

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Análisis de la política de secundaria para adultos.
El caso del INEA y su relación con la disminución de la desigualdad
social**

TRABAJO RECEPCIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

Presenta

PALOMA CECILIA ROJAS CHAVEZ

Directora

Mtra. Laura Evelia Anguiano Flores

Ciudad de México, septiembre del 2020

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.-La desigualdad social	1
1.1.-Definición y concepto	2
1.2.-Factores que generan desigualdad social	8
1.3.-Cómo se mide la desigualdad social	16
1.4.-Desigualdad social en México	22
CAPÍTULO II.-Las políticas públicas	30
2.1.-Orígenes y Conceptos	30
2.2.-Ciclo de las políticas públicas	37
2.3.-Implementación y evaluación	43
2.4.-Políticas sociales para disminuir la desigualdad social en México.....	52
CAPÍTULO III.-Las políticas de secundaria para adultos en México	62
3.1.-Las políticas de educación para adultos en Latinoamérica	63
3.2.-Las políticas de educación para adultos en México	67
3.3. Las políticas de educación secundaria para adultos en México	69
3.4. Las políticas de la secundaria para adultos del INEA.....	76
3 5.-Las políticas de educación para adultos en el Estado de México	78
3.6.-La implementación de la política de secundaria para adultos.....	82
CAPÍTULO IV.-Estudio de caso	91
4.1.-Análisis de los resultados	94
Conclusiones generales	105
Sugerencias y recomendaciones	112
Referencias bibliográficas	117
Anexos.....	122

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más agudos de la sociedad mexicana es el rezago educativo, entendido este como el grupo de personas de 15 años o más edad que no saben leer ni escribir y que no han iniciado su primaria o secundaria y no están siendo atendidos por el sistema escolarizado. Existen diversas condiciones que se pueden sumar a que este rezago educativo persista, tales como la ineficiencia del sistema educativo formal y las condiciones de pobreza en que se encuentra nuestra población, por mencionar algunas. (Ramírez, 2010). Por esto es importante conocer ¿Cómo funciona el sistema educativo para adultos en México?

Los datos oficiales hacen referencia a que 4,749,057 millones de mexicanos son analfabetas; 9,468,441 millones no cuentan con la primaria terminada y 16,113,744 millones de mexicanos no han concluido la secundaria. Estas cifras suman 30, 331,242 millones de mexicanos que se encontraban en esta condición en el año 2015 (INEGI, 2015). Debido a que el número de habitantes en México que se encuentran en rezago educativo sigue siendo importante es necesario conocer y evaluar si es que la educación para adultos ha cumplido su objetivo principal.

En el año 1984 la política educativa del gobierno mexicano crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) con el fin de posibilitar que las personas adultas rezagadas educativamente realicen sus estudios básicos. Por esto resulta importante conocer ¿Qué logros y alcances ha tenido el INEA realmente? ¿Cuáles son sus limitaciones o desventajas? Esta es una institución que promueve los medios necesarios para que los jóvenes mayores de quince años y los adultos de cualquier edad que no tuvieron la posibilidad de estudiar desarrollen las competencias básicas de lectura y escritura o concluyan su educación básica (primaria y secundaria) y obtengan el certificado correspondiente.

Para cumplir con los planes y programas educativos del nivel básico el INEA ha implementado, ampliado y mejorado la atención educativa por medio del Modelo de Educación, Vida y Trabajo (MEVYT). ¿en qué consiste este modelo? ¿cuáles son sus principios y fundamentos? ¿qué efectos ha tenido en la población demandante de educación? ¿es el mejor Modelo posible o convendrían otras estrategias?

Este Modelo tiene como propósito ofrecer opciones educativas vinculadas a las necesidades e intereses de las personas jóvenes y personas adultas, orientadas a desarrollar sus competencias para desenvolverse en mejores condiciones en su vida personal, familiar, laboral y social (SEP, 2017). Pero, esta política ¿logra realmente cumplir con esos propósitos? ¿el instituto consigue a través de sus estrategias formar capital humano en las comunidades donde se encuentra operando? ¿los educandos se aplican lo aprendido en su vida cotidiana?

Dentro del problema de investigación entendemos la importancia que tiene la educación secundaria para disminuir la desigualdad social. La educación es necesaria en todos los sentidos. Para alcanza mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico mediante la formación de capital humano; para nivelar las desigualdades económicas y sociales; para propiciar la movilidad social de las personas; para acceder a mejores niveles de empleo; para ampliar las oportunidades de los jóvenes, entre otras (Narro, 2012).

Pero, ¿cómo impacta el acceso a la educación en el progreso de las personas?, ¿cómo contribuye la educación a mejorar los niveles de bienestar social y económico? Pues si consideremos que el acceso a un empleo formal permitirá el acceso a otra clase de servicios básico que mejoraran la vida del individuo y su familia como la seguridad social, fondo para el retiro y prestaciones de ley, etc. Pero en muchas ocasiones el acceso a estos trabajos está condicionado a un sector de la población que haya concluido por lo menos la educación secundaria.

Una vez conocida la problemática de la educación para adultos impartida por el INEA, estas son algunas de las justificaciones que se encontró para la realización de esta investigación:

- Existen diversos estudios sobre la relación educación-desigualdad en el campo de la educación para adultos, aunque la mayoría de ellos se han centrado en el estudio del problema del analfabetismo dejando de lado las demás áreas de la educación básica como lo son la educación secundaria; por ello creo que es importante ampliar este campo de estudio ya que actualmente en nuestro país existen miles de personas inmersas en la pobreza y desigualdad social, además de las que se suman cada año.
- La importancia de este estudio de caso radica en la posibilidad que se tiene para aproximarse a dinámicas generales del INEA en todo el país; debido a la homogeneidad operativa con la que operan los círculos de estudio.
- Desde una visión personal considero que existen diversas fallas y problemas en la aplicación del modelo que hacen que este no proporcione a los usuarios educación de calidad, y en algunos momentos se trabaje sólo para metas administrativas dejando de lado la calidad con el que este programa debería operar. Por ello, se suma, la importancia de un análisis y una evaluación que permita descubrir fortalezas y debilidades de esta política pública.

La hipótesis que orienta este trabajo plantea que “La política educativa de secundaria para adultos al proporcionar servicios educativos de calidad, pertinentes y adecuados permiten disminuir la desigualdad social y superar el rezago educativo de los educandos a través de la certificación de saberes previamente adquiridos”.

Así mismo, al finalizar este trabajo recepcional se buscará contestar a la pregunta ¿Cómo contribuye la política educativa de la secundaria para adultos a disminuir la desigualdad social y a facilitar la incorporación a la vida productiva de los educandos?

El objetivo general es “analizar la forma en que la política educativa de atención a los adultos en el nivel de secundaria, contribuye a disminuir la desigualdad social por medio de la certificación de saberes previamente adquiridos”. Para ello, los objetivos fundamentales que se pretenden alcanzar son:

- Definir qué se entiende por desigualdad social e identificar cuáles son los factores que la generan, como se mide esta y cuál es la situación actual de México en este tema.
- Describir el enfoque de las políticas públicas, analizando su origen, evolución, fases, implementación y evaluación de estas. Así como conocer que políticas públicas se han implementado en México para disminuir la desigualdad social.
- Revisar la evolución, el origen y los fundamentos de las políticas educativas dirigidas a la atención de los adultos en el nivel de secundaria en la historia. Describir el desarrollo histórico, el diseño y la implementación de las políticas educativas de atención a los adultos en el nivel básico, y en especial en el nivel de secundaria, aplicadas en México.

Para nuestro estudio de caso ocupe un enfoque cualitativo de investigación. Se recopiló y se obtuvo datos e información sin medición numérica. El diseño de la investigación será abierto, flexible, construido durante el trabajo de campo o realización del estudio. Se realizaron una serie de entrevistas para obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos).

Se entrevistó a 20 educandos que estaban en la última etapa de educación secundaria y a individuos que ya concluyeron sus estudios en dichos puntos de encuentro y cuenten con certificado de estudios, estos estuvieron en un rango de edad entre los 18 y 39 años que dieron su punto de vista desde su experiencia personal sobre la importancia que tiene el contar con un certificado de secundaria. Y como es que este ha mejorado o no sus oportunidades para integrarse al mundo laboral. Así también, se buscó conocer que papel tuvo el INEA en su formación académica y de capital humano.

Con la finalidad de guiar al lector expongo una breve reseña de los temas que abordé dentro de cada capítulo de esta investigación: En el primer capítulo se expone una definición sobre ¿Qué es la desigualdad social? Una definición que no solo está relacionada a la distribución de riqueza, ya que como se sabe esta es multifactorial. Así también se hace una breve descripción sobre los factores que generan desigualdad como la alimentación, salud, vivienda, educación y el acceso a servicios básicos. (redactado en presente).

En el segundo capítulo se hace una breve descripción sobre lo que son las políticas públicas. Algunos de los autores que se enuncian para tratar de definir que es una política pública son Lasswell, Yehezkel Dror, Herbert Simon, Charles Lindblom y corrientes de investigación como el neoconductivismo. Además, se utilizarán las definiciones de Merino, Roth y Parsons para formular el ciclo de las políticas públicas y se realizará una contrastación entre autores.

El tercer capítulo se hace un breve recorrido por la historia de la política de educación secundaria para adultos. Se describe su evolución en México, cuando en un inicio con la fundación de las escuelas rudimentarias y los programas de alfabetización se buscaba ampliar la oferta educativa. Así como la implementación de las secundarias para adultos, las telesecundarias y los diferentes subsistemas estatales de educación para adultos, hasta concluir con la fundación del

INEA en 1982. Se aborda la fundación del INEA, como opera, como está organizado y cómo opera en el Estado de México; así también se dará una explicación sobre las tareas principales de los asesores, así como, que significa el MEVyT.

Finalmente, en el cuarto capítulo se aborda el estudio de caso. Para este se realizó una breve descripción sobre la zona geográfica en donde se realizó, así como, aspectos socioeconómicos de esta y el punto de encuentro sé que estudio. Así mismo, se abordará como es que se realizaron las entrevistas y cuáles fueron los resultados obtenidos de estas. Para poder realizar una serie de recomendaciones y sugerencias que permitirán contribuir a la mejora de la política de educación secundaria para adultos en el INEA. Para terminar este trabajo recepcional se presentan conclusiones generales sobre esta investigación.

CAPÍTULO I

La desigualdad social

La desigualdad social que históricamente ha marcado a la región latinoamericana es producto de múltiples factores sociales, económicos y culturales. Uno de estos es la pobreza causada por la mala distribución de la riqueza y las pocas e ineficientes políticas públicas de los gobiernos de la región para el abatimiento de la misma.

La falta de políticas públicas adecuadas es una de las principales causas de las múltiples desigualdades sociales que se reflejan en el inadecuado acceso a los servicios de salud, vivienda, trabajo y educación.

Por ello es importante reconocer el concepto y la definición de la desigualdad para su análisis identificando cuáles factores generan desigualdad social, cómo se mide esta y cuál es su situación en el panorama actual de México. Con ello se reitera que el estudio de la desigualdad social resulta importante ya que tiene efectos políticos, sociales y económicos dentro de las naciones y regiones donde es más profunda.

Primero porque los altos niveles de desigualdad pueden reducir la formación del capital humano además de perjudicar el crecimiento económico en general. Estos dos factores producirán una baja movilidad social, lo que ocasionará que los ciudadanos permanezcan en la misma posición social durante mucho tiempo y ésta a su vez sea heredada a sus descendientes perpetuando dicha condición de inequidad.

En este sentido México ha sido uno de los primeros países en América Latina en desarrollar un régimen de bienestar enfocado en la formación de capital humano; es decir, individuos con las capacidades y destrezas necesarias para incorporarse al sector productivo.

Para lograr lo anterior es necesario promover la educación básica, reformándola, e incentivar a las familias para que sus hijos terminen por lo menos la educación secundaria (Cortez, F, y Oliveira, O,2010).

De ahí que, es necesario un reajuste en las políticas públicas ya que estas deben estar no solo enfocadas en reducir la pobreza, sino también en proporcionar condiciones materiales y sociales para que los grupos menos favorecidos no sean excluidos de los beneficios que trae consigo el desarrollo económico de una nación. Por eso se requiere de políticas públicas focalizadas, oportunas y pertinentes para disminuir los múltiples factores generadores de desigualdad social, entre las cuales una central y principal es la política educativa, tanto para niños como para adolescentes y adultos.

1.1.-Definición y concepto

No existe un concepto aceptado por todos que describa de manera amplia lo que significa la desigualdad social ya que durante mucho tiempo estuvo relacionada de manera casi única con la disparidad de riqueza entre individuos. Es decir, se considera que los individuos se encuentran en desigualdad social cuando carecen de los recursos económicos mínimos para satisfacer necesidades básicas tales como son la alimentación, salud, vivienda y educación.

Al mismo tiempo la desigualdad económica genera un sin número de nuevas desigualdades que llegan a coexistir entre ellas, todas provocando disparidades sociales que aun con el crecimiento económico constante de la región siguen siendo constantes y persistentes.

En general la desigualdad social consiste en la distribución dispereja de atributos entre un conjunto de unidades sociales iguales tales como individuos, categorías, grupos o regiones, y es una distribución desigual entre bienes y servicios. Entre los bienes se encuentran la riqueza, el ingreso, la explotación de la tierra, la posesión de herramientas, entre muchos otros; y entre los servicios se encuentra el acceso a la salud, educación, seguridad pública, entre otros. (Tilly,2000:38).

A continuación, se abordará de forma general el significado de la igualdad y los diferentes conceptos que se encuentran relacionados con esta, como la multidimensionalidad y la justicia, etc. Se revisará las aportaciones de Amartya Sen (1995) a este tema y se compara con autores como Tilly (2000) que da una clara definición sobre lo que es desigualdad. Así se podrá contrastar ambas definiciones y con esto se buscará responder de forma más clara la pregunta ¿qué es la desigualdad social?

Para Sen (1995) la igualdad se juzga al comparar algunas condiciones específicas de una persona (ingresos, riqueza, libertad, oportunidades, derechos) con las mismas condiciones de otra. De esta manera el juicio y la medida desigualdad depende esencialmente de una variable que se elija. Por ello podemos entender que un individuo puede ser igual a otro en alguna variable, por ejemplo, si los dos tiene acceso a los mismos servicios de salud entonces son iguales en esa variable, pero si por el contrario uno de los dos no tiene acceso a educación de la misma calidad que su par en este aspecto ellos no son iguales.

Pero la desigualdad no sólo es un concepto relacionado con la riqueza económica, ya que como se ha mencionado existen desigualdades en relación al acceso a la educación, salud, calidad de vida y hasta la seguridad pública. Datos de la Organización de Estados Americanos

revelan que en la región únicamente el 24% de los jóvenes del quintil más bajo terminan la secundaria. De esta forma se puede observar que la desigualdad debe ser abordada con una visión multifactorial y estableciendo que esta es la disparidad de condiciones o circunstancias de una misma naturaleza entre uno o varios individuos.

Para poder entender lo que es la desigualdad ésta debe estudiarse desde distintos aspectos ya que ésta no tiene una condición únicamente económica, sino que es multidimensional, es decir, diversos son los factores y condiciones que propician que ésta se genere. Autores como Reygadas (2008) mencionan que no existen diversos tipos de desigualdad, sino que ésta tiene un carácter multidimensional ya que existen diversos factores que se combinan para producir una distribución asimétrica de las ventajas y desventajas en la sociedad.

Por esto podemos entender que la desigualdad es una condición que no sólo está relacionada con la pobreza, sino que además está subordinada a las limitaciones que los individuos puedan tener para lograr el acceso a los servicios básicos que proporciona el Estado, o a las limitaciones de su desarrollo dentro de una comunidad, etnia, clase o raza.

Tradicionalmente la postura liberal plantea que con la expansión del modo de producción capitalista existe una mayor igualdad social. Esta tradición sustenta que la desigualdad tiene un orden natural, pues esta dependerá de los talentos, habilidades e inteligencia que poseen los individuos. La sociedad debe crear las condiciones institucionales para que los individuos puedan desarrollar dichas competencias.

Por ello la tarea política fundamental es la creación de un marco institucional que permita la libre competencia y la distribución adecuada de las condiciones mínimas para que los individuos desarrollen sus talentos y habilidades individuales (Rawls, 1971).

Clásicos del liberalismo como Rawls (1971) no ofrecen un concepto de la desigualdad, pero este sí hace un análisis del papel de las instituciones para brindar las mismas oportunidades a los individuos; para ello describe el papel que tiene la justicia como estructura básica de la sociedad en la cooperación social. En una sociedad justa la libertad y la igualdad de los ciudadanos están establecidas y definidas por los derechos asegurados por la justicia y estos no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales.

Las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales entre la población; pero no siempre son capaces de regular la división social, ya que la estructura social donde los hombres poseen diferentes expectativas de vida éstas están determinadas en parte tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales.

Estos principios de justicia nacen de la concepción de igualdad entre los miembros de una comunidad, por ello estos demandaran igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos y por ello cuando existen desventajas económicas y sociales se deberán producir beneficios compensatorios para todos y en particular para los que estén en mayor desventaja.

La teoría de la justicia propone que deben existir dos principios que avalen ésta. El primero propone que todas las personas deben tener derecho al mismo esquema de libertades¹ básicas. El segundo principio plantea que las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de tal modo que sean ventajosas para todos.

¹ El concepto de libertades se refiere a la multiplicidad de sentidos en los que un individuo puede ser libre. Por ejemplo, libertad de opinión, asociación, religiosa, pensamiento, etc.

Por lo tanto, la injusticia radica en las desigualdades² que no benefician a todos. Esta concepción clásica propone la idea de que algunos derechos son naturales por lo cual deben ser suministrados a todos los individuos; pero estos estarán condicionados al esfuerzo extra que cada uno le imprima y a una serie de relaciones sociales que favorecen a unos más que otros.

Algunos individuos están dispuestos a ceder parte de sus libertades fundamentales con tal de tener una posición superior dentro del estrato social, esto se vería reflejado con mejores condiciones económicas y de vida para ellos y sus familias.

En el sentido del papel que juegan las instituciones autores como Tilly (2000) argumentan que existe una red más amplia de oportunidades a las que los individuos pueden acceder independientemente de las que el Estado ofrezca. Así mismo las diversas redes y formas de socialización que hacen posible la desigualdad se ven apoyadas por el Estado ya que las clases dirigentes utilizan los medios y recursos controlados por el gobierno para extraer un excedente de los esfuerzos de la población.

Existe una diferencia importante entre la concepción ideológica de Rawls y Tilly principalmente en el papel que debe desempeñar el Estado para disminuir la desigualdad social. Para el primero el Estado debe ser el responsable de proporcionar bienes y servicios iguales a todos los individuos. En este caso, la teoría liberal se ve limitada al papel de las instituciones y no aborda la forma en que estas tendrían que actuar para resarcir las desigualdades que surjan de las interacciones sociales.

² El concepto de desigualdades se refiere a la multiplicidad de sentidos en los que un individuo puede ser desigual. Por ejemplo, en el acceso a la salud, trabajo, educaciones, servicios básicos, etc.

Las instituciones, tal como dice Rawls, no harían diferencias entre los individuos y dotarían a todos de las mismas oportunidades. Únicamente dependerá del interés o desempeño de estos para aprovecharlas y mejorar su condición social y económica. Pero para Tilly, esto no será suficiente, pues, existen interacciones sociales, familiares y personales que el Estado no podrá controlar, ni mediar y que pondrá en desventaja a los individuos.

Los Estados, al ser los poseedores de la explotación o acaparamiento de posibilidades, son los que tienen la capacidad para la incorporación directa de los sujetos a las categorías desiguales de la estructura social. Es así como la acción estatal tiene un fuerte impacto en la desigualdad persistente.

Aun es difícil medir la desigualdad ya que esta es una condición multidimensional. Para poder medir grupos o estratos sociales con características homogéneas se utiliza el término “estratificación”, así como para medir la disparidad en cuanto a bienes que se encuentra dentro de una misma jerarquía bien definida. (Tilly, 2000).

De una forma parecida a lo que Tilly (2000) menciona sobre la condición multidimensional de la desigualdad, Sen considera que los seres humanos difieren de muchas maneras: tenemos características y circunstancias externas distintas. Las sociedades y las comunidades de las que formamos parte nos ofrecen diversas oportunidades de lo que podemos o no podemos hacer.

Aunque diversos análisis se centran en la desigualdad económica, el alcance de la desigualdad real que las personas tienen que afrontar no puede medirse simplemente con esta variable, ya que lo que podemos o no podemos hacer no depende únicamente de nuestro ingreso,

sino también de la diversidad de características físicas y sociales que afecten nuestras vidas y nos conviertan en lo que somos.

Así podemos decir que no existe una condición unidimensional para describir y medir la desigualdad social ya que esta se encuentra subordinada a diversas condiciones sociales, económicas, físicas, entre otras, de cada individuo; Pero lo que si podemos decir que la desigualdad social es una distribución no apropiada de bienes, servicios y recursos entre individuos de un Estado o distintos países. Y que a pesar de los esfuerzos que se implementen a través de políticas públicas y programas de gobierno éstas seguirán persistiendo debido a las diversas interacciones sociales, económicas y culturales en las que se encuentran inmersos los individuos y en las que el Estado no podrá intervenir de forma absoluta.

1.2-Factores que generan desigualdad social

Después de intentar definir lo que significa la desigualdad social es importante conocer qué factores o áreas sociales, políticas y económicas son las que influyen de manera más importante para que esta condición se genere, se mantenga y se perpetúe.

