluntario y de compactación de estructuras, en el período 2003-2004 se realizaron nuevos ajustes a la organización funcional del Instituto los cuales implicaron:

- La desaparición del grupo staff asociado a la Dirección General;
- La desaparición de la Dirección de Operación³⁴ y
- La configuración de la Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión (DPAEyD) en la cual se incorporaron las funciones de la Dirección de Administración y Finanzas, la Dirección de Planeación y Evaluación así como del área de Difusión anteriormente incluida en la Coordinación de Asesores.
- Se crea la Dirección de Proyectos Estratégicos como parte de la estructura orgánica institucional transfiriéndose a ésta los proyectos a cargo de la Coordinación de Asesores.

³⁴ El proceso de descentralización trajo consigo la transferencia de las funciones operativas a las organizaciones estatales con lo cual la *Dirección de Operación* perdió su razón de ser.

Adicionalmente a la estructura formal de la organización, se operaban dos nuevos proyectos sin una estructura orgánica formal: la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) y la Dirección de Asuntos Internacionales cuyos propósitos, productos y organización comenzaban a configurarse.

A raíz de las transformaciones operadas con motivo de la compactación de estructuras se formuló un proyecto de Estatuto Orgánico que consideraba las siguientes Direcciones:

- Académica;
- Acreditación y Sistemas;
- Planeación, Administración, Evaluación y Difusión;
- Delegaciones y Coordinación con Institutos Estatales;
- Proyectos Estratégicos;
- Asuntos Jurídicos, y
- Asuntos Internacionales

Las atribuciones y funciones de las Direcciones de Área propuestas a la Junta de Gobierno del Instituto en el mes de Junio de 2004, fueron definidas y registradas en un nuevo *Manual de Organización* 2005 en la cual se describía la configuración básica de las Delegaciones Estatales.

Simultáneamente al proceso de transformación de la organización central, en la primera década del siglo - específicamente en los primeros cinco años- se concretó el proceso de transferencia de las Delegaciones a los gobiernos de las entidades correspondientes a fin de formalizar, con la creación de Institutos Estatales, el proceso de descentralización de los servicios de educación de adultos.

Los términos para la transferencia de los servicios de educación de adultos a las organizaciones estatales se formularon a partir de la firma de Convenios de Descentralización con cada entidad.

Entre 1999 y Enero de 2005 se firmaron convenios de descentralización con 25 entidades federativas dando origen a la creación del mismo número de Institutos Estatales. En el **Cuadro 2** se muestra la fecha de publicación en el Diario Oficial de la de la Federación de los Convenios de Descentralización de la Educación de Adultos así como la fecha de publicación del instrumento jurídico de creación de los Institutos Estatales.

Cuadro 2. Instrumentos Normativos para la Descentralización de los Servicios de Educación de Adultos

Entidad Federativa	Convenio de Descentralización (Publicación en el DOF)	Documento de Creación del Instituto Estatal (Publicación Oficial)
Aguascalientes	3 de Marzo del 2000	1°. Agosto 1999
Baja California	o	o
Baja California Sur	8 de Junio de 1999	10 de Mayo de 1999
Campeche	30 de Agosto de 1999	22 de Abril de 1999
Coahuila	30 de Agosto de 1999	9 de Abril de 1999
Colima	9 de Junio de 1999	3 de Julio de 1999
Chiapas	22 de Agosto de 2002	14 de Mayo de 2003
Chihuahua	9 de Septiembre de 1999	26 de Mayo de 1999
Durango	14 de Agosto de 2000	9 de Enero de 2000
Distrito Federal	o	o
Guanajuato	25 de octubre de 1999	27 de Noviembre, 2012
Guerrero	27 de enero de 2004	19 de Marzo de 2004
Hidalgo	28 de agosto del 2000	3 de Julio de 2000
Jalisco	28 de agosto del 2000	27 de julio de 2000
México	o	o
Michoacán	o	o
Morelos	9 de Junio de 1999	21 de Julio de 1999
Nayarit	28 de Agosto del 2000	6 de Mayo de 2000
Nuevo León	o	o
Oaxaca	15 de Octubre de 2002	27 de Diciembre de 2003
Puebla	3 de Marzo de 2000	18 De Agosto de 1999
Querétaro	29 de Agosto de 2000	o
Quintana Roo	1° de Octubre de 1999	15 de Diciembre de 1981
San Luis Potosí	10 de Junio de 1999	20 de Junio de 1999
Sinaloa	15 de Agosto del 2000	3 de Diciembre de 1999
Sonora	29 de Agosto del 2000	25 de Septiembre de 2000
Tabasco	13 de Septiembre de 1999	15 de Mayo de 1999
Tamaulipas	30 de Agosto del 2000	1 de Abril de 2000
Tlaxcala	3 de Enero de 2005	22 de Mayo de 2001
Veracruz	30 de Agosto Del 2000	1 de Marzo de 2000
Yucatán	27 de Septiembre de 1999	22 de Junio de 2000
Zacatecas	16 de Agosto de 2000	10 de Junio de 2000

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en: www.inea.gob.mx/index.php/normateca-interna

3.2 Propuesta para la Actualización del Decreto de Creación del INEA

Con el propósito de consolidar las transformaciones en el proyecto y organización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, se han desarrollado diversas propuestas para la actualización del Decreto de Creación del INEA³⁵.

Las propuestas para la actualización implican una transformación en la dimensión estratégica del Instituto y su orientación a resultados. Esto supone la definición de una nueva relación de colaboración e interdependencia con las Delegaciones e Institutos Estatales con los cuales el INEA comparte compromisos, capacidades y recursos puestos al servicio de un propósito común.

El Objeto del INEA plasmado en el Artículo 2º del documento propuesto a la letra dice:

“El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, tendrá por objeto **coordinar** las acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal se desarrollen como servicio público para abatir el rezago educativo fungiendo como **organismo normativo y rector** en materia de educación para adultos, con base en la Solidaridad Social a través de servicios de alfabetización, primaria, secundaria y formación para el trabajo”.³⁶

En esta propuesta es importante destacar los conceptos que reflejan la transformación del INEA que se busca formalizar en este instrumento jurídico. Destacan los siguientes elementos:

- El papel **Coordinador** del Instituto, en el ámbito de la Administración Pública Federal.
- El propósito explícito de **abatir el rezago educativo**.
- La configuración del Instituto como **Organismo Normativo y Rector** en materia de educación para adultos.
- La intención de apoyar sus acciones en la **Solidaridad Social** como condición necesaria para el logro de sus propósitos y,
- La definición de sus principales **servicios** como: Alfabetización, Primaria, Secundaria y Formación para el Trabajo.

Los elementos anteriores describen las características de la organización del INEA que se requiere en el marco de la política educativa nacional y tomando en consideración las necesidades de proyección en el mediano plazo del este Instituto. Así mismo, estos elementos consideran los propósitos de desarrollo que configuran las Estrategias trazadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

Si bien los cambios que se reflejan en este nuevo Objeto han ido configurándose de manera progresiva como resultado de la experiencia institucional resulta fundamental contar con un marco normativo debidamente formalizado a fin de dar certeza jurídica a los programas y proyectos institucionales.

³⁵ Se tiene el antecedente de la existencia de varias propuestas para la actualización del instrumento mencionado las cuales no llegaron a publicarse oficialmente. En este trabajo se recuperan los elementos principales del documento propuesto en 2007.

³⁶ Propuesta para la Actualización del Decreto de Creación del INEA. 2007. Documento de trabajo.

En el Artículo 3º, al hacer referencia a las facultades del INEA, se avanza en la definición de compromisos y responsabilidades específicas al presentar las diferencias entre la organización central, las Delegaciones e introduce por primera ocasión la figura de los Institutos Estatales con los cuales la organización central interactúa para alcanzar sus propósitos manteniendo con estos últimos una relación de colaboración y respeto a su autonomía.

Adicionalmente, en este artículo tercero se hace referencia a las instituciones públicas y privadas – relacionadas con las necesidades educativas de la población joven y adulta que no participan en los sistemas escolarizados- con quienes el INEA está llamado a concertar sus actividades, a fin de generar efectos multiplicadores para ampliar y diversificar la oferta educativa que este sector de la población requiere.

El Artículo 3º, introduce referencias a algunos de los documentos normativos cuyo contenido y orientación es necesario adecuar en el marco de la transformación que implica el nuevo Objeto institucional. Esto es, los Convenios de Coordinación para la descentralización de los Servicios Educativos y marginalmente los propios Decretos de Creación de los Institutos Estatales (respetando por supuesto la autonomía de los gobiernos estatales).

A nivel operativo, si bien no se hace mención de manera explícita, es preciso considerar las *Reglas de Operación de los Programas Institucionales* a través de las cuales se establecen los mecanismos específicos para la gestión de los proyectos, la asignación de los recursos, su evaluación y seguimiento.

Se incluye entre las facultades del Instituto una declaración que lo liga directamente al Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) con el cual comparte objetivos en una dimensión más amplia.

Los términos de la relación con el CONEVyT se describen del siguiente modo:

“... Coadyuvar con el *Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo*, en el establecimiento e instrumentación de sistemas y estructuras curriculares flexibles de incorporación, acreditación, certificación, equivalencia y revalidación de estudios y de competencia laboral, para lograr la mayor vinculación con el sector productivo y el sector laboral”.³⁷

Entre las facultades actualizadas se menciona la importancia de los recursos tecnológicos como instrumento útil para el desarrollo de acciones educativas, considerando entre otros los sistemas de informática y de telecomunicaciones que constituyen uno de los ejes principales para la operación de los servicios del Instituto en su dimensión Nacional.

Es importante destacar, por su relevancia e implicaciones en la relación con otros organismos de la Administración Pública Federal y por sus efectos en la estructura y organización del Instituto, la incorporación de elementos que facultan al INEA para desarrollar instrumentos, materiales, estrategias, etc. orientados a la atención de mexicanos en situación de rezago educativo que residan en el extranjero.

“... Promover en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores, la atención de mexicanos que residan en el extranjero, que se encuentren en situación de

³⁷ Ibidem, página 2.

rezago educativo, procurar la cooperación técnica, docente y económica de organismos, agencias, instituciones y gobiernos de otros países, en materia de educación para adultos”.³⁸

Por último, por su relación con la estructura de la organización y sus efectos en los términos de la articulación con los organismos estatales –Delegaciones e Institutos- es importante señalar los elementos de la propuesta que perfilan los espacios de intercambio y colaboración entre dichas instancias, principalmente el Colegio de Directores (y Delegados) y los instrumentos normativos que definen sus características y objetivos.

Los Artículos 23 y 24 del documento propuesto se refieren de manera explícita al *Colegio de Directores* y su papel como espacio de intercambio y colaboración.

“Artículo 23. Con el fin de cumplir con su objeto de manera eficaz, así como para **consolidar** el federalismo educativo, el Instituto promoverá la integración del Colegio de Directores, el cual tendrá por objeto **coadyuvar al fortalecimiento de la función social educativa; elevar la calidad de la educación para adultos; ampliar la cobertura de este servicio público y abatir el rezago educativo en el país.**”

Artículo 24. El Colegio de Directores será una instancia de consulta y apoyo del Instituto y estará integrado por el Director General, quien lo presidirá, los Delegados Estatales y los titulares de las Comisiones Técnicas y Unidades Administrativas del Instituto. Asimismo, el propio Director General invitará a formar parte del Colegio, a los Directores Generales de los Institutos Estatales. Contará con un Secretario Técnico designado por el Director General, que fungirá como enlace entre el Instituto y los Institutos Estatales y ejecutará los acuerdos que adopte el Colegio de Directores...”

En el Artículo 25 por último, se señala que el Colegio de Directores expedirá un Reglamento en el cual se establecerán las normas relativas a su organización y Funcionamiento

En las *Bases de Organización* del Colegio de Directores se define éste como un órgano colegiado de apoyo, participación y consulta cuyo objeto es coadyuvar al fortalecimiento de la función social educativa; elevar la calidad de la educación para adultos; ampliar la cobertura y coadyuvar al abatimiento del rezago a nivel nacional.

Entre las funciones de este Colegio se incluyen:

- Establecer los mecanismos y procedimientos de coordinación institucional entre el INEA y los Institutos;
- Emitir recomendaciones respecto a los *proyectos* y programas institucionales formulados por el INEA ;
- Plantear la problemática educativa que se presenta en Institutos y Delegaciones y proponer alternativas de solución;
- Ser órgano de Consulta del INEA;
- Integrar grupos de trabajo que operen como órganos de apoyo técnico y consultivo.

Las funciones mencionadas suponen la existencia de un espacio de colaboración *entre pares* y están respaldadas en supuestos de autonomía y compromiso de cada una de las partes.

³⁸ Ibidem. Página 3.

La propuesta para la actualización del Decreto de Creación es producto del cambio en los términos de la relación entre la organización central del INEA y los organismos que operan a nivel estatal y surge en el contexto específico del proceso de federalización de los servicios de educación de los adultos que a la fecha no ha sido concluido.

En el **Cuadro 3**, se presentan los principales elementos de la propuesta de actualización del Decreto de Creación a fin de destacar las diferencias en el modelo de organización al que da cuerpo dicho instrumento.

Cuadro 3. Comparación de los elementos principales del Decreto de Creación del INEA y Propuesta para su actualización.

Elemento	Decreto por el que se crea el INEA (Agosto, 1981)	Propuesta de Modificación (Julio 2007)
Objeto	Promover, organizar e impartir educación básica para adultos.	Coordinar las acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal se desarrollen como servicio público para abatir el rezago educativo fungiendo como organismo normativo y rector en materia de educación para adultos. Para alcanzar lo anterior, podrá celebrar acuerdos con los gobiernos de las entidades federativas y concertar acciones con los sectores social y privado.
Facultades	I. Promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como educación primaria y secundaria para adultos, en cumplimiento de la Ley Nacional de Educación para Adultos y demás disposiciones reglamentarias, de acuerdo a los objetivos, contenidos y programas de estudio que establezca la Secretaría de Educación Pública, conforme a su competencia;	I. Impartir y promover los servicios educativos de alfabetización, de educación primaria y secundaria, por conducto de sus Delegaciones en las entidades federativas con las que no se haya suscrito el convenio de coordinación para la descentralización de esos servicios educativos, así como apoyar y coordinar esos servicios cuando se presten por los Institutos Estatales, mediante convenios que celebre el Gobierno Federal con los respectivos gobiernos locales, de conformidad con las disposiciones vigentes.
	II. Promover y realizar investigación relativa a la educación para adultos;	II. Coordinar sus actividades con instituciones públicas y privadas relacionadas con la atención de necesidades educativas de la población joven y adulta que no estén inscritos en la modalidad de educación escolar;
	III. Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables en la educación para adultos;	III. Diseñar modelos educativos pertinentes en materia de educación para adultos para los grupos sociales a quienes vayan dirigidos, así como para su adecuación a las nuevas tecnologías que se le incorporen.
	IV. Participar en la formación de personal que requiera para la presentación de los servicios de educación para adultos;	IV. Vigilar y evaluar el cumplimiento de los fines, contenidos, planes y programas de estudio, así como los procedimientos y normas de inscripción, acreditación y certificación, en materia de educación para adultos, determinados por la Secretaría.

Elemento	Decreto por el que se crea el INEA (Agosto, 1981)	Propuesta de Modificación (Julio 2007)
	V. Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a las disposiciones legales y administrativas correspondientes;	V. Propiciar y patrocinar, en materias competencia del Instituto y conforme a su disponibilidad presupuestaria, la realización de estudios, proyectos de investigación, modelos pedagógicos, métodos didácticos y reuniones de trabajo para elevar la calidad y eficiencia de los planes y programas destinados a los adultos utilizando las tecnologías de información y comunicación;
	VI. Acreditar, cuando proceda, los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados.	VI. Acreditar los estudios que imparta y expedir los certificados y diplomas correspondientes.
	VII. Dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo;	VII. Coadyuvar con el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el trabajo en el establecimiento e instrumentación de sistemas y estructuras curriculares flexibles de incorporación, acreditación, certificación, equivalencia y revalidación de estudios y de competencia laboral, para lograr la mayor vinculación entre el sector productivo y el sector laboral;
	VIII. Coordinar sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que desarrollen;	VIII. Promover el uso eficiente de los sistemas de informática y de telecomunicaciones, así como el mejor aprovechamiento de las redes de televisión e Internet en la difusión de la educación para adultos;
	IX. Participar en los Servicios de Educación Básica para Adultos;	IX. Brindar asesoría a los particulares y a las instituciones que presten servicios de educación para adultos;
	X. Realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas;	X. Proponer a los Institutos Estatales y, en su caso, instruir a sus Delegaciones en las entidades federativas, el incremento de espacios educativos en los centro de trabajo y auspiciar la formación de promotores, instructores, educadores y especialistas en educación para adultos, así como diseñar contenidos para fortalecer las acciones de formación y actualización del personal que participe en los programas de educación para adultos.
	XI. Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas que desarrolla, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos; y	XI. Celebrar convenios con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Gobiernos de las Entidades Federativas, Municipios y del Gobierno del Distrito Federal, así como concertar acciones con los sectores social y privado para vincular, articular y coordinar las políticas de descentralización en materia de educación para adultos;

Elemento	Decreto por el que se crea el INEA (Agosto, 1981)	Propuesta de Modificación (Julio 2007)
	XII. Las demás consignadas en este decreto así como las que requiera para el cumplimiento de su objeto, congruentes con la legislación educativa.	XII. Incorporar a los planes y programas de educación para adultos las propuestas autorizadas por la Secretaría (SEP), de contenidos que respondan a las necesidades regionales y adelantos de la ciencia y la cultura;
		XIII. Establecer, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, los programas de mediano y largo plazo a que deberá sujetarse la educación para adultos en su ámbito de competencia;
		XIV. Difundir y hacer extensiva en su esfera de competencia la cultura de los sistemas abiertos, flexibles y a distancia, como medios sugestivos para incrementar las oportunidades de formación continua y su vinculación con las actividades productivas;
		XV. Promover la evaluación de la calidad, la eficiencia y el impacto de sus programas y modelos educativos, apoyándose en la información e indicadores idóneos, sustentados por terceros calificados;
		XVI. Elaborar material didáctico de educación para la Vida y el Trabajo;
		XVII. Coadyuvar y promover en coordinación con la Secretaría (SEP) y la Secretaría de Relaciones Exteriores, la atención de mexicanos que residen en el extranjero, que se encuentren en situación de rezago educativo, así como la cooperación técnica, docente y económica de organismos o agencias internacionales, con instituciones extranjeras y con gobiernos de otros países, en materia de educación para adultos;
		XVIII. Coadyuvar con la Secretaría en el desarrollo y aplicación de medidas para establecer condiciones que permitan la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos;
		XIX. Auxiliar al Ejecutivo Federal en el desarrollo y ejecución de los programas compensatorios que le encomiende, por conducto de la Secretaría, a fin de atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les faciliten iniciar sus estudios o bien la terminación de la primaria o secundaria, y
		XX. Las demás que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal, así como las que sean afines con las anteriores.

Elemento	Decreto por el que se crea el INEA (Agosto, 1981)	Propuesta de Modificación (Julio 2007)
Organización	<p>Artículo 3°. El Gobierno del Instituto estará a cargo de: I. La Junta Directiva y II. El Director General.</p> <p>Artículo 4°. La Junta de Gobierno será el órgano superior del Instituto y estará integrada por el Secretario de Educación Pública, quién la presidirá, el Secretario de Gobernación; el Secretario de Programación y Presupuesto; el Secretario del Trabajo y Previsión Social; el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tres miembros más, designados por el Presidente de la República.</p> <p>La Junta de Gobierno podrá invitar a las sesiones a los gobernadores y presidentes municipales, en cuyas entidades se desarrollen los programas más significativos de educación de adultos.</p> <p>Se mencionan, sin referirlos a una organización en particular los siguientes puestos de Confianza (Artículo 10): Director General, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de departamento, Delegados, Subdelegados, Jefes de Departamento de Delegación y Coordinadores de Zona. Los anteriores corresponden a puestos de mando previstos para la nueva organización.</p>	<p>Artículo 4°. El Instituto coadyuvará y participará con el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo CONEVyT en la organización del Sistema Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, que preserve la unidad nacional de la función social educativa y facilite a todos los mexicanos el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de toda su vida... .</p> <p>Artículo 5°. El Gobierno del Instituto estará a cargo de: I. La Junta Directiva y II. El Director General.</p> <p>Artículo 6°. La Junta de Gobierno estará integrada por: El Secretario de Educación Pública, Los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social y del Trabajo y Previsión Social; El titular del Consejo Nacional de Fomento Educativo, el titular del Instituto Nacional de las Mujeres, el titular del Instituto Mexicano de la Juventud y el titular de la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Artículo 7°. El Presidente de la Junta de Gobierno, invitará a participar como miembros de la Junta de Gobierno a: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Dos Directores Generales de Institutos Estatales, que serán designados por el Colegio de Directores conforme a su Reglamento; una persona independiente, de reconocida calidad moral, méritos, prestigio y experiencia relacionada con las actividades sustantivas del Instituto y dos representantes del Sector Productivo.</p> <p>... Artículo 19°. Con el fin de cumplir con su objeto de manera eficiente y eficaz, así como consolidar y fortalecer el federalismo educativo, el Instituto promoverá la integración del Colegio de Directores, el cual tendrá por objeto coadyuvar al fortalecimiento de la función social educativa; elevar la calidad de la educación de adultos; ampliar la cobertura de este servicio público y abatir el rezago educativo en el país.</p> <p>Artículo 20°. El Colegio de Directores será la instancia de consulta y apoyo del Instituto y estará integrado por el Director General, quien lo presidirá, los Delegados Estatales y los titulares de las Comisiones Técnicas y Unidades Administrativas del Instituto. Así mismo, el propio Director General invitará a formar parte del Colegio a los Directores de los Institutos Estatales. Contará con un Secretario Técnico designado por el Director General, que fungirá</p>

Elemento	Decreto por el que se crea el INEA (Agosto, 1981)	Propuesta de Modificación (Julio 2007)
		<p>como enlace entre el Instituto y los Institutos Estatales y ejecutará los acuerdos que adopte el Colegio de Directores.</p> <p>Artículo 21°. El Colegio de Directores expedirá su Reglamento en el que se establecerán las normas para su organización y funcionamiento.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en: www.inea.gob.mx/index.php/normateca-interna

La propuesta de actualización del Decreto de Creación del INEA, proporciona el marco jurídico necesario para que las organizaciones estatales, a través del Colegio de Directores (y Delegados), asuma su responsabilidad como organismo de consulta y participación colegiada.

El Colegio de Directores, instalado en 2003, aun no ha desarrollado todo su potencial en la medida en que su operación e impulso depende de la organización central. Aquí se perfila uno de los ejes fundamentales de la transformación organizacional que el INEA requiere.

Los cambios en la organización del Instituto implican transformaciones en los instrumentos de gestión, los mecanismos de seguimiento, los espacios de comunicación y colaboración tanto a nivel central como en la relación con los agentes externos. Esto supone el desarrollo de competencias institucionales, profesionales y técnicas en el personal del Instituto.

Por su parte, las organizaciones estatales requieren llevar a cabo una transformación en sus instrumentos jurídicos, su normatividad interna y los mecanismos de colaboración con agentes privados locales con los cuales articulan sus propias capacidades y recursos.

El análisis de los instrumentos jurídicos en los cuales se concreta el nuevo modelo de gestión a nivel estatal, *Convenios de Coordinación y Decretos de Creación* de los Institutos, muestra que se mantiene una relación de dependencia respecto a la organización central. Así mismo, la realidad de la operación de los procesos institucionales evidencia los límites a la autonomía de las organizaciones estatales, el control central de los recursos implica para las organizaciones estatales asumir lineamientos que en ocasiones no corresponden a las condiciones de la demanda de los servicios de su población objetivo. Del mismo modo, el diseño y puesta en operación de programas y proyectos a nivel central, sin la consulta y participación de los organismos estatales implica en ocasiones la incorporación de iniciativas que atienden a razones distintas al interés educativo comprometiendo recursos y capacidades de la organización en menoscabo de las demandas efectivas de la población a nivel estatal.

En años recientes, si bien las entidades han asumido parte de las responsabilidades y compromisos que implica su transformación en Institutos no en todos los casos se ha logrado alcanzar una verdadera autonomía.

Un ejemplo de lo anterior es la operación de los Programas Institucionales de carácter Federal en los cuales las entidades mantienen una relación de dependencia y cuyos márgenes de actuación están estrictamente regulados. Dada la naturaleza de los programas, es necesario analizar y activar los mecanismos de evaluación de este tipo de instrumentos a fin de mejorar los procesos de planeación de los mismos aprovechando la retroalimentación que proviene de los organismos estatales que operan dichos programas.

Como reflexión general se apunta la necesidad de realizar un esfuerzo institucional que considere la participación de las organizaciones estatales a fin de adecuar y actualizar efectivamente los instrumentos normativos que regulan y configuran la relación entre la organización central, los Institutos y Delegaciones.

3.3 Aproximación a la Teoría de Redes Sociales, elementos para su aplicación al análisis inter-organizacional.

El empleo de redes de trabajo en el contexto de la administración pública es cada vez más común. Las redes permiten integrar el trabajo de organizaciones con niveles equiparables que se apoyan y complementan a fin de atender el logro de propósitos comunes.

En este mismo concepto se consideran las relaciones del gobierno central con los gobiernos regionales y locales o bien entre el gobierno federal y los estados o municipios. Así mismo se comprenden las relaciones entre una organización central y sus interlocutores a nivel estatal (Delegaciones o Institutos en el caso del INEA).

El enfoque de redes resulta también fundamental para la comprensión de las relaciones e intercambios entre unidades del sector público y unidades del sector privado o social, estableciendo con ellas relaciones complejas, fundamentales para la implementación de un número significativo de políticas públicas.

Buena parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y necesariamente se apoyan unos a otros pero en este entorno de colaboración no siempre es viable obligar al resto al cumplimiento de acciones o actividades propias de las políticas o programas públicos.

Las redes son estructuras que involucran a diferentes organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada de las otras en arreglos jerárquicos.

Las redes proporcionan una cierta estabilidad en las relaciones entre distintas estructuras y se extienden más allá de los vínculos formales y de los lazos explícitos de las políticas.

“La red, en el sector público, envuelve un conjunto seleccionado, persistente y estructurado de organizaciones autónomas involucradas en producir bienes y servicios públicos, basadas en contratos implícitos y abiertos para adaptarse a las contingencias de su medio ambiente y coordinar y salvaguardar los intercambios” (Jones y otros, 1997)³⁹.

Algunos de los elementos con los cuales los autores dedicados a la reflexión de este tipo de modelos caracterizan las redes incluyen:

- Pautas de interacción en un conjunto de relaciones e intercambios

³⁹ Citado en : Sulbrandt, J Et.al. Redes Inter-organizacionales en la administración pública. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct, 2001) Caracas.

- Flujos de recursos (humanos, de información, financieros, de conocimientos) entre unidades independientes
- Énfasis en las pautas de intercambio horizontal o lateral
- Intercambios recurrentes y de largo plazo que crean interdependencias
- Colaboración informal entre organizaciones
- Líneas recíprocas de comunicación

Los distintos tipos de estructura de las redes inter-organizacionales conducen a diferentes formas de interdependencia entre sus miembros. No todas las estructuras son iguales. Por una parte, se encuentran las redes que operan sobre la base de un intercambio voluntario; y por otra, las que se basan en alguna forma de dependencia del poder.

De acuerdo a la exploración de Sulbrandt, en la literatura especializada pueden identificarse dos tipos de redes:

- De coordinación mediada, en que un texto legal o una organización guía la formación y posteriormente, la toma de decisiones de la red
- De coordinación no mediada o voluntaria en las cuales no existe una normativa jurídica que las regule.

Las redes de coordinación mediada presentan dos formas básicas de organización:

- Vertical o jerárquica, iniciada por una norma legal e impuesta a todos los miembros por un sistema jerárquico
- Horizontal, iniciada por participantes o terceros, sobre programas localmente concebidos, en cuyo caso la forma de coordinación tiende a ser no jerárquica.

Estos tipos de coordinación mediada tienen diferencias:

- En la forma vertical o jerárquica, las normas determinan que una entidad al interior de la red tendrá el rol principal en términos de atribuciones, funciones y recursos. La entidad que tiene el papel de conductor puede aprobar o rechazar las actividades de toda la red. En este sentido se parece a una estructura organizacional jerárquica.
- En el sistema horizontal hay una entidad que coordina, pero no tiene autoridad legal sobre actividades y fondos. Los miembros son considerados socios iguales y cada uno de ellos tiene una autoridad equiparable a la del agente que “conduce”.⁴⁰

3.3.1 Red de coordinación mediada en un sistema horizontal

Este tipo de red normalmente es iniciado en forma voluntaria; aunque también puede ser el resultado de un instrumento legal. Sin embargo, en este caso dicho texto no tiene el objetivo de establecer el control de una determinada red; más bien establece líneas generales encargando las tareas a los diferentes actores,

⁴⁰ Sulbrandt, J Et.al. Op. cit. Página 2.

a quienes se les reconoce capacidad para atender temas específicos y son además socios iguales (pares) en la red.

Dado que los integrantes de la red se consideran iguales; no existe una autoridad que deba ser impuesta por una organización sobre otras. La instancia coordinadora facilita la interacción entre los integrantes de la red. En estos casos, no hay una autoridad que pueda otorgar fondos, por tanto la red opera con base en acuerdos que pueden ser alcanzados con la participación de todos.

En el caso de las redes mediadas destacan las siguientes características:

- El carácter legal y normativo de las redes
- Los grados de permanencia en el tiempo de las redes
- La autonomía de los actores

En cualquiera de las redes coordinadas; la organización principal necesita de otros miembros de la red para llevar a cabo la tarea encomendada por la legislación. El ente coordinador debe moderar su base de poder a fin de mantener la cooperación de los integrantes de la red.

3.3.2 Redes constituidas de forma voluntaria

En este caso, la red se forma por la necesidad de las partes interesadas en realizar un trabajo conjunto, sin que exista una norma que sirva de fundamento. Ninguna organización ni actor tiene la autoridad de tomar decisiones por sobre los demás miembros. Las decisiones se alcanzan a través de acuerdos partiendo de una visión compartida que en su momento generó la posibilidad de creación de la red.

En este tipo de redes es importante saber como construir y mantener los apoyos para alcanzar sus fines, en particular la obtención de recursos y apoyos es una variable crítica para el éxito en la operación.

Las redes voluntarias tienen una estructura limitada, su principal característica es su funcionalidad. Cuando operan adecuadamente, este tipo de redes tiene las siguientes ventajas:

- Propician la interacción entre las organizaciones participantes
- Se crea interdependencia entre ellas
- Hay confianza y áreas de acuerdo entre sus integrantes

Este tipo de redes superan con mucho las posibilidades de la vinculación entre unidades dado que establecen relaciones múltiples y configuran sus propios mecanismos de cohesión.

El uso de redes en el sector público se ha extendido en años recientes sobre todo en la búsqueda de garantizar la satisfacción de los usuarios y como una alternativa para superar las restricciones presupuestales crecientes.

En lugar de crear nuevas organizaciones, se ha impulsado la participación conjunta de las existentes participando de manera coordinada en la operación de nuevos programas.

Adicionalmente, las tendencias de descentralización han obligado a formar redes intergubernamentales e interorganizacionales a fin de llevar a cabo políticas y programas a nivel local (estatal, municipal) los cuales han sido transferidos desde la estructura federal a fin de fortalecer sus raíces en las comunidades, propiciar el involucramiento de actores locales y generar mejores resultados en términos de eficiencia y eficacia.

De acuerdo a la clasificación de Oliver (1990)⁴¹ las redes públicas pueden clasificarse en:

Asociaciones: cooperación pactada entre varias organizaciones a efecto de prestar un servicio o producir un bien en mejores condiciones (por ejemplo una red hospitalaria).

Federaciones voluntarias: es una red en la cual los integrantes delegan ciertas tareas administrativas; tales como obtener recursos o coordinar los vínculos entre las organizaciones partícipes; a una organización central. Por ejemplo asociaciones de municipios.

Programas conjuntos: se refiere a redes en las cuales dos o más organismos gubernamentales (agencias) trabajan de forma conjunta en la planeación e implantación de programas específicos o actividades.

Alianzas organismo público-patrocinador: en este caso, el segundo proporciona flujo de recursos a una o varias organizaciones de acuerdo a determinadas regulaciones. Por ejemplo fondos de inversión social o consejos de investigación científica.

Si bien puede decirse que las redes privadas y las redes públicas tienen algunos elementos comunes, existen algunas especificidades que se presentan principalmente en los casos de Redes Públicas las cuales se caracterizan del siguiente modo:

Redes obligatorias. En el sector público es más común que las redes se formen, no por un acuerdo voluntario sino que su creación atiende a la decisión de creación de una autoridad superior. Esta característica tiene implicaciones importantes tanto en la configuración de la red (su estructura formal) como en los mecanismos de operación de la misma que en razón de su origen tienden a asemejarse más a una organización funcional formal que a una red.

Redes encabezadas por un organismo público. En redes voluntarias puede darse el caso de que un organismo público sea la cabeza, no por obligación sino porque tiene los recursos, información; relaciones con otras entidades nacionales o extranjeras.

Redes con entidades monopólicas. En muchas redes privadas, públicas o privadas, voluntarias o involuntarias participan entidades con poder monopólico. La diferencia está en que si el poder monopólico lo tiene una empresa privada –la sociedad y el mercado regulan su actuación- mientras que si lo tiene un organismo estatal está sujeto a una serie de decisiones tomadas desde una postura unilateral en la cual se toman en consideración solo parcialmente las determinaciones del resto de los actores (por ejemplo en México el sector energético).⁴²

⁴¹ Sulbrandt, J. Op. Cit. Pág.3-4.

⁴² Ibidem. p.4

Las características particulares que adquieren las redes operadas en el sector público generan cuestionamientos de carácter técnico, financiero, laboral e incluso político. En el caso de las redes públicas los criterios económicos racionales no operan como mecanismos reguladores dado que su carácter obligatorio y sus compromisos normativos pueden obligar a mantener la vigencia de la red pesar de su mal funcionamiento.

Formalmente, la red puede ser observada como una unidad que facilita la generación de bienes y servicios; o en un estado donde se tiende a lograr el bien común; o una condición de riqueza que garantiza que los actores principales se posicionen solucionando problemas, independientemente de su dimensión o alcance.

En el caso de las organizaciones públicas, si bien el “poder” del agente coordinador de una red es cedido por los agentes privados a una autoridad reconocida, es posible que el interés social o colectivo esté por encima de los particulares y que el poder sustentado por los funcionarios responsables se transforme en una autoridad limitada por una visión particular o un proyecto político.

Un problema recurrente en la operación de redes públicas es el alejamiento progresivo de las demandas concretas (de los ciudadanos) que justifican la existencia misma de la red.

Desde el punto de vista de la sociología, la antropología social y la ciencia política, más allá de las consideraciones de carácter financiero y económico se destacan los beneficios de la operación de redes en términos de las interacciones entre los actores. En este caso, se destaca la importancia del liderazgo, la comunicación y la cooperación entre funcionarios, la cultura y los procesos de aprendizaje y el uso de la tecnología.

Las redes operan en torno a un propósito compartido (formalizado por ejemplo en un Decreto de Creación) y se traducen en una organización jerárquica que adapta y adopta dicho propósito y orienta los esfuerzos de los diferentes actores en determinada dirección.

En términos generales las redes (públicas o privadas) enfatiza, con diferentes intensidades:

- La importancia del liderazgo (gerencial)
- La cooperación entre actores
- La comunicación
- La cultura, valores y normas básicas
- La dependencia de recursos
- Los procesos de aprendizaje
- El uso de la tecnología

Otra línea de reflexión en el campo de las ciencias políticas y sociales destaca la naturaleza interactiva de la coordinación y la cooperación entre organizaciones. En este caso los mecanismos que estructuran y regulan la operación incluyen:

- La autoridad y el liderazgo
- Las reglas y normas
- La estandarización
- Los recursos legales

Dado que la red funcional comprende actores, normas, recursos, percepciones y valores, la perspectiva socio organizacional pone énfasis en los mecanismos de dirección que los líderes de la organización utilizan como pautas explícitas de acción.

Así mismo, dado el carácter complejo de cualquier red formada por más de dos organizaciones su manejo tiende a seguir un modelo político en el cual se requieren importantes capacidades de negociación.

La coordinación de la red refleja los poderes relativos de las organizaciones o grupos en su interior. Puede darse el caso de que algunos grupos poderosos promuevan la coordinación de servicios y simultáneamente tengan a capacidad para orientar la operación de la red en función de intereses unilaterales.

Algunas redes son más integradas que otras y se les puede tratar como una sola unidad mientras que otras son algo más que una colección de organizaciones autónomas.

En el caso de las redes públicas, Jones y otros (1997)⁴³ han identificado cuatro mecanismos sociales que, combinados con los mecanismos económicos proporcionan un marco pertinente para el estudio de las redes (principalmente de carácter voluntario) en el sector público.

“El primero es la **restricción de acceso** al intercambio, entendida como una reducción estratégica en el número de socios de intercambios dentro de la red. Sus efectos sobre la adaptación y coordinación son que reduce costos, focaliza los fines, expectativas y habilidades de las partes y facilita la comunicación estableciendo rutinas de acción. En cuanto salvaguardia de los intercambios, disminuye el esfuerzo de monitoreo e incrementa la interacción de las partes, lo que permite aumentar el compromiso y la identificación de las partes con la red.

El segundo mecanismo es la **macrocultura**, que se entiende como el sistema de valores y normas básicas compartidas; que implica conocimientos específicos en las áreas de producción, ocupacional y profesional. Ella guía las acciones y crea pautas típicas de conducta entre organizaciones independientes. Esta cultura compartida reduce los costos de coordinación de tres formas: crea una convergencia de expectativas por medio de procesos de socialización, permite que se genere un lenguaje común y determina reglas tácitas de conductas compartidas.

El tercer mecanismo son las **sanciones colectivas** mediante las cuales un grupo de miembros castiga a los que violan las normas del grupo, sus valores y sus metas, excluyéndolos de la red de manera temporal o definitiva. Estas sanciones ayudan a la coordinación y a salvaguardar los intercambios al incrementar los costos de incumplimiento; disminuir los costos de monitoreo interno y proveer incentivos para clasificar y hacer seguimiento de los socios (integrantes de la red).

El último mecanismo es la **reputación**, que involucra una apreciación del carácter, las habilidades, la confiabilidad y otros atributos de las partes en los intercambios”.⁴⁴

Las líneas de reflexión planteadas en este capítulo presentan un marco de referencia genérico para el estudio de las redes y sus posibilidades de aplicación en el contexto del sector público. Como se ve, existen elementos suficientes para configurar tipologías con base en estructuras organizacionales, modelos de gestión, propósito, orientación o condiciones de creación de las redes.

⁴³ Citado en: Sulbrandt, J. (2001) Op.cit., pág. 10.

⁴⁴ Ibidem. Pág. 10

Sin embargo, dada la condición natural de flexibilidad y la dinámica de transformación que corresponden a ésta forma de organización resulta difícil e incluso inadecuado aplicar de manera rígida una tipología particular al estudio de una red viva.

El modelo de redes sociales aplicado en el contexto del sector público constituye una herramienta valiosa para la articulación de capacidades, la planeación institucional, la configuración de programas y proyectos y por supuesto para la generación de propuestas de transformación organizacional.

En la medida en que se empleen los recursos analíticos disponibles adecuándolos al caso particular de estudio o de implementación el potencial de esta estrategia de organización para la cooperación podrá concretarse.

Ningún modelo predefinido es suficiente para entender y transformar organismos vivos, con propósitos comunes pero inmersos a su vez en procesos sociales complejos y con determinantes de carácter económico, financiero, político, social y cultural.

En adelante se utilizarán algunos de los elementos conceptuales presentados para comprender y explicar las características del modelo de organización cooperativa (en red) con base en el cual el INEA presta sus servicios.

Una red es un conjunto de elementos, individuos u organizaciones, que se unen entre sí para un propósito determinado. Aunque hay interacciones que se dan en forma espontánea, hay otras que se organizan formalmente, a partir del señalamiento claro de propósitos o problemas comunes que se pretenden resolver o fines que se pretende alcanzar.

Las redes pueden tener un carácter más o menos formal dependiendo de las condiciones y supuestos de su creación y los mecanismos de operación de sus intercambios varían en cada caso en particular.

Lo que define a las redes son sus vínculos. Sin ellos no hay red. Los vínculos son los elementos *sine qua non* y son recíprocos y bidireccionales por naturaleza. Estos vínculos deben ser fuertes y tener propósitos y expectativas claramente definidas a fin de que la red se consolide y sobreviva.

Algunas condiciones que caracterizan la formación de nuevas redes son las siguientes:

- Se requiere identificar los problemas y necesidades que la red intentará resolver, es decir, establecer los objetivos y metas que pretende alcanzar.
- Deben indicarse los medios que estarán a disposición de la red a fin de hacer que funcione eficientemente. Estos medios pueden ser materiales, monetarios, pero también recursos humanos, que en realidad constituyen el elemento más importante.
- A continuación se establecen los nodos de la red en formación, generalmente colocándose en puntos estratégicos según criterios geográficos, por región, y también según las capacidades de quienes estarán a cargo de cada nodo. Los nodos tienen una responsabilidad mayor en cuanto a las tareas y compromisos con la red.
- Enseguida se establecen las expectativas y los compromisos de todos los miembros de la red. Hay tareas comunes a todos los miembros, pero existirán tareas específicas adicionales para los nodos, por su función especial.

- El siguiente paso implica el establecimiento de un sistema de comunicación tanto entre los nodos, como entre éstos y los integrantes de la red.
- Finalmente se acuerda y establece un programa a seguir, es decir se efectúa la planeación, con todos sus elementos, incluyendo plazos, cronograma, fases de desarrollo y evaluación periódica. (Véase Rizo García, s/f)⁴⁵

Las redes formales no pretenden homogeneizar los componentes que la integran, sino más bien, manteniendo la diversidad, tratan de lograr la convergencia y la unión en busca de un objetivo común. Esta unión de fuerzas para lograr ciertas metas es lo que da a las redes su principal fortaleza. Es la suma de las fortalezas individuales lo que potencia a una red bien organizada

De manera genérica, los elementos de una red se definen por actores y por relaciones (o por nodos y por vínculos). El análisis de redes se centra en las relaciones entre los actores y no en los actores individuales y sus atributos. El análisis de redes permite observar como un individuo, una organización o un área de una organización está integrada en una estructura y como la estructura depende de las relaciones (interacciones) entre las partes.

Para aplicar la metodología de análisis de redes es necesario identificar los nodos (actores) y las “líneas” (relaciones) que las configuran.

De acuerdo a Hanneman ⁴⁶

“Tanto para los individuos como para las estructuras una cuestión de fundamental importancia es la de las conexiones. Normalmente, algunos actores tienen muchas conexiones mientras que otros tienen pocas, especialmente cuando las poblaciones se convierten en grandes y no todas las conexiones posibles están presentes – existen “agujeros estructurales”. Hasta qué punto los individuos están conectados unos con otros y hasta qué punto la red en su conjunto está integrada, son las dos caras de la misma moneda.

Las diferencias en cómo los individuos están conectados puede ser extremadamente útil para entender sus atributos y comportamiento. Muchas conexiones significa a menudo que los individuos se exponen todavía a más y más diversa información. Individuos bien conectados pueden ser más influyentes y pueden estar más influenciados por otros. Las diferencias en el grado de conexión de poblaciones completas puede tener también importantes consecuencias. La enfermedad y los rumores se extienden muy rápidamente donde hay altas tasas de conexiones. Pero también lo hace la información útil. Las poblaciones más conectadas puede ser más capaces para movilizar sus recursos y también pueden disponer de múltiples y diversas perspectivas para resolver problemas.”

⁴⁵ Citado en: Romo de la Rosa, Álvaro. *Las redes interinstitucionales en américa latina: cómo potenciar la capacidad propia*.

http://www.anui.es/media/docs/89_2_1_1012161230Romo_de_la_Rosa_Las_Redos_Interinstitucionales_en_AL.pdf
Página 2.

⁴⁶ Hanneman, R. *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*. Universidad de California Riverside. Documento Web. Revista redes. Fecha de Consulta: Octubre 7, 2010. Capítulo 5, Propiedades básicas de las redes y actores. Página 3.

Las primeras definiciones de los actores (nodos) y la naturaleza las relaciones (líneas) que conforman la Red del INEA quedaron establecidos en su decreto de creación. Inicialmente, se definió una estructura centralizada relacionada con nodos estatales (delegaciones). La organización central concentraba los recursos financieros, materiales y técnicos y basaba en su autoridad y jerarquía los intercambios existentes con cada uno de los nodos.

Formalmente, se establecieron supuestos de colaboración con “pares” provenientes de la sociedad civil representados tanto por organizaciones del sector público como por agentes privados. Sin embargo dicha colaboración ha sido a lo largo del tiempo irregular y desigual. No todas las “partes” involucradas comprometen el mismo volumen de recursos y capacidades para el logro de “propósitos compartidos”.

Durante los primeros quince años de vida del Instituto, la pauta para la operación de la “RED” del INEA fue un modelo de organización basada en la gestión centralizada de políticas, normas, modelos, materiales y recursos distribuidos de manera unidireccional desde el centro y con un limitado número de conexiones entre los nodos de la red.

Las áreas que configuraban la organización central contaban con “productos “ o “servicios” que proporcionaban principalmente a los nodos estatales y contaban además con algunos elementos que dimensionaban las relaciones entre las áreas a fin de proporcionar insumos intermedios para la generación de los resultados aplicables en la dimensión estatal. La organización inicial del INEA configurada en torno a programas propiciaba la colaboración y la integración de capacidades más allá de las definiciones funcionales.

Como resultado de las transformaciones en el entorno, cambios en las políticas públicas, restricciones presupuestales, tendencias a la democratización y otros procesos, la naturaleza de las relaciones entre los actores de la red del INEA se fueron transformando de manera progresiva.

Los elementos de la red original: Formal, Jerárquica y basada en el control centralizado de los recursos (federales) y el poder, fue dando paso a una organización distinta.

La organización actual del Instituto conserva algunos elementos del modelo original que coexisten con otros más recientes dando lugar a una red compleja en su configuración y especialmente problemática en su operación .

A nivel central los nodos de la red corresponden a las direcciones de área en las cuales se observan desequilibrios importantes, no únicamente en las dimensiones de sus respectivas organizaciones sino sobre todo en cuanto a la naturaleza, número y contenido de sus intercambios con otros actores de la red (tanto interna como con los nodos estatales).

Visto de este modo, es posible distinguir las áreas que tienen el mayor número de conexiones y el menor número de relaciones y en función de esto puede inferirse la aportación de valor o contribución de cada área al logro de los propósitos institucionales.

En este sentido, puede afirmarse que la Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión (DPAEyD) concentra el mayor número de interlocutores y conexiones. Esta área concentra la mayor parte de los insumos necesarios para la operación no solo de las organizaciones estatales sino de las áreas centrales.

Las direcciones Académica y de Acreditación configuran su papel en la red a partir de un liderazgo y reconocimiento técnico intercambiando productos y servicios de aplicación directa en los principales procesos institucionales. Sin embargo, estas dos áreas en lo general no producen elementos de intercambio que supongan lazos directos con el resto de las áreas centrales lo cual marca una diferencia fundamental con la DPAEyD. Esta última, tiene el control de los recursos mientras que las direcciones Académica y Acreditación, además del resto de las áreas y por supuesto las Delegaciones e Institutos, dependen en mayor o menor medida de la provisión de los insumos necesarios para su operación.

Tal como ha venido operando el Instituto, las direcciones de Delegaciones y la de Concertación, Vinculación y Alianzas Estratégicas se encuentran en franca desventaja.

Desde una perspectiva de redes, las dos áreas anteriores tienen una interacción limitada en términos del número de actores (nodos) con los cuales se relacionan, el número y características de las relaciones que establecen (líneas y productos intercambiables) y sobre todo no cuentan con elementos objetivos -hasta ahora- que den forma a su “papel” en la red.

No controlan recursos (ni los proporcionan en general), no representan un poder fáctico, ni cuentan con recursos técnicos especializados, capacidades u otros recursos que las perfilen como una autoridad legítima, reconocida y necesaria para los interlocutores de la red.

La transición institucional que ha significado el proceso de federalización ha sido también un elemento clave para la transformación de la red que conforma el INEA.

La creación de Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (a la fecha existen 26) supone la transformación de las relaciones entre organizaciones asociadas ahora “en forma voluntaria” y conformadas a partir de una legislación propia que supone autonomía de gestión, independencia en sus decisiones y por supuesto compromisos propios para la generación y/o procuración de recursos. En los hechos sin embargo los Institutos han resuelto solo formalmente los aspectos relativos a su constitución legal pero en muchos de los casos se encuentran aún marcados por prácticas paternalistas reforzadas de manera importante por las implicaciones de la operación de programas federales de cuyos recursos dependen.

Así mismo, los supuestos de interrelación entre pares no se han logrado, los Institutos se comportan como una suerte de adolescentes dependientes de una organización central paternalista a la cual le ha sido difícil renunciar a los espacios de poder y control que suponen la elaboración, diseño y distribución de modelos y materiales educativos, la provisión de bienes materiales y recursos financieros, la definición de políticas y normas nacionales y en general la planeación del desarrollo futuro de la institución.

Una de las más graves carencias del modelo de gestión del INEA, según muchos de los análisis externos e internos realizados en los últimos años es su desvinculación y desconocimiento de las demandas concretas de sus interlocutores directos (Institutos y Delegaciones) y de sus usuarios finales. Esto es, la red en muchos sentidos continua conservando un modelo de operación unilateral con las consecuentes implicaciones para la generación de resultados y el cumplimiento de metas.