La desigualdad no debe relacionarse solamente con una condición exclusiva, como ya se señaló, como con la disparidad en la distribución de la riqueza. Tal vez esta sea la condición principal, pero no la única ya que existen múltiples factores que se entrecruzan y entrelazan y que la agudizan, como pueden ser factores culturales, sociales, territoriales e incluso globales.

El primer eje de la desigualdad y el más básico es el estrato social que está fuertemente determinado por la matriz económica y productiva. Una de sus manifestaciones más claras es la desigualdad de ingresos que genera a su vez otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo.

Para la Organización de Estados Americanos, OEA, (2011) el trabajo es un espacio de realización personal y de contribución social, es la base del sustento de muchos hogares y la calidad de este define en gran medida el crecimiento de la economía de un país.

Para poder decir que existe igualdad laboral deben existir por lo menos cuatro condiciones mínimas:

- igualdad en el acceso,
- condiciones dignas y justas,
- igualdad en las remuneraciones,
- igualdad en el acceso a la seguridad social.

Todo esto está englobado en lo que se considera un trabajo decente o digno, con lo que un individuo puede tener y ofrecer condiciones mínimas de vida a su familia. No sólo condiciones económicas, además al contar con seguridad social este y su familia están protegidos frente a enfermedades graves y costosas que podrían poner en riesgo la vida de algún integrante. Así mismo se priorizarán condiciones y pago justo para trabajos iguales, sin importar condición social, étnica ni de género.

Los países en vías de desarrollo se encuentran anclados en una suerte de desarrollo intermedio ya que mientras cada día el mundo global requiere de personal capacitado técnica y tecnológicamente en las nuevas tecnologías y medios de producción, mucha de la industria latinoamericana sigue teniendo un atraso tecnológico importante debido a varios factores, entre ellos a la poca o nula inversión de los gobiernos en el sector industrial, pero también a la deficiente educación y formación profesional de los jóvenes.

La economía de un país está estrechamente relacionada con la posición que éste ocupa en la economía global. En las últimas décadas se modificó la estructura productiva internacional y con esto se dio paso a la generación de grandes cadenas globales de producción a través de un proceso de segmentación y descentralización de las actividades productivas. Esto es el fenómeno llamado globalización. (Pozas en Ordorica y Prud'homme, 2012). Los países que contaban con una mejor estructura productiva y con personal mejor calificado quedaron mejor posicionados dentro del sistema de producción global.

Debido a la mala posición de algunos países dentro de la cadena mundial de producción se ha generado un gran número de trabajos mal pagados que muchas veces no proporcionan el ingreso mínimo necesario para que una familia pueda cubrir sus necesidades básicas en salud, vivienda, alimentación y educación. Todo esto propicia desigualdad en otras áreas del quehacer social. Para resarcir las deficiencias económicas muchos de los trabajadores que no encuentran un lugar en el sector productivo, o lo han tenido que dejar porque no cumple con sus expectativas, se insertan en el mundo de la informalidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016) ha manifestado la necesidad de complementar el período de crecimiento económico que vivía la región con políticas públicas destinadas a permitir que todos los ciudadanos de ella disfrutaran de manera igualitaria de los beneficios del desarrollo.

En los últimos años esta condición dejó de ser puramente económica, ya que también tiene un componente político importante que se demuestra en la distribución de ingresos entre los más ricos y los más pobres.

En este sentido la movilidad social en México es mucho menor de lo que se presenta en otros países y está limitada precisamente por los factores de calidad de educación y acceso a la misma que están en la base de la desigualdad. Muchos de los retos a los que se enfrentan las personas para obtener un trabajo mejor remunerado y mejores condiciones de vida están estrechamente relacionadas con el acceso a la educación.

Sin embargo, y a pesar de que la cobertura de educación básica se ha ampliado, hay una gran diferencia en la calidad de los planes y programas de estudio que son impartidos en las distintas regiones de México. Esto genera una disparidad en la generación de competencias y aptitudes mínimas requeridas para desarrollarse en el ámbito laboral.

El Colegio de México (COLMEX, 2018) en un informe sobre desigualdad en México plantea que la educación tiene un papel fundamental en la movilidad social y la igualdad de oportunidades, ya que las credenciales educativas son un requisito básico para acceder a la mayoría de los puestos de trabajo calificado.

La educación tiene un fuerte impacto en otros sectores de la vida, como la salud, la equidad de género y cuestiones relacionadas con la democracia y la participación ciudadana. La educación es considerada como una institución igualadora de oportunidades ya que únicamente dependerá de las capacidades y habilidades de los individuos el potencial que puedan alcanzar.

El acceso a la educación ha sido visto por mucho tiempo como una condición que favorece la formación de capital humano y con ello el incremento de los ingresos que permitirán en algún momento la movilidad social. Pero no es suficiente incrementar la matrícula o la cantidad de escuelas. Estas medidas deben venir acompañadas de una mejora en la calidad de los servicios educativos. Con docentes bien preparados, mejor equipamiento y suficientes materiales

didácticos, ya que de otra manera la escuela sólo servirá como mecanismo de reproducción de las desigualdades.

Bajo este argumento la escuela se convierte en un sistema de reproducción de desigualdades sociales ya que no se puede tratar igual a quien no es igual. Es el caso de los sectores más pobres, donde los individuos ven amenazada la posibilidad de mandar a sus hijos a la escuela debido a las carencias de recursos y al contexto social en que estos se desarrollan.

Por lo tanto, el impacto social que tiene el sujeto al concluir la educación básica no será el mismo que en un escenario social más favorecido, no sólo por la diferencia en la calidad educativa, sino también por la diferencia en el acceso a las oportunidades laborales.

Consideremos ahora las desigualdades sociales en el contexto territorial. Existe una brecha en los niveles de desarrollo de diferentes localidades dentro de un mismo país pues existen territorios ricos y territorios pobres dentro de una misma región. En este sentido podemos decir que “el lugar importa” ya que el nacer en un territorio poco o muy favorecido influye de forma importante en las oportunidades de bienestar de los individuos.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016), los escenarios desiguales perjudican a las personas que nacen principalmente en territorios rezagados con bajos niveles de bienestar social. Las desigualdades territoriales también son significativas en otras dimensiones de las condiciones de vida de las personas, como, por ejemplo, el acceso a los servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento) y el espacio físico con el cual cuentan las personas dentro de su hogar (hacinamiento o cantidad de personas por habitación).

Para lograr una mayor igualdad y avanzar hacia el desarrollo inclusivo es indispensable reducir las brechas entre territorios, así como atender la concentración de carencias básicas en los territorios sub-nacionales más rezagados. Habría que promover la cohesión territorial, orientada a minimizar los rezagos, a partir de una acción explícita del Estado en diversos ámbitos de lo social.

Así, por ejemplo, consideremos una familia que vive en una población que no cuenta con agua potable. Esto podría ocasionar problemas de salud que pueden agudizarse aún más si cerca de la comunidad, donde no hay un hospital. Un ejemplo más sería un escaso o nulo acceso a los servicios educativos de los niños y los jóvenes que viven en un territorio de difícil acceso carente de infraestructura carretera y transporte público. A esto se le llama desigualdades cruzadas. Así podemos concebir las diversas condiciones políticas, económicas y sociales en las que se encuentran inmersos los individuos, las que pueden generar una o más desigualdades cuando interactúan.

Hay que mencionar además que hay una serie de condiciones culturales que generan desigualdad social. La preocupación por las desigualdades relacionadas con la discriminación étnica-racial sigue siendo parte importante de las agendas internacionales a pesar de muchos esfuerzos globales y del documento fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1948.

Este declara que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración³, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de

³ Declaración Universal de los derechos Humanos documento fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (1948)

cualquier otra índole, origen, nacionalidad, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (CEPAL. 2016:23).

A pesar de los múltiples esfuerzos que han realizado organismos internacionales como la ONU, gobiernos nacionales, locales y ONG sigue existiendo discriminación laboral, educativa, territorial y en el acceso a los servicios público de las personas indígenas o de pueblos originarios.

Conceptos como “superioridad racial⁴”, con un origen colonial, siguen persistiendo en la sociedad contemporánea segregando de espacio y desarrollo a las comunidades indígenas. Por ello es importante continuar con los esfuerzos de concientización social y hacer saber que todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y por ello tienen los mismos derechos.

Otros casos son las desigualdades relacionadas con la edad y el género que siguen siendo ejes importantes en la distribución de bienestar y desarrollo. En el caso de los aspectos relacionados con la edad existen varios desafíos. Uno de ellos es el que tiene que ver con la infancia ya que, si un niño es vulnerado en sus derechos fundamentales, como el acceso a la educación, salud y una alimentación adecuada, sus oportunidades de desarrollo estarán severamente condicionadas para el futuro.

Datos de la CEPAL muestran que en 2014 existía un 20.8% de niños de 0 a 14 años en indigencia en América Latina. También apunta que existe un 40.2% de población infantil pobre no indigente, con lo cual suma 69% de la población menor de 14 años en pobreza. Las desigualdades generadas en la infancia se ven reflejadas en la adolescencia ya que datos del

⁴ Es un tipo de discriminación que se da cuando un grupo de individuos se siente superiores a otros por el simple hecho de su color de la piel o por pertenecer a algún grupo étnico determinado.

mismo organismo nos dicen que el 30.2% de los jóvenes entre 12 y 17 años no tienen acceso a la educación secundaria (CEPAL,2016:36)

La baja escolaridad genera pocas o nulas oportunidades de trabajo, o trabajos en condiciones no adecuadas, y estas se agravan en la adultez, y más aún en la vejez, pues en muchos casos no se cuenta con servicios de pensiones, fondos para el retiro y seguridad social, con lo cual los adultos mayores ven disminuidas sus posibilidades de un retiro digno.

Históricamente las mujeres han estado excluidas de muchas de las oportunidades que trae consigo el desarrollo económico y social. La exclusión de las mujeres es una cuestión multidimensional que contribuye a precarizar su inserción y actuación en los ámbitos económicos, sociales y políticos.

Datos de la CEPAL (en OEA, 2011) señalan que en el año 2010 el 32.7% de las mujeres de la región no tenían ingresos propios, aunado a que muchas no cuentan con las mismas oportunidades educativas que sus pares hombres. Esto las coloca en una condición de subordinación familiar impidiéndoles un pleno desarrollo.

Como se ha podido observar las diferentes posturas de diversos organismos internacionales buscan disminuir las diferentes formas y expresiones de la desigualdad social. Y buscan también identificar qué factores han generado y podrían generar esta condición en el futuro para así lograr la elaboración de políticas públicas más eficientes y eficaces que permitan una mejor distribución de la riqueza y de los bienes y servicios de una nación en beneficio de toda la población. Como se ha dicho no existe un factor que genere inequidad, sino una serie de factores que se cruzan y entrelazan generando condiciones desfavorables para los individuos.

De lo anterior podemos concluir que la desigualdad es multifactorial y está relacionada con condiciones materiales, económicas y sociales diversas; por esto mismo es importante saber qué parámetros o indicadores utilizan los gobiernos y los organismos internacionales. Esto les permite tener bases sólidas para poder generar políticas públicas y programas de carácter redistributivo que contribuyan a reducir los índices de desigualdad social.

1.3.- Cómo se mide la desigualdad social

Resulta importante conocer no solo los factores que producen, incrementan y perpetúan la desigualdad social, sino además resulta útil conocer datos duros, estadísticas, números, porcentajes y demás indicadores que nos ayuden a comprender este fenómeno. De esta forma y con estos datos podemos tener bases sólidas para poder diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que favorezcan la disminución de la pobreza y de la desigualdad.

Es necesario el diseño de acciones gubernamentales focalizadas a sectores sociales, geográficos y culturales específicos y, a pesar de que los datos y diseños estadísticos pueden tener errores o variaciones respecto a la realidad, es útil conocerlos y manejarlos para poder dar una opinión más certera sobre este problema.

Existen diversos procedimientos metodológicos para evaluar el grado de inequidad que existe en una sociedad.

Un índice de desigualdad es una medida que resume la manera como se distribuye una variable entre un conjunto de individuos. Aunque existen diversos indicadores para el estudio de la desigualdad el coeficiente de medición de Gini es el más aceptado debido a su facilidad de cálculo e interpretación.

El índice de Gini mide la desigualdad económica de una sociedad mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. Esta toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2018).

Aunque este es uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad social podría presentar altos índices de sesgo al sólo considerar los ingresos monetarios ya que existen otros indicadores que además de la renta toman en cuenta las transferencias monetarias y no monetarias que hacen los gobiernos a sus ciudadanos para disminuir la brecha de ingresos y que el coeficiente de Gini no considera.

Otra de las formas en que se mide la desigualdad social es por medio de indicador que mide las razones de ingreso. Para conocer cómo es que se da la distribución de ingresos en una sociedad es importante conocer varios conceptos. El primero es el referente a los ingresos primarios, entendiendo esto como el resultado de la producción distribuido a los trabajadores por medio de sueldos y al Estado como impuestos.

Después tenemos los ingresos finales que es el resultado de la deducción de los ingresos primarios menos impuestos más transferencias de ingresos. Estas últimas son proporcionadas por el Estado con base en la recaudación de impuestos y son transferencias de apoyo al bienestar de las familias, de esta forma el gobierno contribuye en la distribución de ingresos (UNAM, 2018).

La distribución de ingresos está relacionada en cómo se distribuye la riqueza de un país entre los distintos segmentos de la población en un periodo determinado. Las sociedades actuales están organizadas por estratos, los cuales están determinados por la modalidad de

distribución del ingreso vigente en un país. Se componen por lo general en tres niveles; la clase alta, la media y la clase baja. La forma en que la sociedad está distribuida en estos "niveles de vida" se ejemplifica de manera muy sencilla si dividimos a los individuos de una sociedad en diez grupos según sus ingresos, a los cuales se les conoce como deciles.

Un decil se calcula identificando todos los ingresos de un hogar en un mes (habiéndoles deducido impuestos) entre los integrantes de la familia. Esto permitirá ubicar a esa familia en un nivel de ingreso que va del 1 al 10. En el decil 1 se ubica el sector más vulnerable y en el 10 el sector más favorecido económicamente. Los máximos y mínimos de razones de ingresos para pertenecer a un decil u otro están relacionados con el ingreso total del país o la región con lo cual esta medición puede tomar diferentes valores según la región donde se efectúe la medición.

A pesar de que utilizar indicadores estadísticos para medir el bienestar social es muy común estos podrían presentar sesgos importantes en la información. A pesar de que el análisis sea exhaustivo y riguroso no se cuenta con ninguna seguridad de que los datos obtenidos sean del todo confiables.

Esto es muy probable ya que muchas de las familias por cuestiones de seguridad o para evitar pagar impuestos elevados no declaran todos sus ingresos. Al igual que indicadores como el coeficiente de Gini, la razón de ingreso podría no ser suficiente para evaluar el grado de desigualdad social ya que son indicadores unitarios. Toman sólo las razones de ingreso para su medición dejando a un lado los múltiples factores que pueden provocar pobreza e inequidad.

Otro los indicadores que se utilizan para medir la desigualdad social es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este es un indicador creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de determinar el nivel de desarrollo que tienen los países

del mundo. Su objetivo es conocer no sólo los ingresos económicos de las personas en un país, sino también evaluar si el país aporta a sus ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollar mejor o peor su proyecto y condiciones de vida.

El IDH (PNUD. 2016) toma en cuenta tres variables:

- Esperanza de vida al nacer,
- Educación. (años escolares cursados en promedio),
- y Producto Interno Bruto per Cápita (PIB).

Este evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para que las personas puedan tener un nivel de vida decente. El índice IDH aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta. En este sentido, el PNUD clasifica a los países en tres grandes grupos:

Países con Alto desarrollo Humano. Tienen un IDH mayor de 0,80.

Países con Medio desarrollo Humano. Tienen un IDH entre 0,50 y 0,80.

Países con Bajo desarrollo Humano. Tienen un IDH menor de 0,50.

Como se observa este índice evalúa tres factores que inciden directamente en que exista o no desigualdad social. El primero, esperanza al nacer, puede llegar a ser un reflejo de las condiciones estructurales donde los individuos nacen y se desarrollan, por ejemplo, si hay un adecuado y eficiente acceso a los servicios de salud desde que nace hasta que se es adulto mayor, así como el acceso a otros bienes y servicios como carreteras, transporte, acceso al agua potable, alcantarillado y otros que pueden en su conjunto mejorar la calidad de vida de las familias.

El punto referente a la educación se calcula a partir de los años escolares promedio que recibieron las personas de 25 años o más. Esto no quiere decir que este es el grado máximo que

un país puede ofrecer a sus habitantes, sino que es el grado máximo que se alcanza en promedio debido a diferentes factores que podrían estar obstaculizando la tarea educativa y que pueden estar relacionados con las desigualdades territoriales, como los escasos o ineficientes accesos a las vías de comunicación, entre otras, que impiden el acceso igualitario a los servicios educativos.

Así también cuando hay bajos niveles educativos se esperaría que las condiciones laborales en el futuro sean precarias y el salario insuficiente para tener una vida digna.

El tercer factor evaluado es el relacionado con el ingreso per cápita, que es el resultado de dividir el ingreso total de un país entre el número total de habitantes a mitad de año. Este indicador está relacionado con otros factores como la adecuada distribución de los ingresos y la estabilidad económica.

Este indicador está a la vez relacionado con el nivel de vida y de educación ya que en un Estado con economía fuerte y bajos niveles de desigualdad los habitantes tendrán mejores condiciones de vida y mayor acceso a la educación. También tendrán trabajos bien remunerados con seguridad social, acceso a los bienes y a los servicios que proveen los gobiernos.

El elevar los niveles de educación es uno de los factores principales del desarrollo, ya que existe un círculo virtuoso entre la educación, el acceso a un empleo decente y la reducción de la pobreza. Los sistemas educativos de calidad deben crear condiciones para revertir la desigualdad existente en la sociedad, por medio de políticas públicas inclusivas enfocadas en los grupos con mayores grados de marginación (UNESCO,2010:6)

México se encuentra en el lugar 77 de la lista de IDH del informe sobre Desarrollo Humano 2016 que publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016) y es considerada una nación con IDH alto. Tiene un valor en 2015 de 0.762 con una esperanza de vida de 77 años, escolaridad promedio de 13 años y un ingreso per cápita de 16.383 PPA en dólares.

Estos datos sirven para evaluar si los planes y programas de asistencia social implementados por el gobierno mexicano han tenido o no respuestas positivas en la disminución de la pobreza y la desigualdad social.

El índice de Gini, las razones de ingreso y el Índice de Desarrollo Humano no son los únicos indicadores utilizados a nivel mundial.

Por mencionar otros están el Índice de Theil, Índice de Palma e Índice de Atkinson, aunque organizaciones internacionales como la ONU, OCDE; PNUD y el Banco Mundial (BM) utilizan con más frecuencia las descritas anteriormente debido a la facilidad en la obtención y manejo de sus datos. A pesar de su utilidad es necesario replantearse qué tan útiles y qué tan confiables son los datos que arrojan, ya que de ellos depende muchas veces la implementación, evaluación y control de políticas sociales. A pesar de ellos existen otros indicadores que son utilizados de manera regional o nacional según las características en cada país. México cuenta con organismos especializados e índices elaborados para medir necesidades específicas de la población.

1.4.- Desigualdad social en México

Desde hace varias décadas existe la preocupación por parte de los gobiernos locales y regionales por disminuir los índices de desigualdad social y para ello se han valido del análisis de datos estadísticos e indicadores que muestran la condición actual de la población de estudio, pero también es conveniente preguntar ¿cómo es que las políticas públicas han ayudado a disminuir o mantener estos niveles?

En este contexto México también ha buscado mecanismos de desarrollo social para lograr una mejor redistribución de los beneficios del desarrollo económico, ya sea por medio de inversión en educación, salud, bienes y servicios, ya sea por la transferencia directa por medio de programas sociales.

Para ello ha sido necesario crear organismos reguladores como el Consejo de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL) que, apoyándose en el trabajo de instituciones como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), han logrado crear índices, normas, parámetros y leyes para medir, evaluar y controlar los planes y programas que el gobierno mexicano ha implementado en los últimos años.

Es por ello que por decreto presidencial y bajo las atribuciones que le corresponden según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 2 de enero del 2004 el entonces presidente Vicente Fox Quesada publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF,2004) la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en la que entre otras cosas se establecen las obligaciones de las instituciones responsables del desarrollo social así como los lineamientos, rutas de acción y mecanismo necesarios para garantizar la prestación de bienes y servicios que garantizan el desarrollo social de toda la población.

Esta ley busca la cooperación y coordinación del gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales para poder evaluar, reorientar o suspender los programas sociales. Para ello es necesario conocer si se han cumplido los objetivos propuestos en esa área.

La medición de la pobreza y la desigualdad social en México se realiza de manera multidimensional ya que según la LGDS estos indicadores tienen la función de evaluar los programas y políticas sociales y guiar las decisiones de políticas públicas en ese ámbito.

Por lo anterior se mide la cohesión social adoptada por el CONEVAL, ella incorpora indicadores que ayudan a conocer el nivel de desigualdad económica y social de la población a nivel nacional, estatal y municipal, así como indicadores de redes de apoyo e intercambio. Lo anterior permite aproximarse al nivel de equidad y solidaridad que existe en una sociedad (CONEVAL, s.f.).

Los índices que se utilizan para medir la cohesión social son los siguientes:

Índice de Rezago Social, este índice considera información referente a la educación, el acceso a los servicios de salud, la calidad de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y los activos de la vivienda a través de once indicadores asociados a las diferentes dimensiones.