4 Delegaciones Estatales del INEA, una revisión

Para consolidar los logros alcanzados en la federalización de los servicios coordinados por el INEA, es necesario un cambio **cultural y estructural** que supone para la organización central asumir el liderazgo y simultáneamente enfocar su atención en el desarrollo de los modelos, instrumentos y condiciones que aseguren la participación comprometida de las organizaciones estatales.

A treinta años de la creación del Instituto, se presenta el reto de configurar los instrumentos de planeación, proyectos, mecanismos y redes internas y externas que permitan concretar la aspiración de liderazgo técnico, político y de gestión de los programas del Instituto. Se trata entonces de *proyectar y potenciar* las capacidades y recursos del INEA a través de una articulación efectiva con sus socios actuales y potenciales.

Con base en lo anterior, se plantea la necesidad de diseñar un modelo para la articulación de la organización así como definir o re-definir, los mecanismos y espacios de interacción tanto entre áreas como con otros actores de la sociedad.

Para el logro de los objetivos de desarrollo del INEA, es necesaria la participación activa de todas las áreas y en algunos casos se requiere de interlocutores externos, tales como Institutos y Delegaciones Estatales, funcionarios responsables de Programas Públicos con los cuales el INEA colabora de manera cotidiana, organismos del sector privado y otros actores involucrados en proyectos vigentes o colaboradores potenciales en nuevas alianzas.

A fin de contar con los elementos necesarios para configurar una visión integral de las capacidades, requerimientos, problemáticas específicas y posibilidades de proyección de las organizaciones estatales, se llevó a cabo una exploración de siete Delegaciones Estatales del INEA en cuanto responsables de la operación de los programas y por tanto actores clave en la generación de los resultados de valor dirigidos a la población objetivo, a saber: *proporcionar servicios de educación básica a jóvenes y adultos de 15 años o más que se encuentran en condición de rezago educativo.*

Cabe destacar que en el contexto de este trabajo se estudiaron tanto las características y relaciones de la organización central con las Delegaciones como con los Institutos Estatales a fin de identificar similitudes y diferencias y emplear la experiencia desarrollada por las organizaciones más destacadas en sus resultados, como referencia para el impulso de mejoras.

Sin embargo, el objeto central de este capítulo delimita sus alcances en las siete Delegaciones Estatales que mantienen una vinculación directa con la organización central y no cuentan con personalidad jurídica propia.

Como parte de la exploración realizada se describen las líneas generales de actuación definidas por las Delegaciones en sus declaraciones recientes a propósito de su Misión, Visión y Objetivos.

Así mismo, se explora la estructura orgánica de estas instancias estatales, observada a partir del análisis de sus organigramas y plantillas. En este contexto se hace una comparación de las estructuras, dimensiones y

composición de la plantilla de personal de las Delegaciones con base en la cual se traza una línea para el análisis de los resultados generados por cada una de las organizaciones.

Con base en el Modelo de Evaluación Institucional (MEI) se observan los principales indicadores de resultados de las Delegaciones para los años 2008, 2009 y 2010. El MEI ofrece información valiosa para el análisis del desempeño de estas organizaciones y permite observar su desarrollo en relación a la evolución y logros obtenidos por los Institutos Estatales.

En el marco del análisis de resultados se integran observaciones específicas respecto al programa de Plazas Comunitarias que constituye una estrategia clave para el desarrollo y proyección de los programas institucionales potenciando su capacidad e impactos en el bienestar de la población.

Como parte del análisis de las estrategias operativas que impulsan el cumplimiento de los programas institucionales se presentan los resultados obtenidos por las Delegaciones Estatales en las *Jornadas de Incorporación y Acreditación* desarrolladas de 2007 hasta la realizada en octubre de 2010.

La intención de explorar y presentar integralmente los resultados de las “Jornadas” atiende a la necesidad de valorar los impactos específicos de esta estrategia en el marco de los programas y metas del INEA.

Como producto de este trabajo, se formula una propuesta para la proyección de la estructura de las Delegaciones Estatales del INEA en la cual se integran supuestos para su transformación y los elementos principales de Estructura, Objetivos y Atribuciones de las áreas que conforman estas organizaciones.

Dada la necesaria articulación de las organizaciones central y estatal, se apuntan transformaciones en la conformación de la organización central del INEA, en la cual se perfilan las características de las Direcciones de Área así como los productos y servicios que configuran los intercambios necesarios para desarrollar una relación de cooperación bilateral con las Delegaciones Estatales.

En el caso de las siete Delegaciones, si bien existen similitudes y regularidades dada su condición de subordinación formal a la Dirección General del Instituto, existen también diferencias en su orientación, configuración y organización interna, sus dimensiones y las especificidades de la población destinataria de sus programas y proyectos.

4.1 Visión, Misión y objetivos de las Delegaciones Estatales

Si bien en el *Decreto de Creación* y en el *Estatuto Orgánico* del Instituto están trazadas las líneas generales para el desarrollo de las actividades de las Delegaciones, resulta fundamental recuperar las declaraciones explícitas que cada una de estas instancias presenta como marco estratégico para el desarrollo de los programas a su cargo.

Para los propósitos de esta revisión la Visión se define como *el camino al cual se dirige la organización a largo plazo* y sirve de rumbo para orientar las decisiones estratégicas de crecimiento.

En el **Cuadro 4** se presenta la Visión de seis de las Delegaciones Estatales de acuerdo al material publicado en sus respectivas páginas institucionales. Los elementos comunes en las distintas formulaciones son el tema de la educación básica para adultos y el propósito de abatir el rezago educativo.

En tres de las seis definiciones presentadas se hace referencia explícita al ámbito de actuación de la organización a nivel estatal (Baja California, Distrito Federal y Querétaro).

En los casos de Baja California, Distrito Federal, Guanajuato y Nuevo León se hace referencia al compromiso institucional para, a partir de la educación, incidir en el bienestar de los usuarios de los servicios educativos, en el resto de los casos la visión está acotada al compromiso de proporcionar servicios educativos sin buscar un alcance mayor.

Así mismo, únicamente en las declaraciones del Distrito Federal, Michoacán y Nuevo León se mencionan las tecnologías de información y comunicación como apoyos fundamentales para el desarrollo de los programas institucionales y el logro de los objetivos.

Las características señaladas, dan cuenta de diferencias en la concepción de cada una de las organizaciones y reflejan en cierta medida las especificidades de las entidades.

Mientras en algunos estados los retos están en proporcionar educación básica, en otros casos el reto es lograr que la educación se constituya en un verdadero impulso para incidir en otros ámbitos de la vida de la población impulsando su inserción en el ámbito del trabajo e incluso su acceso a las tecnologías de la información como vehículo para su proyección en el ámbito regional e incluso nacional.

Los enunciados de visión de las Delegaciones muestran formas distintas de asumir las responsabilidades y atribuciones “delegadas” en el ámbito estatal, mientras en algunos casos el énfasis está en la operación de los programas y el cumplimiento de la normatividad, en otros hay una verdadera aspiración de proyectar la actividad institucional para transformar el entorno.

Cuadro 4. Visión de las Delegaciones Estatales del INEA. (2010)

DELEGACION	VISION
BAJA CALIFORNIA	Que las mujeres y hombres de 15 años y más en el Estado de Baja California adquieran los conocimientos y competencias básicas para mejorar su desenvolvimiento en los diferentes ámbitos de su vida, tengan acceso a una educación significativa que responda a sus necesidades e intereses, fortalezcan actitudes y valores para mejorar su desarrollo personal, familiar, social y cuenten con elementos para continuar aprendiendo
DISTRITO FEDERAL	Ser un organismo innovador en materia de educación para adultos, que aglutine los esfuerzos de los diversos sectores de la sociedad en el Distrito Federal para contribuir a la formación para la vida y el trabajo de sus habitantes a través de un modelo educativo apoyado en las tecnologías de la información y comunicación.
GUANAJUATO	Ser el organismo encargado de coordinar con eficiencia y confiabilidad las acciones de educación básica, de tal forma que contribuya a abatir el rezago educativo y mejorar la calidad de la vida de los jóvenes y adultos que participan en los servicios que se proporcionan
QUERETARO	Reducir los índices de analfabetismo en 3 puntos porcentuales, entre la población de entre 30 y 45 años que no saben leer ni escribir y disminuir el rezago educativo en 2 puntos porcentuales, entre el grupo de edad de 15 a 39 años que no han terminado su nivel de secundaria, al concluir el año 2012. Impulsando los Programas y Proyectos Educativos en los 18 Municipios del Estado.
MICHOACAN	Ser la institución moderna que se adecue a las necesidades de la población objetivo, exitosa, con tecnología de punta que permita acceder a nuevas y mejores formas de educación básica, formación y capacitación para la vida y el trabajo.
MEXICO	No existe declaración de Visión.
NUEVO LEON	Lograr una educación integral en jóvenes y adultos a través de actividades y estrategias diseñadas para abatir el rezago educativo y puedan participar de manera productiva y competitiva en el área laboral, social y cultural acorde con la tecnología que nos solicita la vida diaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en <http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/comunicacion/institutos-estatales.html> .Fecha de consulta, Mayo-Junio 2010.

Las diferentes formas de configurar la Misión institucional reflejan también distintas interpretaciones del quehacer institucional en cada una de las organizaciones estatales.

La Misión es entendida de forma genérica como: el motivo, el propósito o razón de ser de la existencia de una organización.

En la misión una organización define:

- lo que pretende cumplir en el entorno en el que actúa
- lo que pretende hacer
- para quién lo hace
- con que recursos cuenta

En el **Cuadro 5** se presentan las declaraciones de Misión de las siete Delegaciones Estatales del INEA. Al igual que en el caso de la visión, hay diferencias importantes en la formulación del qué y el cómo que usualmente se refleja en una misión institucional.

Si bien en todos los casos se menciona como eje el propósito de ofrecer educación básica a la población adulta, hay diferencias en la manera de presentar el objetivo central según lo entiende cada una de las Delegaciones.

Mientras en el caso de Baja California el énfasis está en ofrecer un servicio de calidad, en el Distrito Federal, Querétaro y Nuevo León, el énfasis se ha puesto en el desarrollo de competencias y habilidades para la vida y el trabajo, que incidan en la calidad de vida de los adultos.

En la delegación Guanajuato se entiende que la misión central de su organización es “supervisar el cumplimiento de la normatividad, los contenidos y materiales educativos, certificar la conclusión de estudios, determinar metas anuales de atención y distribuir materiales y recursos necesarios para satisfacerlas”.

En el caso de Michoacán destaca el hecho de ser la única que menciona la participación de otros agentes sociales en el logro de los objetivos de atención de la población en rezago.

Por último, en el Estado de México se presenta una Misión que rebasa el ámbito de la gestión estatal en tanto se refiere al ámbito del Instituto a nivel nacional: *propone y desarrolla modelos educativos, acredita y certifica la educación básica para jóvenes y adultos de quince años y más que no han cursado o concluido dichos estudios en los términos del artículo 43 de la Ley General de Educación.*

Cuadro 5. Misión de las Delegaciones Estatales del INEA (2010)

DELEGACION	MISION
BAJA CALIFORNIA	Somos una instancia de educación abierta descentralizada de la Secretaría de Educación Pública, que consciente de la dignidad humana e inspirada en los principios del orden moral, la búsqueda del bien común, la equidad y la justicia, asume como reto principal la atención al rezago educativo. Nuestro compromiso es ofrecer un servicio de calidad a los jóvenes y adultos de 15 años y más que no han concluido su educación básica.
DISTRITO FEDERAL	Contribuir a que la población de jóvenes y adultos de 15 años y más en el Distrito Federal cuente con mayores oportunidades de mejorar sus condiciones de vida, a través de la educación básica para adultos, asimismo ofreciéndole mejores apoyos a fin de que desarrolle competencias y habilidades para la vida y el trabajo.
GUANAJUATO	Supervisar el cumplimiento de la normatividad, de los contenidos y métodos educativos que se utilicen en los servicios de educación básica y educación para la vida, que se ofrece a toda la población de la entidad mayor de 15 años, a través de las Coordinaciones de Zona, certificar la conclusión de los estudios de primaria y secundaria para los adultos, así como determinar las metas anuales de atención y distribuir los materiales y recursos necesarios para satisfacerlas
QUERETARO	Elevar la calidad de vida de la población mayor de 15 años, en condición de rezago educativo, mediante un sistema educativo abierto que propicie el desarrollo de jóvenes y adultos con valores y competencias, que les permita continuar sus estudios, así como desenvolverse con excelencia en la vida y el trabajo.
MICHOACAN	Proporcionar servicios gratuitos de educación básica a la población michoacana de 15 años y más en situación de rezago, que le permitan elevar su calidad de vida, mediante la participación solidaria de los distintos agentes sociales, privilegiando el trabajo en equipo, la mejora continua, la creatividad y el compromiso social, soportados en la tecnología de vanguardia.
MEXICO	El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos propone y desarrolla modelos educativos, acredita y certifica la educación básica para jóvenes y adultos de quince años y más que no han cursado o concluido dichos estudios en los términos del artículo 43 de la Ley General de Educación
NUEVO LEON	Promover el desarrollo de las competencias básicas entre jóvenes y adultos que les permitan concluir su educación básica para elevar la calidad de vida y abatir el rezago educativo

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en <http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/comunicacion/institutos-estatales.html> .Fecha de consulta, Mayo-Junio 2010.

Respecto a los objetivos de cada una de las Delegaciones Estatales (**Cuadro 6**), el material de difusión consultado incluye definiciones sólo en cuatro de las siete Delegaciones.

El Distrito Federal presenta las principales líneas de acción de su organización: *promover, organizar, acreditar y certificar educación básica para jóvenes y adultos*, e incluye dos elementos fundamentales del modelo institucional; el autodidactismo y la solidaridad social.

En el caso de la Delegación del INEA en Querétaro se profundiza en la forma en que se busca alcanzar el propósito general reflejado en su misión y se establecen metas concretas, incluso cuantitativas, para la medición de los resultados generados por la acción institucional.

Finalmente, en el caso de Nuevo León se recupera el detalle de los objetivos institucionales referidos al ámbito nacional de manera que coinciden el ámbito de actuación de la organización central y la estatal.

Los objetivos considerados en este caso incluyen:

- Definir, normar, desarrollar y proponer modelos, materiales y contenidos
- Llevar a cabo los procesos de inscripción, evaluación del aprendizaje, acreditación y certificación de educación básica
- Planear y proponer servicios, estrategias y modelos de operación
- Apoyar, asesorar, evaluar y dar seguimiento a los servicios de educación de adultos

Cuadro 6. Objetivos generales de las Delegaciones Estatales del INEA (2010)

DISTRITO FEDERAL	QUERETARO	MICHOACAN	NUEVO LEON
<p>Promover, organizar, impartir, acreditar y certificar la educación básica para jóvenes y adultos en el Distrito Federal, fundada en el autodidactismo y la solidaridad social, mediante programas educativos que sean acordes a sus necesidades.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrecer a la población mayor de 15 años que se encuentre en situación de rezago educativo, una educación de calidad, pertinente y con contenidos que ayuden a fortalecer sus conocimientos para la vida y el trabajo, en lugares dignos para desarrollar con éxito su aprendizaje, a través de las tecnologías de la información y comunicación. 2. Atender a la población que no ha iniciado o concluido su educación básica a los diferentes niveles educativos, a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, garantizando un proceso de enseñanza-aprendizaje, que les permita obtener los conocimientos y desarrollar las habilidades para mejorar sus condiciones de vida. 3. Lograr que el 50% de los adultos atendidos concluya alguno de los niveles educativos, proporcionándoles asesorías de calidad y con contenidos pertinentes, que les permitan acceder a los siguientes niveles educativos o al mercado laboral. 4. Impulsar procesos de formación dirigidos a Educadores Solidarios con bajo perfil, para garantizar la aplicación de la metodología de aprendizaje y de esta manera ofertar un servicio educativo de calidad. 5. Operar los diferentes Proyectos y/o Programas Educativos para garantizar la incorporación de los diferentes grupos vulnerables que se encuentran en situación de rezago educativo. 	<p>Ofrecer a toda la población de 15 Años o más, en condición de rezago educativo, la oportunidad de concluir la educación básica.</p>	<p>El INEA tiene como objetivo definir, normar, desarrollar y proponer los modelos pedagógicos, materiales y contenidos, así como la inscripción, evaluación del aprendizaje, acreditación y certificación de la educación básica para adultos; planear y proponer los servicios que requiere esta población, así como las estrategias de atención o esquemas operativos para dar cabal cumplimiento a las políticas nacionales en la materia; así como asesorar, apoyar, evaluar y dar seguimiento a la operación de los servicios de educación para adultos impartidos por las Delegaciones e Institutos Estatales.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en <http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/comunicacion/institutos-estatales.html>. Fecha de consulta, Mayo-Junio 2010.

En el siguiente nivel de concreción, dos de las siete Delegaciones Estatales cuentan con definiciones expresas respecto a sus funciones o facultades específicas (**Cuadro 7**).

En este caso, las declaraciones propuestas por las Delegaciones del Estado de México y Nuevo León permiten observar con mayor detalle las líneas de acción de estas organizaciones proporcionando la dimensión más objetiva de la operación de los servicios institucionales en su ámbito estatal.

Cuadro 7. Funciones/Facultades Delegaciones Estado de México y Nuevo León (2010)⁴⁷

MEXICO	NUEVO LEON
<ol style="list-style-type: none"> 1. Operar y dar seguimiento a los servicios educativos abiertos dirigidos a las personas jóvenes y adultas, de conformidad con las normas técnico-pedagógicas de carácter nacional. 2. Planear y definir metas según las necesidades estatales y de política nacional. 3. Aplicar la normatividad del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación para la Educación de los Adultos. 4. Acreditar y certificar estudios con la normatividad del Sistema Educativo Nacional para la Educación de los Adultos. 5. Desarrollar los procesos de formación del personal y de las figuras solidarias de acuerdo con las normas nacionales y sus necesidades específicas. 6. Concertar acciones a nivel estatal y local para promover los servicios educativos. 7. Organizar, operar, asesorar, coordinar y controlar la operación de los servicios educativos y de acreditación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Define, desarrolla, promueve y proporciona servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria. 2. Promueve y realiza investigación relativa a la educación para adultos. 3. Elabora y distribuye materiales didácticos aprovechables, en la educación para adultos. 4. Participa en la formación del personal para la prestación de los servicios de educación para adultos. 5. Coadyuva a la educación comunitaria para adultos, conforme a los programas aprobados. 6. Evalúa, acredita y certifica, cuando procede, los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados. 7. Da oportunidad a estudiantes de otras instituciones para que cumplan con su servicio social educativo. 8. Coordina sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoya, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que desarrollen.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en <http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/comunicacion/institutos-estatales.html> .Fecha de consulta, Mayo-Junio 2010.

La diferencia más evidente en las funciones mencionadas en estas dos Delegaciones Estatales es la subordinación implícita en la formulación propuesta por la Delegación Estado de México que en sentido estricto acota sus funciones a la operación y seguimiento de los programas a su cargo.

En el caso de la delegación Nuevo León, las declaraciones respecto a las facultades asumidas reflejan un mayor compromiso con el logro de los propósitos en la medida en que se reconocen e impulsan las capacidades estatales para desarrollar y operar programas y proyectos orientados a la atención de sus demandas específicas, se asume la responsabilidad institucional de realizar investigación a nivel estatal, desarrollar programas de formación propios y articular las capacidades propias coordinando sus actividades

⁴⁷El resto de las Delegaciones Estatales no cuentan con definiciones explícitas de sus funciones en los documentos consultados.

con otros actores sociales a fin de multiplicar los efectos de las acciones de la delegación en beneficio de la población.

4.2 Estructura de las Delegaciones Estatales

En esta sección se presentan observaciones generales respecto a la estructura orgánica y plantillas de las Delegaciones del INEA. El análisis preliminar del material disponible en los registros del Instituto, sirvió de base para la planeación de entrevistas y su contenido se complementó con la elaboración de plantillas integrales desarrolladas a partir de la información de cada una de las organizaciones.

En el **Cuadro 8** se resume la información de la plantilla ocupacional (2010) de las siete Delegaciones. Destacan los casos de la Delegación Distrito Federal y la del Estado de México, en ambos casos sus dimensiones y complejidad corresponden a una composición predominantemente urbana concentrada en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Ambas organizaciones, cuentan también con el mayor número de puestos de mando con plaza presupuestaria de acuerdo a lo que se observa en detalle en la plantilla, entre los contratos de honorarios se incluyeron niveles equiparables a mandos cuya ubicación precisa en el organigrama así como sus atribuciones y responsabilidades se analizan más adelante.

Cuadro 8. Plantilla Ocupacional de Delegaciones Estatales. Enero 2010

ENTIDAD	PERSONAL DE BASE	PERSONAL DE CONFIANZA	MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES	HONORARIOS	TOTAL DELEGACION
BAJA CALIFORNIA	183	14	18	23	238
DISTRITO FEDERAL	404	41	31	94	570
GUANAJUATO	320	18	22	18	378
ESTADO DE MEXICO	326	16	28	122	492
MICHOACAN	213	17	24	34	288
NUEVO LEON	132	28	17	69	246
QUERETARO	175	15	18	31	239

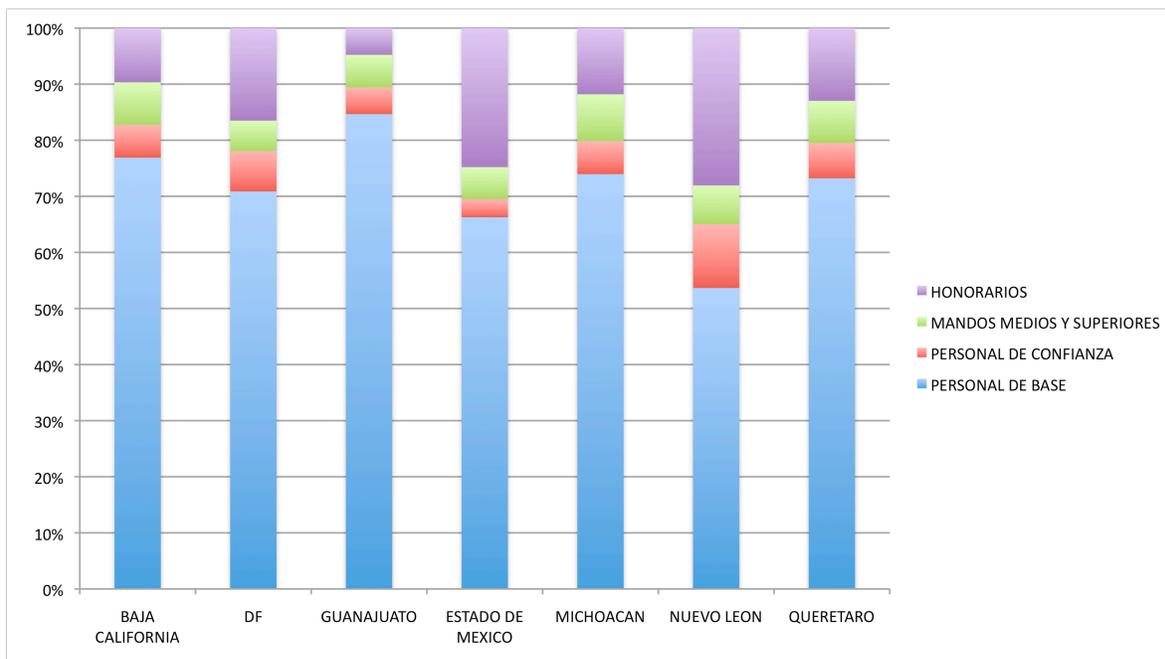
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Subdirección de Recursos Humanos. Dirección de Planeación, Administración y Evaluación. INEA. Mayo, 2010.

Con el propósito de comprender la conformación de las diferentes organizaciones, se compara en la **Ilustración 1** la proporción que corresponde a cada tipo de contratación. Es evidente la participación predominante de personal de base en todas las Delegaciones, sin embargo hay una marcada diferencia en Nuevo León donde el personal de base representa algo más del 50% mientras que en el caso de Guanajuato es más del 80%.

El caso de Nuevo León tiene como característica distintiva adicional el hecho de tener la mayor proporción de contratos de honorarios cuyos impactos podrían relacionarse con los resultados de desempeño de la

delegación que en 2008 y 2009 obtuvo la mejor calificación entre las Delegaciones y se encuentra entre los primeros lugares a nivel nacional.

Ilustración 1. Composición de plantillas por tipo de contratación. Delegaciones INEA.



Fuente: Elaboración propia con base en información INEA. Subdirección de Recursos Humanos. Dirección de Planeación, Administración y Evaluación. INEA. Mayo, 2010.

A fin de contar con elementos suficientes para el análisis, se elaboraron plantillas integrales de cada una de las Delegaciones las cuales se comentan más adelante.

De manera general, la revisión mostró una gran diversidad en las denominaciones de las contrataciones (por honorarios) que incluyen: Jefes de Departamento, Técnicos Docentes, asesores de todos los géneros, choferes, recepcionistas y responsables de proyectos directamente ligados a la operación de los servicios (por mencionar los más importantes).

Respecto a los organigramas, es posible identificar similitudes en la denominación de los puestos de mando (Delegado, Jefaturas de Departamento y Coordinaciones de Zona) sin embargo, se han incorporado puestos/funciones adicionales como grupos de staff del Delegado o en su caso asociados a programas o proyectos específicos.

Aun considerando que cada entidad tiene especificidades que explican las diferencias entre las siete organizaciones, parece necesario contar con un Modelo General de Organización con un cierto margen de flexibilidad en el cual deben establecerse estándares de servicio, atención y resultados que permitan comparar y evaluar las contribuciones de valor y los beneficios generados por las inversiones realizadas.

Cada una de las Delegaciones ha definido, en función de sus requerimientos y condiciones de operación, la organización que a juicio de los funcionarios a cargo permite atender los programas y proyectos encomendados. Si bien la estructura básica tiene similitudes aparentes, es necesario comprender el detalle de la organización de cada uno de los grupos de trabajo asociados a los departamentos así como los perfiles del personal involucrado en cada uno de ellos.

Se requiere conocer y comprender la estrategia (explícita o implícita) para la configuración de los grupos de trabajo en función de los programas y proyectos de cada organización (estatal), o en su caso contar con un Marco y/o Programa de Desarrollo Estratégico para las Delegaciones Estatales.

En materia de evaluación de resultados es preciso conocer los procesos y organización de cada una de las Delegaciones a fin de construir indicadores que permitan observar simultáneamente las condiciones de operación, infraestructura, recursos y capacidades puestos en marcha para la generación de los resultados esperados de la gestión de estas unidades operativas descentralizadas.

Así mismo, resulta fundamental revisar y en su caso depurar la estructura de programas y proyectos en operación en cada una de las Delegaciones –y probablemente los Institutos- dado que en casi todos los casos se ha optado por crear puestos y/o áreas asociados a proyectos de carácter transitorio.

En este mismo sentido es necesario revisar la estructura y características particulares de los diferentes puestos de “staff” asociados al primer nivel de la Delegación a fin de determinar su pertinencia.

Resulta fundamental tomar en consideración los requerimientos identificados por cada una de las Delegaciones con base en la experiencia en la operación de los servicios a fin de retroalimentar efectivamente a la organización central en el sentido de las necesidades y demandas de los usuarios tanto en el presente como las que se prevén a futuro. Una condición fundamental para la transformación de las Delegaciones será la existencia de un flujo de comunicación bidireccional que alimente permanente y efectivamente a la organización central del Instituto.

El Modelo de Evaluación Institucional (MEI) del INEA proporciona información útil para el análisis de los resultados de las unidades responsables de la operación de los programas y servicios del INEA a nivel estatal.

Específicamente se integra en esta sección la información correspondiente a las siete Delegaciones Estatales y los referentes del mejor calificado y el que obtuvo el menor resultado en los años analizados (2008, 2009 y 2010).

Como puede observarse, en términos de los indicadores reportados en el MEI hay diferencias significativas entre las siete Delegaciones. Desde el 47.5 de calificación global para Baja California hasta el 87.5 de la Delegación Nuevo León en su momento de mejor desempeño.

En el **Cuadro 9**, se resumen los resultados de las Delegaciones Estatales para 2008; se incluyen así mismo, referentes nacionales (máximos y mínimos) para fines de comparación. En color verde se muestran los mejores resultados a nivel nacional y en rojo los más bajos, para cada uno de los indicadores dimensionados en el MEI.

Cuadro 9. Desempeño de Delegaciones Estatales . Indicadores MEI (2008)

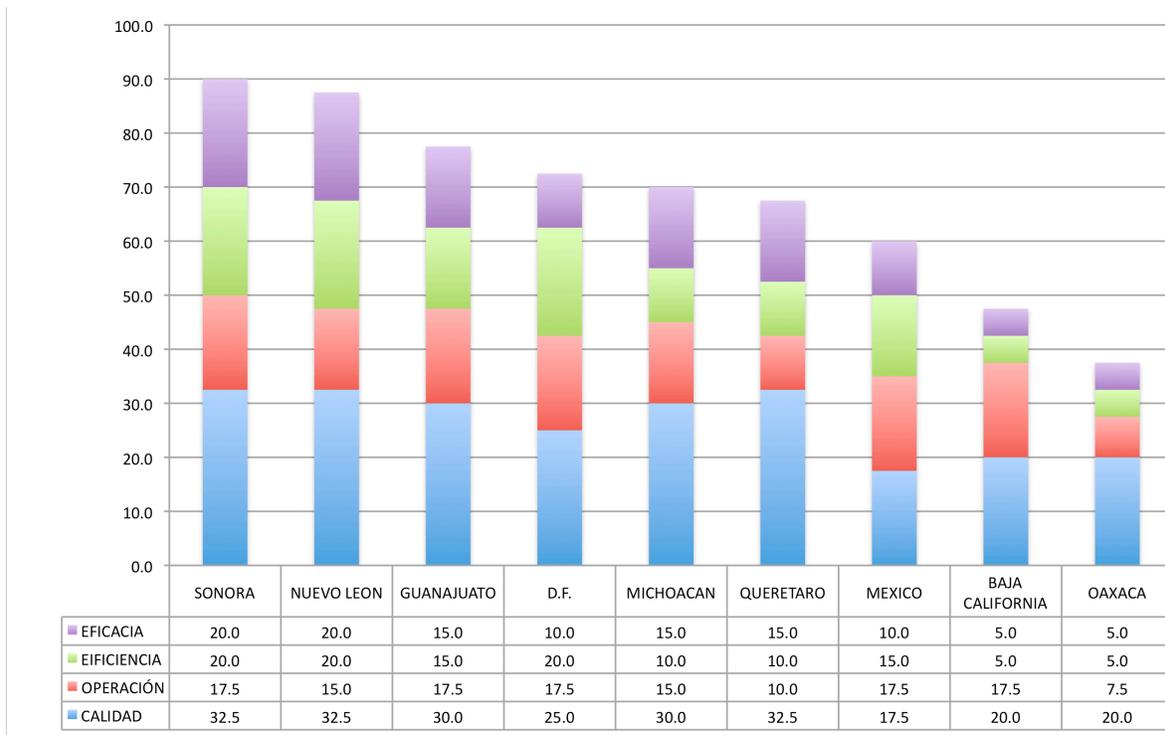
ENTIDAD	CONCLUSION	COSTO UCN ⁴⁸	EDUCANDOS POR TECNICO DOCENTE	UCN POR TECNICO DOCENTE	INDICE DE RETENCION	EXAMENES ACREDITADOS POR ADULTO	% ADULTOS SIN MODULO	EVALUACION DIAGNOSTICA	CALIDAD	OPERACIÓN	EIIFICENCIA	EFICACIA	CALIFICACION FINAL 2008
BAJA CALIFORNIA	0.20	6,879	337	124	0.75	1.19	32.8	5.9	20.0	17.5	5.0	5.0	47.5
D.F.	0.26	1,336	307	129	0.80	1.56	29.1	5.9	25.0	17.5	20.0	10.0	72.5
GUANAJUATO	0.28	4,049	309	145	0.77	2.02	25.5	2.8	30.0	17.5	15.0	15.0	77.5
MEXICO	0.27	3,851	326	147	0.76	1.47	45.1	6.0	17.5	17.5	15.0	10.0	60.0
MICHOACAN	0.29	5,422	258	123	0.83	1.86	35.2	4.7	30.0	15.0	10.0	15.0	70.0
NUEVO LEON	0.37	1,306	225	156	0.82	2.54	39.5	3.6	32.5	15.0	20.0	20.0	87.5
QUERETARO	0.28	5,936	212	101	0.82	1.74	24.7	7.2	32.5	10.0	10.0	15.0	67.5
COAHUILA	0.50												
AGUASCALIENTES			350										
SONORA				247			5.4		32.5	17.5	20.0	20.0	90.0
CHIAPAS					0.86			0.8					
PUEBLA	0.15												
B.C. SUR		13,271											
TLAXCALA			111										
OAXACA				39		0.92			20.0	7.5	5.0	5.0	37.5
COLIMA					0.65								
TABASCO							58						
COAHUILA								14.5					

Fuente: Elaboración propia con base en INEA. *Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2008.* Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA. 2009

En la **Ilustración 2**, se muestra la ubicación de cada una de las Delegaciones tomando como referencia la calificación final obtenida en 2008. Para efectos de comparación se incluyen la entidad con la mayor calificación y la que obtuvo la menor en el mismo período. En dichas entidades, la operación de los programas de educación de adultos se encuentran a cargo de Institutos Federalizados.

⁴⁸Usuario que Concluye Nivel (UCN). Educando que acredita todos los módulos del nivel educativo en el que se encuentra inscrito. Este es el indicador cuantitativo más importante del modelo de evaluación de resultados del INEA.

Ilustración 2. Desempeño de Delegaciones Estatales según MEI. Resultados 2008.



Fuente: Elaboración propia con base en INEA. Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2008. Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA, 2009.

En 2009 (**Cuadro 10**) se observan cambios en los indicadores de desempeño de las Delegaciones que en algunos casos se traducen en descensos respecto al año anterior, sin embargo también hay mejoras observables.

En el caso de Baja California se registra el índice de retención más bajo del país y para Nuevo León el más alto porcentaje de adultos sin módulo (es decir la calificación más baja a este respecto). En términos de Eficiencia y Eficacia se observan sin embargo avances importantes para Baja California, pasó de 5 a 10 puntos y respecto de 2008 la calificación final mejoró en 5 puntos.

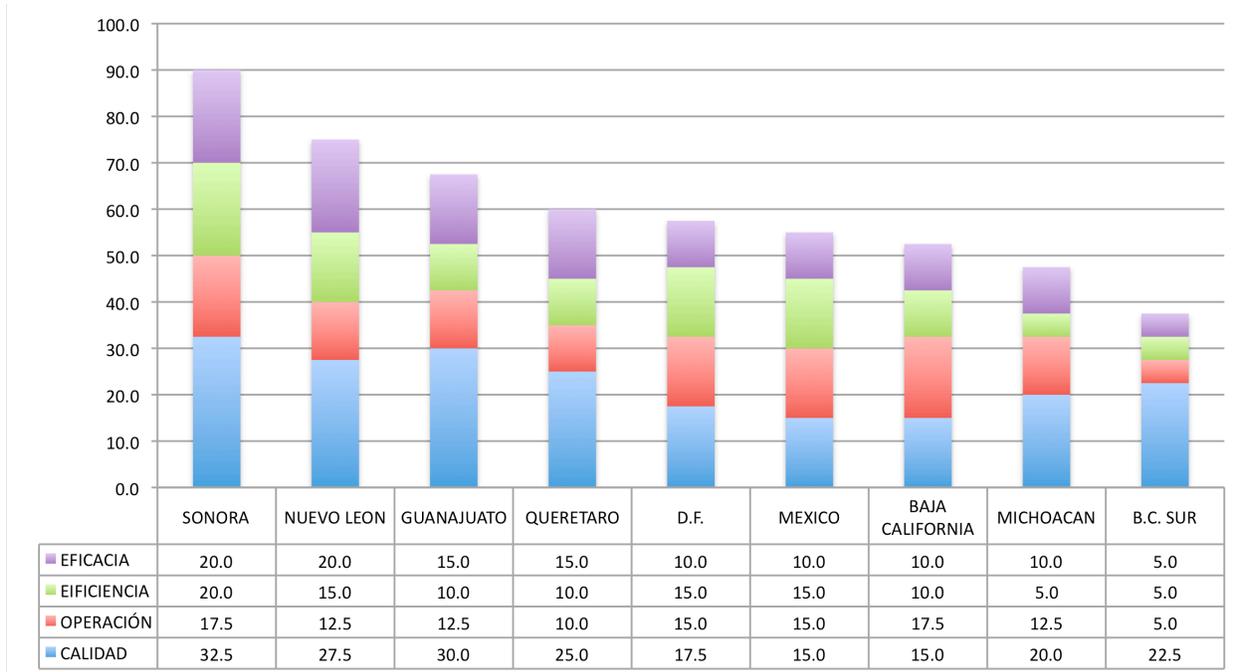
Cuadro 10. Desempeño de Delegaciones Estatales . Indicadores MEI (2009)

ENTIDAD	CONCLUSION	COSTO UCN	EDUCANDOS POR TECNICO DOCENTE	UCN POR TECNICO DOCENTE	INDICE DE RETENCION	EXAMENES ACREDITADOS POR ADULTO	% ADULTOS SIN MODULO	% UCN'S OBTENIDOS CON EXAMEN FINAL	CALIDAD	OPERACIÓN	EIIFICENCIA	EFICACIA	CALIFICACION FINAL 2009
BAJA CALIFORNIA	0.21	6,728	314	121	0.63	1.23	26.7	81.9	15.0	17.5	10.0	10.0	52.5
D.F.	0.25	5,082	280	129	0.67	1.79	29.4	82.2	17.5	15.0	15.0	10.0	57.5
GUANAJUATO	0.27	5,675	239	119	0.70	1.84	22.7	93.2	30.0	12.5	10.0	15.0	67.5
MEXICO	0.23	4,194	285	140	0.68	1.36	46.2	79.5	15.0	15.0	15.0	10.0	55.0
MICHOACAN	0.24	7,185	261	99	0.66	1.76	34.2	86.5	20.0	12.5	5.0	10.0	47.5
NUEVO LEON	0.33	4,791	200	121	0.75	2.30	48.00	90.6	27.5	12.5	15.0	20.0	75.0
QUERETARO	0.26	6,991	206	95	0.76	2.08	25.4	78.9	25.0	10.0	10.0	15.0	60.0
COAHUILA	0.49					2.46							
AGUASCALIENTES													
SONORA				221		2.85			32.5	17.5	20.0	20.0	90.0
CHIAPAS	0.14												
PUEBLA			358										
B.C. SUR		16,481		50					22.5	5.0	5.0	5.0	37.5
TLAXCALA			95										
OAXACA						1.01							
COLIMA													
TABASCO								98.7					
COAHUILA													
JALISCO		2,931											
ZACATECAS					0.85								
TAMAULIPAS							6.1						
QUINTANA ROO								74.8					

Fuente: Elaboración propia con base en: INEA. Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2009. Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA , 2010.

A modo de resumen se presenta en la **Ilustración 3** la evaluación final de las siete Delegaciones así como los referentes del mejor y la entidad con el menor desempeño de 2009 según se reporta en el MEI.

Ilustración 3. Desempeño de Delegaciones Estatales según MEI. Resultados 2009.



Fuente: Elaboración propia con base en INEA. Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2009. Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA, 2010.

Con excepción de Baja California, el resto de las Delegaciones obtuvieron una calificación menor en 2009 que la correspondiente a 2008.

En el **Cuadro 11** se presentan las calificaciones finales de 2008 y 2009 adicionando la información correspondiente a la plantilla ocupacional 2010. Si bien no es posible hacer inferencias directas a partir de este material, se intenta explorar una línea de análisis hasta ahora no considerada, esto es, relacionar los resultados obtenidos con la infraestructura humana (institucional) con que cuenta cada una de las Delegaciones para la atención de su misión y objetivos.

Cuadro 11. Resumen de Calificaciones y Composición de plantillas de las Delegaciones Estatales (2010)

ENTIDAD	EVALUACION 2008	EVALUACION 2009	PERSONAL DE BASE	PERSONAL DE CONFIANZA	MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES	HONORARIOS	TOTAL PERSONAL 2010
NUEVO LEON	87.5	75.0	132	28	17	69	246
GUANAJUATO	77.5	67.5	320	18	22	18	378
D.F.	72.5	57.5	404	41	31	94	570
MICHOACAN	70.0	47.5	213	17	24	34	288
QUERETARO	67.5	60.0	175	15	18	31	239
MEXICO	60.0	55.0	326	16	28	122	492
BAJA CALIFORNIA	47.5	52.5	183	14	18	23	238
PROMEDIO DELEGACIONES	68.9	59.3	250	21	23	56	350

Fuente: Elaboración propia con base en INEA. *Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2008 y Enero-Diciembre-2009.* Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA, 2010.

Como puede observarse en el cuadro anterior, Nuevo León es la entidad con mejores resultados en 2008 y 2009 y se encuentra entre las tres que cuentan con el menor número de colaboradores en su plantilla, 246 en total. Cabe señalar que la conformación de esta delegación es también la que tiene el menor número de personal de base y si bien no es la entidad con el mayor número de contratos de honorarios se ha identificado que estos están ocupados por personal de niveles medio y alto principalmente lo cual posiblemente incide en los resultados de la organización.

Para 2010 la Subdirección de Evaluación Institucional del INEA puso en marcha algunos ajustes en el modelo aplicado a fin de reflejar los resultados más significativos. Se introducen criterios que permiten valorar en su propio contexto los elementos de la evaluación proporcionando una visión más objetiva de las especificidades de cada entidad.

Para fines de comparación se han considerado en esta sección los elementos comunes a los ejercicios anteriores incorporando adicionalmente los nuevos indicadores. La calificación final obtenida, aunque considera algunos otros elementos permite observar de forma general la posición de cada entidad en el

contexto nacional y sobre todo permite mirar el comportamiento de las Delegaciones respecto a otros ejercicios.

En el Cuadro 12 se reportan los indicadores del MEI para el período enero-diciembre de 2010.

**Cuadro 12. Modelo de Evaluación Institucional (MEI).
Delegaciones Estatales Diciembre 2010**

ENTIDAD	CONCLUSION	COSTO UCN	EDUCANDOS POR TECNICO DOCENTE	UCN POR TECNICO DOCENTE	INDICE DE RETENCION	EXAMENES ACREDITADOS POR ADULTO	% ADULTOS SIN MODULO	PRODUCTIVIDAD*	CALIDAD	OPERACIÓN	EFICIENCIA	EFICACIA	CALIFICACION 2010
BAJA CALIFORNIA	0.20	7,556	288	113	0.66	1.12	29.2	0.126	15.0	7.0	3.0	9.5	34.5
D.F.	0.26	6,216	293	142	0.68	1.48	28.2	0.121	15.0	9.0	6.0	13.5	43.5
GUANAJUATO	0.23	6,986	209	96	0.72	1.66	25.6	0.107	15.5	6.0	6.0	16.5	44.0
MEXICO	0.27	3,936	317	155	0.66	1.58	38.4	0.327	16.5	10.0	12.0	24.5	63.0
MICHOACAN	0.26	6,594	245	122	0.73	1.86	35.2	0.163	17.0	7.0	6.0	24.5	54.5
NUEVO LEON	0.35	5,558	174	131	0.72	2.36	41.3	0.126	19.0	7.0	9.0	25.5	60.5
QUERETARO	0.30	5,688	228	130	0.78	1.74	20.6	0.166	23.0	8.0	6.0	27.0	64.0
Referente Nacional: Se indica en color verde el mejor resultado y en color rojo el menor													
DURANGO	0.46												
SONORA				266									
B.C. SUR		15,314		58				0.053					
TLAXCALA			98										
CHIAPAS	0.19												
TABASCO						3.26			38.0	10.0	12.0	35.0	95.0
JALISCO		3,076	367					0.704					
VERACRUZ							43.9						
YUCATÁN							5.1						
ZACATECAS					0.87								
PROMEDIO NACIONAL	0.27	5,666	244	124	0.74	2.02	27.2	0.208					67.0

* EL INDICADOR DE PRODUCTIVIDAD SE INCORPORA A PARTIR DE 2010, SE INDICA EN ESTA TABLA UNICAMENTE COMO REFERENCIA.

Fuente: Elaboración propia con base en INEA. Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2010. Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA, 2011.

Nuevo León, en su momento una de las entidades más destacada en sus resultados, presenta una tendencia decreciente que va desde el 87.5 en 2009 hasta el 60.5 en 2010. En este caso en particular los resultados se vieron afectados por las pérdidas materiales resultado de los fenómenos atmosféricos que

afectaron la entidad en 2010, sin embargo no deja de ser preocupante este descenso en una de las entidades más destacadas en ciclos anteriores.

Lo mismo puede decirse de la delegación Distrito Federal que en 2010 tiene una calificación global de 43.5; Baja California por su parte es la entidad con el más pobre desempeño a nivel nacional con una calificación de 34.5.

Las razones de la caída del Distrito Federal (72.5 en 2008 y 57.5 en 2009) atienden a un explicación compleja, sin embargo es preocupante que una de las entidades con mayor concentración de demanda, mayor cantidad de recursos y dimensiones mayores tiene uno de los más pobres resultados a nivel nacional.

Cuadro 13. Delegaciones Estatales INEA. Evaluación de Resultados 2008-2010

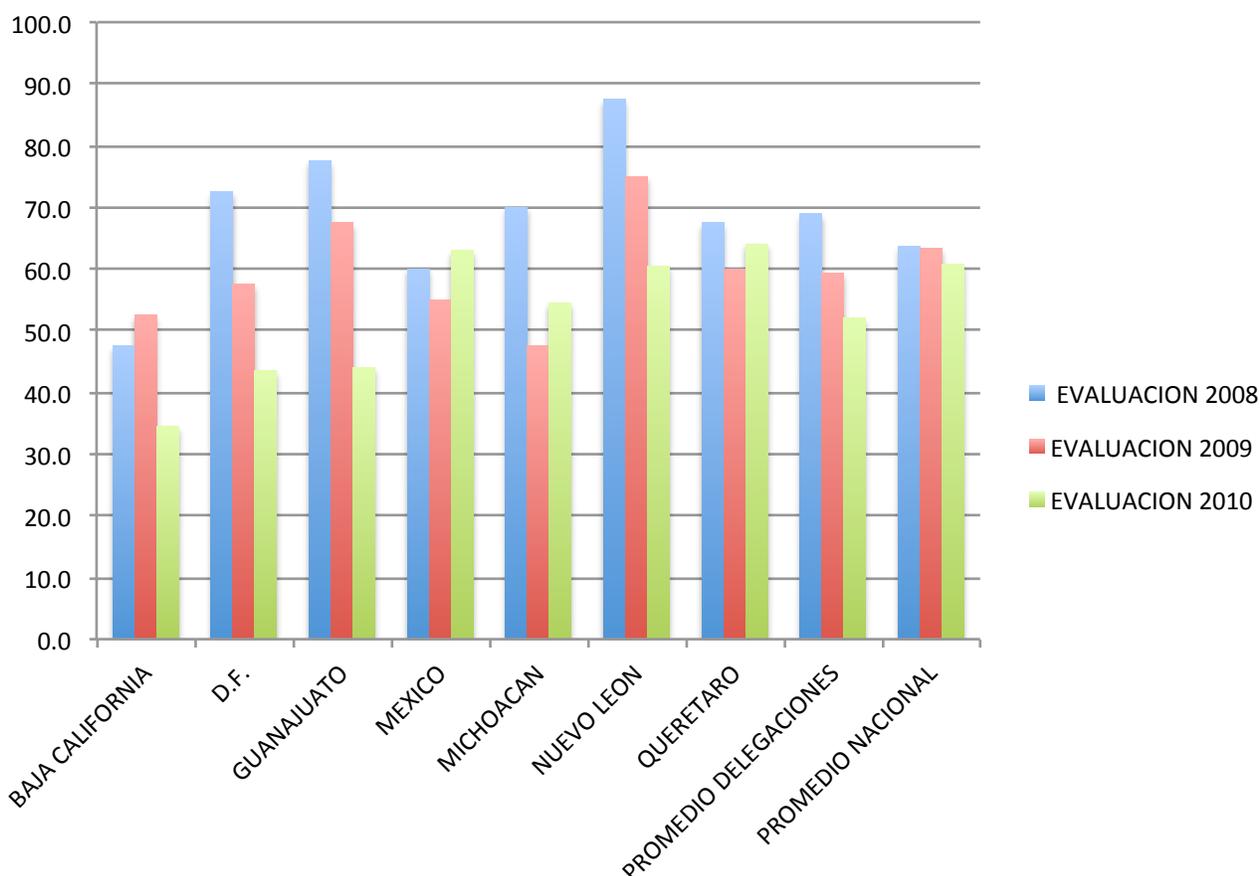
ENTIDAD	EVALUACION 2008	EVALUACION 2009	EVALUACION 2010
BAJA CALIFORNIA	47.5	52.5	34.5
D.F.	72.5	57.5	43.5
GUANAJUATO	77.5	67.5	44.0
MEXICO	60.0	55.0	63.0
MICHOACAN	70.0	47.5	54.5
NUEVO LEON	87.5	75.0	60.5
QUERETARO	67.5	60.0	64.0
PROMEDIO DELEGACIONES	68.9	59.3	52.0
PROMEDIO NACIONAL	63.6	63.3	60.7

Fuente: Elaboración propia con base en: INEA. *Modelo de Evaluación Institucional*. Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA, 2011.

Vistos de manera integral, los resultados de las Delegaciones reflejan una tendencia a la baja. El promedio de calificación de las siete Delegaciones descendió progresivamente de 68.9 en 2008 a 59.3 en 2009 y a 52.0 al cierre de 2010.

Finalmente, la observación de los promedios nacionales en el período 2008-2010 muestra un desempeño distinto al del subconjunto de las Delegaciones. Si bien en el contexto nacional se muestra también un descenso en el promedio anual éste no es tan marcado como en el caso de las organizaciones estatales que conservan la figura de Delegaciones del Instituto.