Tres de estos indicadores están relacionados con la educación:

- la población de 15 años o más que es analfabeta,
- la población de 6 a 14 años de edad que no asiste a la escuela y
- la población de 15 años o más que tiene la educación básica incompleta. (PNUD,2016).

Los indicadores relacionados con la educación principalmente hablan sobre qué rubros se encuentran más atrasados en esta materia y hace énfasis en que a pesar de los esfuerzos del gobierno por ampliar los planes y programas de estudio y la matrícula sigue habiendo un atraso importante en cuanto el porcentaje de niños y adultos que no asisten o no han concluido la educación básica, y con ello sus posibilidades de desarrollo social y humano se ven limitadas.

El cuarto indicador está relacionado con la falta de acceso a la seguridad social, rubro en el que hubo una importante disminución a nivel nacional ya que pasó de 56.99% en el año 2000 al 17.28% en el año 2015 de la población sin derecho a los servicios de salud.

En cuanto al sector relacionado con la calidad de la vivienda y servicios básicos se evalúan cinco indicadores: el porcentaje de viviendas con piso de tierra, viviendas que no disponen de sanitario, no disponen de agua entubada, no disponen de drenaje y de energía eléctrica. La cuarta dimensión está relacionada con los activos del hogar y se evalúa el acceso al uso de lavadora y refrigerador. (PNUD, 2016).

La cuestión de la seguridad social es de vital importancia ya que se redujo casi en 40% la falta de acceso a los servicios de salud. Esto ha permitido que aumente la esperanza de vida y disminuya la mortalidad infantil, sobre todo la ocasionada por enfermedades no mortales. Esto aunado a la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos como el agua y el alcantarillado que proveen de mejores condiciones de vida a las comunidades y familias de zonas de alto riesgo y vulnerabilidad económica.

Los indicadores anteriores se evalúan creando cinco grupos que dan cuenta del nivel de rezago social de cada unidad de observación. Estos grupos se clasificaron como grados de rezago social: “Muy bajo”, “Bajo”, “Medio”, “Alto” y “Muy alto”. Los Estados que presentaron muy bajo nivel de desarrollo social son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, a pesar de que estos Estados presentan los mejores avances en los once indicadores evaluados. (PNUD, 2016).

El índice de rezago social permite conocer en qué dimensiones sociales se encuentra más limitada la población y sobre todo permite tener una ubicación geográfica sobre cuáles son los Estados de la República con grados de rezago social altos.

Esta información permitirá evaluar las políticas públicas que se han implementado y cómo estas han contribuido a la mejora de las condiciones de vida, además de permitir saber qué se está haciendo erróneamente y qué falta por hacer.

Por otra parte, la marginación es un fenómeno multidimensional originado por la distribución desigual del progreso y por la exclusión de diversos grupos sociales de los beneficios del desarrollo. Para medir esta condición CONEVAL utiliza el Índice de Marginación.

También está asociada a la incapacidad para adquirirlos y generarlos y a la inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. Esta situación no está relacionada con las elecciones individuales sino con la ineficiencia del sistema de producción para brindar a todos las mismas oportunidades.

Para la elaboración de este índice el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2013) evalúa cuatro dimensiones básicas para el desarrollo de la vida del mexicano.

- La primera está relacionada con el porcentaje de la población de 15 años o más analfabeta., es decir, que no sabe leer y escribir, y el porcentaje de población que no ha concluido la primaria.
- La segunda dimensión tiene que ver con el acceso a los servicios públicos, como el porcentaje de viviendas sin agua entubada, sin drenaje, sin sanitarios, sin energía eléctrica y sin piso de tierra.
- También se evalúa el porcentaje de familias que perciben hasta dos salarios mínimos.
- Por último, se evalúa a las localidades de menos de cinco mil habitantes.

Al igual que el IDH, el Índice de Marginación evalúa el porcentaje de población con educación básica incompleta, en este caso primaria, ya que la educación, como se ha dicho, tiene una doble función: primero proveer a los individuos de un mejor acceso a fuentes dignas de empleo y, segundo, promueve el desarrollo individual por medio del cumplimiento de objetivos y metas.

Esto a su vez se relaciona con los ingresos bajos ya que esto limita la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación y el acceso a los servicios que favorecerían una vida digna individual, familiar y socialmente, aunque esto en ocasiones se encuentre limitado para las localidades pequeñas.

La evaluación de estas dimensiones provee de información que ayuda a identificar las desventajas sociales y tener cierta exactitud sobre las carencias de la población y en qué zona geográfica está ubicada. Identificar los espacios que tienen mayor índice de marginación es útil para la elaboración de estrategias institucionales y programas de acción que logren disminuir la marginación social.

Por otra parte, existe también el indicador Grados de polaridad social. Este mide las condiciones de vida de la población respecto a tres dimensiones básicas: vivienda, ingresos y escolaridad. Pero a diferencia del IDH y del Índice de Marginación este no solo evalúa qué porcentaje de viviendas y familias tiene estos servicios o no, sino que compara datos estadísticos de un mismo municipio o Estado.

Con lo anterior se puede identificar en qué zonas se encuentran concentrados o están mejor provistos los servicios públicos a la comunidad. En una sociedad la polarización social es concebida como un fenómeno de masas o grupos, ya que estos se agrupan en términos de ingreso, producción, poder, entre otros aspectos.

Particularmente el concepto de polarización social puede entenderse como un fenómeno que origina la desaparición de las clases medias de ingreso en una sociedad ya que traslada a la población en dos polos opuestos entre los que presentan condiciones favorables de vida y los que no. Una sociedad se polariza cuando se divide en grupos de tal forma que los miembros de un mismo grupo tienen ingresos similares, pero los grupos que conforman la sociedad tienen ingresos intensamente diferentes (García, 2008).

Para calcular el grado de polarización de una región se utiliza la información del Índice de Marginación de CONAPO (CONEVAL, s.f.) el cual utiliza la siguiente clasificación:

- Polarizados: donde una tercera parte o más de la población presenta condiciones favorables y al mismo tiempo una tercera parte presenta condición desfavorable en estos rubros.
- Polo izquierdo (alta marginación): la mayoría de la población presenta condiciones precarias en estos rubros.

- Polo derecho (de baja marginación): la mayoría de la población presenta condiciones favorables en estos rubros.

Conocer el grado de polarización social de un municipio o estado es útil ya que de esta forma se puede identificar dónde -refiriéndonos al espacio geográfico- es que están concentrados los recursos económicos tales como fuentes de empleo, inversión financiera, escuelas, universidades, hospitales y acceso a servicios públicos como agua y drenaje. Esta información sirve para promover, implementar y evaluar políticas públicas que promuevan la activación económica y el bienestar social en los polos pocos favorecidos.

Para concluir este capítulo es necesario hacer énfasis en que la desigualdad social es un fenómeno multifactorial, lo que significa que no sólo el ingreso económico determinará si una persona o familia se encuentra en desigualdad frente a otro, sino además que una serie de factores la generan, como el poco o ineficiente acceso a los servicios de educación, salud, empleo bien remunerado y el acceso a servicios públicos que generan un nivel de vida adecuado para el desarrollo personal, familiar y social.

Los múltiples factores que generan desigualdad están unidos entre sí generando desigualdades cruzadas o entrelazadas. Un ejemplo de esto es el acceso inequitativo a los planes y programas de estudio, lo que provoca baja capacitación y carencia de las habilidades mínimas para obtener y desempeñar un trabajo, con lo cual los ingresos económicos se verán mermados.

La desigualdad social no sólo es generada por la poca capacidad de los individuos para mejorar sus condiciones de vida, además están condicionadas a la disponibilidad y acceso a los beneficios del desarrollo social que el Estado debería proporcionar a todos por igual.

Existen diversos índices e indicadores para medir la desigualdad social, muchos de los cuales se utilizan de manera homogénea por diversos organismos internacionales en todo el planeta. Ejemplo de ello es el índice de Gini que, aunque es el más común, se limita a hacer una medición del nivel de ingreso. En México gracias a la Ley General de Desarrollo Social se ha promovido la creación de índices con carácter regional y multifactorial.

Todos estos índices son útiles para medir la desigualdad social y saber en qué áreas geográficas se concentran los sesgos más grandes. Esto puede contribuir a diseñar, evaluar y reorientar políticas públicas que tengan el objetivo de alcanzar un desarrollo económico más equitativo para todos los ciudadanos.

CAPÍTULO II

Las políticas públicas

La desigualdad social es un problema que debe ser estudiado de manera multifactorial por diversos actores sociales como los gobiernos, académicos, organizaciones sociales, organizaciones civiles, etc., ya que existe un sin número de factores que pueden producir esta condición.

Por ello es importante que se generen acciones de gobierno, reflejadas en políticas públicas y programas sociales, que tengan como fin reducir la brecha social entre la población. Estas acciones tendrán que buscar solucionar una gran variedad de problemas y, a partir de análisis y evaluaciones previas, tomar decisiones pertinentes y focalizadas que se condensan en políticas públicas, las que a continuación se explican en este capítulo.

2.1 Orígenes y Conceptos

Los derechos humanos y sociales deben ser iguales para los habitantes de una nación. Es por ello que los gobiernos y las instituciones han buscado que esto se vuelva una realidad por medio de la implementación de políticas públicas.

Estos mecanismos tienen diversos fines, como regular y castigar actos que pongan en peligro la estabilidad de la comunidad; distribuir y racionalizar los recursos con los que se cuenta para una mejor distribución o simplemente como mecanismo de control para evitar que unos sobrepasen los derechos de los otros.

Bajo el contexto de buscar una mejor organización y con el establecimiento de gobiernos democráticos por todo el mundo se aplica la palabra “políticas” (policy, en inglés). Esta se usa comúnmente para designar las elecciones más importantes de la vida privada y de la vida

pública. La evolución del análisis de las políticas públicas debe situarse en la racionalidad del Estado y de la política como una actividad donde se formulan políticas públicas. (Parsons, 2007).

Como cualquier disciplina científica resulta difícil precisar cuáles fueron sus inicios, lo que sí podemos saber es que estos están fuertemente influenciados por las ciencias naturales. En los siglos XIX y XX, con el surgimiento de los métodos científicos, estos aportarían el marco básico para el estudio de la sociedad. En un principio y conforme con su evolución su estudio se ubicó en la Ciencia Política.

“Dos son los principales enfoques aportados por las ciencias naturales:

- 1) Las leyes que rigen el comportamiento humano escapan del control humano.
- 2) Las unidades de análisis de los sistemas sociales son constantes a lo largo del tiempo” (Parsons, 2007:50).

La necesidad de tener un gobierno capaz de responder a las problemáticas de una sociedad cambiante, y que sus respuestas fueran las más adecuadas, fueron las principales razones para que los académicos y científicos sociales buscaran aplicar el método científico, método que ya era muy útil para las demás disciplinas científicas. De esta manera se buscaría formular mejores soluciones a los problemas sociales y políticos presentes. En el siglo XX se comenzaba a gestar la idea de que el gobierno podía solucionar problemas a través de políticas, incluidos los relacionados con la economía. Esto significaba que las ciencias sociales establecían una nueva relación con la política y el gobierno.

El gobierno tendría la oportunidad de enfrentar problemas cotidianos siempre y cuando contara con un enfoque más informado y sustentado para el adecuado ejercicio gubernamental.

En la década de los cincuenta del siglo pasado la ciencia política seguía evolucionando y estrechando su relación con otros campos de estudio como la sociología, la psicología, la administración social y empresarial y las ciencias naturales (Parsons, 2007).

Es importante reconocer que el estudio de las ciencias políticas debe ser multidisciplinaria al igual que las demás ciencias. Los problemas sociales son altamente complejos y para entenderlos y solucionarlos se requiere de información certera, propicia y adecuada. De aquí la importancia de la colaboración entre las distintas áreas de la investigación científica y social. Seguir un método científico no lo es todo, pero si es el inicio para entender los problemas públicos.

La ciencia de la política necesariamente es una ciencia multidisciplinaria, esto lo demuestran los importantes académicos que florecieron en Universidades como Columbia y Chicago. Su enfoque se manifestó con la forma de conductismo multidisciplinario, ya que su punto de partida fue la conducta humana, la acción individual. La conducta humana tiene muchos determinantes interconectados: políticos, legales, sociales, económicos, psicológicos (Aguilar, 1992).

Siendo consciente que ninguna disciplina por si solo es capaz de enfrentar y resolver los problemas de la conducta humana y social la Ciencia Política echa mano de todos los recursos para alcanzar sus metas.

Uno de los impulsores más importantes de la ciencia de la política fue Harold D. Lasswell. Él concibe a ésta como la disciplina que se ocupa de explicar los procesos de formulación y

ejecución de políticas, así como de localizar e interpretar adecuadamente los problemas de las políticas públicas.

La ciencia de las políticas públicas incluye:

- 1) métodos de investigación,
- 2) los resultados del estudio y
- 3) las conclusiones. (Lasswell, citado por Aguilar. 1992).

El marco de referencia de este análisis requiere que se considere la totalidad del contexto.

Para este autor la orientación de las políticas debe ser multidisciplinaria y el científico de las políticas públicas debe ser visto como un integrador de conocimiento. De lo anterior podemos decir que Lasswell pretendía que la ciencia de la política fuera una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas. Esto permitiría tomar decisiones más razonadas y tener un “buen gobierno”.

A la par que Lasswell desarrollaba sus estudios sobre la ciencia de la política con un enfoque conductista se gestó dentro de los científicos sociales el “neoconductismo”. Este enfoque centraba su atención en la conducta y pretende describir y aprobar leyes de la conducta. El nuevo conductismo busca un número limitado de variables con una relación entre sí. El estudio de las variables se basó en condiciones cuantitativas y de esta manera factores como el ingreso tenían más peso que la raza para explicar algunos fenómenos.

El neo-conductismo reintrodujo las fronteras disciplinarias y buscaba tener un mínimo común denominador para buscar y aprobar leyes. Además, sacralizaron la ciencia valorativa

libre, es decir, abandonaron el compromiso valorativo en favor de los resultados representados con variables. (Ascher en Aguilar, 1992).

Uno de los grandes descuidos que presenta el neoconductismo es que ignoraba la importancia de los motivos y sobre todo olvidaba la complejidad de las ciencias sociales. La resolución de problemas públicos no puede tratar de evaluarse por medio de variables ya que cada individuo tiene su particular forma de ver la vida, y si unimos este a un grupo social la multiplicidad de pensamientos se extiende. Además, el colocar barreras disciplinarias vuelve más difícil la comprensión y solución de problemas públicos y sociales ya que el campo de estudio y la perspectiva teórica quedan limitados a lo que unos cuantos piensen.

Otro de los exponentes de este enfoque es Yehezkel Dror que, veinte años después de los estudios de Lasswell, buscó cambiar el paradigma de la ciencia de la política. Él coincidió con otros académicos sobre la idea de que esta tenía que ser multidisciplinaria, ya que un amplio conjunto de estudios tendría en común la aplicación de conocimientos y racionalidad de los problemas sociales. Aunque esto no es suficiente ya que con el tiempo van surgiendo nuevos paradigmas y por ello es necesaria la construcción de nuevas ciencias de política con una aproximación nueva y adicional a los usos del conocimiento sistemático y de la racionalidad estructurada (Dror citado en Aguilar, 1992).

Para Dror el estudio de la ciencia de políticas debe servir para fortalecer la capacidad de los gobiernos para la toma de decisiones y ésta no sólo debe estar en función de la racionalidad.

Además, debe considerar la multiplicidad de aspectos políticos, económicos, sociales, técnicos y administrativos, y los actores que pueden influir en la toma de decisiones. También

debe adecuarse ya que vivimos en un mundo cambiante y con problemas más complejos y es inadmisibile querer solucionar problemas con teorías viejas e inadecuadas.

Por su parte Herbert Simon también hizo aportes importantes a este estudio ya que utilizó una amplia gama de ciencias sociales en su estudio. Además, su interés en la toma de decisiones humanas se ha centrado en la racionalidad limitada, pero con capacidad de mejorar. Su idea se centra en la toma de decisiones como una secuencia de etapas racionales (inteligencia, diseño y dirección) que son elementos centrales del análisis de las políticas públicas.

Autores como Charles Lindblom rechazaron la idea de pensar en función de etapas ya que la formulación de políticas públicas es un proceso que carece de principio y fin por lo cual su poder está en su interacción y consideraba que los modelos inspirados en Lasswell, Simons y otros conducían a conclusiones erróneas. (Parsons, 2007).

El estudio y evolución del análisis de las políticas públicas es un proceso continuo y que no se puede dar por acabado, ya que seguirán surgiendo nuevos teóricos y enfoques debido a que vivimos en un mundo cambiante y complejo. Por lo cual sería incorrecto decir cuál enfoque es el mejor ya que todos se podrían adaptar a las diversas problemáticas que se presentan en lo público.

Definiciones sobre ¿Qué es una política pública? existen tantas como existen corrientes de pensamiento respecto a éstas. Para esta investigación analizaremos algunas definiciones de las políticas públicas como las siguientes.

Para Lasswell, conocido como el padre de la ciencia de políticas (citado en Parsons, 2007) la palabra políticas (policy) se usa comúnmente para designar las elecciones más importantes, ya sea en la vida organizada o en la vida privada. Mientras que para Aguilar Villanueva (1992)

son el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.

Después de un largo recorrido, podemos decir que, dentro de las visiones actuales, las políticas públicas se asumen tal como lo menciona Merino (2013:17) “una política pública puede ser entendida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como un problema público”. Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Estas decisiones deben ser tomadas por órganos ejecutivos o representativos del Estado, y no por particulares, con el propósito de modificar el statu quo mediante el uso de recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público.

Múltiples son las definiciones y concepciones de qué es una política pública, aunque varias coinciden en la acción del Estado para resolver problemas públicos como eje central de éstas. En este contexto Roth (2002) considera que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública:

- Implicación del gobierno: es donde las instituciones asuman total o parcialmente sus tareas para cumplir sus objetivos
- Percepción de problemas: conocer e identificar el problema, ya que muchos de estos fueron provocados por políticas públicas anteriores que no fueron bien implementadas.
- Definición de objetivos: identificar objetivos específicos y colectivos para conocer qué es lo deseable o lo necesario.

- Proceso: los procesos totales o parciales por los que las instituciones van a pasar para cumplir sus objetivos.

Por lo tanto, es posible decir que una política pública existe siempre y cuando una institución pública asuma la responsabilidad total o parcial de lograr objetivos específicos mediante procesos destinados a cambiar el estado de las cosas.

Diversas han sido las definiciones que se han expuesto sobre lo que es una política pública, pero, podemos concluir que esta es una acción total o parcial del Estado o sus instituciones para resolver un problema de carácter público.

Por problema entenderíamos cualquier situación que altera el orden social o político. La acción requiere de un análisis, planeación e implementación para buscar la solución más adecuada y eficiente para cambiar el estado de dicha situación. Necesariamente para que sea considerada una política pública debe el gobierno tomar las decisiones.

2.2.-Ciclo de las políticas públicas

El estudio e implementación de políticas públicas requiere de fases y etapas o, como algunos académicos lo llaman, de “un ciclo” para su efectiva realización. Por ello es necesario definir qué es un ciclo de políticas públicas. Dado que la resolución de problemas públicos puede resultar por demás complicada ha sido conveniente dividir su análisis en varias etapas que conforman el llamado “ciclo de la política pública” o “proceso de políticas”.

Este va desde la identificación del problema público que se busca solucionar, pasando por el diseño de la política para obtener la manera más adecuada para resolver el conflicto y finalmente llegar a la implementación y a la evaluación de la misma. El ciclo tiene como

objetivo identificar los obstáculos que se presenten para evitarlos en la búsqueda de los mejores resultados.

Para autores como Merino (2013) el “proceso de política” está compuesto por cuatro fases:

- identificación del problema,
- diseño
- implementación,
- evaluación.

Esto permite la creación de un mapa de ruta de las políticas públicas.

Pero en contraste autores como Roth (2002) proponen el “policy cycle”, que es la descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas, y distingue cinco fases:

- identificación de un problema,
- formulación de soluciones,
- toma de decisión,
- implementación y
- evaluación.

A diferencia de lo que argumenta Merino sobre la importancia del ciclo de la política, Parsons (2007) plantea que la visión de formular las políticas públicas con base en etapas o ciclos es un tanto artificial, pues el mundo real es muy cambiante y complicado y no se puede definir a través de fases o etapas ya que genera una imagen falsa de un proceso como si fuera una banda transportadora donde el diseño está en un extremo y la implementación y evaluación

al otro. A pesar de esto encontrar un ciclo de la política pública tiene ventajas, ya que permite detención del problema, la sistematización de la información, la calendarización de las acciones a tomas, así como, la planeación de los gastos que se tendrán. Y permite que la detección de fallas o errores en nuestro diseño e implementación sea más eficiente.

Sin embargo, de manera similar a los anteriores Parsons (2007) plantea el ciclo de vida de las políticas públicas o enfoque por etapas que está integrado por:

- definición del problema,
- identificación de soluciones,
- evaluación de opciones,
- selección de opciones,
- implementación y
- evaluación.

Es evidente que existen diferencias notables entre los autores ya que cada uno está inmerso en un contexto determinado y en corrientes de pensamiento diferentes. Cabe mencionar que no existe un modelo ideal de diseño o de ciclo de políticas públicas. Por ello retomaremos diversos enfoques para contrastar y reflexionar sobre la importancia de cada uno ya que de esta manera resultará más fácil conocer las limitaciones que cada uno de estos tiene.

Definir un problema significa encontrar las causas por la que esta situación está sucediendo y además encontrar la causalidad y factibilidad. No todos los problemas públicos tienen solución, algunos ni siquiera la tienen con la intervención del Estado; por eso es importante definir a dónde es que este quiere llegar y qué efectos está buscando.