Ilustración 4. Evaluación de Resultados de Delegaciones Estatales 2008-2010.



Fuente: Elaboración propia con base en INEA. *Modelo de Evaluación Institucional*. Subdirección de Evaluación. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA, 2011

La **Ilustración 4** describe gráficamente el comportamiento de las Delegaciones; visto de este modo se aprecia que el Estado de México, Michoacán y Querétaro presentan un mejor resultado en 2010 que en el año anterior y sólo en el caso del Estado de México este resultado es superior al obtenido en 2008.

Una explicación de las razones que afectan el desempeño y resultados de las Delegaciones Estatales del INEA requiere considerar procesos, actores y situaciones específicas de cada entidad. Con base en el análisis realizado es posible adelantar algunas ideas a fin de contribuir a la comprensión de la organización del Instituto a nivel central y en su articulación con las organizaciones estatales que tienen a su cargo la operación de los servicios de atención a la población joven y adulta.

Con el objetivo de contar con elementos para entender la estructura interna de las organizaciones estatales del INEA, en las páginas siguientes se describen los elementos principales de su configuración.

Muchos de los análisis de los organismos públicos parten de la revisión de los recursos materiales (infraestructura física y material) y los recursos financieros destinados al desarrollo de los programas públicos, sin embargo hay pocas referencias a las condiciones de organización y los recursos humanos destinados a la ejecución de los programas.

4.3 Evolución de las Delegaciones Estatales del INEA 2008-2010, algunas reflexiones.

4.3.1 Delegación Baja California

La delegación del INEA en el estado de Baja California está calificada como una entidad con regular desempeño de acuerdo a los criterios definidos en el Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Los resultados obtenidos por esta delegación en 2009 la colocan en la posición veinticuatro en el contexto nacional y en relación al subconjunto de las Delegaciones tiene la posición seis (de siete), es decir está entre las de menor desempeño en ambos contextos. En 2010, Baja California obtuvo la calificación más baja del país.

A enero de 2010, la Delegación INEA en Baja California contaba con una plantilla de personal compuesta por un total de 238 servidores públicos de los cuales 183 son personal de base, 14 de confianza, 18 mandos medios y superiores y 23 contratos de honorarios.

Tomando en consideración las dimensiones de su plantilla integrada, Baja California es la delegación con menos personal en términos globales pero cuenta con mayor número de plazas de base que Querétaro y Nuevo León. Esta característica tiene repercusiones en términos de sus resultados y desafortunadamente genera problemas políticos y administrativos que han marcado el desarrollo de la delegación limitando sus posibilidades de mejora.

La puntuación final del MEI para la Delegación Baja California al cierre de 2009 fue de 52.5

Llama la atención en la puntuación obtenida por Baja California sus bajos resultados en términos de Eficacia (10.0), Eficiencia (10.0) y Calidad (15.0). Sólo en términos de operación tiene una calificación destacable (17.5) la misma que la obtenida por Sonora, que es la entidad número uno en 2009. Habría sin embargo que estudiar al detalle cada una de las dimensiones de la evaluación a fin de hacer una adecuada interpretación de sus distintos elementos.

La Delegación Baja California incluye un total de 11 Coordinaciones de Zona en operación y está en proceso de formalización una coordinación más con el propósito de atender la demanda identificada en la zona fronteriza donde hay grandes flujos de población y necesidades crecientes de este tipo de servicios.

Al mes de abril de 2010, Baja California contaba con un total de 41 Plazas Comunitarias de las cuales 36 se encontraban en operación, cuatro en suspensión y una más había sido autorizada pero aún no activa.

En el período enero-diciembre 2009, Baja California obtuvo un promedio de 98 UCN's en Plazas Comunitarias en Colaboración y 111 UCN's en Plazas Institucionales.

Con base en la información proporcionada por la Delegación se integró una plantilla de personal detallada, en la cual se presenta la conformación específica de cada una de las áreas y sus Coordinaciones de Zona a fin de contar con elementos suficientes para analizar la organización hasta los últimos niveles.

Como se ha mencionado, la plantilla ocupacional de esta delegación tiene una composición predominante de personal de base (sindicalizado) y según se observa con una orientación principal a tareas administrativas.

Hay un desequilibrio en la relación entre áreas administrativas vs. sustantivas que, si bien coincide con la problemática observada en otras áreas del Instituto, se presenta aún más marcada en este caso. Es necesario encontrar alternativas para resolver esta situación a fin de transformar la organización reforzando los procesos sustantivos para la obtención de resultados relevantes para la sociedad.

Baja California cuenta con 89 plazas presupuestarias de Técnico Docente y 5 más por Honorarios para un total de 94 Técnicos Docentes en la entidad. Ochenta y nueve de estos Técnicos Docente se encontraban activos en SASA al mes de septiembre de 2010.

Desde el punto de vista de su organización y operación para la prestación de los servicios, la delegación del INEA en Baja California permite observar algunas de las limitaciones del modelo de gestión institucional aplicado en las entidades que no han concluido su proceso de descentralización.

Baja California depende presupuestal y administrativamente de la organización central del Instituto. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización central, es difícil dar un seguimiento oportuno y consistente a sus requerimientos y sobre todo proporcionar un respaldo efectivo y constante para prevenir la ocurrencia de problemas, identificar necesidades y demandas de la población y asistir el proceso de desarrollo de planes y programas específicos, atender conflictos internos (sindicales, laborales...).

4.3.2 Delegación Distrito Federal

La delegación del INEA en el Distrito Federal está calificada como una entidad con regular desempeño de acuerdo a los criterios definidos en el Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Los resultados obtenidos por esta delegación en 2009 la colocan en la posición 19 en el contexto nacional y en relación al subconjunto de las Delegaciones tiene la posición 3, precedida por Nuevo León y Guanajuato. En 2010, con base en sus resultados quedó clasificada como una entidad con desempeño deficiente con una calificación global de 43.5.

A enero de 2010, la Delegación INEA en el Distrito Federal contaba con una plantilla de personal compuesta por un total de 476 servidores públicos de los cuales 404 son personal de base, 41 de confianza, 31 mandos medios y superiores y 94 contratos de honorarios.

Tomando en consideración las dimensiones de su plantilla integrada, el Distrito Federal es la delegación más numerosa, con un total de 570 servidores públicos de los cuales el setenta por ciento es personal de base.

La puntuación final del MEI para la Delegación Distrito Federal al cierre de 2009 fue de 57.5 y a septiembre de 2010 descendió hasta 45 puntos. El resultado final del Distrito Federal al concluir el cuarto trimestre de 2010 fue 43.5.

El Distrito Federal obtuvo en 2009 las siguientes calificaciones desagregadas: Eficacia (10.0), Eficiencia (15.0), en términos de Operación (15.0) y en Calidad (17.5). La calificación del D.F. en el indicador de Calidad

es 10 puntos menor que la obtenida por Nuevo León en el mismo periodo y solo 2.5 mayor que la del Estado de México y Baja California.

La Delegación Distrito Federal cuenta 21 Coordinaciones de Zona y dos Coordinaciones Regionales.

Al mes de abril de 2010, el Distrito Federal contaba con un total de 62 Plazas Comunitarias de las cuales 54 se encuentran en operación, siete en suspensión y una más ha sido autorizada pero aún no está activa.

En el período enero-diciembre 2009, el Distrito Federal obtuvo un promedio de 34 UCN's en Plazas Comunitarias en Colaboración y 56 UCN's en Plazas Institucionales.

Cabe señalar que a pesar de las grandes dimensiones de la delegación Distrito Federal, el número total de plazas comunitarias con que cuenta es igual al de Nuevo León y solo está por encima de Baja California que para el mismo periodo contaba con un total de 41 plazas de las cuales 36 se encuentran en operación.

El Distrito Federal cuenta con 170 plazas presupuestarias de Técnico Docente y cincuenta y tres más por Honorarios para un total de 223 Técnicos Docentes en la entidad. Sin embargo, de acuerdo al último reporte del MEI únicamente 183 técnicos docentes aparecen activos en el SASA (a Septiembre de 2010).

4.3.3 Delegación Guanajuato

La delegación del INEA en Guanajuato en 2009 estaba calificada como una entidad con buen desempeño de acuerdo a los criterios definidos en el Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Los resultados obtenidos por esta delegación en 2009 la colocan en la posición 13 en el contexto nacional y en relación al subconjunto de las Delegaciones tiene la segunda posición. A fines de 2010 esta entidad descendió en sus resultados hasta llegar a un deficiente desempeño.

A enero de 2010, la Delegación INEA en Guanajuato contaba con una plantilla de personal compuesta por un total de 378 servidores públicos de los cuales son 320 personal de base, 18 de confianza, 22 mandos medios y superiores y 18 contratos de honorarios, todos ellos Técnicos Docente.

La plantilla integrada de personal de la Delegación Guanajuato es la tercera en dimensiones, antecedida por las Delegaciones Distrito Federal y Estado de México. En cuanto a honorarios, a enero de 2010 únicamente se registraban 18 contratos de honorarios para figuras de Técnico Docente.

La puntuación final del MEI para la Delegación Guanajuato en 2009 fue de 67.5. Al cierre de 2010, la calificación de Guanajuato fue 44.0, sólo medio punto por encima de la Delegación Distrito Federal en el mismo período.

En cuanto a los criterios específicos de evaluación del MEI las puntuaciones de esta delegación en 2009 fueron: Eficacia (15.0) Eficiencia (10.0) Operación (12.5) y Calidad (30.0).

La Delegación Guanajuato incluye un total de 15 Coordinaciones de Zona y es la única delegación que no cuenta con Coordinaciones Regionales.

A 2010, Guanajuato contaba con un total de 96 Plazas Comunitarias de las cuales 90 se encuentran en operación y 6 en suspensión.

En el período enero-diciembre 2009, Guanajuato tuvo un promedio de 29 UCN's en Plazas Comunitarias en Colaboración y 90 UCN's en Plazas Institucionales.

Guanajuato cuenta con 178 plazas presupuestarias de Técnico Docente (Base) y 18 más por Honorarios para un total de 196 Plazas de técnicos docente en la entidad.

4.3.4 Delegación Estado de México.

La delegación del INEA en el Estado de México durante 2009 fue calificada como una entidad con regular desempeño de acuerdo a los criterios definidos en el Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Los resultados obtenidos por esta delegación la ubicaban en la posición 23 en el contexto nacional y en relación al subconjunto de las Delegaciones tenía la quinta posición. Con base en los resultados obtenidos por ésta entidad en 2010 su calificación la posicionó como una entidad de buen desempeño.

A enero de 2010, la Delegación INEA en el Estado de México contaba con una plantilla de personal compuesta por un total de 492 servidores públicos de los cuales 326 son personal de base, 16 de confianza, 28 mandos medios y superiores y 122 contratos de honorarios.

La plantilla integrada de personal de la Delegación del INEA en el Estado de México es la segunda en dimensiones, solo superada por el DF que cuenta con 570 personas registradas en su plantilla. En cuanto a contratos de honorarios sin embargo es la primera, con un total de 122 a enero de 2010.

La puntuación final del MEI para la Delegación Estado de México al cierre de 2009 fue de 55.0. Al concluir el ejercicio 2010 el Estado de México obtuvo una puntuación final de 63.0.

En cuanto a los criterios específicos de evaluación del MEI las puntuaciones de esta delegación, obtuvo en 2009: Eficacia (10.0) Eficiencia (10.0) Operación (15.0) y Calidad (15.0).

La Delegación Estado de México tiene un perfil predominantemente urbano y dada la geografía de la entidad y las dimensiones de su población requiere una estructura de administración y organización que la diferencia significativamente del resto de las Delegaciones del país.

Los factores mencionados han hecho necesario crear una instancia de administración denominada Subdelegación Valle de México a fin de atender adecuadamente la gran demanda de atención concentrada en el área metropolitana de la ciudad de México. Esta estructura opera bajo un modelo que reproduce la estructura de departamentos existente en la oficina central de la Delegación y localizada en la ciudad de Toluca.

Si bien la mayor concentración de la demanda de los servicios proporcionados por el INEA en el Estado de México corresponde a zonas urbanas, existen también áreas rurales e incluso importantes concentraciones de población indígena que requieren la aplicación de proyectos particulares.

La Delegación Estado de México incluye un total de 18 Coordinaciones de Zona (el doble de las que operan en la delegación Querétaro) de las cuales 12 se encuentran asociadas a la Subdelegación Valle de México.

A 2010, el Estado de México contaba con un total de 185 Plazas Comunitarias – el mayor número de todo el país- de las cuales 151 se encuentran en operación, 27 en suspensión y siete más han sido autorizadas pero aún no están activas.

En el período enero-diciembre 2009, el Estado de México tuvo un promedio de 125 UCN's en Plazas Comunitarias en Colaboración y 70 UCN's en Plazas Institucionales.

El Estado de México cuenta con 174 plazas presupuestarias de Técnico Docente (Base) y 85 más por Honorarios para un total de 259 plazas de técnico docente en la entidad.

La Delegación Estado de México cuenta con el mayor número de plazas de técnico docente –respecto a las Delegaciones- y muy probablemente respecto a todo el país; supera incluso a la Delegación Distrito Federal que de acuerdo a la información disponible cuenta con un total de 223.

Dado que el Técnico Docente está identificado en la estructura institucional como una figura con una responsabilidad sustantiva directamente orientada al logro de los propósitos institucionales resulta fundamental que estas capacidades sean efectivamente aplicadas para los propósitos de atención.

La práctica observada en relación a la relación entre plazas administrativas y sustantivas muestra las limitaciones del modelo de operación de las Delegaciones en la medida en que se ha propiciado un crecimiento desproporcionado de las áreas administrativas lo que implica a su vez una afectación de los procesos sustantivos generando un desequilibrio cada vez más evidente en la relación personal Sustantivo/Administrativo.

4.3.5 Delegación Michoacán

La delegación del INEA en el Michoacán está calificada como una entidad con deficiente desempeño de acuerdo a los criterios definidos en el Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Los resultados obtenidos por esta delegación en 2009 la colocan en la posición 28 en el contexto nacional y en relación al subconjunto de las Delegaciones tiene la última posición.

A enero de 2010, la Delegación INEA en Michoacán contaba con una plantilla de personal compuesta por un total de 306 servidores públicos de los cuales son 213 personal de base, 18 de confianza, 24 mandos medios y superiores y 34 contratos de honorarios, todos ellos Técnicos Docente.

La plantilla integrada de personal de la Delegación Michoacán es la cuarta en dimensiones, antecedida por las Delegaciones Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato. En cuanto a honorarios únicamente se registran 34 contratos para figuras de técnico docente.

La puntuación final del MEI para la Delegación Michoacán al cierre de 2010 fue de 54.5.

En cuanto a los criterios específicos de evaluación del MEI las puntuaciones que esta delegación obtuvo en 2010 fueron: Eficacia (24.5) Eficiencia (6.0) Operación (7.5) y Calidad (17.0) lo cual representa una mejora importante respecto a 2009.

La Delegación Michoacán incluye un total de 16 Coordinaciones de Zona y dos Coordinaciones Regionales.

A 2010, Michoacán contaba con un total de 127 Plazas Comunitarias de las cuales 124 se encuentran en operación y 3 en suspensión.

En el período enero-diciembre 2009, Michoacán tuvo un promedio de 24 UCN's en Plazas Comunitarias en Colaboración y 64 UCN's en Plazas Institucionales.

Michoacán cuenta con 87 plazas presupuestarias de Técnico Docente (Base) y 34 más por Honorarios para un total de 121 Plazas de técnicos docente en la entidad.

4.3.6 Delegación Nuevo León

La delegación del INEA en el estado de Nuevo León está calificada como una entidad con buen desempeño de acuerdo a los criterios definidos en el Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Los resultados obtenidos por esta delegación en 2009 la colocan en la posición nueve -a la par que el Instituto Estatal de Educación de Adultos de Coahuila- en el contexto nacional y es la delegación con mejor resultado en este mismo período⁴⁹.

A enero de 2010, la Delegación del INEA en Nuevo León contaba con una plantilla de personal compuesta por un total de 246 servidores públicos de los cuales 132 son personal de base, 28 de confianza, 17 mandos medios y superiores y 69 contratos de honorarios.

Tomando en consideración las dimensiones de su plantilla integrada de personal, Nuevo León tiene la quinta posición entre las Delegaciones, menos de la mitad que el Distrito Federal y el Estado de México que cuentan en el mismo período con 570 y 492 personas en sus respectivas plantillas. El personal de base de las Delegaciones Guanajuato, Distrito Federal y Estado de México supera en número la plantilla total integrada de Nuevo León.

La puntuación final del MEI para la Delegación Nuevo León al cierre de 2009 fue de 75.0. En 2010 Nuevo León tuvo un descenso en su calificación global que la colocó entre las entidades con regular desempeño: 60.5 al cierre de 2010.

Si bien las dimensiones cuantitativas de la plantilla no pueden ser consideradas como determinantes para el análisis de la organización, es importante observar la relación existente entre las capacidades de la organización y los resultados obtenidos en el marco de los indicadores institucionales.

⁴⁹ Le siguen, en orden decreciente según su calificación final para 2009 Guanajuato, Querétaro, Distrito Federal, Estado de México, Baja California y Michoacán.

Destacaron en 2009 los resultados obtenidos por Nuevo León en términos de Eficacia (20.0), Eficiencia (15.0) y Calidad (30.0). En 2010 los valores obtenidos en estos criterios fueron Eficacia (25.5), Eficiencia (9.0) y Calidad (19.0).

La Delegación Nuevo León incluye un total de 11 Coordinaciones de Zona en operación. Las Coordinaciones de Zona tienen un carácter predominantemente urbano aunque existen también algunas con un perfil rural.

Al mes de abril de 2010 contaba con un total de 62 Plazas Comunitarias (todas ellas en operación). En el período enero-diciembre 2009, Nuevo León tuvo un promedio de 104 UCN's en Plazas Comunitarias en Colaboración y 90 UCN's en Plazas Institucionales.

La delegación Nuevo León se distingue de otras organizaciones por contar con estrategias propias de desarrollo institucional así como por la orientación de su gestión hacia la integración con organizaciones públicas y privadas de la entidad, a fin de generar sinergias y multiplicar los impactos de los proyectos y programas institucionales a través de una coordinación efectiva.

En términos generales se observa que la Delegación Nuevo León cuenta con una estructura administrativa sólida, de nivel profesional y con experiencia específica en el sector.

La configuración de las Coordinaciones de Zona se observa equilibrada tanto en su organización formal como en su plantilla real, cuentan con una operación estandarizada y soportada en cuatro líneas principales de acción bajo la supervisión del Coordinador de Zona.

Las dimensiones de las Coordinaciones de Zona son diferentes en función de las necesidades de su ámbito de actuación pero todas ellas tienen los elementos necesarios para atender los requerimientos de la demanda identificada.

Nuevo León cuenta con 66 plazas presupuestarias de Técnico Docente y 25 más por Honorarios para un total de 91 Técnicos Docentes en la entidad. Nuevo León es la delegación con el menor número de Técnicos Docente, sólo cerca de Baja California, tiene en total 94 (89 con plaza y 5 por honorarios) y en el extremo opuesto se encuentra el Estado de México que cuenta con un total del 247 plazas de Técnico Docente⁵⁰ (entre presupuestarias y de honorarios).

La Delegación del INEA en Nuevo León cuenta con una Coordinación Regional cuya responsabilidad central es la supervisión de los procesos operativos para la atención educativa a cargo de las Coordinaciones de Zona. Esta instancia está principalmente ligada a procesos administrativos y constituye un soporte importante para la atención de proyectos y programas de interés general de la delegación.

Así mismo, se identifican oportunidades para fortalecer esta área impulsando su participación activa en el desarrollo de nuevos proyectos detonados por la organización central del Instituto o generados a partir del análisis sistemático de resultados, problemática y principalmente las necesidades específicas de la población objetivo de la entidad.

⁵⁰ En el apartado correspondiente al Estado de México se comenta al detalle este caso, de acuerdo a la información proporcionada por la propia delegación aproximadamente el 40% de estas plazas de Técnico Docente están ocupadas en áreas administrativas.

Se perfilan como áreas de oportunidad el desarrollo y fortalecimiento de las redes de cooperación con actores de los sectores privado y social, el conocimiento profundo de la demanda estatal de servicios para asegurar su oportuna y efectiva atención y el seguimiento permanente de las Coordinaciones de zona con énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades y no únicamente con fines de supervisión.

4.3.7 Delegación Querétaro

Con base en los resultados obtenidos por la delegación del INEA en el estado de Querétaro al cierre de 2010 se considera una entidad con buen desempeño.

A 2010, la Delegación INEA en Querétaro contaba con una plantilla de personal compuesta por un total de 239 servidores públicos de los cuales 175 son personal de base, 15 de confianza, 18 mandos medios y superiores y 31 contratos de honorarios. Esta composición es muy similar a la de Baja California que cuenta con un total de 238 plazas a enero de 2010.

Tomando en consideración las dimensiones de su plantilla integrada de personal, Querétaro está casi a la par que Baja California aunque cuenta con menos personal que esta última en lo que se refiere a personal de base.

La puntuación final del MEI para la Delegación Querétaro al cierre de 2009 fue de 60.0 a la par que los Institutos Estatales de Quintana Roo y Morelos.

Al concluir el cuarto trimestre de 2010 la puntuación obtenida por Querétaro su alta calificación en Calidad (23.0) y sus resultados en términos de Eficacia (27.0).

La Delegación Querétaro incluye un total de 9 Coordinaciones de Zona donde destaca su perfil predominantemente rural y marcadamente indígena.

Al mes de abril de 2010 contaba con un total de 64 Plazas Comunitarias de las cuales 59 se encuentran en operación, cuatro en suspensión y una más ha sido autorizada pero aún no está activa. En el período enero-diciembre 2009, Querétaro tuvo un promedio de 41 UCN's en Plazas Comunitarias en Colaboración y 64 UCN's en Plazas Institucionales.

Querétaro cuenta con 76 plazas presupuestarias de Técnico Docente y 31 más por Honorarios para un total de 107 Técnicos Docentes en la entidad.

Las *Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación* constituyen una estrategia desarrollada por el INEA con el propósito de impulsar la incorporación de usuarios y la obtención de resultados de valor.

En las páginas siguientes se reportan los resultados de ocho Jornadas realizadas de septiembre de 2007 a octubre de 2010. Los eventos mencionados se realizaron uno en 2007, dos en 2008, dos en 2009 y tres en el transcurso de 2010.

No existe una periodicidad exacta para la programación de los eventos en cada uno de los años reportados, sin embargo podría decirse que las fechas corresponden a ciclos regulares de los procesos institucionales.

Es importante destacar que el éxito de las Jornadas depende en buena medida de las acciones de difusión y promoción realizadas en todo el país con el liderazgo de la organización central y acompañadas de acciones específicas en cada uno de los estados.

La intención de analizar los resultados específicos de estos eventos es observar un ángulo complementario de la información proporcionada por los sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados institucionales. Si bien los datos proporcionados por el MEI (reportados en la sección anterior) configuran una herramienta más completa para visualizar el desempeño integral de cada una de las organizaciones (Institutos y Delegaciones) las Jornadas permiten analizar de manera directa resultados representativos de los logros institucionales y dada la regularidad de los ciclos facilitan la interpretación de los procesos.

Los resultados de las Jornadas de Incorporación y Acreditación son registrados a través de los sistemas institucionales generándose información de los avances prácticamente en tiempo real. Los reportes integrados por la Dirección de Acreditación y Sistemas permiten conocer el estado de los procesos con cortes por hora durante la duración total de las jornadas que se desarrollan en tres días consecutivos con un importante desplazamiento de recursos y capacidades del Instituto.

Las variables reportadas en las Jornadas corresponden a los principales indicadores:

- Incorporaciones
- Reincorporaciones
- Exámenes presentados
- Exámenes acreditados y
- UCN's

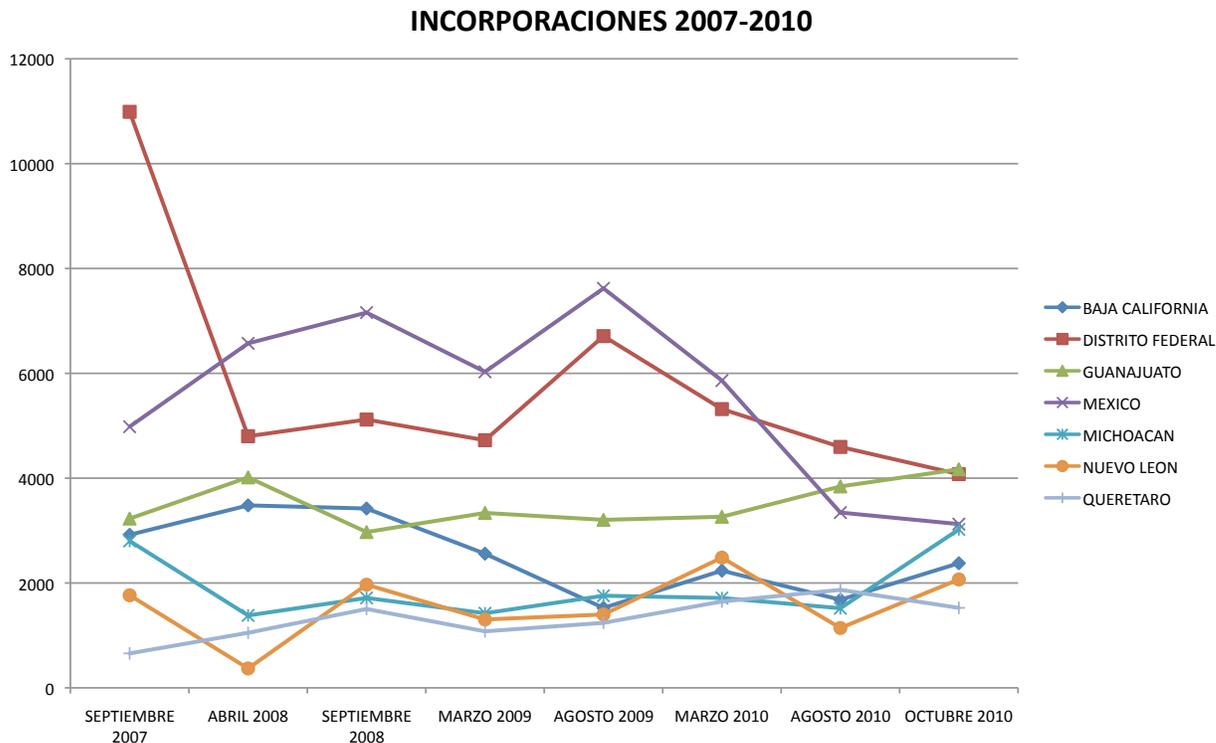
La planeación y realización de las jornadas implica una compleja organización y una importante movilización de capacidades institucionales y apoyos externos (figuras solidarias y organizaciones de la sociedad civil). Así mismo es importante señalar que la realización de estos eventos implica para el Instituto inversiones cuyos beneficios es preciso analizar en el marco de un ejercicio de costo-beneficio.

En las siguientes páginas se presentan los resultados de las Delegaciones Estatales para cada uno de los elementos mencionados.

En la **Ilustración 5** se presentan los resultados de las siete Delegaciones Estatales en cuanto a incorporaciones realizadas en las ocho jornadas realizadas de septiembre de 2007 a octubre de 2010.

Como es de esperarse –dadas sus dimensiones– las Delegaciones Distrito Federal y Estado de México presentan el mayor número de incorporaciones. En el caso del Distrito Federal merece especial atención el hecho de haber iniciado con un registro cercano a 11,000 (once mil) incorporaciones en septiembre de 2007 y a partir de dicha fecha comenzó a registrar una tendencia descendente -considerando cada una de las Jornadas como eventos independientes-. En la última jornada (octubre 2010) el Distrito Federal llegó a un total de 4,077; por debajo de la Delegación Guanajuato que en el mismo evento alcanzó 4,170 incorporaciones.

Ilustración 5. Incorporaciones registradas en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación



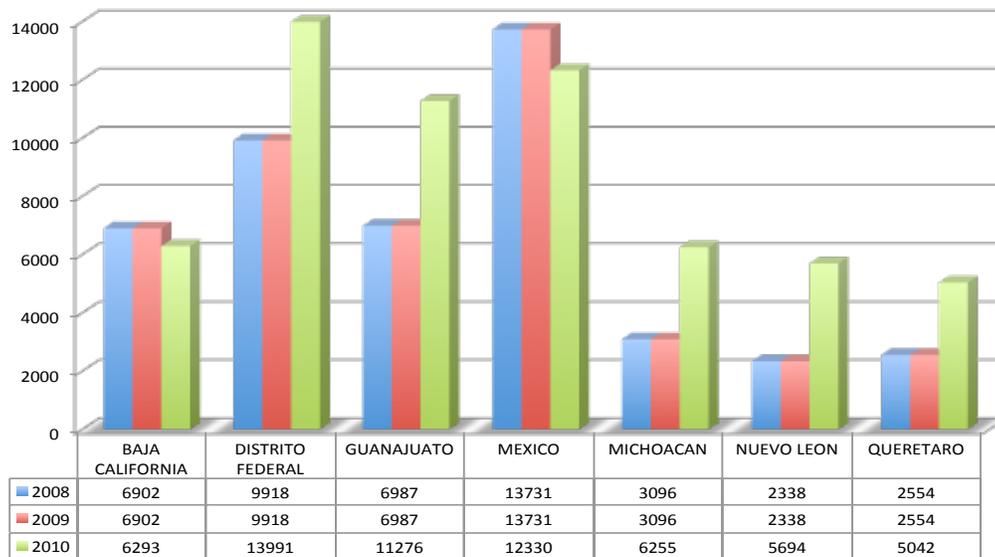
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas. Noviembre de 2010.

El Estado de México por su parte muestra también un descenso al final del ciclo iniciando en la jornada de 2007 con 4,982 y en octubre de 2010 alcanzó 3,124. En este caso hay en el período Abril 2008-Agosto 2009 incrementos significativos en los procesos asociados a las Jornadas llegando en agosto de 2009 a registrar 7,621 incorporaciones.

El resto de las Delegaciones Estatales presentan un comportamiento más regular a lo largo de todo el período. Si bien hay fluctuaciones en distintos momentos del ciclo el comportamiento de este indicador se mantiene constante. A fin de contar con valores comparables para cada uno de los años en la **Ilustración 6** se presenta la suma de las incorporaciones (en Jornadas) de cada uno de los años.

Es importante destacar que en 2010 se realizó una Jornada adicional a las realizadas en años anteriores.

Ilustración 6. Jornadas Nacionales. Incorporaciones Totales por año (2008-2010)



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas. Noviembre de 2010

Vista de esta forma, la interpretación de los resultados anualizados en el rubro de incorporaciones asociadas a Jornadas Nacionales muestran un incremento significativo en 2010 en Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Querétaro mientras que Baja California y el Estado de México presentan resultados inferiores a los de los ciclos anteriores.

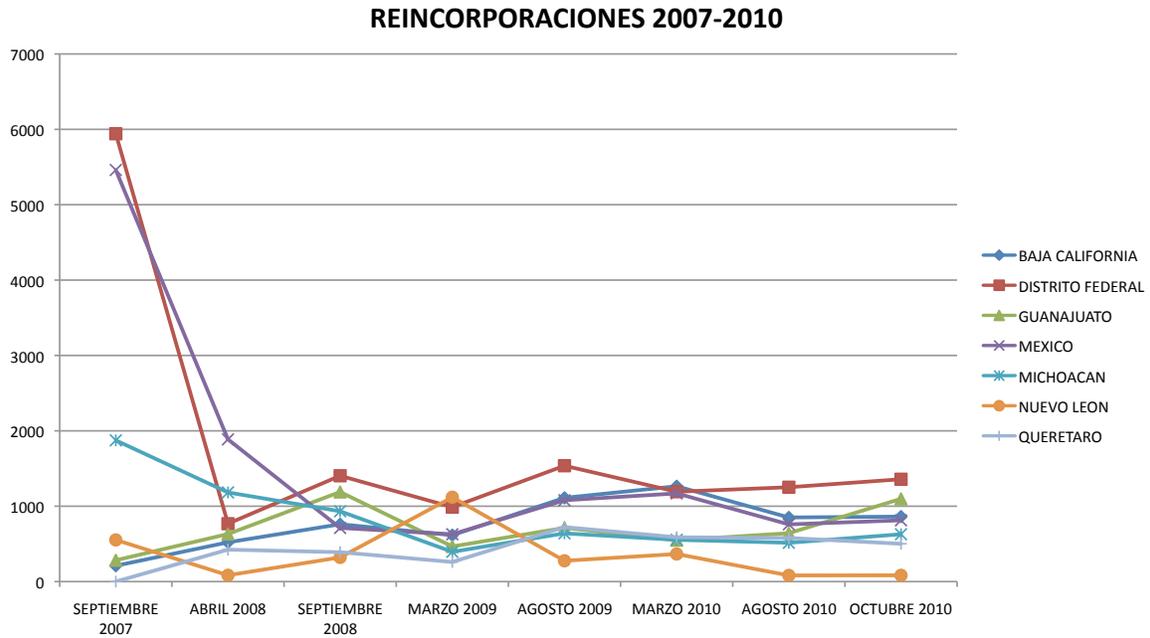
Las nuevas incorporaciones al Instituto constituyen el punto de partida para un proceso que requiere de un esfuerzo institucional e individual importante antes de traducirse en resultados significativos. Otra dimensión importante se refiere a la reincorporación de educandos que, habiendo formado parte del sistema educativo del INEA dejaron de estar activos y en ocasión de las jornadas son integrados de nueva cuenta. Estos casos, si bien menos numerosos, suponen un esfuerzo adicional y en alguna medida implican también inversiones adicionales.

En la **Ilustración 7** se muestran las reincorporaciones registradas en las Delegaciones Estatales en el marco de Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación.

De nueva cuenta destaca la diferencia entre el número de reincorporaciones reportadas en el Distrito Federal y el Estado de México en 2007 respecto a los eventos posteriores.

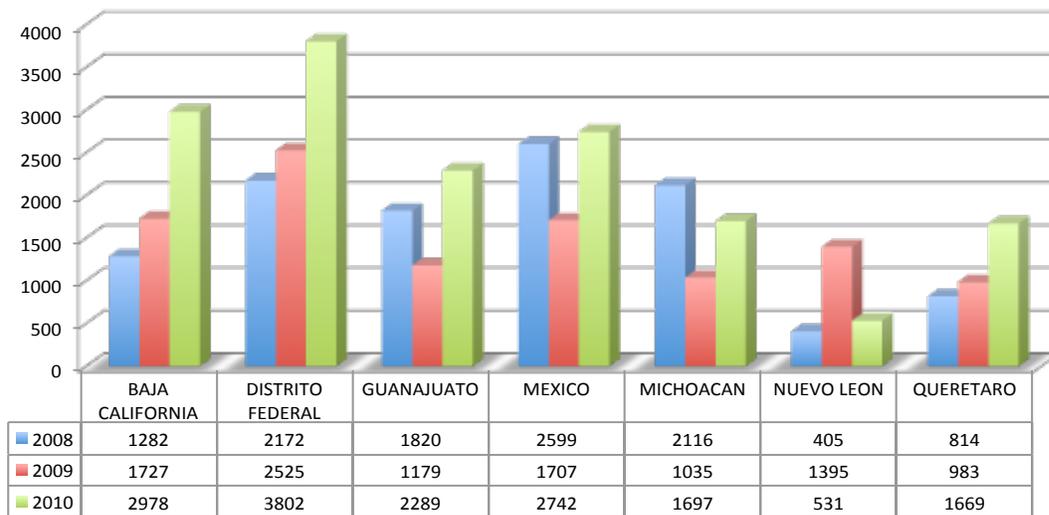
En la **Ilustración 8** se muestran los resultados anuales de incorporaciones en el marco de las Jornadas. Como puede observarse el comportamiento es significativamente distinto del que se presentó en el caso de las incorporaciones.

Ilustración 7. Reincorporaciones registradas en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación.



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas. Noviembre de 2010.

Ilustración 8. Jornadas Nacionales. Reincorporaciones totales por año (2008-2010)



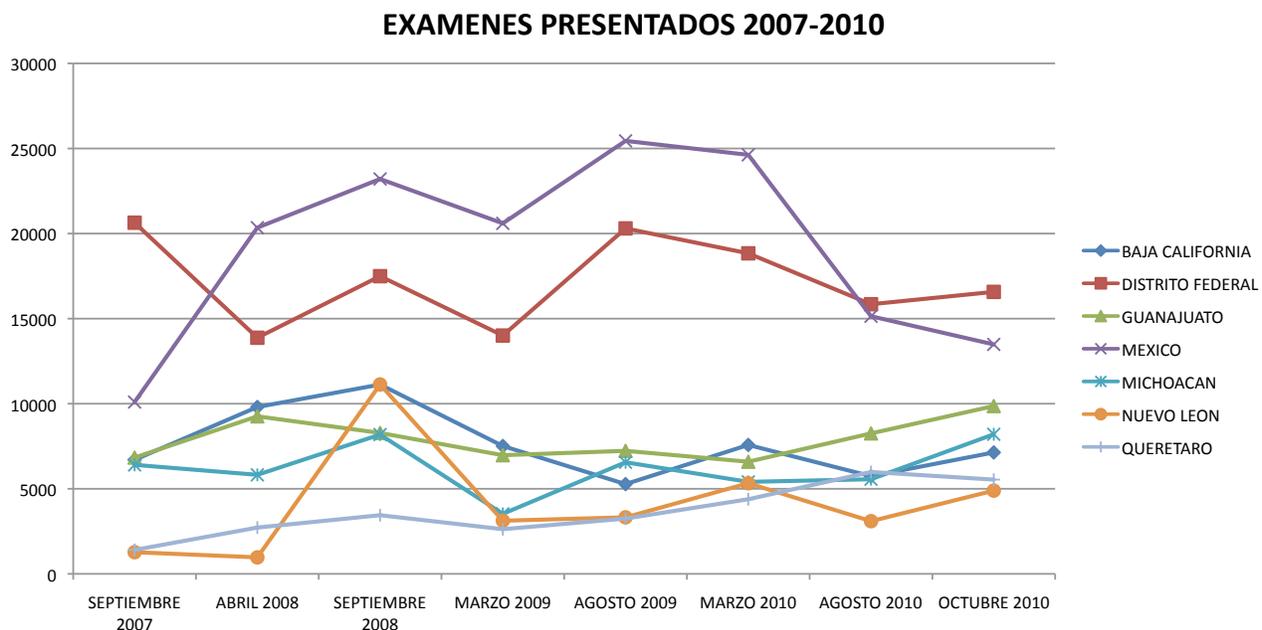
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas. Noviembre de 2010

Con la excepción de Michoacán y Nuevo León, en el resto de las Delegaciones se observa un aumento en las reincorporaciones para 2010. El reto en adelante para estas organizaciones es mejorar los índices de retención para en su momento concretar los resultados esperados en conclusiones de nivel.

Una de las ofertas más atractivas de las Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación es la posibilidad de obtener un reconocimiento oficial del nivel de estudios alcanzado a través de la presentación de exámenes cuyos resultados son evaluados en el propio evento para dar lugar al siguiente indicador, exámenes aprobados.

La **ilustración 9** presenta la información correspondiente a exámenes presentados en cada uno de los eventos. En este caso también se observa una diferencia importante en las Delegaciones Distrito Federal y la Delegación Estado de México.

Ilustración 9. Exámenes presentados en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas. Noviembre de 2010

El **Cuadro 14** presenta el comparativo de exámenes presentados y acreditados por año para cada una de las Delegaciones.

Cuadro 14. Exámenes presentados/acreditados en Jornadas Nacionales. 2008-2010

DELEGACION	2008		2009		2010	
	EXAMENES PRESENTADOS	EXAMENES ACREDITADOS	EXAMENES PRESENTADOS	EXAMENES ACREDITADOS	EXAMENES PRESENTADOS	EXAMENES ACREDITADOS
BAJA CALIFORNIA	20,932	7,638	12,789	3,578	20,452	3,697
DISTRITO FEDERAL	31,372	13,888	34,309	13,318	51,256	13,818
GUANAJUATO	17,540	6,663	14,203	3,711	24,707	5,823
MEXICO	43,551	20,541	46,047	21,654	53,252	15,133
MICHOACAN	14,006	8,746	10,085	4,813	19,171	7,017
NUEVO LEON	12,100	7,690	6,446	1,381	13,315	2,577
QUERETARO	6,169	2,782	5,874	2,280	15,912	5,522

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas. Noviembre de 2010

A partir de los datos anteriores se integra el **Cuadro 15** en el cual se indica el porcentaje de exámenes aprobados respecto al número de exámenes presentados en el año correspondiente, como puede observarse, este indicador ha descendido de forma progresiva en cada uno de los años analizados.

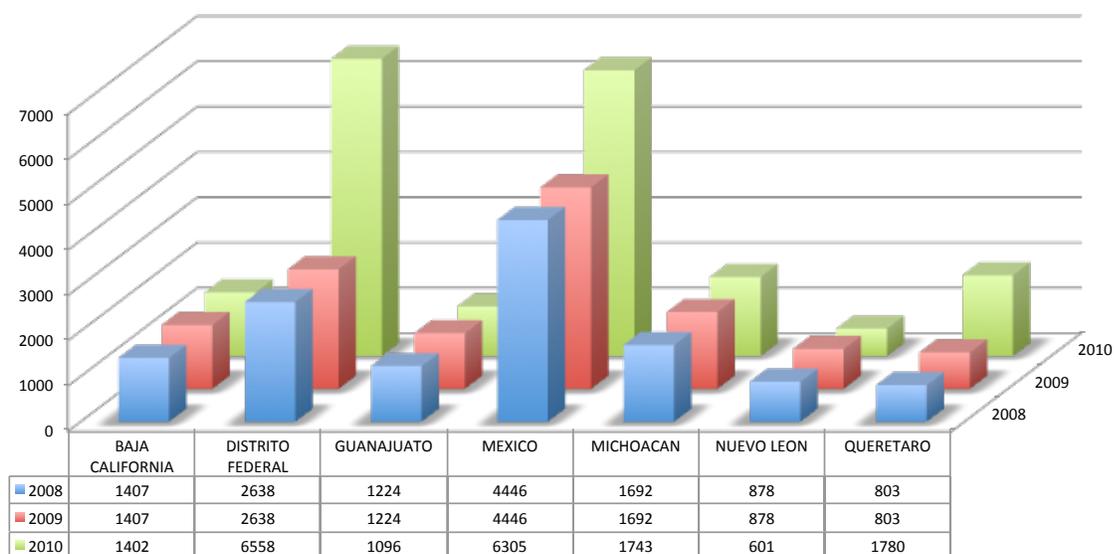
Cuadro 15. Porcentaje de exámenes aprobados por año

	2008	2009	2010
BAJA CALIFORNIA	36.49	27.98	18.08
DISTRITO FEDERAL	44.27	38.82	26.96
GUANAJUATO	37.99	26.13	23.57
MEXICO	47.17	47.03	28.42
MICHOACAN	62.44	47.72	36.60
NUEVO LEON	63.55	21.42	19.35
QUERETARO	45.10	38.82	34.70

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas. Noviembre de 2010

El indicador más representativo del logro de los objetivos institucionales es sin duda la obtención de UCN's, esto es la conclusión de nivel. En el marco de las Jornadas se reportan los resultados que se muestran en la **Ilustración 10**.

Ilustración 10. UCN'S obtenidos en Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación (2008-2010)



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Sistemas.
 Noviembre de 2010

Los datos anualizados referentes al número de UCN'S obtenidos en el marco de Jornadas Nacionales de Incorporación y Acreditación muestran una visión distinta del desempeño de las Delegaciones.

En este último caso destacan los resultados globales de las Delegaciones Distrito Federal y Estado de México.

Las reflexiones anteriores proponen líneas de análisis para la valoración de los diferentes indicadores de desempeño disponibles en los sistemas institucionales. Las posibilidades de análisis son amplias y se requiere la comprensión específica de las condiciones de cada una de las organizaciones a fin de construir una visión integral.

5 Propuesta para la proyección de la estructura orgánica de las Delegaciones del INEA

A partir del análisis realizado se identificaron elementos para la formulación de una propuesta para la proyección de las estructuras de las Delegaciones del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

La propuesta que se describe a continuación considera los principales procesos de estas unidades y en ella se ha buscado reconocer las especificidades de cada una de las organizaciones a fin de ofrecer alternativas viables para la revisión y en su caso adecuación de sus organizaciones. La propuesta aquí formulada constituye una respuesta técnica-administrativa y ha sido desarrollada tomando como referencia el marco normativo aplicable a las organizaciones de la administración pública así como las condiciones y lineamientos específicos que determinan su proyección y condiciones de operación.

Las condiciones específicas para la aplicación del modelo propuesto requerirían la participación activa de los funcionarios responsables y el respaldo y acompañamiento de las áreas centrales a fin de lograr una verdadera articulación entre las Delegaciones y sus interlocutores permanentes en las Direcciones de Área con las cuales interactúan cotidianamente.

Las consideraciones planteadas en las siguientes páginas constituyen una aportación mínima para la integración de un ejercicio de análisis y construcción colectiva que podría realizarse al interior del Instituto.

Como ha sido definido en el marco normativo institucional, las Delegaciones del INEA cuentan con la representación del Instituto y de su Director General en el ámbito estatal.

Las responsabilidades de las Delegaciones incluyen la planeación, organización y administración de los recursos institucionales para la prestación de los servicios de educación de adultos y en general la implantación y operación de los programas, proyectos, modelos y sistemas desarrollados para este propósito.

Para el cumplimiento de lo anterior, cada una de las Delegaciones cuenta con una estructura organizacional definida con el propósito de integrar y articular recursos y capacidades orientándolos al logro del Fin y propósito de la organización.

Los supuestos de partida para la organización propuesta son:

1. Las Delegaciones Estatales del INEA están conformadas como representaciones del Instituto Nacional y de su Director General de quien dependen jerárquicamente.
2. Las políticas, lineamientos y normatividad definidos en la organización central del Instituto constituyen el marco legal para la actuación de sus Delegaciones.
3. Cada una de las Delegaciones es responsable de la operación de los planes y programas en su ámbito de competencia con el compromiso de cumplir la normatividad, asegurar la adecuada

aplicación de los recursos y *desarrollar permanentemente las capacidades de la organización y de su personal.*

4. La delegación en su conjunto es responsable de conocer y comprender las necesidades específicas de la población objetivo de su entidad y tiene entre sus tareas más importantes la determinación de demandas específicas para el desarrollo de respuestas oportunas y pertinentes a las necesidades identificadas.
5. Para la atención de las demandas identificadas, las Delegaciones cuentan con recursos proporcionados por la federación los cuales complementan con apoyos provenientes de la sociedad civil, a través de agentes públicos y privados interesados en el desarrollo de competencias y habilidades en la población joven y adulta de la entidad para impactar en una mejor calidad de vida.
6. El empleo de tecnologías de información y las herramientas asociadas a estas constituye uno de los soportes principales de los procesos a cargo de la delegación, tanto para la gestión interna como para la prestación de los servicios.
7. La relación de las Delegaciones Estatales con la organización central del Instituto se desarrolla a través de una colaboración permanente con flujos de comunicación bidireccionales en el entendido de que se atiende al logro de propósitos compartidos en los cuales la responsabilidad es igualmente compartida.
8. Existe la posibilidad de que las Delegaciones se transformen en el corto plazo en Institutos Estatales; por esa razón, será necesario realizar un esfuerzo sostenido para desarrollar y consolidar las organizaciones existentes (Delegaciones) a fin de permitirles concretar su transformación a partir de un proyecto institucional consistente y técnicamente respaldado.

Como se muestra en las secciones anteriores, las dimensiones y características de las siete Delegaciones son muy distintas y las metas trazadas para cada una de ellas tienen también diferencias significativas. Las siete organizaciones comparten propósitos – cada una en su propio espacio geopolítico- y en lo general cuentan con los mismos recursos técnicos y administrativos para el logro de sus metas.

En términos objetivos las dimensiones del rezago educativo en cada una de las entidades presentan diferencias evidentes. El Estado de México tiene el reto de atender a más de cuatro millones de mexicanos que carecen de educación básica mientras que en el estado de Querétaro la meta es atender a algo más de quinientos mil jóvenes y adultos en condición de rezago. Sin embargo, también es cierto que las condiciones en las entidades son radicalmente distintas, las características étnicas y culturales de la población, la concentración o dispersión de la misma, los flujos migratorios que las afectan, etc.

Como referencia para la propuesta de organización se presenta en el **Cuadro 16** el número de servidores públicos que conforman la plantilla básica de cada una de las Delegaciones.

Cuadro 16. Plantilla de personal de Delegaciones

ENTIDAD	PERSONAL TOTAL ⁵¹
Distrito Federal	570
Estado de México	492
Guanajuato	378
Michoacán	288
Nuevo León	246
Querétaro	239
Baja California	238

Fuente: Elaboración propia con base en información *interna* INEA. Subdirección de Recursos Humanos. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. INEA, 2010.

Los casos de las Delegaciones Distrito Federal y Estado de México son una muestra representativa de las diferentes condiciones de operación que resultan fundamentales para el diseño de una organización. La plantilla de personal del Distrito Federal incluye 570 personas y la del Estado de México 492, es decir 78 personas menos que la primera. Con esta estructura básica el Estado de México tiene el compromiso de atender a un rezago que representa más del doble de lo que corresponde al Distrito Federal, esto es: mientras México tiene el reto de reducir el rezago de un total de 4,185,155 personas el Distrito Federal lo hace para 1,862,043 jóvenes y adultos (esto significa que el D.F. atiende una población equivalente al 40% de la que corresponde al Estado de México).

Para la atención de dicha población, la estructura operativa⁵² del Estado de México incorpora 3,660 asesores y 3,010 círculos de estudios mientras que la del DF está conformada por 1,662 asesores y 1,406 círculos de estudio.