En este sentido Merino dice:

“En el núcleo de una política no deben existir actividades o procedimientos sin sentido; por el contrario, lo que importa es una definición precisa de lo que el Estado quiere obtener, situándose en el tiempo y mediante recursos efectivamente disponibles, con la mayor claridad sobre el sentido en que quiera modificarse el statu quo” (2013:123).

El problema es una situación que es percibida por los actores políticos y sociales y que expresa la necesidad de solución y la intervención del Estado para su incorporación a la agenda del sistema político. (Roth,2002).

Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. A menudo la definición de estos no es precisa debido a que no hay una percepción universal de los problemas ya que influyen los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios, todos son factores que influyen en la percepción de la realidad. (Parsons, 2007). Por eso una de las principales dificultades del proceso de política es la definición del problema, este es un problema en sí.

Diversos son los intereses sociales, políticos, económicos e institucionales que están inmersos en el diseño de políticas públicas, lo cual dificulta la identificación de lo que se busca solucionar. Gran parte del diseño e implementación de una política está condicionada por la problemática, de aquí la importancia de un buen diagnóstico más allá de las preferencias y creencias de los involucrados.

Evidentemente cual sea la decisión que se tome habrá otras propuestas e inconformidades; es por eso que es un ciclo que se está constantemente retroalimentados y reestructurando. Un problema público nunca está completamente solucionado y una política pública nunca está completamente diseñada.

- En la segunda fase, una vez lograda su inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de identificar el problema y proponer una o varias soluciones al mismo.

Para ello es necesario realizar un diseño de política pública, es decir, la forma en que esta se pretende implementar, los recursos con los que se contará, los medios, el tiempo establecido para ello y quiénes serán los implementadores.

Ningún diseño de política puede aspirar a la perfección, al menos por tres razones:

1) principio de “racionalidad limitada”, ya que la información con la que se elabora la política nunca es definitiva para enfrentar la implementación,

2) las preferencias de los actores involucrados pueden cambiar con el tiempo, y

3) los recursos y el tiempo disponibles siempre son escasos para la implementación y estos pueden desviar el diseño original (Merino, 2013).

Dentro de la etapa del diseño de la política existen diversos ciclos que la integran y deben también ser mencionados.

Ya una vez definido el problema sigue la obtención de información que implica principalmente la realización de estudios, investigaciones, entrevistas, revisar estadísticas, para tener un contexto real del problema previamente definido.

Es necesaria la construcción de alternativas, esto es los cursos de acción que se pretenden tomar para solucionar o mitigar el problema, y estas deben ser las que ofrezcan los mejores resultados. (Bardach, 1998).

- Después tenemos la selección de criterios de evaluación.

Algunos de los criterios evaluativos más utilizados son: eficiencia, equidad, igualdad, libertad entre otras. Después se hace una proyección de resultados, que es esencialmente qué se espera del programa de manera realista y sin caer en falsos optimismos.

Enseguida hay que hacer una confrontación costos-beneficios. Se debe evaluar cada una de las alternativas en términos económicos y, finalmente, se debe decidir qué hacer sobre la base del análisis. (Bardach, 1998).

Este es sólo uno de muchos modelos que existen del análisis de las políticas públicas. Los diseñadores e implementadores deben tener la capacidad de adaptar estas propuestas según los requerimientos de cada circunstancia.

A pesar de los múltiples enfoques que se han expuesto, y de otros que existen, no hay un modelo ideal, así como tampoco existe la política ideal. Por ello es necesario ser flexible y adaptarse a los posibles cambios que se puedan presentar.

- Después del diseño de la política y del análisis de esta se realiza la implementación.

En este proceso se pone finalmente en marcha lo analizado y lo planeado. Durante este proceso no se trata de conectar simplemente las fases antes diseñadas, sino que se debe buscar que nuestra política sea exitosa, sea eficaz y sea satisfactoria para la población para la que fue diseñada.

- Finalmente, y no por ello es menos importante, se encuentra la evaluación.

A decir de muchos teóricos esta debe estar presente en todo el proceso de la política y busca principalmente analizar si se cumplieron efectivamente los objetivos para los que fue diseñada.

No solo un buen análisis y diseño de política son fundamentales para logra implementaciones exitosas, también se requiere de personal calificado, implementadores que tengan la capacidad técnica para adaptarse a las diversas circunstancias del entorno social.

También se requiere que las políticas públicas no estén subordinadas a intereses políticos y grupos de poder ya que esto implica políticas públicas deficientes y únicamente de carácter compensatorio.

2.3.-Implementación y evaluación

Una vez que se ha detectado el problema y se han analizado las posibles causas y soluciones se diseña una política pública. Ello se propone a pesar de que no existe un patrón para esto, ya que el diseño se adapta y modifica según las necesidades de la política y de quienes la implementan.

Una vez diseñada viene la implementación de la política. Es en esta fase donde se pone a prueba la evaluación del problema y el diseño de la política pública. La importancia de estudiar la implementación radica en que en ella intervienen varios factores que determinan los resultados de la política.

Para implementar una política es necesario conocer la gravedad del problema, tomar la decisión política y realizar el diseño de la política. También es importante responder positivamente a las preguntas ¿quiénes serán los implementadores? y ¿cuál será el papel de las autoridades y de la burocracia? Para esto es necesario considerar las estructuras, las capacidades, los recursos, los intereses y los beneficiarios, ya que todas estas variables no pueden ser del todo controladas e inciden en el desarrollo la política pública. (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

La implementación pasa por estructuras organizacionales que pueden ser formales e informales, con jerarquías, verticales u horizontales. Y estas estructuras siempre están medidas por intereses de poder. Además, los recursos y los tiempos constituyen factores importantes que inciden de manera positiva o negativa en el éxito de la política. De ahí que un aspecto central tenga que ver con las capacidades y conocimientos de los funcionarios.

Por todo lo anterior, la implementación puede entenderse como un proceso político, en el que la política pública estará mediada por distintos intereses. (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018). Muchas veces pueden existir buenas intenciones por parte de los implementadores e inclusive de los tomadores de decisiones, pero podrían existir condiciones poco favorables para que una política pública tenga éxito.

Esta puede estar subordinada a los intereses y capacidades de quienes las llevaran a cabo, es decir, pueden existir un buen diseño y recursos económicos, materiales y humanos suficientes, pero sus objetivos iniciales pueden ser desviados para cumplir deseos o ambiciones personales o de grupos de poder.

Así mismo, podría suceder que no existen intereses ajenos a la política y los tomadores de decisiones tienen toda la intención de implementarla como fue diseñada, pero no se cuenta con el personal adecuado o capacitado para ello o no existen los recursos necesarios para que esta se implemente.

Para Merino (2013) esta fase es la que pone a prueba el diseño de la política y arroja luces sobre los factores determinantes del mismo. De ahí la relevancia del análisis de la factibilidad de las políticas.

Las fallas en la implementación se deben a los diversos factores antes explicados y esto puede entenderse como “la brecha de la implementación”. Esta es la diferencia entre los resultados obtenidos y los objetivos diseñados inicialmente. Al tratar de entender por qué fracasa una política pública es importante distinguir entre la no implementación y la implementación no exitosa.

La primera es cuando la política pública no fue implementada como estaba previsto, ya sea porque los actores involucrados no fueron eficientes o cooperativos, ya sea porque no pudieron superar los obstáculos para una implementación eficaz. La segunda es cuando la política pública se realiza en su totalidad, pero no se logran los resultados deseados. (Hogwood y Gunn citados en Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

En términos sencillos existen al menos tres razones para que una política pública fracase:

- mala ejecución,
 - mala política pública o
 - mala suerte.

En el primer caso es posible que la política pública se realice de manera ineficaz, es decir, fue mal ejecutada. También puede ser que las circunstancias adversas fueron tan malas que nadie tuvo la culpa del fracaso y se dice que fue “mala suerte”. Pero también puede ser que la política pública sea mala, ya que no se contó con la información necesaria para su diseño o hubo un razonamiento inadecuado por parte de los diseñadores de esta. (Hogwood y Gunn citados en Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

Dado este razonamiento podemos decir que algunos de los obstáculos que se presentan durante la implementación están fuera del control de los administradores y diseñadores, ya que existen condiciones materiales y sociales que condicionan el éxito de una política.

Por ello es importante analizar todas las posibilidades que existan para la implementación durante el diseño, y este será más exitoso si se cuenta con buenos asesores que sean capaces de reformular o replantear el diseño inicial y con los cuales se puedan superar con éxito los obstáculos.

Como ya se ha expuesto la Ciencia Política y el análisis de las políticas públicas necesariamente son multidisciplinarias ya que el comportamiento humano y social es muy complejo, y por ello se requiere de diversos análisis para enriquecer este estudio. Con ello existen diversos enfoques sobre la implementación de las políticas públicas. A continuación, se resumirán los cuatro más importantes según Hogwood y Gunn (citados en Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

Enfoques estructurales

Estos ponen el acento en que las distintas estructuras organizacionales son adecuadas para distintos tipos de entornos.

Existen dos distinciones principales:

- la planificación del cambio y
- la planificación para el cambio.

La primera ocurre dentro de la organización y en esta se percibe la implementación como un problema técnico o de gestión. En la segunda el cambio se impone externamente por otras organizaciones y en este caso la implementación requerirá un enfoque más adaptativo.

Enfoque procedimental y de gestión

Busca un alto control sobre la implementación y sus efectos, pero esta rara vez implica un control absoluto o existe una falta de control total. Por lo general ocurre una combinación de ambas. Por ello es importante y necesario negociar la toma de decisiones dentro de una organización.

Enfoque de comportamiento

Este hace énfasis en las actitudes y el comportamiento humano. Esto ocasiona que exista una gran gama de posibles reacciones, como la aceptación, la resistencia, la indiferencia, ya que generalmente existe una resistencia al cambio por parte de los actores involucrados.

Enfoques políticos

Se refieren no sólo a la política de partidos, también se refiere a los patrones de poder e influencia dentro y fuera de las organizaciones. Fundamentalmente si una política pública no cuenta con apoyo de los organismos de poder no tendrá éxito, a pesar de que pueda tener un buen diseño y cuente con los recursos necesarios para su logro.

La implementación no es el último paso de una política, pero sí puede ser considerada una prueba de fuego para ésta, ya que puede haber sido diseñada de manera muy optimista porque se contaba con los recursos técnicos y materiales necesarios, pero se requieren también

condiciones estructurales para que esta se realice con éxito; y, como dicen algunos autores, también se requiere un poco de suerte.

La evaluación es considerada como la última fase del ciclo de política pues con ella se identifica si determinada política cumplió los objetivos para los que fue diseñada, pero, sobre todo es útil para identificar en qué etapa del proceso pudo haberse ocasionado algún error o una interferencia que ocasionó el poco éxito e inclusive la no implementación de una política pública.

Múltiples son las herramientas que se pueden utilizar para evaluar una política pública que dependerán del problema que se busque solucionar. Por ejemplo, para los economistas evaluar significa encontrar las fallas del mercado. Desde la teoría de la organización implica el análisis del comportamiento de los involucrados, mientras que para la teoría de las instituciones lo que importa es indagar sobre la estructura. (Merino2013).

Como ya se ha visto las políticas públicas, y por lo tanto su análisis, deben ser necesariamente multidisciplinarias debido a la complejidad de los asuntos públicos. La evaluación implica dos aspectos interrelacionados:

- 1) La evaluación de la política y los programas que los constituyen, y
- 2) La evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación.

Dye citado en Parsons (2007:563) ofrece una definición de la evaluación: “La investigación de la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de

los efectos de la política y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretender alcanzar”.

Es importante precisar la importancia de la evaluación no sólo al final del ciclo de una política, sino que esta es necesaria durante todo el proceso. Algunas fallas durante la implementación podrían corregirse antes del término de esta. Dado que una política pública nunca está terminada y es cíclica cualquier esfuerzo por mejorarla traerá mejores resultados que si se opta por no implementarla. De la misma manera la evaluación permite reestructurar el diseño original ya que muchas políticas son patrones o fueron creadas con base en patrones determinados.

La evaluación se ocupa principalmente de dos dimensiones:

- Medir una política contra las metas que pretende alcanzar, y
- Cuál es el impacto real de la política en cuestión.

La evaluación pasa por distintas etapas en el ciclo de la política.

- Cuando la evaluación se hace durante la implementación se llama evaluación formativa, la que monitorea la manera en que se está administrado un programa con el fin de proporcionar retroalimentación para mejorar el proceso de implementación.

Esta evaluación está orientada en contestar tres preguntas:

- 1) ¿Hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo?
- 2) ¿En qué medida la prestación de servicios es consistente con el diseño de la política?

3) ¿Qué recursos se están gastando para llevar a cabo el programa? (Parsons, 2007:565).

Esta etapa de la evaluación permite principalmente controlar las finanzas públicas pues da a conocer el costo-beneficio y la efectividad, así como qué cantidad de recursos están siendo destinados a la implementación de dicha política y si está ofreciendo resultados exitosos que justifiquen el gasto público.

También Parsons (2007) hace referencia a otras dos formas de evaluación.

- La primera es la evaluación acumulativa, que busca medir la manera en que la política o programa realmente ha impactado en el problema que pretendía atender.

Pretende calcular los efectos brutos y netos de la intervención de esta política, utilizando en ocasiones indicadores de evaluación. Básicamente busca comparar el estado antes y después de un grupo habiendo aplicado la política determinada. De esta manera se conocerá como fue que la política pública impactó en la vida de este, mejorándola, manteniéndola e inclusive empeorándola según la intervención que el gobierno haya tenido en ella. Este tipo de evaluación puede recurrir a grupos experimentales para probar una nueva política o conocer los impactos de una ya existente en diferentes regiones de un país.

Lo anterior puede ocurrir debido a la complejidad de la sociedad y la dificultad para implementar programas de manera homogénea.

- También introduce a la disciplina la evaluación del personal o, como se define, los “recursos humanos” con los que se cuenta para la implementación de dicha política.

Con esto se pretende que los implementadores realicen una labor más eficiente con base en premios y sanciones según los resultados que arroje su trabajo y utilizando estrategias gerenciales de la administración privada.

- El tercer tipo de evaluación es la evaluación y el control, la que pretende vigilar y controlar los procesos organizacionales y sus “clientes” objetivo.

Este tipo de evaluación está inmersa en lo que se conoce como “nuevo gerencialismo”, o “nueva gerencia pública”, que busca la modificación del comportamiento de las personas dentro de las organizaciones.

El centro de atención de este enfoque son las personas como implementadores y no las políticas públicas como tal, lo que ha ocasionado diversas críticas por su acercamiento a prácticas de tipo taylorista, donde la política en sí queda de lado en pro de la cuantificación de resultados. (Parsons, 2007),

La evaluación no sólo debe implicar el final del ciclo de la política, sino que esta debe ser vista como parte fundamental durante todo el proceso. Los hallazgos que puedan darse durante el diseño e implementación permitirán reevaluar y reformular la política pública con el fin de cumplir los objetivos para lo que esta fue diseñada y también para impactar de manera positiva a la población para la que fue diseñada.

De la misma forma es importante evaluar el recurso humano con el que se cuenta para poner en marcha una acción y procurar que este no sea un agente de fuga de capital y fracaso para la política.

2.4.-Políticas sociales para disminuir la desigualdad social en México

Una de las principales inversiones que han realizado los gobiernos federales y locales para tratar de disminuir la brecha social entre la población ha sido la implementación de políticas sociales. Estas están enfocadas principalmente a la redistribución de los recursos federales por medio de programas sociales en el área de educación, salud y alimentación.

Con estas acciones se pretende que las familias menos favorecidas económicamente puedan satisfacer necesidades inmediatas y con ello mejorar su nivel y calidad de vida.

Y también se pretende que se invierta en la adquisición de capital humano por medio de la educación, con lo cual se esperaría que en un futuro las personas mejoren sus condiciones económicas por su propio esfuerzo. La política social en México ha ido evolucionando y desde sus demandas hasta su implementación se han modificado en las últimas décadas. Diversos factores han provocado esta evolución, entre ellos las demandas sociales, las crisis, los modelos económicos y las nuevas teorías del desarrollo.

Los años noventa trajeron consigo un nuevo enfoque de la política social. Se combinaron políticas sociales focalizadas con políticas asistencialistas y se crearon el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en 1988 y 1992 respectivamente.

Durante muchas décadas la política social en México ofreció una suerte de asistencialismo ya que únicamente se entregaban transferencias económicas o en especie a familias de bajos recursos. Muchos de estos programas no contaban con medidas de evaluación e impacto real sobre la población. No se tenía estimados ni registros sobre el impacto real que estas medidas

podrían tener y sobre todo muchas de ellas no estaban focalizadas. Los recursos eran entregados a las familias y ellas podían hacer lo que mejor se ajustara a sus intereses.

Como lo mencionan Franco y Canela “La política social en México se ha venido fortaleciendo con la ampliación de cobertura y los cambios en el diseño del Programa de Transferencias Condicionadas (PTC), así como con la creación de nuevos instrumentos de protección social, la mayoría de ellos con metas de cobertura universales o muy amplias” (2016:159).

A pesar de los cambios significativos que ha tenido el diseño e implementación de políticas sociales sigue habiendo ineficiencia en su implementación debido a la poca o nula coordinación y vinculación de los diferentes órganos de gobierno.

Dentro de los esfuerzos institucionales que han provocado la modificación del enfoque de las políticas públicas en México, Franco y Canela (2016) mencionan tres importantes:

- Cambio de modelo y la reforma del Estado mexicano,
- Descentralización de la política social, y
- La creación de programas sociales de los gobiernos municipales.

La primera de ellas se dio con el fin del modelo corporativista y con el de las políticas proteccionistas dirigidas principalmente al sector urbano en los rubros de educación y salud, con un enfoque de desarrollo industrial propio de las grandes ciudades del mundo, con lo cual se benefició el desarrollo urbano, pero dejando de lado el sector campesino. Con ello se incrementó la brecha de desigualdad social entre ambos sectores.

Ha existido una gran diversidad de políticas sociales implementadas por los gobiernos locales y municipales. Muchas están condicionadas a los intereses políticos y económicos de los gobiernos en turno. Esto ha propiciado que muchos programas no sean diseñados a largo plazo.

Una gran diversidad de políticas públicas es diseñada e implementada en plazos de 3 o 6 años según el órgano de gobierno que la implemente. Esto ocasiona que no exista un seguimiento puntual de lo que se está haciendo con estos recursos, y más aún los pocos logros que se podrían alcanzar se ven truncados con la entrada de nuevos gobiernos que no dan continuidad a las políticas sociales de las anteriores administraciones.

Un segundo factor que ha influido en la implementación de políticas públicas es la descentralización de la política social. Esto ha permitido que el Estado Mexicano transfiera algunas atribuciones hacia los gobiernos estatales y municipales con el fin de tener un mejor aparato público y lograr una redistribución del poder. Sin embargo, esto ha sido muy limitado. “En lo que se refiere a la política social de atención a la pobreza, en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica descentralizadora integral” (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2016:10). Muchas de estas políticas han tenido una descentralización parcial ya que únicamente se han transferido a los gobiernos locales funciones parciales con poca o nula relevancia

La política social en México se concentra en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁵, la que distribuye los recursos de los programas de acuerdo a diversos criterios. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social establece que es la SEDESOL la que

⁵ Cuando esta investigación comenzó a elaborarse su nombre era (SEDESOL). A partir de diciembre del 2018 la Secretaría de Desarrollo Social cambio su nombre por Secretaría de Bienestar.

“diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social”, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

En el 2020 muchas de las políticas sociales existentes siguen teniendo los mismos objetivos, que son disminuir la pobreza y la desigualdad social, pero cabe mencionar que estas se han transformado ya que ahora los beneficios que se otorgan a las familias tienen la condición de corresponsabilidad.

En gobiernos anteriores al año 2018, los beneficiarios tenían que hacer uso adecuado de los recursos que se les ha asignado y al mismo tiempo acudir a los diversos programas de salud, capacitación para y en el trabajo y, principalmente, busca que los niños y jóvenes de las familias no dejen de asistir a la escuela por falta de recursos económicos. Estas transferencias tenían como objetivo igualar las oportunidades de acceso a los servicios básicos y garantizar los derechos sociales de los mexicanos.

Los cambios de gobierno han traído consigo múltiples programas sociales y a pesar de que muchos presentan evaluaciones de impacto social favorables siguen siendo insuficientes. No existe una estrategia clara de vinculación entre los beneficiarios de los PTC y de los programas de protección social. (Parrillat y Canela, 2016).

Debido a la débil red de comunicación que existe entre los diferentes niveles de gobierno ha sido imposible evaluar si los resultados de los diversos programas sociales han mejorado la calidad de vida de la población. No se tienen datos duros sobre cómo la combinación de varias de estas políticas y la vinculación interinstitucional pueden lograr resultados más eficientes y focalizados para disminuir la desigualdad social.

La insuficiencia de evaluaciones y conocimiento sobre alternativas de atención ha llevado a la creación de un programa piloto que busca dar respuestas inmediatas a problemas constantes lo que ocasiona que estas propuestas sean inadecuadas. Además de que muchos programas sociales están condicionados a intereses económicos o políticos, haciéndolos más deficientes.

Debido a estas fallas institucionales y al proceso de democratización gubernamental fue necesario crear un organismo de evaluación y control de la política social en México. Antes del año 2000 la desigualdad social se medía de una manera unidimensional, es decir, sólo se consideraba el ingreso económico para definir si una familia se encontraba o no por abajo de la línea de bienestar.

Dado que estas mediciones tenían sesgos importantes, ya que existen múltiples factores que provocan la pobreza y la inequidad, fue necesario crear mecanismos de evaluación de la política social más eficientes y eficaces que brindaran información más puntual y detallada sobre las acciones de gobierno y su impacto social.

Por ello en 2009 se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), después de haber sido promulgada la Ley General de Desarrollo Social, partiendo del estudio de la pobreza de manera multidimensional.

La metodología para su medición reúne el análisis de los ingresos con seis carencias sociales:

- 1) educación, 2) salud, 3) seguridad social, 4) vivienda, 5) servicios básicos, 6) alimentación.

El CONEVAL nació además debido a la preocupación de los principales actores políticos y sociales por vigilar el gasto público en los programas sociales llevados a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este organismo público tiene como objetivo evaluar la política de desarrollo social en México. (Lukasz, 2013).

El CONEVAL tiene como funciones principales:

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Para poder realizar estas funciones se tiene una metodología para medir los logros de los objetivos de los programas y políticas de desarrollo social. Esta información sirve para impulsar y mejorar estas acciones de gobierno. Para ello el CONEVAL crea el Sistema de Monitoreo de la Política Social, que muestra información de manera histórica de los indicadores tanto de los programas y acciones sociales como de las políticas sociales.

Todos ellos proveen información sobre el alcance de sus objetivos con el fin de acercar, en la medida de lo posible, a los tomadores de decisiones, los datos más oportunos sobre los indicadores de los programas y políticas de desarrollo social. (CONEVAL, 2018).

Los indicadores del Sistema de Monitoreo de la Política Social sirven para conocer el grado de avance, en qué medida se han logrado los objetivos y cuál es el porcentaje de los recursos que ha sido utilizado.

Ello sirve para considerar las políticas sociales exitosas en la formulación de nuevos programas, para detectar las áreas de oportunidad en las cuales es necesario ajustar, mejorar y corregir la ejecución de un programa o política pública y para contribuir a la transparencia y rendición de cuentas dentro de las instituciones y también hacia los diferentes actores sociales y la ciudadanía en general.

Dentro de la literatura existen muchos esquemas que ayudan a diseñar, programar e implementar políticas públicas, pero también es sabido que muchas decisiones de gobierno se toman a partir de decisiones particulares con miras a obtener beneficios individuales, como ganar elecciones. A pesar de ello un sistema de evaluación y monitoreo proporciona información a los responsables de operar programas, diseñar estrategias y planear el gasto público. Así como a secretarios, presidentes y congresistas para mejorar las políticas públicas. (CONEVAL, 2015).

Los sistemas de evaluación permiten respaldar la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones. Al realizar evaluaciones se busca mejorar el diseño de las políticas públicas o programas, por ejemplo, se puede mejorar el esquema con el cual son seleccionados los beneficiarios o los tipos de apoyos que se darán.

Esto permite que los resultados sean más focalizados ya que de esta forma se estará atacando el problema, después de una evaluación de causa y efecto. La evaluación permite afinar detalles que cuando se realizó la planeación no fueron contemplados.

De igual manera, generar información sobre las intervenciones gubernamentales puede ser clave para la sustentabilidad de las políticas implementadas al brindar herramientas para las negociaciones presupuestarias y al dar cuenta a la opinión pública sobre la agenda de resultados. (CONEVAL,2015:29).

De la misma forma que evaluar sirve para focalizar los programas y priorizar la atención a la población con mayor desventaja social, también sirve para reajustar los objetivos estratégicos. Cuando un programa no está cumpliendo con sus objetivos es necesario hacer un reajuste en la planeación. Sin embargo, durante el análisis también se pueden detectar otros elementos que no contribuyen a su buen funcionamiento, como pueden ser el desvío de recursos por parte de las autoridades, poca capacidad de operación técnica por parte del personal administrativo y de campo, el manejo de programas sociales con fines electorales y de promoción partidista.

También la mala ejecución de este por terceros, es decir, empresas privadas que fueron contratadas para operar o suministrar los recursos a la población objetivo.

Es necesario avanzar en la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y ayuntamientos. Estos sistemas deberían contener rasgos mínimos indispensables como la existencia de diagnósticos en los que se mida la magnitud de la problemática a la que se dirige y se justifique la creación de nuevos programas. (CONEVAL,2015)

No sólo los programas del gobierno federal deben ser susceptibles de evaluación. Los programas del ámbito local y municipal deben tener mecanismos de regulación. A pesar de que estos cuentan con poco presupuesto se cuenta con información precisa sobre la población más vulnerable y las zonas en que estas se encuentran asentadas.

Por ello se considera que las políticas públicas de carácter local deben ser impulsadas por medio de mejores asignaciones presupuestales y de capacitación técnica para tener una mejor administración pública estatal y federal.

Las políticas públicas deben diseñarse y operarse desde abajo y a largo plazo, lo que permitirá mejores resultados, pero además contribuirá a descentralizar la administración pública

federal que sigue teniendo la rectoría general de los programas que buscan disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Para concluir este capítulo es necesario hacer una recapitulación sobre qué es una política pública. Podemos entender a las políticas públicas como acciones de gobierno diseñado para resolver un problema público. Debido a que no todos los problemas y no todo lo público puede ser resuelto por el Estado es necesario y fundamental elegir los más importantes y con esto nos referimos a los que tengan que ver con los bienes públicos.

Diversos son los enfoques y las corrientes que se dedican al estudio de las políticas. A pesar de esto no existe uno mejor que otro ya que cada política tiene características únicas que hacen que se puedan utilizar los múltiples enfoques e inclusive que se pueda diseñar uno particular para resolver casos antes no previstos. Por ello esta disciplina debe ser flexible y adaptarse a los cambios sociales en los que se está inmerso en una sociedad contemporánea cambiante y dentro de la era de la informática.

En cuanto a sus etapas no existe un modelo o diseño universal que pueda ser utilizado como patrón de referencia para solucionar diversos problemas. Pero sí podemos considerar cuatro etapas fundamentales; elección y definición del problema, análisis de la política, implementación y evaluación. Estas pueden cambiar, combinarse o ampliarse según las necesidades específicas de la política y de los implementadores.

No sólo es importante evaluar la política en sí misma, también se requiere evaluar a quienes la llevan a cabo, reconociendo si estos trabajadores institucionales o de empresas contratadas para ello cuentan con la capacidad técnica necesaria para obtener resultados exitosos, pero fundamentalmente que sean capaces de tomar decisiones que puedan cambiar el

cauce de un programa cuando sea necesario y con ello evitar la no implementación o la implementación incompleta.

Las políticas sociales son aquellas implementadas para resolver problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad. Buscan ayudar a las familias por medio de transferencias directas (dinero). Anteriormente no eran condicionadas y esto provocaba que no existiera un control sobre los recursos y su utilización. Por ello la política social cambió y se rediseñó para buscar mejores resultados. Principalmente se busca que los beneficiarios inviertan en mejorar sus condiciones de vida actuales, pero sobre todo que puedan generar condiciones óptimas por ellos mismos en un futuro, por medio de la inversión en el capital humano, es decir, en educación.

En el caso de nuestro país se han creado instituciones y mecanismos para medir la pobreza y la desigualdad social, pero sobre todo para evaluar las políticas sociales y conocer en realidad cuál ha sido el efecto que estas han ocasionado en la población objetivo. Esta información es valiosa pues permite conocer qué política o qué programa están dando los mejores resultados en la población.

CAPÍTULO III

Las políticas de secundaria para adultos en México

La educación es central para avanzar en el desarrollo social, económico y político de los pueblos. Un individuo que ha concluido el nivel básico de estudios habrá desarrollado por lo menos habilidades, conocimientos y destrezas fundamentales en áreas como la lectura y la escritura, la aritmética, la historia y la comprensión del entorno, entre otras, con lo cual podrá acceder a mejores oportunidades de empleo.

El acceso a un empleo formal proporciona un salario estable, derecho a los servicios de salud y a las pensiones por retiro. Todo esto aunado a los programas de desarrollo social permitirá que los individuos rompan las barreras de la pobreza y la desigualdad.

El acceso a los servicios de educación básica no sólo beneficia a los estudiantes, sino también estos tienen efectos de manera indirecta en toda la población. De ahí la importancia que tiene que existan políticas públicas adecuadas para atender a la población joven y adulta que por algún motivo no inició o concluyó la educación primaria o la secundaria en el sistema escolarizado.

Para entender cómo se ha atendido la necesidad de educación de la población adulta en México es necesario revisar las políticas públicas orientadas a esos tópicos desde años anteriores. Por ello a continuación se muestra cómo se han creado y modificado las políticas públicas de educación para adultos en México y el impacto que estas han tenido en la disminución de la desigualdad social. Con ello es importante conocer los antecedentes y los diversos proyectos que se han gestado para atender dicho problema por parte del Estado mexicano y sus instituciones.

3.1.-Las políticas de educación para adultos en Latinoamérica

La educación básica para adultos en México está compuesta por dos niveles: la primaria y la secundaria. Esta última ha experimentado una serie de cambios desde su concepción hasta la actualidad como resultado de los diversos cambios políticos y sociales, de la modernización del sistema educativo y de los nuevos requerimientos del sistema laboral, entre otros.

No es sencillo hablar de la educación para adultos como un concepto central y general para todos los casos por lo que es importante conocer la evolución de esta dentro y fuera de las instituciones mexicanas.

El sistema educativo nacional ha sido fuertemente influido por tendencias y organizaciones mundiales a lo largo del último siglo. Unas de las instituciones que más han permeado en este tema son la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, perteneciente a esta, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO).

La educación para adultos está basada en el principio de universalización de la educación y contiene la obligatoriedad de la educación básica. En este sentido la UNESCO ha ayudado a los estados miembros a garantizar “el goce efectivo del derecho a la educación a todos aquellos cuya formación por razones diferentes ha sido descuidada, incompleta o contrariada” (Martínez de Morenti, 2006:20).

Este tipo de educación buscará que se mejoren las condiciones económicas del individuo, pero también pretende que este sea capaz de reflexionar y analizar su entorno para que con base en la información que obtiene actúe de manera crítica en la toma de decisiones personales, familiares y sociales.

Cinco han sido las conferencias mundiales en torno a la educación para adultos que la UNESCO y sus Estados miembros han realizado.

La primera de ellas fue en 1946 con el objetivo de que los adultos puedan ejercer su derecho básico a la educación. Cuatro conferencias realizadas en 1960, 1972, 1985 y 1997 sirvieron para reafirmar este derecho y proponer vías para hacerlo realidad ya que la educación para adultos se concibe como una clave en la transformación económica, política y cultural de las personas, las comunidades y las sociedades (UNESCO, 2010).

La Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA V) celebrada en Hamburgo el año de 1997 fue una de las primeras conferencias donde hubo una participación igualitaria de gobiernos y sociedad civil.

De esta conferencia surgieron tres reuniones regionales de seguimiento en Latinoamérica: en Montevideo en 1998, Cochabamba 1999 y México 1999. En esta última, en colaboración con la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos de México (INEA), ente otras, buscaron definir políticas públicas y un marco de actuación con miras hacia el futuro (OREALC/UNESCO, 2005).

Estas tres reuniones latinoamericanas tuvieron como objetivo principal fijar las rutas a seguir para conseguir mejores resultados en las políticas públicas de educación para adultos pues existía una necesidad de ajustar el modelo existente debido a los cambios tecnológicos y económicos que estaba sufriendo la región. Era necesario fortalecer las tareas interinstitucionales para que más jóvenes y adultos pudieran concluir sus estudios básicos.

El trabajo sigue siendo arduo de realizar ya que la educación para adultos tiene baja prioridad en los presupuestos educativos de la mayoría de los países de América Latina. En promedio menos del 3% del presupuesto educativo es destinado para esta actividad (OREALC/UNESCO, 2005).

Aunado a ello no se cuenta con registros claros sobre en qué se está invirtiendo el dinero y no cuentan con sistemas de evaluación. A pesar de los avances en materia educativa en Brasil y México la poca información en materia de gasto constituye un obstáculo para el análisis de desempeño.

Diversos organismos internacionales han recomendado a los países de la región rutas a seguir para planear, prestar y evaluar servicios de educación para adultos. Buscan hacerlos más eficientes, pero pese a ello las políticas públicas siguen teniendo diseños curriculares diferentes en cada país.

Uno de los países latinoamericanos que mayor dinamismo ha presentado en el desarrollo de la educación para adultos es Brasil ya que a pesar de estar dentro de las 15 economías más grandes del mundo presenta un alto grado de desigualdad social. En el año 2000 ocupaba el lugar 73° en el Índice de Desarrollo Humano, IDH, de la ONU, con lo cual se colocaba por debajo de países de la región como Colombia y Argentina. Para este mismo año había más de 15 millones de personas analfabetas en Brasil, es decir el 13% de su población total (OREALC/UNESCO, 2005).

En la década de los noventas el Gobierno Federal de Brasil diseñó políticas localizadas o compensatorias de educación para adultos en las partes más pobres del país. El ministerio de educación estableció de manera descentralizada los programas y estándares curriculares. Para

la implementación de un programa social tan grande se recurrió a la colaboración de las diferentes instancias gubernamentales, así como de la sociedad civil, universidades y empresas, creando una red de cooperación comunitaria.

Por su parte los municipios, que era los encargados de implementar los servicios de educación para adultos, debieron producir mejoras en las localidades. Las áreas periféricas a las escuelas tuvieron que ser dotadas de infraestructura y servicios públicos como agua, luz, drenaje y transporte (OREALC/UNESCO, 2005).

Además, se priorizó la profesionalización de los maestros de alfabetización con estudios universitarios y sus ingresos aumentaron significativamente. El programa brasileño fue reconocido como uno de los cinco más importantes de alfabetización a nivel mundial, por lo que fue retomado para otros países de habla portuguesa debido a su efectividad para disminuir el rezago educativo.

Por su parte Chile ha optado por la modernización de su sistema educativo desde hace varias décadas debido a las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que buscan la descentralización educativa por parte de la federación. Esta solamente tendrá un carácter normativo y evaluador dejando las funciones administrativas a los municipios (OREALC/UNESCO, 2005).

La educación para adultos en Chile, aunque no de manera directa, fue influida por estos cambios. De manera similar a Brasil se desarrolló un sistema de cooperación con la sociedad civil. Ésta en muchos de los casos es la encargada de organizar los sistemas de educación, lo que permite generar un sentido de cooperación y responsabilidad social ya que la educación para adultos es fundamental para el desarrollo social.

Tres son las modalidades de este subsistema educativo en Chile:

1) La modalidad regular y la “tercera jornada”: estos son centros educativos para niños que en un tercer turno atienden principalmente a jóvenes que abandonaron sus estudios de educación básica.

2) La modalidad flexible que está dirigida a trabajadores que por medio de un sistema modular concluirán su educación básica.

3) La atención a población específica, como la dirigida a la población indígena, los recintos penales y la alfabetización (OREALC/UNESCO, 2005).

El sistema educativo flexible y modular con un enfoque para el trabajo es un reflejo de las reformas educativas en varios países de Latinoamérica. En primer lugar, es resultado de las demandas de trabajadores calificados en un mundo global de constante cambio y dinamismo económico. Asimismo, estas políticas se ajustan a uno de los objetivos principales de la ONU como es el de la educación permanente.

3.2.- Las políticas de educación para adultos en México

Varios son los momentos de la evolución de las políticas de la educación para adultos en nuestro país. Muchos de ellos comenzaron con los procesos de alfabetización. Desde el gobierno de Porfirio Díaz (1877-1910), cuando el 88.3% de la población era analfabeta, se establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación (Murugó y Rosales, 2015).

Fue en 1911 cuando se establecieron las primeras escuelas rudimentarias que estaban destinadas a la población indígena sin restricción de edad ni sexo. En ellas se enseñaba a leer y escribir en castellano, así como a ejecutar operaciones aritméticas fundamentales. Este tipo de

escuelas estaban subdivididas en primarias urbanas y de instrucción rudimentaria; estas últimas dirigidas a las clases marginadas (Murugó y Rosales, 2015).

Con el establecimiento de las escuelas rudimentarias se buscaba garantizar la educación gratuita y obligatoria en la población mexicana. Como resulta evidente aún no se buscaba que esta llegara hasta la conclusión de la secundaria. El número de analfabetas rebasaba el 88% de la población y era una prioridad que la población aprendiera a leer y escribir, además de que se buscaba al mismo tiempo la alfabetización en español debido al gran número de hablantes de alguna lengua indígena.

En 1921, José Vasconcelos, el primer Secretario de Educación Pública del país, con el objetivo de acabar con el analfabetismo y expandir la educación primaria fundó las primeras escuelas rurales. Esta campaña contaba con un ejército de niños con educación primaria y más de 3 mil maestros honorarios. Solo se exigía a estos contar con el tercer grado de educación primaria y saber leer y escribir en español. En sus inicios no recibieron capacitación.

Esta primera campaña tuvo muchos altibajos ya que no existían condiciones físicas para las clases, además se utilizaba la guía metodológica para población infantil lo cual resultaba aburrido para los adultos (Murugó y Rosales, 2015).

Una de las variables que se observa desde los inicios de la educación para adultos hasta la actualidad es la falta de personal capacitado para dicha labor.

Se sigue recurriendo a que esta sea impartida por personal honorario, es decir, asesores que no tiene un sueldo fijo que les permita desempeñar de manera eficiente su trabajo. Muchos de ellos solo reciben apoyo de transportación y alimentos. Además, no se requiere un perfil

específico de formación y cualquier persona que pueda colaborar es bien recibida dentro de las campañas.

3.3. Las políticas de educación secundaria para adultos en México

En sus inicios la política de la educación para adultos se basó casi exclusivamente en atender y reducir los niveles de analfabetismo que existían en el país. Las primeras campañas se pusieron en marcha en las zonas rurales donde el rezago educativo era más evidente. Se buscó ampliar la cobertura de educación primaria entre niños y adultos. Todo aquel que no supiera leer y escribir y realizar operaciones aritméticas básicas debía asistir a las escuelas rudimentarias. Pero en las zonas urbanas y la Ciudad de México el panorama era distinto ya que en 1923 el entonces subsecretario de educación pública, Bernardo Gastélum, propuso reorganizar los estudios preparatorios de tal forma que los primeros tres años fueran una ampliación de la primaria.

El 25 de agosto de 1925 se creó por decreto el Sistema de Educación Secundaria, que ofrecía una “preparación general para la vida” (Santos, 1999). Con este modelo de posprimaria se pretendía que los estudiantes que no pudieran seguir con su formación en la preparatoria recibirían de la secundaria un conjunto de conocimientos y de habilidades inmediatamente aprovechables.

La secundaria, desde su concepción, está diseñada para que el estudiante, una vez que concluyó este ciclo, pueda optar por continuar con su formación preparatoria adquiriendo conocimientos y habilidades mínimas que le permitan insertarse en el mundo laboral. Pese a que esta fue diseñada para remediar las posibles deficiencias de los jóvenes que habían terminado la primaria surgió la necesidad de ampliar esta opción educativa a población adulta que no podía asistir durante el día a la escuela.

El año 1926 surge la primera Escuela Secundaria Nocturna para trabajadores con una población inicial de 100 estudiantes. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se creó el Departamento de Educación Obrera que promovió la creación de 53 primarias nocturnas, 3 escuelas nocturnas de arte y 2 secundarias nocturnas para trabajadores. En 1940 se reestructuró y transformó para dar lugar al Departamento de Secundaria para Adultos y Trabajadores (De la Torre, 2013).

Diversos fueron los cambios que se presentaron durante los años posteriores, pues no existía aun una idea definida de lo que se quería lograr con la secundaria para adultos. Las secundarias para trabajadores estaban ubicadas en el Distrito Federal, ya que era allí donde se encontraban las principales zonas industriales y comerciales donde cientos de trabajadores, principalmente empleados comerciales, obreros y campesinos, solicitaban su inscripción a las secundarias nocturnas.

Durante el periodo de 1947 y 1970 se abrieron más secundarias nocturnas con lo que a finales de la década de los setenta ya existían 40 secundarias para trabajadores.

Para poder estudiar la secundaria era necesario presentar examen de admisión y que existiera disponibilidad de lugares en los planteles por lo cual miles de aspirantes eran rechazados (De la Torre, 2013). Esto lograba imprimir un sentido de responsabilidad para los estudiantes ya que al verse beneficiados de un lugar en la secundaria lograban terminar sus estudios en los tres años que se tenían estipulados para este nivel. El éxito de estas escuelas radicaba en la posibilidad de obtener un mejor trabajo y con ello una mejor remuneración para los trabajadores, inclusive algunos tuvieron la posibilidad de seguir sus estudios.

La mejor época de este sistema fue la década de los setentas que aumentó en 100% el número de planteles y para 1980 ya se contaba con 80 en el Distrito Federal. Para el año 1983 se contaba con una matrícula de 46 133 alumnos.

Los problemas económicos impactaron en este sistema ya que la disminución del presupuesto repercutió en los estudiantes adultos. Muchos de ellos tuvieron que abandonar la escuela para enfocarse en su trabajo. Otros buscaron un mejor trabajo o realizar turnos extras para cubrir sus necesidades económicas. En este contexto asistir a la escuela representaba una pérdida de tiempo.

Existía también un severo abandono por parte de la Secretaría de Educación Pública. En la década de los noventa, con el inicio de la firma del Acuerdo Nacional para la Educación Básica (ANMEB), dejó de inyectarse recursos suficientes que permitiera seguir operando estas escuelas (De la Torre, 2013).