Sumado a lo anterior está la problemática de la distribución geográfica de la población en rezago que en el caso del Estado de México está fraccionada entre el área metropolitana de la ciudad de México -donde se concentra la mayor parte del rezago de la entidad- y las áreas que circundan la sede de la delegación ubicada en la ciudad de Toluca, capital administrativa del estado.

Estas consideraciones ponen de manifiesto diferencias objetivas que determinan las características de las organizaciones responsables de la operación de los programas institucionales. Estas determinaciones, entre otras, hacen necesario proponer dos modelos generales de organización para las Delegaciones. Uno específicamente diseñado para la delegación Estado de México y otro para el resto de las Delegaciones.

⁵¹ Incluye honorarios

⁵² INEA. Modelo de Evaluación Institucional. Enero-Septiembre de 2010. Subdirección de Evaluación Institucional. Noviembre 2010.

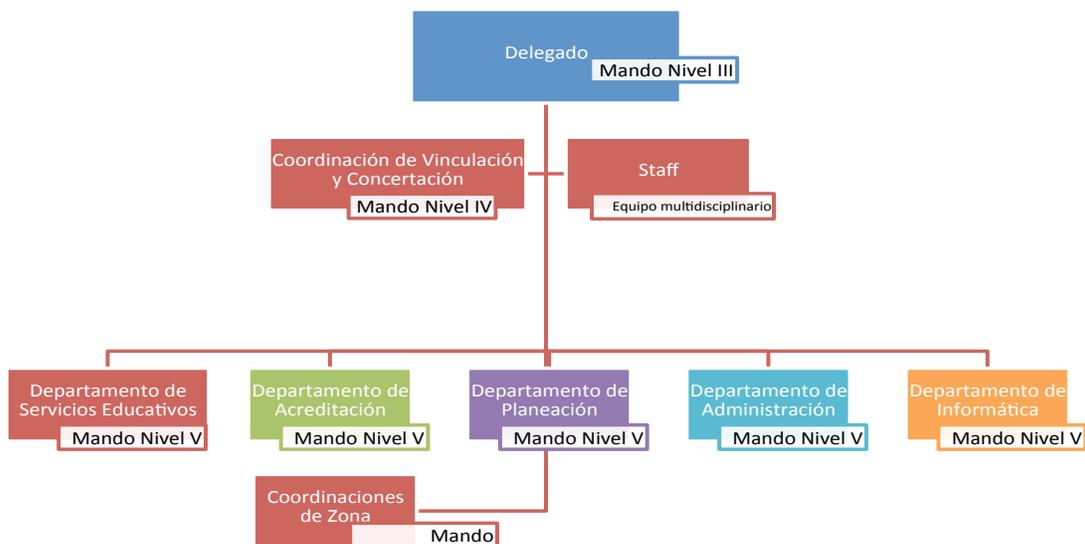
5.1 Estructura básica y atribuciones genéricas. Propuesta de estructura para Delegaciones Estatales

La estructura de organización propuesta para las Delegaciones Estatales considera las siguientes áreas/puestos:

1. Delegado
 - a. Staff de la oficina del delegado en el cual se incluyen las siguientes funciones:
 - b. Secretaria Particular
 - c. Asesoría Jurídica
 - d. Comunicación Social y Difusión
2. Coordinación de Concertación y Vinculación responsable, entre otras de las siguientes líneas de acción:
 - a. Generación y operación de iniciativas de colaboración con organizaciones de los sectores privado y social
 - b. Programa de Plazas Comunitarias
 - c. Proyectos Específicos
3. Departamento de Servicios Educativos
4. Departamento de Acreditación
5. Departamentos de Planeación
6. Departamento de Administración y Finanzas
7. Departamento de Informática
8. Coordinaciones de Zona

El organigrama general propuesto se presenta en la **Ilustración 11**.

Ilustración 11. Organigrama de Delegaciones Estatales del INEA



Fuente: Elaboración propia.

El modelo de organización propuesto tiene las siguientes consideraciones:

La **oficina del delegado** contará con una estructura de apoyo mínima⁵³ y respaldada para la operación de los proyectos de un grupo **staff** que incluirá las siguientes posiciones:

- Una Secretaría Particular conformada por su titular y un apoyo administrativo.
- Un área responsable de asesorar al delegado en asuntos de carácter jurídico la cual contará con el apoyo permanente de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional con la cual mantendrá una relación de comunicación abierta y constante para la oportuna solución de los asuntos a su cargo. Esta área estará conformada por un Asesor Jurídico y un apoyo administrativo.
- Un área de Comunicación Social y Difusión, responsable de la operación de los programas y proyectos en la materia con la orientación y apoyo de la organización central a través del titular de Comunicación Social a nivel Nacional. Esta área tendrá un titular a cargo y un apoyo técnico especializado.

Coordinación de Vinculación y Concertación. Esta coordinación trabajará sobre la base de un modelo de organización matricial involucrada en todos los programas y proyectos institucionales. El propósito central es contar con un grupo de trabajo responsable de la recepción y apropiación de los programas y proyectos emanados de la organización nacional y a cargo de la implementación de los mismos en las Coordinaciones de Zona. El cambio fundamental en esta área es sustituir las funciones de seguimiento y monitoreo por un verdadero acompañamiento de las Coordinaciones de Zona articulando los proyectos específicos a través de la coordinación con todos los departamentos de la delegación. Inicialmente se identifican como líneas de acción de esta coordinación:

- Generación y operación de iniciativas de colaboración con organizaciones de los sectores privado y social
- Programa de Plazas Comunitarias
- Proyectos Específicos

Dependiendo de las dimensiones de cada una de las Delegaciones se determinará la conformación específica de esta área. La estructura mínima podría incluir un titular (Coordinador) y al menos un responsable para cada una de las líneas de acción definidas. Es importante señalar que el Coordinador designado reportará directamente al Delegado con quien mantendrá una relación permanente para su conocimiento de las problemáticas y requerimientos identificados en la operación de los proyectos y la oportuna toma de decisiones para la atención de los mismos.

Respecto a la estructura de las áreas operativas se propone conservar su configuración actual formalizando en su caso esta organización donde no se aplica actualmente. Los departamentos considerados son:

- Departamento de Servicios Educativos.
- Departamento de Acreditación.
- Departamento de Planeación.
- Departamento de Administración y Finanzas.
- Departamento de Informática.

⁵³ Secretaria y Chofer.

Los objetivos de los departamentos en la estructura de las Delegaciones son:

Departamento de Servicios Educativos. Coordinar las actividades técnico-pedagógicas necesarias para la adecuada operación y funcionamiento de los programas, proyectos y servicios educativos de la delegación, así como diseñar contenidos, metodologías educativas y elaborar los materiales didácticos y de apoyo para la operación de los programas del instituto y adecuar los contenidos, métodos y materiales nacionales a las características y necesidades regionales de los grupos de población y de los adultos.

Departamento de Acreditación. Organizar, operar y supervisar los sistemas de registro, acreditación y emisión de certificados que los adultos y jóvenes obtienen a través de los servicios educativos que opera la Delegación.

Departamento de Planeación. Formular planes, programas y estrategias para proporcionar servicios y atención educativa en la entidad así como implantar, supervisar y controlar los sistemas de seguimiento del desempeño institucional, planeación de servicios, evaluación operativa, supervisión y estadística de la Delegación.

Departamento de Administración y Finanzas. Asegurar la oportuna atención de los requerimientos de infraestructura material y humana para la atención de la demanda de servicios; administrar y controlar los recursos humanos, financieros y materiales, así como proporcionar los servicios generales que requiere la Delegación.

Departamento de Informática. Mantener en operación los sistemas de procesamiento de información establecidos en el Instituto, la infraestructura de cómputo, la red estatal de comunicaciones y la red de datos y analizar, diseñar, implantar y proponer sistemas y herramientas que contribuyan a agilizar las tareas administrativas y dar solución a los requerimientos administrativos y operativos de la Delegación, así como capacitar para desarrollar e incrementar la cultura informática.

5.2 Propuesta para la organización de la Delegación Estado de México

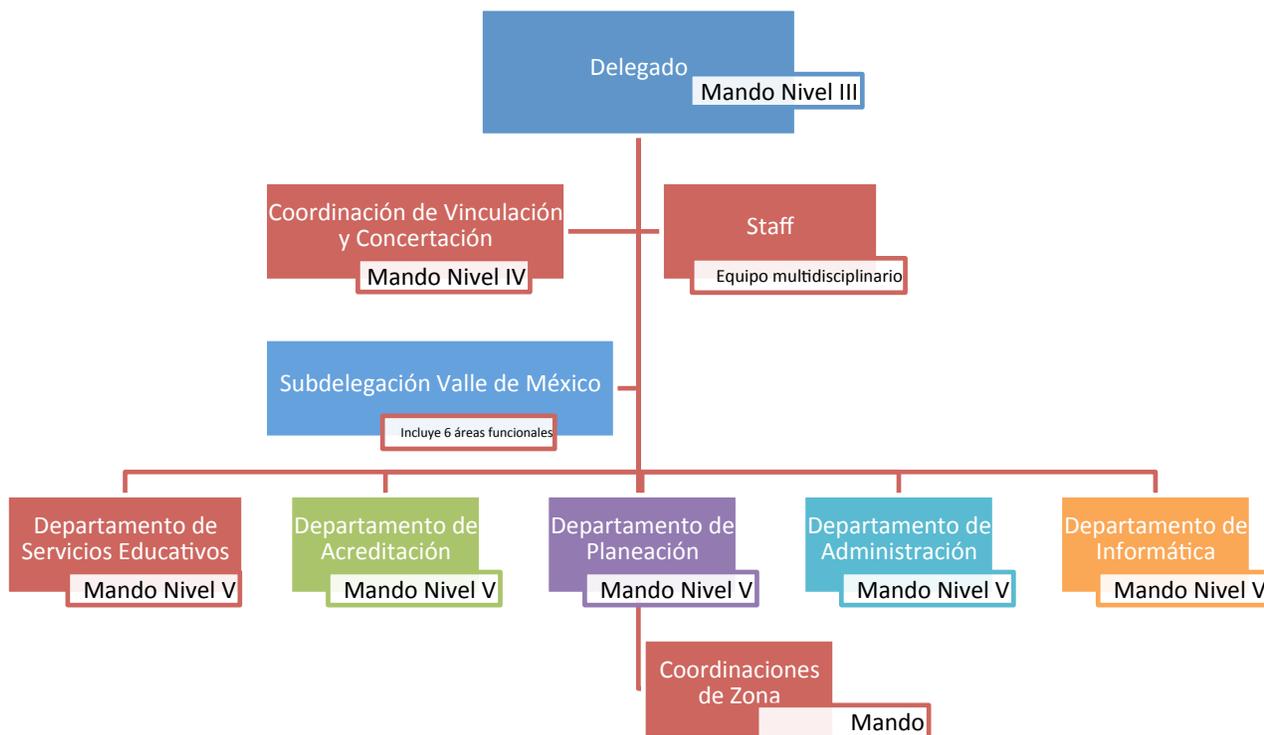
El Estado de México requiere para la atención de sus objetivos y la prestación de los servicios a su población objetivo la conformación de una estructura diferenciada del resto de las Delegaciones.

Las necesidades de la prestación de los servicios de educación de adultos en el Valle de México han determinado la necesidad de establecer una estructura informal que no cuenta con áreas y puestos definidos.

La estructura de la delegación Estado de México que se propone contará con la misma estructura básica que el resto de las organizaciones estatales, integrando como complemento una estructura denominada provisionalmente Subdelegación y en la cual se reproducen algunos de los elementos de la estructura de departamentos propuesta en el primer nivel excluyendo por obvias razones el área de **Staff** presentada para el caso de la oficina del Delegado Estatal.

La estructura de la Delegación Estado de México se presenta en la **Ilustración 12**.

Ilustración 12. Estructura de la Delegación Estado de México



Fuente: Elaboración propia.

Para dicha estructura se consideran las mismas características y responsabilidades que en el resto de las Delegaciones adecuando en el caso de la Subdelegación las dimensiones y funciones específicas de las áreas a las necesidades de la operación.

Es importante señalar que no se propone duplicar la conformación de los departamentos de la delegación sino estructurar equipos de trabajo responsables de los procesos específicos requeridos para la operación de los programas en el Valle de México.

Para lograr efectividad en este modelo será necesario contar con procedimientos, sistemas informáticos y espacios de colaboración permanente con los titulares de cada uno de los departamentos y en lo posible procurar la presencia de los titulares de los mismos en el Valle de México con base en un programa de trabajo y agenda (calendario) acordada anualmente.

Por lo que se refiere a la Coordinación Regional asociada a la Subdelegación Valle de México, esta será también transformada en el sentido de la Coordinación de Concertación y Vinculación con su misma conformación básica. Este modelo sustituye el modelo de subordinación geográfica e implica contar

únicamente con una Coordinación asociada a la Subdelegación la cual será responsable de la atención de todos los programas de la Subdelegación.

Para impulsar los cambios propuestos sería necesario un proceso interno de revisión de la estructura y valorar los impactos posibles de la transformación tomando en cuenta aspectos presupuestales, técnicos y políticos por mencionar los más importantes.

Para asegurar el acompañamiento de los cambios propuestos es preciso contar con la presencia y participación de los Delegados y analizar el detalle de la estructura de puestos y perfiles de las organizaciones involucradas.

Las estrategias específicas deberán ser acordadas y concertadas con el apoyo de las áreas centrales, principalmente las responsables de la coordinación con las organizaciones estatales.

En el caso de las Coordinaciones sería necesario integrar un equipo de trabajo multidisciplinario a fin de definir el detalle de los objetivos y atribuciones de la nueva área y proyectar las acciones de documentación y de capacitación necesarias para operar sobre la base de una organización matricial orientada a resultados.

En el nivel estratégico, es necesario que las Delegaciones Estatales cuenten con Programas y Planes de Desarrollo propios a fin de garantizar una orientación efectiva a la atención de las demandas particulares de los usuarios a los que tiene el compromiso de servir.

Esto implica que las Delegaciones deben contar con personal profesional, capacitado y experimentado y debe existir el compromiso de apropiación de los proyectos impulsados por el INEA central.

Así mismo será necesario contar con las capacidades y la voluntad para generar proyectos propios que podrán articularse, principalmente, a través de redes de colaboración con los sectores privado y social de la propia entidad recuperando los principios de solidaridad social que constituyen uno de los supuestos plasmados en el Decreto de Creación del Instituto.

Para llevar a cabo lo anterior, será necesario trabajar en la integración y el desarrollo de capacidades de los mandos de las organizaciones estatales a fin de fortalecer la articulación interna y abrir espacios de comunicación enraizados en la operación de los servicios y la atención de los usuarios buscando revertir el modelo de dependencia de la organización central (que se reproduce desde el INEA Central hacia las Delegaciones y de estas en su relación con las Coordinaciones de Zona).

El conocimiento profundo de la demanda de los servicios requeridos por la población objetivo (jóvenes y adultos en condición de rezago educativo) debe convertirse progresivamente en el impulso que oriente los trabajos de la organización superando el modelo de “reacción” al impulso y orientación de las diferentes áreas de la organización central.

Lo anterior implica necesariamente una transformación en los mecanismos de comunicación y colaboración con el nivel central donde las Delegaciones y los Institutos deberán contar con una presencia calificada, reconocida y conectora de las necesidades de sus usuarios, de los requerimientos actuales y de los requerimientos para la proyección a futuro.

Los elementos para la transformación de la red del INEA están trazados en la propuesta de actualización del Decreto de Creación. La definición de su objeto, orientación y propósitos y los supuestos de colaboración que perfila este documento, constituyen una base para el desarrollo que se requiere; sin embargo este es sólo el primer paso.

A nivel estructural es necesario avanzar en la definición de las atribuciones que corresponden a las áreas centrales a partir de una clara diferenciación de sus capacidades, resultados y relaciones internas, con el resto de los “nodos” de la red institucional (Institutos y Delegaciones) e incluso con agentes externos a la organización tanto de los sectores privado como social.

De manera general, es necesario alcanzar un equilibrio técnico, profesional y material entre las áreas, que sea el punto de partida para una colaboración en el primer círculo de relaciones institucionales (las áreas centrales) en condiciones equiparables: una verdadera relación entre pares.

Si bien opera una estructura orgánica aparentemente homologa en sus niveles jerárquicos, en los hechos hay relaciones de dependencia y subordinación tácita de unas áreas respecto a otras.

Así mismo, es innegable que los mecanismos de relación con las organizaciones estatales, el volumen de intercambios y los “valores” puestos en juego son muy diferentes en cada una de las áreas.

La posibilidad de alcanzar las metas institucionales y el logro de los objetivos de los Programas Federales a cargo del INEA debe incluir la definición precisa de programas y proyectos en las direcciones que cuentan con el menor número de interlocutores y relaciones y sobre todo con pocas contribuciones de valor – productos y servicios- relevantes y necesarios para otros actores de la red.

Del mismo modo, es necesario redistribuir la gran concentración de recursos, poder y autoridad centralizados a fin de incidir en mejoras en la calidad, eficacia y eficiencia de la gestión institucional.

La red que el INEA requiere para el cumplimiento de sus metas supone una participación comprometida de todos los actores de la red y una contribución equiparable de recursos y capacidades.

Las organizaciones estatales deben dejar de ser receptoras unilaterales de flujos impulsados desde la organización central con base en consideraciones ajenas a los requerimientos de atención de sus demandas concretas.

La red que requiere el Instituto y en particular la operación de los programas federales a su cargo implica el reconocimiento de organizaciones que se consideren *pares* en todos los sentidos dejando atrás los supuestos de una organización jerárquica y dependiente que vienen arrastrándose desde la creación del Instituto en 1981.

Algunas de las tareas identificadas para el desarrollo y consolidación de la red propuesta son:

Para las Direcciones de área de la organización central:

- Revisar y depurar la estructura de Programas y Proyectos en Operación.
- Explotar efectivamente los sistemas de información institucional.
- Compartir información y construir verdaderos espacios de colaboración (redes)
- Documentar programas y proyectos y asegurar su transferencia a las organizaciones estatales.

- Conocer los requerimientos de formación y desarrollo de capacidad de las organizaciones estatales en aspectos técnicos y administrativos necesarios para la operación de programas y modelos nacionales y desarrollar las condiciones para asegurar la oportuna capacitación de los involucrados.

Para las áreas responsables de la relación con los organismos Estatales:

- Contar con un Marco y/o Programa de Desarrollo Estratégico para las Delegaciones e Institutos estatales impulsado y coordinado desde la organización central.
- Asegurar el conocimiento oportuno de los resultados de cada una de las entidades.
- Conocer las organizaciones y los Procesos.
- Cambiar el modelo de seguimiento y monitoreo de las actividades de las organizaciones estatales hacia un esquema de “acompañamiento” permanente sobre la base del conocimiento profundo de los requerimientos actuales y futuros de cada una de las instancias estatales.

Para el área responsable de la planeación y la gestión de los recursos:

- Proponer un diseño organizacional estandarizado y con orientación a resultados.
- Desarrollar los instrumentos técnico-administrativos necesarios para efectuar los cambios organizacionales y su implementación cumpliendo los requisitos normativos.
- Desarrollar y concertar lineamientos y procedimientos aplicables.
- Definir en coordinación con las Direcciones de Área responsables de los procesos sustantivos y operativos los espacios y mecanismos de comunicación para propiciar la consolidación de las Delegaciones e Institutos dentro de marcos de autonomía y responsabilidad en correspondencia con sus atribuciones.

Para el área a cargo de las acciones de vinculación y cooperación institucional:

- Incorporar en sus programas y proyectos líneas de desarrollo que impulsen el conocimiento profundo de las organizaciones estatales, su problemática específica, requerimientos actuales y futuros.
- Hacer realidad la organización virtual del CONEVyT en los programas Estatales.

Para las áreas responsables de los Sistemas informáticos que respaldan los procesos administrativos y académicos:

- Recuperar las experiencias exitosas de los Institutos estatales que han avanzado en la articulación de sus capacidades con organizaciones de la sociedad civil para incidir efectivamente en todas las dimensiones de la vida de la población beneficiaria.
- Impulsar iniciativas para la difusión y aprovechamiento de los sistemas de información existentes conformando un verdadero capital de conocimiento y experiencia institucional útil para la toma de decisiones y la proyección del desarrollo futuro del Instituto y el cumplimiento de sus objetivos.

Consideraciones Finales

Este trabajo presenta una visión general de un tema que es simultáneamente condición determinante de los programas y proyectos institucionales y producto de estos; la estructura organizacional del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos desde su creación en 1981 hasta su reconfiguración a partir de la actualización de su Decreto de Creación publicada finalmente en Agosto de 2012, treinta y un años después.

La ruta para la comprensión y explicación del estado actual de la organización partió del análisis de los antecedentes históricos y sociales de la educación de adultos en nuestro país en el marco de la política educativa nacional, se describen brevemente algunas de las acciones previas a la fundación del INEA a fin de identificar continuidades y discontinuidades que permiten entender al Instituto en su especificidad como instrumento de política pública.

En su origen, el esfuerzo encabezado desde la Secretaría de Educación Pública para atender a la población adulta del país tuvo como eje principal el cumplimiento de compromisos políticos y sociales de un Estado que requería consolidarse y proyectar su desarrollo futuro. Los retos de la construcción de un país democrático, próspero y moderno implicaban contar con una población educada y capaz de integrarse aceleradamente al ritmo del desarrollo mundial.

Los primeros esfuerzos por ofrecer a la población recursos básicos para la alfabetización y posteriormente programas específicos para atender sus requerimientos de educación básica formal, tuvieron como línea principal la generación y producción de modelos, contenidos y materiales, orientados a la población adulta que por razones de orden social no había tenido acceso a la educación.

El eje de las acciones de política emprendidas en los años 20 fue el diseño y producción de materiales y su realización en el terreno de la operación a partir de supuestos que incluían la vocación de servicio público, el compromiso social y la aspiración de contribuir a la construcción de una sociedad basada en la educación y el conocimiento.

Más de un siglo después, dichos supuestos parecen seguir siendo condiciones necesarias para enfrentar el reto de transformar nuestro país.

En los más de 30 años de vida del INEA se han invertido importantes cantidades de recursos públicos federales para el desarrollo de programas y proyectos cuyos productos tangibles son ampliamente conocidos. El eje de las acciones del Instituto, realizadas a través de su organización central ha sido contar con los recursos necesarios para brindar atención educativa a una población que sigue creciendo y cuyas características han cambiado radicalmente en los últimos lustros.

Para cualquier observador externo parece claro que el tema central que orienta el quehacer, la actividad cotidiana del Instituto es LA EDUCACIÓN, sin embargo, la observación de su evolución como organización muestra la concurrencia de otros temas que resultan determinantes para el logro de los propósitos de orden educativo que constituyen el fin último de los programas y proyectos institucionales.

La operación de los programas, proyectos y modelos educativos producidos por el INEA a lo largo de más de seis lustros requiere mucho más que el desarrollo de capacidades para comprender, interpretar y atender los requerimientos educativos de la población de 15 años o más. Contar con recursos educativos

suficientes y adecuados para configurar una oferta pertinente supone además la inversión de recursos y capacidades para hacer llegar los recursos educativos a la población a la cual están destinados.

La estructura orgánica del INEA, como se muestra en este trabajo, ha ido transformándose a fin de enfrentar nuevos retos, sin embargo los cambios en dicha organización han sido el resultado de procesos ajenos a los propósitos sustantivos del quehacer institucional.

El desarrollo de programas, contenidos y materiales educativos ha mantenido un ritmo constante y es posible afirmar que se ha logrado consolidar un capital de conocimiento y experiencia que mantiene al Instituto en una posición de liderazgo en materia de oferta educativa para adultos en el país e incluso se han generado efectos observables en los indicadores de resultados con los cuales se da seguimiento al desempeño institucional.

En comparación, los cambios observables en la organización, han sido más el resultado de decisiones administrativas que de la intención expresa de transformar las estructuras para atender más y mejor los compromisos contraídos con la sociedad en diferentes dimensiones.

La aportación principal de este trabajo es modesta, a partir de la observación de la organización del Instituto se ha buscado comprender la forma en que se interpretan y asumen los compromisos que se perfilan en la Política Educativa los cuales se concretan en Programas, Proyectos, Instrumentos de política, etc.

Observar la “forma” y dimensiones de la organización permite identificar dónde y cómo se distribuyen los recursos para atender a qué objetivos concretos. Dicha organización además, debe ser comprendida en su contexto social; el entorno en el cual el INEA desarrolla su actividad se ha transformado radicalmente, las condiciones de la población han cambiado y las necesidades de desarrollo de capacidades son totalmente distintas a las existentes en el momento de la creación del Instituto.

En los primeros años del Instituto el énfasis estaba en las áreas técnicas responsables del diseño y producción de materiales y estrategias para la atención educativa así como de garantizar credibilidad y legitimidad para un modelo de acreditación y certificación con validez nacional. Los resultados de esta primera organización son visibles hasta hoy. Las Direcciones Académica y de Acreditación son herederas de este esfuerzo continuado.