Uno de los principales problemas que se presentaron y que ocasionaron el cierre de varias escuelas fue la falta de espacios propios. La mayoría de las secundarias para trabajadores compartían inmueble con escuelas secundarias diurnas para población menor de 15 años, telesecundarias y primarias.

El no contar con un lugar propio ocasionaba que los estudiantes no pudieran acceder a todos los espacios escolares como laboratorios, bibliotecas y espacios deportivos, lo que limitaba el aprendizaje. Pero también se relegaba a los maestros y estudiantes a ocupar espacios mínimos para desempeñar la labor educativa, lo que ocasionaba aglomeración de los grupos al contar con pocos espacios.

A diferencia de las escuelas para niños, en las secundarias nocturnas no se cobraba cuota de inscripción o cooperación, lo que limita aún más la operatividad de los planteles, ya que las autoridades solo disponen del presupuesto asignado por la Secretaría de Educación para su funcionamiento.

Fue así como la educación para adultos de 1920 a 1970 se desarrolló de manera paralela y diferente en las zonas urbanas y rurales del país. En las ciudades se dio el desarrollo y expansión de las escuelas nocturnas para adultos donde se ofrecían estudios de primaria. Mientras que en las zonas rurales el proceso fue más lento.

Para cubrir las necesidades de la matrícula de secundaria para adultos se actuó de manera distinta. Primero porque en las zonas rurales se enfatizó en erradicar los altos niveles de analfabetismo de la época y segundo porque la secundaria no era obligatoria. No podían distribuirse los libros de manera gratuita por lo que se distribuyeron a precios muy accesibles en las principales librerías de la entidad y en los estanquillos de correos.

En 1971 con el objetivo de ampliar la oferta de educación básica la SEP encargó a un grupo de especialistas elaborar los primeros textos para la Secundaria Abierta para Adultos (SECAB). Estos quedaron terminados en 1975 y estaban enfocados en cuatro áreas: español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales, distribuidos en 19 obras y para 1985 ya eran 20 libros (Castro, 2011). Los libros elaborados deberían estar redactados de tal manera que el educando fuera capaz de entenderlos sin la necesidad de asistir a clases con regularidad.

Durante la década de los setenta se tuvieron pocos avances en la educación para adultos; esta fue lenta y desordenada.

Existía un gran número de programas y subprogramas nacionales y estatales que no estaban organizados por ninguna institución y que operaban de manera simultánea uno con otro. Castro (2011) explica que existía duplicidad de estudiantes y poco control de los avances académicos.

Dentro de los programas educativos que operaban en esa época se encontraban:

- Aulas rurales móviles
- Centro de educación básica para adultos (CEBA)
- Salas populares de lectura
- Misiones culturales
- Educación básica en centros de trabajo
- Sistemas abiertos

Existía una problemática para certificar los conocimientos adquiridos, ya sea con libros del SECAB o en los diversos sistemas educativos para adultos, por lo cual los exámenes de certificación únicamente evaluaban conocimientos generales y de fácil comprensión. Debido a la gran diversidad de subsistemas de educación para adultos que existía esta era la manera más fácil de evaluar a los educandos. Esto les permitía adquirir conocimientos básicos de manera autodidacta o con el material impreso y obtener un certificado de secundaria de manera flexible y económica (Castro 2011).

Los programas estaban enfocados en disminuir el analfabetismo y aumentar el número de egresados de la primaria. Sin embargo, existían algunos que pretendían cubrir la demanda de educación secundaria en el país, principalmente en las zonas rurales.

Uno de ellos fue la secundaria intensiva por televisión a principios de la década de los setenta. Esta modalidad pretendía utilizar los recursos audiovisuales inspirándose en la

“telescuola” -un proyecto educativo italiano- que logró utilizar la televisión como medio pedagógico a gran escala y a bajo costo (Martínez, 2010).

Por medio de videos realizados por maestros de educación secundaria se buscaba que con pequeñas lecciones se explicaran temas básicos del plan de estudios vigente. Estas lecciones fueron transmitidas por el canal 5 de la capital del país. La finalidad era permitir que trabajadores y amas de casa pudieran desde su hogar estudiar y se convirtieran en “estudiantes libres”. Una vez concluidas las lecciones se podría solicitar la acreditación de materias y niveles por medio de la presentación de exámenes a título de suficiencia en el Departamento de Segunda Enseñanza de la SEP.

En 1970 se eliminó el status de “alumno libre” debido al poco control que se tenía sobre los contenidos televisados y el material impreso con el cual se pretendía certificar los conocimientos adquiridos. Pese a esto se siguieron realizando las transmisiones por Canal 5 de Televisa y por la Televisión Rural de México añadiendo nuevo contenido a las teleclases, como módulos de educación tecnológica agropecuaria y pesquera, así como contenidos culturales.

En 1981 las telesecundarias fueron transferidas de la Dirección General de Educación para Adultos a la Subsecretaria de Educación Media (Martínez, 2010). En este mismo año hubo un crecimiento exponencial en la producción de material educativo. Las lecciones televisivas fueron producidas a partir de este año por la Unidad de Televisión Educativa y Cultural (UTEG). Los programas se transmitían en Canal 4 en la Ciudad de México y Canal 7 en la zona metropolitana, por Canal 7 en el resto del país y en Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional (IPN) (Martínez, 2010).

Si bien estas clases ya no tenían un efecto formador en los adultos, no poder ya acreditar la secundaria por este medio, seguía teniendo un carácter social. Permitía a los televidentes adquirir conocimientos básicos para ampliar su perspectiva de vida.

El proyecto de telesecundaria fue siempre criticado y cuestionados debido a su baja calidad pedagógica, la baja eficiencia terminal y su estancamiento curricular y estructural. Pese a esto y a que la telesecundaria no pudo consolidarse como un subsistema de educación para adultos, si pudo fortalecerse y adecuarse a las necesidades del medio rural donde miles de jóvenes y niños pudieron continuar sus estudios en una telesecundaria (Martinez,2011).

El esfuerzo institucional por disminuir el rezago educativo aun no era suficiente pues en la década de los ochenta existían al menos 22 millones de personas que no habían concluido su educación básica.

El 31 de agosto de 1981 por Decreto Presidencial se fundó el Instituto Nacional para la Educación de los adultos (INEA) como un organismo descentralizado de la administración pública federal con patrimonio y personalidad jurídica propia nacional (Murugó, 2015). Con un plan ambicioso de alfabetizar a un millón de personas en un año nace INEA que como objetivo principal es el de abatir el rezago educativo que pese a las diferentes campañas no se habían obtenido resultados importantes.

La educación para adultos es y seguirá siendo parte importante del desarrollo nacional. Un pueblo donde no existe analfabetismo y rezago educativo es un pueblo capaz de cambiar sus condiciones de vida. Por ello estructurar, actualizar y modificar los planes y programas de estudio resulta por demás importante para lograr que más personas gocen de los beneficios del desarrollo social del nuestro país.

3.4. Las políticas de la secundaria para adultos del INEA

Desde su creación el INEA ha tenido un carácter descentralizador y por ello en 1982 se crearon las primeras Delegaciones Estatales, conformadas principalmente por personal de los estados, siguiendo el esquema organizacional de la sede nacional (Murugó, 2016). Todo esto para permitir una mejor operación del programa ya que cada Delegación implementaría las formas de promoción de los servicios educativos de la forma más eficiente acorde a los requerimientos regionales.

Para su mejor organización y funcionamiento éste se dividió en Institutos Estatales y Delegaciones (véase imagen 1). Los primeros son organismos públicos descentralizados de los Estados con personalidad jurídica y patrimonio propio encargados y responsables de la operación de los servicios educativos en sus Estados. Las Delegaciones son representaciones del INEA que de manera desconcentrada son responsables de la operación de los servicios de educación para adultos en sus Estados (SEP, 2016).

Pese a que existen dos figuras estatales diferentes sus objetivos y metas son iguales. Su objetivo⁶ principal es llevar educación básica a jóvenes y adultos mayores de 15 años. Estas instancias estatales a su vez se subdividen en Coordinaciones de Zona, que son unidades administrativas encargadas de la promoción y difusión de los servicios de educación para adultos en una zona o territorio determinado.

Las Coordinaciones de Zona a su vez están divididas en Microrregiones. Estas son unidades administrativas que agrupan a una o varias localidades en las cuales se organizan,

⁶ Estos objetivos se especifican en la Reglas de Operación que la SEP emite cada año para el ejercicio fiscal correspondiente. Para este caso se tomaron las correspondientes al año 2019

instrumentan y ofrecen los servicios educativos. Están conformadas por círculos de estudio, puntos de encuentro, sedes de aplicación de exámenes y plazas comunitarias. Esta forma de administración se replica en cada una de las Delegaciones e Institutos Estatales del país.



Imagen 1 “Organigrama”

tomada del portal del INEA en la CDMX el 20 mayo 2019

Por círculos de estudio se entiende al grupo de educandos que se reúne para recibir asesorías y los servicios educativos del INEA. Mientras que los puntos de encuentro son lugares físicos donde se reúnen los círculos de estudio. Estos pueden ser instituciones de gobierno, religiosos, de organizaciones civiles o vecinales donde se cuente con un espacio e instalaciones para atender a los educandos. Esto se basa en el entendido de que los Institutos y Delegaciones

Estatales no cuentan con instalaciones propias por lo cual tienen que buscar la colaboración de diversos organismos (DOF,2017)

Las sedes de aplicación son lugares donde se aplican las evaluaciones finales (exámenes). Estas han sido previamente registradas y supervisadas por las Coordinaciones de Zona. Las plazas comunitarias son unidades operativas donde se busca impulsar el uso de nuevas tecnologías para los educandos y a su vez sirven como centros de formación de asesores y alfabetizadores.

3 5.-Las políticas de educación para adultos en el Estado de México

El Estado de México pertenece al grupo de 6 Delegaciones Estatales que hay en el país. Para impartir el nivel avanzado que corresponde a la secundaria las Delegaciones e Institutos Estatales utilizan el esquema curricular del Modelo de Educación, Vida y Trabajo, MEVYT, en sus diversas modalidades.

A nivel nacional se atendieron en el nivel avanzado del MEVyT Hispano a 368, 406 educandos que fueron incorporados⁷, reincorporados y recibieron atención sin haber concluido. En este sentido en el Estado de México se atendió al 11% de la matrícula total nacional y graduado al 12% del total nacional de educandos del nivel avanzado atendidos de enero a mayo del 2019 (INEA,2019). Estas cifras reflejan la importancia que tiene este Estado en la educación para adultos y por lo cual debe garantizar mecanismos que garanticen la adecuada implementación del MEVyT a nivel nacional.

⁷Proceso que consiste en la localización física, entrevista, convencimiento y llenado del formato Registro del Beneficiario/a, de las personas adultas que aceptaron recibir los servicios del INEA

Pocos fueron los avances que se habían tenido en el ámbito educativo para adultos antes de la creación del INEA. Uno de los principales motivos fue que no se habían desarrollado materiales pedagógicos, clases, ni profesores formados en atención para adultos.

Por mucho tiempo la educación secundaria para mayores de 15 años utilizó los materiales elaborados para la educación secundaria escolarizada, lo cual en ocasiones resultaba aburrido y tedioso para los educandos ya que no se ajustaba a las necesidades de la vida adulta.

Por ello con la creación del INEA se concibió también un modelo educativo propio que ofrezca a las personas jóvenes y adultas temas y opciones de aprendizaje basados en sus necesidades e intereses.

El modelo plantea el tratamiento de los contenidos y temas desde la recuperación de experiencias, saberes y conocimientos de las personas y da prioridad al aprendizaje más que a la enseñanza. Reconoce que las personas a lo largo de su vida han desarrollado la capacidad de aprender, pero que cada persona vive esa experiencia de distinta manera (Murugó, 2016).

Este Modelo es modular ya que está integrado por unidades independientes de estudio con temas específicos vinculados con los intereses y necesidades de los adultos, además se caracterizó por ser un modelo flexible ya que no se requería asistir a clases regularmente dado que el adulto no cuenta con el tiempo suficiente para realizar estudios en diversas áreas del conocimiento (INEA,2013).

Para el INEA (2013) el MEVyT busca que los adultos desarrollen cuatro competencias básicas:

- La comunicación
- El razonamiento

- La solución de problemas
- La participación en la vida de la comunidad

Estas competencias se desarrollarían en torno a cuatro grandes ejes: lengua y comunicación, matemáticas, ciencias y temas diversificados; estos últimos con el fin de desarrollar temas específicos de las necesidades sociales de la población joven y adulta.

El MEVyT hispanohablante está dirigido a todas aquellas personas mayores de 15 años que no han iniciado o concluido la educación secundaria y cuentan con certificado de primaria. Esta vertiente está dirigida a toda aquella población que tiene como lengua materna el español. Este modelo tiene las siguientes características:

- Recupera experiencias y saberes previos

Esto es posible ya que las personas jóvenes y adultas han adquirido conocimientos por medio de sus experiencias de vida. Estas se relacionan con el contenido modular para que tengan una aplicación más directa con la vida cotidiana.

- Se adapta a tiempos, ritmos y disponibilidad de espacios

Esto se debe a que muchos de los educandos trabajan o tienen compromisos familiares que no les permiten ser estudiantes de tiempo completo y el INEA, por medio de un sistema abierto y modular, permite que continúen sus estudios a su tiempo y ritmo. Además, tiene una estructura modular y una variedad de temas optativos de estudios, entre otras características. Todas ellas centradas en el aprendizaje y en el educando (INEA; 2014).

Para acreditar este nivel de estudios el educando deberá cursar 8 módulos básicos y 4 diversificados. Los módulos básicos dan respuesta a las necesidades básicas del aprendizaje

como la lectura y escritura, matemáticas básicas, comprensión del entorno natural y social; todos ellos reunidos en tres áreas centrales del aprendizaje: la lengua y comunicación, las matemáticas y las ciencias naturales (Murugó, 2016).

En la imagen siguiente se enlistan los ocho módulos básicos obligatorios de un total de 12 necesarios para certificar el nivel avanzado.

Este nivel cuenta con **ocho módulos básicos**:

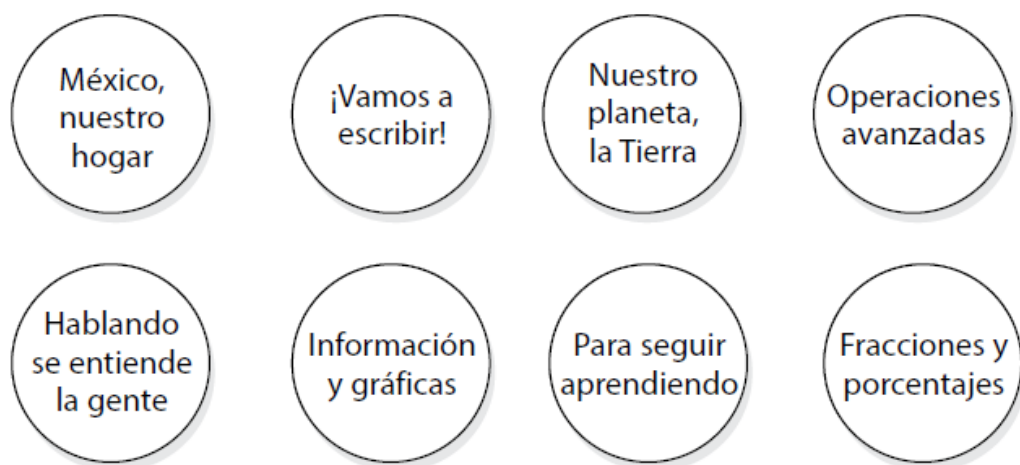


Imagen tomada de Murugó y Rosales (2015).

También es necesario cursar cuatro módulos diversificados. A estos se les llama así porque responden a diferentes necesidades e intereses de los distintos sectores de la población con los que trabaja INEA.

Algunos de los ejes temáticos son: jóvenes, trabajo, salud, familia, etc. (INEA, 2013). Los módulos diversificados están relacionados con ejes fundamentales para el desarrollo humano y estos permiten complementar la información de los módulos básicos con las necesidades de los adultos y encontrar una relación directa de esto con su entorno familiar, social y laboral.

Sin embargo, el MEVyT no es el único recurso con el que el instituto opera sus servicios educativos. También es necesario llevar a cabo un proceso de atención educativa en el que se involucran las coordinaciones de zona, los técnicos docentes y los asesores. Todos en coordinación con los institutos y delegaciones estatales hacen posible el cumplimiento de metas y objetivos.

3.6.- La implementación de la política de secundaria para adultos

En abril del año 2014, en el marco del 32 aniversario del INEA, se presentó el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 que mostraba una proyección numérica sobre los índices de abandono y deserción escolar para los siguientes años. Para el año 2025 existirán al menos 33.7 millos de mexicanos en alguna etapa del rezago educativo (INEA,2014).

Esta tendencia se mantendrá constante durante los años posteriores ya que existen múltiples problemas sociales como la pobreza y la desigualdad, los embarazos a edad temprana., entre otros problemas. El difícil acceso a los centros de educación secundaria ocasionará que miles de jóvenes abandonen el sistema escolarizado y vean al sistema de educación para adultos como su única opción. Por ello es importante analizar, evaluar y cuestionar la política educativa del INEA en el nivel secundario en el Estado de México. Ello es con el fin de encontrar posibles soluciones que se puedan aportar ante la problemática descrita antes (INEA,2014).

Las dificultades encontradas podrían repercutir en los educandos debido a asesorías deficientes o incompletas por parte del asesor. También se consideran condiciones adversas que se presentan, tales como son los inadecuados centros de estudio, la falta de material, la poca o

nula capacitación por parte del Instituto hacia los asesores, así como los traslados innecesarios hacia las sedes de aplicación de exámenes.

Hay otros problemas como el tiempo excesivo para la inscripción y la entrega de certificados. Lo anterior estará relacionado con la experiencia personal como alfabetizadora y asesora, de quien escribe, por lo que considero fundamental conocer la práctica educativa en el nivel secundaria.

Como primer punto conoceremos las diversas tareas del asesor. Para ello tenemos que definir qué es un asesor educativo. Según las Reglas de Operación del Programa de Educación para Adultos, del año 2018, este es la figura solidaria que facilita el aprendizaje del educando (DOF, 2018).

El asesor educativo tiene diferentes roles tales como: alfabetizadores, asesores educativos, asesores educativos bilingües, orientadores educativos de grupo, orientadores educativos para personas con discapacidad. Esta diversidad está relacionada con las diversas necesidades de aprendizaje que hay en la población mexicana.

Para el caso de nuestro estudio solamente nos centraremos en el rol del asesor hispanohablante, es decir, el facilitador de conocimiento en español. El asesor tiene a su cargo siete tareas educativas que están relacionadas con el proceso de atención educativa. La primera de ellas es la promoción de la educación de jóvenes y adultos.

Para esta tarea el Paquete del Asesor, del MEVyT (INEA, 2013), menciona que se debe localizar a personas que no hayan iniciado o concluido su educación básica y animarlas a que se inscriban al instituto. Para ello el asesor debe coordinarse con el Técnico Docente para identificar las zonas donde se concentre el mayor número de personas en rezago educativo.

Para la promoción es necesario crear una estrategia que permita la coordinación del asesor con diversos sectores de la sociedad. Es necesario crear vínculos con familiares, amigos, autoridades locales, ministros de cultos religiosos, así como líderes vecinales. Esta es una tarea que resulta por demás complicada ya que pocas veces este es auxiliado por el técnico docente y por el personal de las coordinaciones de zona. La mayoría de las veces se argumenta el exceso de trabajo de oficina por parte del personal administrativo.

Además de las reuniones informativas es importante contar con material de apoyo para la difusión de los servicios que ofrece el INEA como son: volantes, trípticos y mantas. Estos materiales de apoyo pocas veces o casi nunca son proporcionados por el instituto o alguna autoridad local, por lo cual el asesor tiene que hacer uso de sus propios recursos para imprimir folletos y elaborara carteles con lo cual la promoción se ve limitada a los recursos que este disponga. Pero también el no contar con el respaldo de alguna autoridad administrativa que apoye este proceso dificulta la vinculación con los diversos sectores sociales.

La segunda tarea que conforma el proceso educativo es incorporar y registrar a las personas. Para incorporar es necesario conocer los antecedentes escolares con los que cuenta el educando, es decir si realizó estudios de secundaria en el sistema escolarizado y si cuenta con boletas que comprueben estos. Ello permitirá la revalidación de cierto número de materias. De no contar con ningún documento se realizará una evaluación diagnóstica. Una vez que se cuenta con la documentación necesaria se registran los datos generales de las personas en el formato de registro del educando (INEA, 2013).

Integrar los círculos de estudio es una tarea fundamental para comenzar la labor del asesor. Algunos círculos pueden ya estar conformados o es labor del asesor integrarlo con ayuda del

técnico docente (INEA, 2013). Esta es una de las tareas más complicadas ya que se requiere de una buena promoción y difusión previa.

También se requiere de un punto de reunión donde se llevarán a cabo las asesorías. Los puntos de encuentro son los lugares donde el círculo de estudio se reunirá para recibir sus módulos, asesoría y en ocasiones aplicación de exámenes.

El INEA, al no contar con instalaciones propias para impartir sus cursos, tiene la necesidad de realizar convenios y alianzas de colaboración con instituciones de gobierno como escuelas, delegaciones, iglesias, centros DIF, oficinas de los consejos vecinales, bibliotecas y todo aquel lugar que proporcione un espacio adecuado y propicio para esta labor.

Las dificultades que se presentan para lograr este fin son varias, entre las que destaca la negativa de algunos centros para proporcionar un espacio para el asesor. Además de la dificultad para conseguir un espacio, se presenta poco o nulo acceso al mobiliario como mesas, sillas, taburetes, pizarrones y sanitarios por parte de las instituciones. Pero esta situación se torna más difícil cuando no se cuenta con un lugar para la asesoría y se tienen que improvisar sitios para poder llevar a cabo esta labor.

Muchos asesores se reúnen con sus educandos en un parque al aire libre sin mobiliario ni protección del sol o la lluvia. Otros recurren a formar el punto de encuentro en patios de algunas casas de los mismos estudiantes o en las propias sin contar con el mobiliario adecuado y necesario para esta actividad.

La inestabilidad dentro de los puntos de encuentro es una de las principales causas que dificulta la asistencia de los estudiantes a la asesoría.

Una vez conformado el círculo de estudio y teniendo ya un punto de encuentro el asesor comenzara a planear la asesoría. Primero hay que saber qué se entiende por asesoría.

Proceso de facilitación y acompañamiento del aprendizaje de los educandos desde que se incorporan hasta que completan sus estudios de alfabetización, educación primaria o educación secundaria, mediante el cual se procura que las personas discutan, reflexionen, resuelvan dudas y reciban retroalimentación (Granados, 2018).

Como se observa en la definición formal de asesoría esta no es una clase ni una capacitación como en la educación escolarizada. Esta es un acompañamiento del asesor al educando, partiendo de la premisa del INEA sobre que el educando ya cuenta con conocimientos y saberes previamente adquiridos. Por lo cual y a diferencias de los niños y de acuerdo a sus intereses no requieren de una clase sino de una asesoría que los ayude a guiar su aprendizaje y orientar sus intereses educativos.

El INEA, al no contar con personal docente que imparta las asesorías, se auxilia de personas que de forma solidaria y sin ningún vínculo laboral con el instituto participan voluntariamente, por lo cual no se les solicita contar con algún título universitario o formación especializada en atención educativa.

La poca preparación académica y pedagógica resulta una limitante para realizar los quehaceres del asesor de manera efectiva. En ocasiones los asesores presentan dificultades para desarrollar la asesoría ya que existen temas de los módulos de los que tienen conocimientos insuficientes o inadecuados, y además de ello no cuentan con los métodos de enseñanza adecuados para transmitir los conocimientos mínimos de un tema específico a los educandos.

A pesar de que el INEA ofrece un curso de formación inicial para el asesor, donde se explica de manera general cuál será su labor y cómo resolver situaciones comunes, en la práctica educativa esto resulta insuficiente.

Desde mi punto de vista el tener “buena voluntad” o “buenas intenciones” no son suficientes para tener asesorías de calidad y promover la formación de capital humano. Se requiere personal con un perfil docente que cuente con las herramientas pedagógicas necesarias para que la labor educativa sea eficaz y eficiente. Lo cual resulta por demás difícil debido al esquema de voluntariado con el que opera el INEA.

Una vez que los círculos de estudio han sido integrados y se han dado las asesorías es labor del asesor generar y favorecer un ambiente adecuado en el punto de encuentro. Debemos recordar que la educación para adultos es un lugar donde converge una gran diversidad de personas que, por diversas razones: culturales, religiosas, familiares, sociales, físicas no iniciaron o no concluyeron su secundaria. Por ello el que exista un ambiente de respeto e inclusión es fundamental para que asistan a las asesorías.

Una de las últimas etapas del proceso de atención educativa es el acompañamiento y la retroalimentación. Este consiste en revisar de manera individual con el educando las dudas que puedan resultar una vez que se han concluido las unidades de cada módulo, lo que es posible porque estos contienen evaluaciones formativas al concluir cada unidad.

Así mismo este acompañamiento es útil para identificar posibles interferencias en el proceso educativo que son ajenas al círculo, como falta de asistencia por falta de tiempo, problemas de salud, entre otras que son necesarias identificar para encontrar rutas de solución.

Finalmente, el educando podrá presentar la evaluación final para acreditar el módulo en la sede de aplicación asignada, sin el asesor y sólo en compañía de un aplicador asignado por la coordinación de zona. Esto con el fin de evitar conflictos de interés que puedan perjudicar o beneficiar a los resultados finales o interferir en la conclusión de estudios de nivel secundaria.

De este capítulo podemos concluir que la educación para adultos es de suma importancia para el desarrollo social ya que este es el nivel mínimo de estudios para conseguir un trabajado digno. Además de esto una persona que ha concluido el nivel básico de estudios ha adquirido y desarrollado habilidades mínimas en áreas como lectura y escritura y matemáticas que le permitirán concebir el mundo que lo rodeo de manera más crítica.

Las políticas de educación para adultos han estado inmersas en profundos cambios conceptuales y estructurales. Al inicio su objetivo principal era acabar con el analfabetismo y garantizar la educación primaria. Tiempo después se reformularon los planes y fueron diseñados programas para impartir educación secundaria pues era muy necesario tener individuos más capacitados que pudieran enfrentar los retos del mercado laboral.

Muchas son las organizaciones internacionales que han hecho recomendaciones a los países latinoamericanos con el objetivo de mejorar y fortalecer los servicios educativos para adultos. Sin embargo, varios países siguen rezagados y son poco eficientes debido a que no se han invertido recursos económicos suficientes y además no se tienen cuentas claras sobre cómo se han invertido.

Pese a ello el Estado mexicano ha implementado una serie de políticas y programas de educación para adultos que permitan a la población en rezago educativo concluir la educación básica. Estos esfuerzos se consolidaron con la fundación del INEA, un organismo que promueve

educación básica para jóvenes y adultos mayores de 15 años de manera flexible, modular, gratuita y abierta.

El mapa de ruta de la política de secundaria para adultos en México tiene cuatro fases principales, tomando como referencia a Merino (2013), tenemos la identificación del problema, que como ya sabemos es la población en rezago educativo que tiene 15 años o más y no han concluido alguna etapa de la educación básica.

Las estimaciones del propio INEA (2017) reflejadas en sus reglas de operación para el año 2018, se estima que 1,026,558 personas serían atendidas y que alrededor de 400,000 alcanzarían a certificar la primaria o secundaria, con lo cual se esperaba un porcentaje de eficiencia terminal aproximadamente del 40%. Pero en los datos reflejados en INEA números (2019) podemos observar que el total de educandos certificados solo para el nivel secundaria fue de 368,818 educandos en el MEVyT hispanohablante.

Con lo cual se ve reflejado que los esfuerzos institucionales han alcanzó la meta proyectada, sin embargo, esto sigue siendo insuficiente, como se ha mencionado antes las cifras de personas en rezago educativo alcanzarán por lo menos a 35 millos de personas en 2025. Por lo que se requiere de una reestructuración del diseño institucional que permita aumentar el número de personas atendidas cada año y eleven el porcentaje de eficiencia terminal.

Así como lograr una implementación más eficiente en las coordinaciones y delegaciones estatales que logre responder positivamente a esta problemática, es necesario reconsiderar la estructura, las capacidades, los recursos con los que se está trabajando en qué medida los gobiernos locales podrían proporcionar recursos económicos, materiales y humanos que permitan permitir ampliar el espectro de atención al usuario.

Muchos han sido los avances en esta materia, pero pese a ello es importante realizar análisis, estudios y evaluaciones que permitan conocer deficiencias y áreas de oportunidad de crecimiento que permitan tener una política de educación para adultos eficaz y eficiente que disminuya el rezago educativo de nuestro país.

CAPÍTULO IV

Estudio de caso

La realización del estudio descriptivo se efectuó en la colonia Cd. Cuauhtémoc, del municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México. Para ello se realizó una visita a un punto de encuentro del INEA. Este es el sitio donde los educandos se reúnen con su asesor tres veces a la semana en sesiones de dos horas, como mínimo, para llevar a cabo la asesoría.

Esta colonia cuenta con servicios básicos de alcantarillado, pavimentación, luz eléctrica en casas habitación, así como vías públicas, escuelas de nivel básico, de preescolar hasta secundaria, así como cinco centros de educación media superior. En el caso de los servicios de salud únicamente cuenta con un centro de salud que ofrece consultas externas a la población. Además, esta colonia carece desde su creación de suministro permanente de agua potable en algunas secciones de la misma, pues se retrasa hasta 25 días.

Con datos tomados de la encuesta Intercensal 2015 en el municipio de Ecatepec de Morelos había 342, 654 personas mayores de 15 años que no han concluido la educación básica y de estas 229,752 personas no han concluido la secundaria (INEA, 2015). Por lo que es de gran importancia atender a esta población en dicha zona.

Este municipio está catalogado como uno de los más peligrosos del país y esta colonia se encuentra dentro del mapa de las 23 colonias más peligrosas. También se presenta un serio problema ambiental ya que, a las afueras de esta colonia, en su colindancia con el municipio de Acolman, se encuentra desde hace más de 20 años el basurero municipal a cielo abierto y a un costado de este se localiza el penal de Chiconautla.

La descripción de la zona nos permite observar cómo es que las diversas desigualdades pueden coexistir en un mismo sitio. Y a su vez podemos ver la realidad de cómo operan algunos de los puntos de encuentro y círculos de estudio del INEA debido a la falta de vínculos gubernamentales con instituciones u organizaciones de la sociedad civil que permitan instalaciones más adecuadas y pertinentes para la práctica educativa.

Desde mi experiencia como alfabetizadora podría decir que no existe la capacidad mínima requerida para gestionar espacios institucionales propios, debido al poco presupuesto que se le asigna al Instituto. La dificultad para gestionar espacios propios proviene en parte la rotación constante de asesores, como se ha mencionado antes estos operan bajo la figura del voluntario y pueden decidir dejar los círculos de estudio cuando lo crean conveniente. Se ha tenido experiencias donde se han gestionado espacios propios en parques donde por medio de estructuras prefabricada se han instalado pequeñas aulas que funcionaron como “escuelitas”, pero que después de un tiempo dejaban de ser utilizadas por el asesor ya que este terminaba su ciclo en INEA. Y estas pequeñas aulas terminan en el abandono o utilizadas con otros fines.

Otro factor que no ha permitido que existan vínculos con otras instituciones que permitan establecer puntos de encuentro en sus instalaciones es el poco o nulo acompañamiento que se le da a los asesores por parte de Técnico Docente y las demás autoridades de las coordinaciones regionales. Pocas veces estos dejan sus escritorios para salir a campo a buscar espacios de colaboración y más aún pocas veces son capaces de generar oficios institucionales que permitan crear alianzas de colaboración.

Por lo tanto, muchas veces es el asesor el único responsable de buscar un espacio estable y con condiciones mínimas para atender a los educandos. Sin embargo, esto se vuelve difícil al

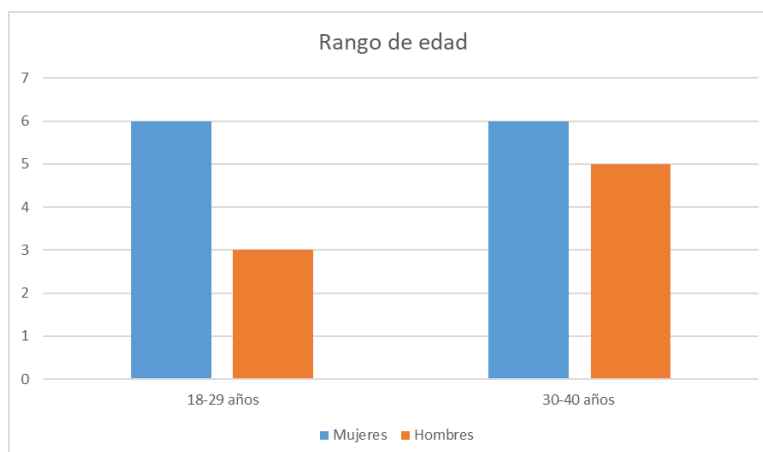
no tener un respaldo institucional y los asesores tiene que valerse únicamente de las relaciones laborales y personales que ellos tienen.

Además de la observación y las vivencias personales, para este estudio de caso se realizó un total de 20 entrevistas semi-abiertas a educandos que ya terminaron la secundaria y cuentan con su certificado de secundaria, así como a aquellos que ya la concluyeron, pero aún no se les entrega su certificado. Para la realización de estas se asistió a jornadas de exámenes y de entrega de certificados en este mismo sitio para tener un primer contacto con los entrevistados e invitarlos a colaborar con esta investigación.

Debido a la desconfianza que se pudo haber generado por parte de los educandos hacia esta entrevista fue necesario aclararles que esta serie de preguntas no era más que el producto de una investigación universitaria y no respondían a ningún interés de tipo partidista ni gubernamental pues muchos de ellos pertenecían al recién extinto programa Prospera y podían ver vulnerados sus intereses.

Para facilitar esta labor se solicitó a la Coordinación de Servicios Estudiantiles de la UACM se proporcionaran trípticos y catálogos con la oferta académica de la universidad. Estos se le entregaban previamente a los entrevistados para generar confianza entre las partes.

Para esta serie de entrevistas se buscó educandos que hubieran concluido la secundaria y que estuvieran en un rango de edad entre 18 y 40 años. De estos 12 fueron mujeres y 8 hombres. En el rango de edad de 18 a 29 años se entrevistó a 9 personas de las cuales 3 fueron hombres y 6 mujeres y los 11 restantes estaban en un rango de entre 30 y 40 años, de los cuales 5 eran hombres y 6 mujeres.



Como se puede observar en la gráfica anterior existió un mayor número de mujeres en el total de nuestros encuestados, así como por cada uno de los rangos de edad en los que se dividió la muestra. Esto nos indica que sigue prevaleciendo la desigualdad educativa en mayor grado hacia las mujeres.

4.1.-Análisis de los resultados

De manera general se presenta la información obtenida en las entrevistas a los educandos, en las cuales se trató de abordar cuatro puntos principales⁸:

- 1) ¿Qué los motivo para concluir sus estudios de secundaria en el INEA?,
- 2) ¿El no tener un certificado de secundaria te puso en desventaja a la hora de solicitar empleo?,
- 3) ¿El conocimiento adquirido en tu estancia en el INEA te ha servido para desarrollarte mejor en tu trabajo o conseguir empleo?

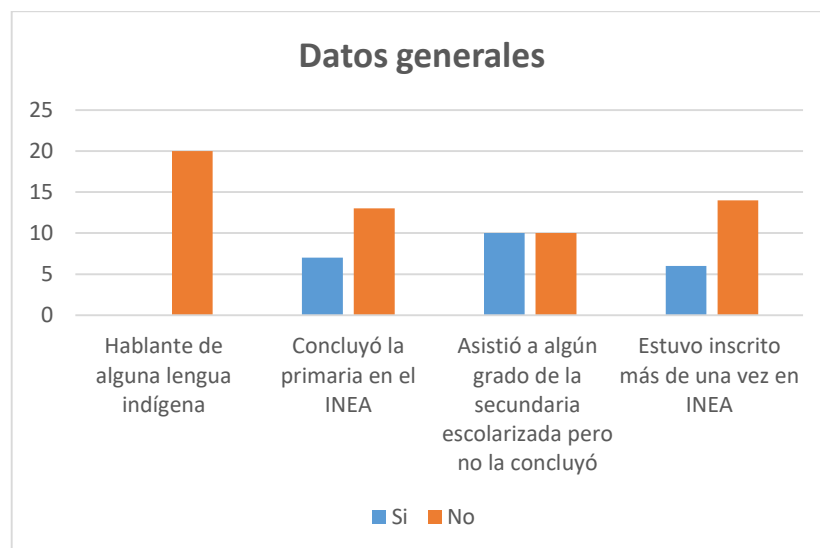
⁸ Estas son solo algunos de los puntos importantes que se abordaron durante la entrevista. En los anexos se podrá encontrar el documento completo.

4) ¿Cómo mejorarías los servicios que ofrece el INEA?

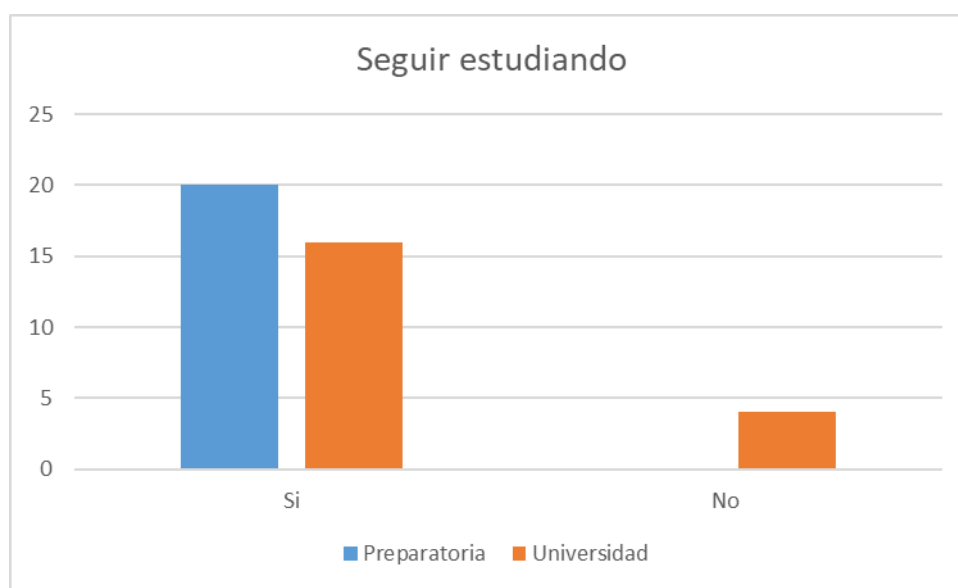
Toda esta información permite conocer las oportunidades de desarrollo en las que el instituto puede trabajar para mejorar su servicio, partiendo de que este trabaja con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). Se realizó una serie de preguntas, que se resumen en la tabla siguiente, con las que se buscó conocer de manera general los antecedentes escolares con los que contaban los educandos.

De los 20 educandos tres manifestaron nunca haber asistido al sistema escolarizado. Los dos motivos principales fueron: 1) La necesidad de trabajar para ayudar al gasto familiar y 2) sus padres no consideraban que el asistir a la escuela fuera importante para sus vidas.

También se puede observar que ninguno de los educandos habla alguna lengua indígena. Así como que 7 de estos cursaron algún grado de primaria en el sistema escolarizado, pero la concluyeron en el INEA. Estas proporciones se pueden observar mejor en la gráfica siguiente.



Respecto al cuestionamiento “¿les gustaría seguir estudiando?” todos los educandos contestaron que sí. A los 20 les gustaría estudiar como mínimo la preparatoria y 16 contestaron que de ser posible llegar a tener una licenciatura. Entre las carreras que les gustaría estudiar están las siguientes: enfermería, derecho, diseño, pedagogía, etc. Aunque algunos ven esta posibilidad como lejana o difícil. Pese a ello les gustaría tener mínimo “la prepa”, ya que actualmente tener solo la secundaria terminada ya no es suficiente para obtener un empleo digno.



Dentro de las principales motivaciones no relacionadas con el trabajo que los impulsan a seguir estudiando se encuentran:

- Como muestra de superación personal y demostrarse a sí mismos que pueden salir adelante a pesar de las adversidades.
- Demostrarle a la familia que nunca es tarde para concluir la secundaria y a pesar del poco o nulo apoyo recibido pueden cumplir esta meta.
- Prepararse mejor y adquirir conocimiento para poder ayudar a sus hijos en sus estudios ya que en ocasiones no pueden ayudarlos con sus tareas.

- Ser un ejemplo para sus hijos, impulsarlos a estudiar y concluir una carrera

Además de los motivos personales existe una serie de limitaciones laborales que han sido factores determinantes para decidir terminar la secundaria en el INEA. Para ello se les plantearon diversas preguntas relacionadas con la importancia que tiene el tener un certificado de secundaria al momento de ir a solicitar empleo.

De los 20 entrevistado 14 respondieron sí a la pregunta “¿el no tener un certificado de secundaria ha sido un impedimento para conseguir trabajo estable?”. Dentro de las respuestas se hace referencia a que a pesar de tener experiencia y conocimientos el no tener “un papel” que avale estos les ha impedido ser contratados a puestos que si bien no requieren un conocimiento técnico específico sí requieren de conocimientos básicos de lecto-escritura y aritmética. Mientras los 6 que respondieron que no, pero hicieron referencia a que se les pidió seguir estudiando para poder ocupar mejores puestos y/o permanecer en el que ya tenían.

Todos los educandos mencionaron que actualmente trabajan o que han trabajado en algún momento de su vida, ya sea como empleados o de manera independiente, principalmente en el comercio informal. Por lo cual se les cuestionó “¿prefieres trabajar en un empleo formal o informal?” Las respuestas fueron diversas ya que ambas opciones tienen sus ventajas y desventajas.

El trabajar de manera informal (por su cuenta) les permite en gran medida disponer de su tiempo según sus necesidades y además les permite no descuidar a su familia y asistir al círculo de estudio. A pesar de que se puede ganar más dinero de esta forma que siendo empleados de alguna empresa prefieren la segunda porque tiene varias ventajas como:

- El tener seguro social o servicio médico para ellos y su familia, con lo que enfermedades crónicas o graves se podrían atender de manera más efectiva
- La posibilidad de acceder a algún crédito hipotecario o bancario para adquirir una casa propia, ya que el vivir con la familia no les permite desarrollarse plenamente y rentar en ocasiones se vuelve una carga muy pesada que mes con mes tiene que solventar. Además, así tendrán un patrimonio que dejarles a sus hijos.
- También se mencionó que el tener otro tipo de prestaciones como vacaciones, aguinaldo, caja de ahorro y una cuenta para el retiro son factores que vuelven al empleo formal una mejor opción.