Progresivamente, las dimensiones y complejidad de las tareas encomendadas al Instituto hicieron necesario el desarrollo de sistemas de apoyo, herramientas y recursos que facilitaran la distribución de los insumos para su operación a través de la figura de las delegaciones estatales; el crecimiento de la demanda de servicios del INEA y la ampliación de la cobertura generaron una organización robusta con líneas de acción que abarcaban temas educativos, estrategias de operación, mecanismos de financiamiento, asistencia jurídica, mercadotecnia, difusión y comunicación social, evaluación y planeación programática presupuestal por mencionar los más importantes.

El inicio del siglo XXI marcó un punto de quiebre para el Instituto; el impulso a la federalización de los servicios de educación de adultos dio como resultado la creación de una serie de organizaciones a nivel estatal con las cuales el INEA comparte objetivos y a las cuales, al día de hoy tiene la obligación de servir.

La creación de Institutos Estatales de Educación para Adultos en 26 entidades federativas implicó cambios importantes en la definición de los objetivos de la estructura organizacional del Instituto y

consecuentemente en sus funciones y actividades cotidianas. Sin embargo, la transformación real de la organización central no ha sido el resultado de una revisión crítica de las implicaciones de este proceso aún en marcha, sino de una serie de procesos administrativos de ajuste, compactación y reducción de las estructuras por razones de orden presupuestal, político, normativo.

En los siguientes puntos se presentan algunas reflexiones generadas como resultado de este trabajo.

1. El INEA ha jugado un papel clave en la aplicación de la política educativa en el país. Su contribución al logro de metas en materia de atención al rezago educativo es innegable.
2. Las aportaciones del Instituto al desarrollo de modelos y materiales orientados de forma explícita a la educación de adultos constituyen una fortaleza reconocida no solo a nivel nacional sino internacional, prueba de ello son los premios otorgados al Instituto y sobre todo el reconocimiento de personas e instituciones activas en el campo de la educación en general y de la educación de adultos en particular.
3. El modelo de organización técnico-administrativa centralizada está agotado, si bien se han realizado transformaciones de forma, el modelo de gestión vigente arrastra una cultura de subordinación respecto a la organización central que se concreta en el ejercicio del presupuesto federal y en la dependencia de un modelo educativo diseñado y gestionado unilateralmente.
4. Lo anterior no está determinado únicamente por la forma de operación de las áreas centrales, es corresponsabilidad de los gobiernos estatales desarrollar las condiciones necesarias para enfrentar el compromiso que se presenta en materia de educación de adultos en cada una de las entidades.
5. La transformación del Instituto perfilada en el rediseño de sus instrumentos normativos establece las condiciones básicas para la transformación, sin embargo es preciso desarrollar una verdadera cultura de cooperación entre pares con los gobiernos estatales.
6. El control de los recursos materiales (material educativo, equipamiento, parque vehicular, etc.) y financieros (pago de gratificaciones, financiamiento de campañas, respaldo para atender contingencias, etc.) limita las posibilidades de operar una verdadera red de cooperación. Parece necesario explorar nuevos mecanismos para la distribución de recursos federales que propicie el compromiso de los gobiernos estatales en el logro de objetivos de interés local y cuyos beneficios deben a su vez, reflejarse en la dimensión estatal.
7. Si bien el tema de la calidad educativa y la transparencia en la aplicación de los recursos es una consideración fundamental en la evaluación de las políticas públicas, es necesario comprender la forma específica de estructuración de las organizaciones puestas al servicio de la educación para adultos y jóvenes en condición de rezago a nivel nacional a fin de contar con instrumentos adecuados para la evaluación de los resultados e impactos en la calidad de vida de la población.
8. En materia de educación, el INEA ha cumplido sus propósitos, sin embargo ha fallado en el propósito de impulsar el desarrollo de capacidades en las organizaciones involucradas a fin de lograr una mayor participación de otros actores sociales. Incluso en el caso de los Institutos Estatales los gobiernos locales siguen teniendo una participación marginal. Esto se debe a una combinación de factores políticos, sociales y culturales.

9. Es necesario además, impulsar decididamente la participación de otros actores de la sociedad civil, el sector privado y social. Los supuestos de solidaridad social y compromiso compartido siguen vigentes. La participación comprometida de los gobiernos estatales y municipales, de empresas privadas, asociaciones y grupos de particulares es una condición indispensable para llegar a la población que aún se encuentra en condición de rezago.
10. Más allá de la discusión de la suficiencia de recursos presupuestales destinados a abatir el rezago educativo está el tema de la generación de alianzas que potencien la aplicación de los recursos existentes y la generación de nuevas fuentes de financiamiento con la participación de actores externos distintos al sector público.
11. Un tema preocupante es la excesiva estructura administrativa y la presencia de un sindicato nacional que ha trastocado propósitos y valores. La forma de operación de los servicios del INEA ha generado una organización administrativa desligada de la prestación del servicio educativo; el personal institucional está dedicado principalmente a tareas administrativas mientras que las funciones sustantivas son atendidas por “figuras solidarias” externas a la organización y en quienes descansa la responsabilidad directa de la atención a la población en condición de rezago.
12. Concretar las transformaciones en la organización a partir del esfuerzo de actualización normativa realizado en 2012 es una oportunidad y una esperanza. Resta desarrollar las acciones necesarias para impulsar la transformación requerida en las delegaciones e institutos sobre la base de una postura de respeto, colaboración y convicción de corresponsabilidad. Los cambios que se requieren implican sustituir una relación de dependencia de la organización central por una en la cual institutos y delegaciones asuman la responsabilidad de la orientación, planeación y operación de los servicios a partir de un conocimiento real de las demandas de su población. Es necesario superar una actitud reactiva respecto a los lineamientos de la organización central por una más propositiva e innovadora.
13. En las áreas centrales será necesario trabajar en el desarrollo de una verdadera vocación de servicio y orientación a fines y valores que trasciendan los espacios de poder y el control administrativo.
14. Una condición necesaria para lograr una verdadera transformación institucional será la consolidación de una organización central (el Instituto Nacional) efectivamente normativa y coordinadora de Programas Nacionales para los cuales será necesario definir resultados y metas concretas. Dos temas centrales en esta transformación son la evaluación de los resultados institucionales y la planeación a nivel nacional con una visión de largo plazo a fin de generar verdaderos impactos en la calidad de vida de la población.
15. La evaluación del desempeño institucional además de la evaluación de indicadores cuantitativos relativos a la atención del rezago educativo deberá incluir mecanismos para la identificación y valoración de la contribución de cada una de las instancias de la organización al logro de dichos propósitos.
16. Una dimensión que requiere atención especial, es el análisis crítico de la estructura de “figuras solidarias” (en realidad dependientes económicamente de los recursos aportados a través de los programas de Atención a la demanda de educación para adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo). El capital político y social que representa una red de “figuras solidarias” responsables de la atención educativa -quienes son a la vez prestadores del servicio y beneficiarios

de los programas institucionales- plantea retos importantes para el desarrollo social y la proyección del esfuerzo federal para cubrir los objetivos de atención educativa que siguen siendo parte de la agenda pendiente de la administración pública respecto a una población que vive al margen del impulso modernizador por debajo de los límites de bienestar a los que aspiramos para nuestro país.

Anexos

Evolución de la Estructura Orgánica de la organización central del INEA (1982-2011)

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS ESTRUCTURA ORGANICA 1982



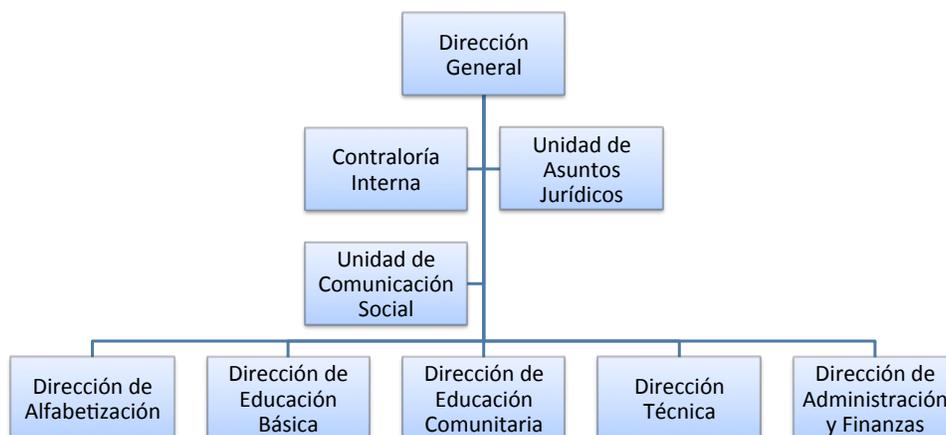
Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS ESTRUCTURA ORGANICA 1984



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS ESTRUCTURA ORGANICA 1985



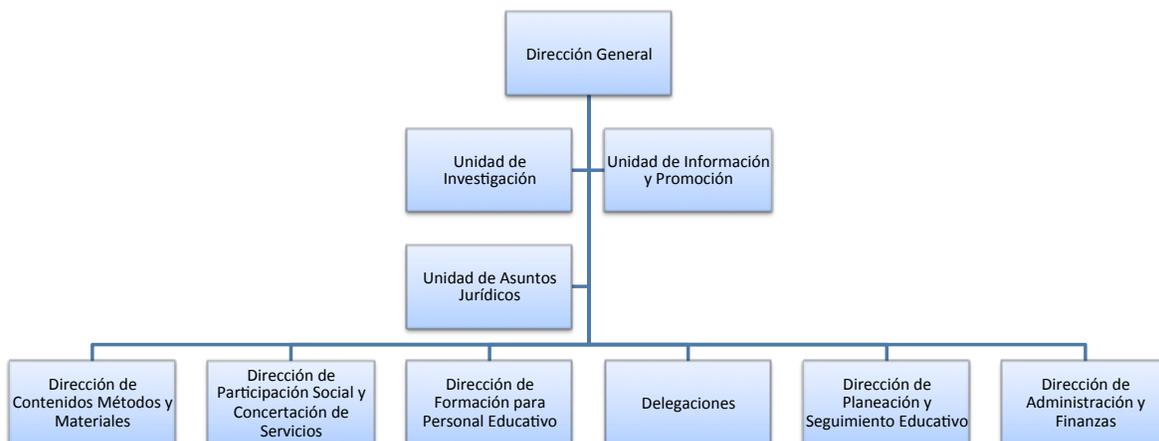
Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS ESTRUCTURA ORGÁNICA 1988



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS ESTRUCTURA ORGÁNICA 1990-1995



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS. ESTRUCTURA ORGANICA OPERADA EN EL PERIODO 1997-2003.



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

**INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.
ESTRUCTURA ORGANICA REGISTRADA 2009**



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos* INEA. Subdirección de Recursos Humanos, Dirección de Planeación, Administración y Evaluación. Documentos para el Registro de Estructuras, 2009.

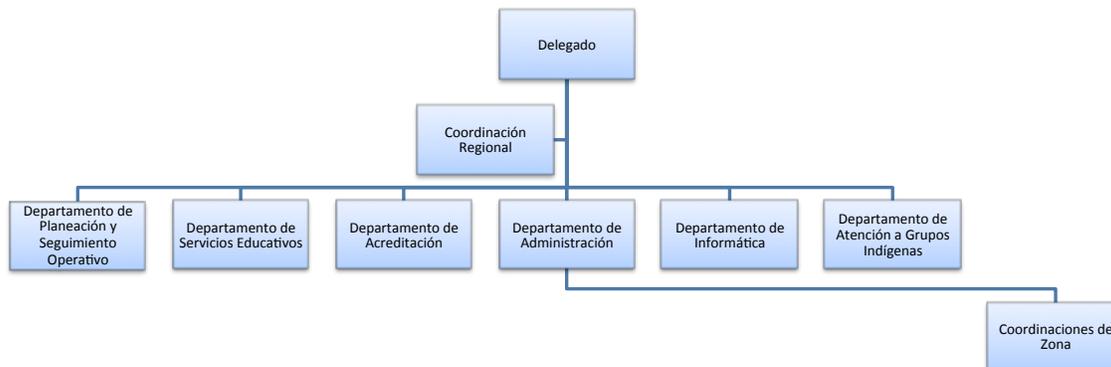
**INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.
ESTRUCTURA ORGANICA 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos* INEA. Subdirección de Recursos Humanos, Dirección de Planeación, Administración y Evaluación. Propuesta para la Actualización de la Organización. Documento de Trabajo.

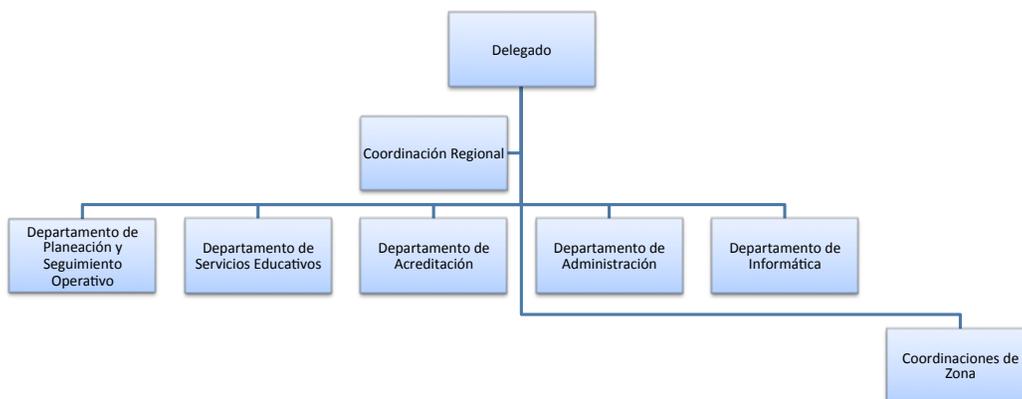
Evolución de la Estructura Orgánica de las Delegaciones Estatales (1997-2003)

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS. ESTRUCTURA ORGANICA DE LAS DELEGACIONES ESTATALES. MODELO 1. (Dictaminada por SHCP y SECODAM, Abril 1997)



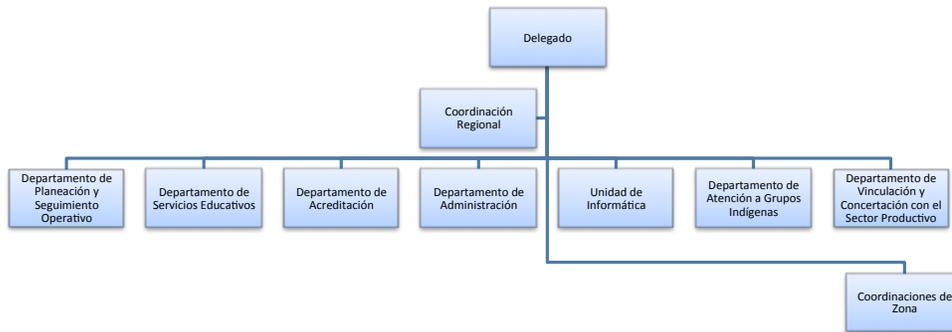
Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos* INEA. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS. ESTRUCTURA ORGANICA DE LAS DELEGACIONES ESTATALES. MODELO 2. (Dictaminada por SHCP y SECODAM, Abril 1997)



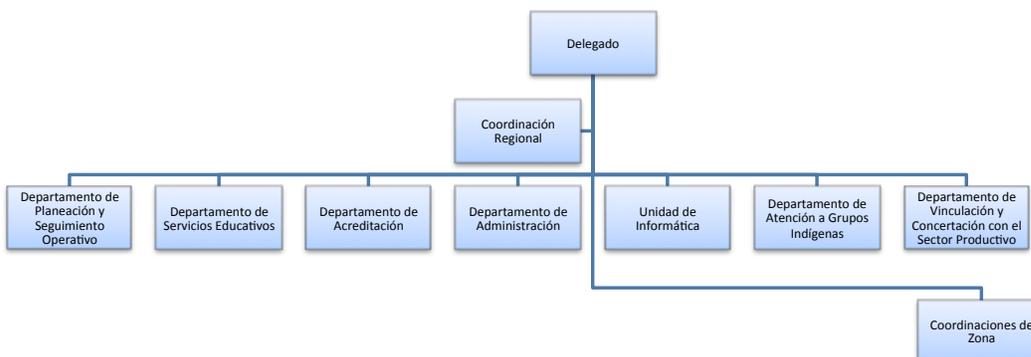
Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos* INEA. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

**INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.
ESTRUCTURA ORGANICA DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO.
(Dictaminada por SHCP y SECODAM, Abril 1997)**



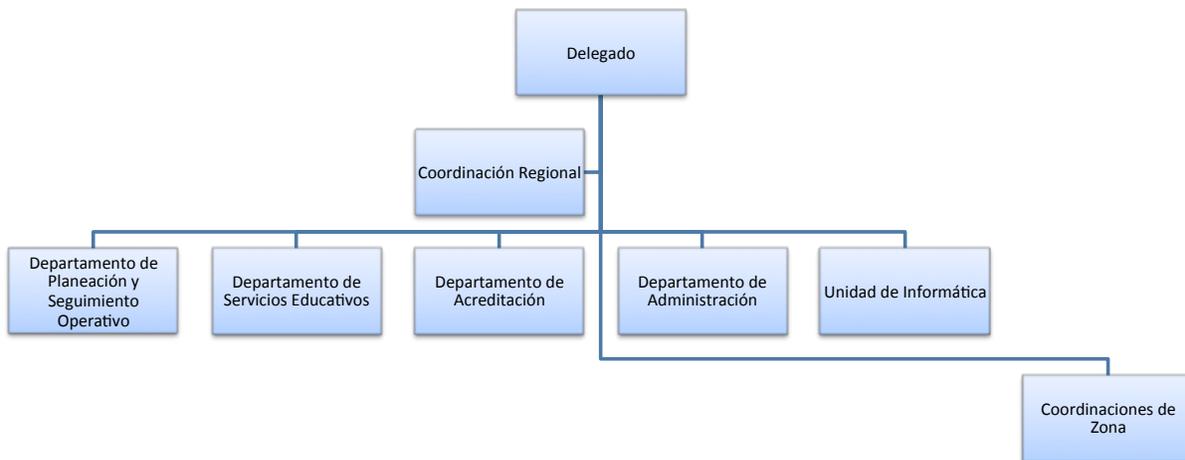
Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos* INEA. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

**INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.
ESTRUCTURA ORGANICA DELEGACIÓN DISTRITO FEDERAL.
(Dictaminada por SHCP y SECODAM, Abril 1997)**



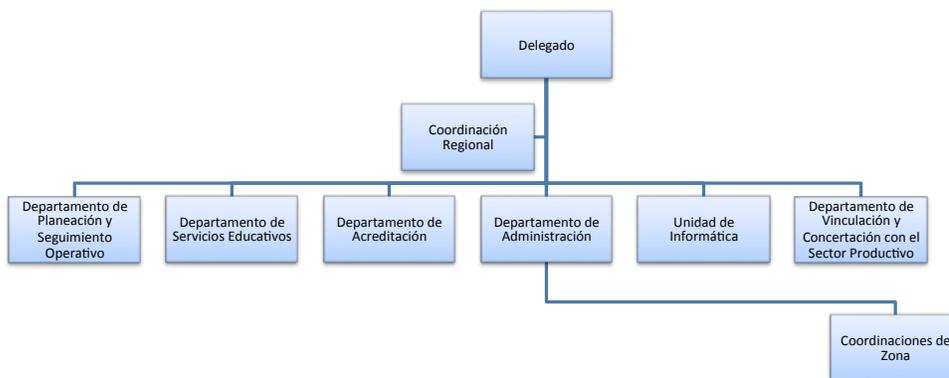
Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos* INEA. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

**INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.
ESTRUCTURA ORGANICA DELEGACIÓN NUEVO LEÓN.
OPERADA EN EL PERIODO 1995-2003.**



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Dirección de Administración y Finanzas. Expediente Registro de Estructuras, 2002.

**INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS.
ESTRUCTURA ORGANICA DELEGACIÓN DISTRITO FEDERAL.
OPERADA EN EL PERIODO 1995-2003.**



Fuente: Elaboración propia con base en documentos *internos INEA*. Subdirección de Recursos Humanos. Dirección de Planeación, Administración y Evaluación. INEA.

Bibliografía

1. CERI, O. (2008). *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo. Reporte de los Investigadores Sobre México*.
2. Cornejo López, R. A. (Febrero de 2003). Evaluación de la efectividad de la descentralización del sector educativo en México, el caso INEA. 242 p. México, Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración.
3. Loyo, E. (1985). La urgencia de nuevos caminos 1964-1970. En S. d. México/SEP-INEA, *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México* (Vol. III, págs. 579-610). México, Distrito Federal, México: SEP-INEA.
4. Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México, 1889-1994* (2a. edición ed.). México, Distrito Federal, México: SEP/COLMEX/CIDE.
5. García Arista, E. (1996). Panorama general de la acción educativa del INEA. En SEP-INEA, *Educación de Adultos, XV años y más* (págs. 19-40). México, Distrito Federal, México: INEA.
6. Hanneman, R. A. (s.f.). Introducción a los métodos del análisis de redes sociales. *Revista Redes*.
7. Hernández Zamora, G. (s.f.). Reformas educativas recientes y nueva Ley de Educación. La modernización educativa de México. *Educación de Adultos*, 19-25.
8. INEA. (23 de Agosto de 2012). Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, del 31 de Agosto de 1981. *Diario Oficial de la Federación*, 39-44. México, D.F., México.
9. INEA. (26 de Noviembre de 2012). Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. *Diario Oficial de la Federación*. México, D.F., México.
10. INEA. (1998). Federalización del INEA. Un sistema educativo para adultos ordenado y confiable. 32 p. México, Distrito Federal, México: INEA, Subdirección de Difusión.
11. INEA. (s.f.). *Normateca Interna. INEA*. (INEA) Recuperado el 28 de Diciembre de 2010, de Sitio WEB del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos: www.inea.gob.mx/images/documentos/normateca_interna/normativa_areas/delegaciones
12. INEA. (30 de Diciembre de 2008). Reglas de Operación, Programa de Atención a la Demanda. *Diario Oficial de la Federación*.

13. INEA. (24 de Diciembre de 2009). Reglas de Operación de los Programas de Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo. *Diario Oficial de la Federación* .
14. INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Subdirección de Evaluación Institucional. (2008). *Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2008*. Anual, INEA.
15. INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Subdirección de Evaluación Institucional. (2009). *Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2009*. Anual, INEA., México, D.F.
16. INEA. Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión. Subdirección de Evaluación Institucional. (2010). *Modelo de Evaluación Institucional. Informe Ejecutivo. Enero-Diciembre 2010*. Anual, INEA., México, D.F.
17. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. (1996). *Educación de Adultos, XV años y más...* México, Distrito Federal, México: INEA. Jefatura de Producción Editorial.
18. Martínez Rizo, F. (Septiembre-Diciembre de 2001). Las Políticas Educativas Mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación* .
19. Molina, J. L. (s.f.). *El organigrama informal en las organizaciones. Una aproximación desde el análisis de redes sociales*.
20. Núñez Barbosa, M. (2006). *El rezago educativo en México. ANálisis y propuesta de rediseño organizacional*. Pátzcuaro, Michoacán, México: CREFAL.
21. Pardo, M. d. (1999). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, Distrito Federal, México: El Colegio de México.
22. Romo de la Rosa, Á. (s.f.). *Anuies*. Recuperado el 2011, de <http://anuies.mx/media/docs>
23. Schmelkes, S. K. (1996). *Educación de Adultos: Estado del Arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México*. México, Distrito Federal, México: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
24. Secretaría de Educación Pública. (31 de Agosto de 1981). Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. *Diario Oficial de la Federación* . México, Distrito Federal, México.
25. Sulbrandt, J. L. (Octubre de 2001). Redes interorganizacionales en la Administración Pública. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 . Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

26. Torres Septién, V. (1985). En busca de la Modernidad 1940-1960. En S. d. SEP-INEA, *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México* (Vol. III, págs. 469-546). México, Distrito Federal, MEXICO: SEP-INEA.
27. Torres Septién, V. (1985). Reforma y Práctica 1970-1980. En S. d. México/SEP-INEA, *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos* (Vol. III, págs. 611-684). México, Distrito Federal, México: SEP-INEA.
28. Ulloa, M. L. (1998). La Educación de Adultos. En Latapí, P. *Un Siglo de Educación en México*. (Vol. II, págs. 59-73). México, Distrito Federal, México.

Páginas Web INEA.

1. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. <http://www.inea.gob.mx>
2. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Delegación Baja California. <http://bajacalifornia.inea.gob.mx>
3. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Delegación Distrito Federal. <http://df.inea.gob.mx>
4. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Delegación Estado de México. <http://edomex.inea.gob.mx>
5. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Delegación Guanajuato. <http://guanajuato.inea.gob.mx/index.php>
6. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Delegación Michoacán. <http://michoacan.inea.gob.mx>
7. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Delegación Nuevo León. <http://nuevoleon.inea.gob.mx>
8. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Delegación Querétaro. <http://queretaro.inea.gob.mx>