Respecto a esto una de las entrevistadas comentó:

Cuando no se tiene estudios los patrones le dan a uno lo que pueden y quieren darte. Quiero un trabajo donde respeten mis horarios, me den prestaciones y no me traten como esclava. Tener estudios sirve para tener un mejor futuro, un trabajo, para poder escoger y no lo escojan (E16-H)⁹.

Una de las preguntas formuladas fue ¿el conocimiento adquirido durante su estancia en el INEA te ha servido para desarrollarte mejor en el trabajo? Las respuestas fueron diversas, pero si en algo coincidían los educados fue en la importancia de adquirir y mejorar sus conocimientos en las áreas de matemáticas y español.

Sin embargo, también reconocieron la importancia que se le da en el INEA al estudio de las ciencias sociales, así como a los temas de intereses familiar y personal. Algunas de las opiniones más generales fueron:

⁹ La nomenclatura que se utilizó para las entrevistas fue la designación de la letra H si se trataba de un hombre y M si se trataba de una mujer y un número consecutivo acompañado de una letra E que representa una secuencia.

- Los temas de matemáticas relacionados con las fracciones y sus operaciones, el cálculo de porcentajes, áreas, perímetros, volúmenes. Ya que a estos les ven una aplicación inmediata en su vida diaria y laboral.
- Los temas de matemáticas relacionados con la aritmética básica que, aunque en su mayoría son temas de la educación primaria, creen necesario reforzar durante la secundaria como: multiplicaciones y divisiones simples y con punto decimal, lectura y escritura de números decimales y números mayores a 1000.
- También se mencionó la importancia del fomento a la lecto- escritura, ya que como se ha mencionado hubo personas que nunca asistieron a la escuela o concluyeron la primaria en el INEA y el desarrollo de estas habilidades se ha visto limitado. El desarrollo de esta también está relacionada con la mejor comprensión de los demás módulos, pero también les permite entender el mundo que la rodea de una mejor manera ya que ahora comprenden lo que leen.
- Algo que para los educandos es importante son los módulos diversificados que como bien lo dice su nombre abordan temas de interés general relacionados con la familia, la sexualidad, el cuidado de la salud y el medio ambiente, así como temas relacionados con los derechos ciudadanos y humanos.

Inclusive las personas que asistieron a algún grado de la secundaria escolarizada hacen referencia a que la forma y dinámica con la que se trabaja en el INEA les permite adquirir conocimientos con una aplicación más inmediata a la vida cotidiana y a su trabajo. Además, toda la serie de títulos diversificados con los que se cuenta les permiten ampliar su conocimiento sobre ciertos derechos y temas que desconocían.

Uno de los factores que se mencionan por parte de los entrevistados para no haber concluido la educación primaria o secundaria en el sistema escolarizado fue la poca comprensión de los profesores hacia los alumnos que tenían alguna dificultad en el aprendizaje o física, en parte, y debido a los grupos numerosos que existen en el sistema escolarizado.

Por ello el concluir sus estudios en el sistema para adultos se les facilita ya que el ambiente es más amable. Los asesores les prestan más atención, cada uno va a su ritmo y cuando se atrasan nadie los expone frente a los demás.

Una de las entrevistadas comentó lo siguiente sobre su experiencia en el INEA:

Yo estudié hasta segundo de secundaria pues me junté. Pero a mí no me gustaba la escuela, no sé, los maestros no me tenían paciencia, no les podía preguntar nada pues se enojaban. Pero aquí las maestras me tratan muy bien, no se enojan si les pregunto, ellas me explican una y otra vez. Creo que aquí es mejor que en la escuela (E6-M).

Recordemos que la educación para adultos es un fuerte receptor de aquellos jóvenes y adultos que por algún motivo tuvieron que abandonar sus estudios en el sistema escolarizado y esta se vuelve su única oportunidad para concluir su educación básica. Por lo cual el modelo abierto y flexible del MEVyT les permite estudiar a su ritmo y presentar la certificación de exámenes cuando ellos se encuentren preparados.

Por último, se abordó el tema relacionado con la eficiencia en la prestación de servicios que presta el INEA a través de los asesores en los puntos de encuentro. Para esto se invitó a los educandos que hicieran una recomendación para mejorar los servicios que presta el instituto desde su experiencia como estudiantes.

Al igual que en los puntos anteriores diversas fueron las opiniones dentro de las que podemos encontrar que se porte un uniforme o algo que identifique a los estudiantes, pero se enlistan las más comunes:

- Que existiera mayor difusión de los servicios que ofrece el INEA por parte de las autoridades, ya que muchos no saben que pueden estudiar en este sistema y sobre todo no saben dónde.
- Que se priorizara el acondicionamiento de los puntos de encuentro, ya que en el caso del que se encuentra en el mercado “Imperio Azteca” el espacio es demasiado reducido y en ocasiones, sobre todo en jornadas de exámenes, los educandos tienen que salir del local para estar en los pasillos bajo el rayo del sol. Pero las malas condiciones con las que se trabaja también se presentan en otros puntos. A esto hacen referencia los educandos que han estado inscritos más de una vez en el instituto.

Esto se pudo corroborar en la visita que se realizó a este punto de encuentro y se pudo observar que las instalaciones son dos accesorias diseñadas para uso comercial en el interior de dicho mercado que fueron facilitadas por la administración de este hace más de cinco años. Las cuales fueron acondicionadas por los asesores y al interior se cuenta con mesa-bancos donados por el mismo mercado, así como por mesas y sillas adquiridas por los asesores con sus “gratificaciones” obtenidas por su trabajo voluntario.

- Uno de los factores que hace que los adultos lleguen a abandonar sus estudios de secundaria es el excesivo tiempo con el que han tenido que esperar sus módulos de estudio, ya que sin estos concluidos no pueden presentar examen. Por lo que se hace un llamado a disminuir el tiempo de espera para la distribución de material que en ocasiones puede llevar más de dos meses en los que el educando se encuentra inactivo.

- Así también se recomienda priorizar la organización de las jornadas de examen ya que en algunas ocasiones los aplicadores no cuentan con los exámenes necesarios para todos los asistentes y aunque esto asistan no pueden aplicar la prueba correspondiente para aprobar dicho modulo
- Inclusive se han llegado a presentar casos en los que no se trae ningún ejemplar de un módulo en particular. Lo anterior provoca el retraso en la certificación de materias y por lo tanto en la conclusión de la secundaria.
- De manera general los educandos se mostraron satisfechos con los servicios de la educación para adultos. Pero aquellos que estuvieron inscritos más de una vez manifestaron que además de problemas personales y laborales que se presentaron durante su estancia existían factores externos relacionados a estos que los motivaron a cambiar de círculo de estudio o punto de encuentro.

Los fueron las causas principales en este tema:

- El asesor no asistía frecuentemente o llegaba tarde a dar sus asesorías y en ocasiones se llegaba a ausentar de forma prolongada o definitiva lo que provocaba desconcierto en los educandos ya que no se les indicaba de qué manera podrían seguir con sus estudios.
- El cambio repentino de punto de encuentro, es decir, cambiar de sede de manera frecuente o repentina e informarles oportunamente a los educandos donde tendría que asistir una vez realizado el cambio físico.

El INEA fue creado como ya se mencionó para atender a la población en rezago educativo y provenientes de zonas con altos grados de pobreza y desigualdad social. Atendiendo a esta condición los servicios que ofrecen son totalmente gratuitos, no existe ningún tipo de costo de

inscripción y certificación. No se pide material extra para trabajar en clase y las asesorías se limitan a los contenido temático y físico del módulo, esto evita se generen gastos económicos en las familias.

Cuando se tiene la necesidad de utilizar recurso digitales como páginas web y plataformas educativas se busca que el educando asista a alguna de las “plazas comunitarias”¹⁰ con las que se cuenta en donde se tiene acceso a una computadora, a internet y a material educativo en línea.

Otra de las estrategias con las que se busca seguir trabajando aun cuando exista poco material impreso, son los módulos digitales de acceso libre, estos son módulos en formato PDF editable en una versión más compacta que pueden ser utilizados en tabletas o computadoras sin necesidad de acceso a internet. Puesto que la población que atiende INEA vive en altos grados de marginación esta dinámica de estudio ha sido poca aceptada entre los educandos.

Muchas son las rutas que se buscan entre los asesores para permitir el acceso contante a los servicios educativos. Además de lo ya mencionado algunas veces se tiene que trabajar con material “reciclado” es decir módulo físico que fueron utilizados por alguien más y que presto o dono a un compañero, pero que solo son utilizados para la lectura y el seguimiento de los temas sin que sirvan para certificar materias. Por ello es necesario seguir dotando a los asesores y educando de material físico suficiente que permita un adecuado trabajo en el aula y con ello una mejor comprensión de los contenidos educativos.

Cabe mencionar que dentro de las reglas de operación que se emiten cada año para el funcionamiento del INEA, no existe un apartado en donde se hable o especifique que estrategias

¹⁰ Plaza comunitaria: Unidad Operativa Reconocida por el INEA ubicada en un lugar establecido o itinerante destinadas a brindar servicios educativos del INEA. Además de ser un espacio de impulso al uso de las tecnologías de información, entre otras funciones.

se implementaran para el adecuado funcionamiento de los puntos de encuentro existentes, de cómo se gestionaran los espacios físicos que se requieran o que alternativas existen ante esta problemática. Entendiéndose que este tema es competencia de los Institutos y Delegaciones estatales y sus coordinaciones.

Por ello es importante fortalecer de manera Interinstitucional el tema de la infraestructura educativa y su importancia para ofrecer servicios educativos de calidad. Para los educandos resulta confuso esta movilidad e itineraria y aporta poca seriedad al trabajo de los asesores, ya que es común que expresen dudas respecto a que si un servicio educativo del INEA dentro de un mercado, iglesia o casa particular cuenta con validez oficial y si un documento expedido bajo estas condiciones les permitirá trabajar y seguir estudiando.

Aunque estos no son factores determinantes para que un educando abandone sus estudios sí son factores recurrentes dentro del INEA pues, como ya se ha mencionado antes, este no trabaja con personal de base, sino con voluntarios que sin ninguna relación laboral pueden abandonar el círculo de estudio y/o el punto de encuentro cuando ellos quieran.

Por ello es necesario revisar y fortalecer los vínculos con los asesores voluntarios, escucharlos y atender dentro de lo posible sus demandas. Ya que a pesar de la buena voluntad que estos puedan presentar para el educando su labor es extremadamente difícil cuando no se cuenta con los recursos físicos, financieros y humanos suficientes para cubrir las necesidades básicas en los puntos de encuentro y por lo tanto en las asesorías.

Conclusiones generales

La revisión de conceptos clave como la desigualdad nos ha permitido entender el papel tan importante de la educación básica para disminuir o atenuar esta condición en los individuos de un país. La educación para adultos ha dejado de tener un carácter meramente compensatorio para formar parte de los derechos fundamentales que promueve el desarrollo personal y laboral. Los Estados nación a través de diversas políticas públicas han buscado disminuir la disparidad entre individuos, aunque esto no siempre ha sido efectivo debido al mal diseño e implementación de algunos programas de gobierno.

La desigualdad social y su relación con la educación

La desigualdad social es producto de la inadecuada distribución de la riqueza y bienes en una nación. La desigualdad no es una condición relacionada únicamente con la disparidad de riqueza entre individuos, sino que está más bien tiene su origen en la mala distribución de bienes y servicios por parte del Estado como puede ser el acceso a la educación, vivienda, salud y empleo digno.

Así mismo, esta tiene una condición multidimensional, es decir, un mismo individuo puede ser desigual a otro en diversas categorías como las ya mencionadas: salud, educación, vivienda, servicios públicos y empleo digno. Pero a su vez cualquiera de estas desigualdades puede provocar y generar nuevas desigualdades.

El papel que tienen las instituciones es fundamental, pues estas son las encargadas de distribuir bienes y servicios del Estado. Aunque esta afirmación no siempre es cierta, ya que además de las oportunidades que brinda el Estado existen otros factores que generan desigualdad social como el origen étnico, el lugar de nacimiento, la convicción religiosa, limitaciones físicas

y mentales; así como la estructura familiar de creencias. Por lo que las instituciones están limitadas a distribuir de manera igualitaria bienes y servicios, pero este no tendrá la capacidad de regular los demás tipos de interacciones que convergen en torno a la desigualdad social.

En este sentido la educación tiene un papel preponderante para la movilidad social y la igualdad de oportunidades, ya que esta permite en la mayoría de las veces acceder a un trabajo mejor remunerado en donde el empleado tenga acceso a prestaciones de ley como el servicio médico, créditos para la vivienda y fondo para el retiro.

Con lo que la educación es una de los instrumentos fundamentales para disminuir la desigualdad social, pero esta debe ser adecuada, actualizada y focalizada para cada uno de los grupos sociales a los que se dirige. Por lo que la educación para jóvenes y adultos debe ser prioridad del gobierno mexicano, ya que un adulto que ha concluido por lo menos la educación secundaria habrá desarrollado habilidades mínimas para desempeñar un trabajo, pero también se volverá un ser más consciente y crítico de su entorno en el que vive.

Las políticas públicas como solución a problemas sociales

Para disminuir la desigualdad social es importante generar acciones de gobierno enfocadas a solucionar la gran variedad de problemas públicos. Estas para ser efectiva deben ser diseñadas de acuerdo a cada caso, para que la toma de decisiones sea pertinente y focalizada.

El ámbito de conocimiento de las políticas públicas se encuentra ubicado dentro de la Ciencia Política y es en este contexto que se ha desarrollado toda una metodología que permite diseñar los programas de gobierno para la solución de problemas sociales. Estos tienen una fuerte influencia de las ciencias sociales, pues también utilizan un método científico. Dado que los grupos sociales y sus problemáticas son muy diversas la ciencia política debe auxiliarse de

otras ramas de las ciencias sociales como el derecho, la economía, la sociología, la psicología y las ciencias naturales. Esto con el fin de tener un enfoque más amplio y mejor informados, ya que se requiere de información certera, propicia y adecuada.

Diversos son los conceptos que nos pueden ayudar a definir lo que es una política pública, estos han cambiado con el paso del tiempo y las circunstancias históricas Pero lo que sí es claro es que esta es una acción deliberada por parte del Estado de manera total o parcial y que a través de sus instituciones busque solucionar problemas de carácter público

La toma de acciones por parte de las instituciones para solucionar problemas públicos requiere de un análisis, planeación e implementación. Por lo que debe elaborarse un ciclo de política pública que va desde la identificación de un problema, el diseño de un programa o acción pasando por la implementación y evaluación. Aunque esta última fase es recomendable que se realice durante todo el ciclo ya que permitirá detectar obstáculos que se presenten para evitarlos en la búsqueda de los mejores resultados.

Una vez detectado el problema que se busca solucionar se pasa a la fase de implementación. Para esta etapa es importante detectar ¿con qué recursos financieros y humanos se cuenta?, ¿cuál será el papel de las instituciones y la burocracia?

Ya que, aunque una política pública cuente con un buen diseño organizacional y se tengan los recursos para ser implementada existen intereses políticos, económicos y sociales que podría generar que esta no se lleve a cabo. Por lo que todos los factores deben ser analizados para disminuir riesgos que terminen en una implementación incompleta o no implementación de un programa público.

Otro de los factores que podría generar una mala implementación es cuando no se cuenta con personal capacitado o adecuado para dicho programa. Pues el implementador es el último eslabón entre las instituciones y el ciudadano objetivo. Un mal implementador puede generar brechas entre los objetivos iniciales y los obtenidos.

La secundaria para adultos en México y su relación con la desigualdad social

La educación para jóvenes y adultos en México es el reflejo de la implementación de políticas públicas diseñadas para atender a la población mayor de 15 años que por algún motivo no pudo iniciar o concluir su educación básica en el sistema escolarizado. La educación para adultos está fuertemente influenciada por organismos internacionales como la ONU y la UNESCO que se basan en el principio de universalización y obligatoriedad de la educación básica.

Si bien es cierto que la educación para adultos contribuye a la formación de capital humano y en gran medida las condiciones económicas de los individuos y sus familias. Esta tiene un carácter más amplio, pues pretende formar educandos capaces de reflexionar y analizar su entorno para que con base en la información que obtienen actúe de manera crítica en la toma de decisiones personales, familiares y sociales.

En nuestro país, diversos han sido los planes y programas que buscan impulsar la educación para jóvenes y adultos. Muchos de ellos comenzaron con procesos de alfabetización a inicios del siglo XX cuando más del 90% de la población era analfabeta y en gran medida esta población no hablaba español. Desde las primeras escuelas rudimentarias, pasando por la implementación de escuelas rurales y las caravanas culturales fueron medidas que buscaban casi exclusivamente atender y reducir los niveles de analfabetismo que existían en el país.

Pero con la creación del Sistema de Educación Secundaria, que ofrecía una “preparación general para la vida” se buscaba dar una formación extraescolar a los estudiantes. Pues además de ofrecer conocimientos básicos en matemáticas, español y ciencias, se daban los primeros esfuerzos por incluir formación para el trabajo.

Mucho fueron los subsistemas de educación secundaria que se implementaron y desarrollaron en el país dentro de los que se encuentran la “telesecundaria”, la secundaria nocturna, la secundaria abierta para adultos, aunque su mayor problema es que operaban de manera independiente y desarticulada, por lo que un mismo estudiante podía estar inscrito en varios programas a la vez.

No fue sino con la obligatoriedad de la educación secundaria y con la creación del INEA en 1981 que se buscó homologar todos estos servicios. Este instituto nace con una clara tarea de disminuir el “rezago educativo”. Bajo el esquema del MEVyT el INEA busca ofrecer a los estudiantes de manera flexible, abierta y modular un esquema de estudio que les permita además de adquirir conocimientos básicos de fácil aplicación en su vida diaria y su trabajo. Pero también el MEVyT busca formar estudiantes garantes de sus derechos sociales y civiles por medio de los módulos diversificados.

A 38 años de su creación y pese a los múltiples esfuerzos nuestro país sigue teniendo 25 millones de jóvenes y adultos en esta condición y según una proyección para 2025 existirán unos 33 millones de personas en rezago educativo. Lo que quiere decir que el número de personas que no han iniciado o concluido la educación básica en el sistema escolarizado aumentara debido a diversos factores familiares, económicos, sociales y culturales.

Por lo que hoy más que nunca tener una política pública de educación secundaria para adultos es necesaria y urgente, ya que en México el INEA es el sistema de educación básica abierta más grande, lo que debe motivar a mejorar, actualizar y revisar sus planes de estudio y su modelo curricular.

Si bien el concluir la secundaria es un paso importante para conseguir un mejor empleo, ya no es suficiente. Pues la situación económica actual requiere a personas cada vez más preparadas, por lo que es necesario que el INEA fortalezca el MEVyT; pero este debe ser actualizado y adecuado a las nuevas necesidades sociales y laborales, esto proporcionará una adecuada formación básica para los educandos.

El culminar la educación secundaria permite a los egresados tener mejores condiciones de acceder al mercado laboral y con ello acceder a servicios y prestaciones que no se obtendrían en el trabajo informal. Al disminuir la desigualdad económica en una familia es posible disminuir otro tipo de desigualdad, como las relacionadas con el acceso a servicios de salud, créditos para la vivienda y fondos para el retiro lo cual permiten mejorar las condiciones de vida de los individuos.

Pero también el tener un certificado de secundaria tiene efectos en la vida familiar y social de los educandos, pues esto les permite demostrarse y demostrar a los demás que a pesar de las adversidades pudieron concluir su educación básica y con ello obtener un trabajo formal que les permita obtener beneficios a largo plazo vinculados con el aumento de su nivel educativo como:

Seguro médico para ellos y sus familias, créditos a la vivienda para trabajadores que les permitirán tener un lugar propio donde vivir, poder acceder a un sistema de pensión para el retiro con lo cual podrán aumentar las posibilidades de tener una vejez digna y el crecimiento

en habilidades personales como el poder comprender mejor los problemas sociales y ambientales, que hoy en día son de suma importancia. Así mismo es una fuente de inspiración para sus hijos, pues ellos son el ejemplo que nunca es tarde para lograr tus objetivos y metas.

A partir de las premisas detectadas durante el caso de estudio se harán algunas sugerencias y recomendaciones que a continuación se mencionan.

Sugerencias y recomendaciones

1. Se recomienda al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos ampliar y mejorar sus estrategias de difusión, pues a pesar de que sus servicios son ampliamente conocidos a nivel nacional, no existe un vínculo lo suficientemente fuerte entre los niveles de gobiernos locales, municipales y el federal.

Por lo cual sería útil crear alianzas entre niveles de gobierno y, además, con autoridades comunales o vecinales para que estas sean en parte promotoras y difusoras de los servicios del instituto, que permita a los educandos saber dónde se encuentra un punto de encuentro en su comunidad o centro de trabajo y así evitar traslados innecesarios.

Además, se requiere por parte de los ayuntamientos que asignen recursos económicos para la impresión de material de promoción como: lonas, carteles, trípticos y folletos que se utilizarán en las demarcaciones determinadas que asignó dichos recursos. Y con la información de los centros de encuentro que hay en dicha demarcación

2. Debido a las necesidades que se presentan actualmente en la vida laboral, el contar con el certificado de secundaria no es suficiente para conseguir empleo. Por lo cual se sugiere al INEA actualizar, revisar y mejorar sus contenidos académicos. Pues muchos de los educandos manifiestan su interés por seguir estudiando.

La actualización de los contenidos educativos para el nivel de secundaria debe estar orientada ya no solo a la adquisición de conocimientos necesarios para incorporarse a la vida laboral; ahora debe tener un sentido propedéutico para el bachillerato con contenidos necesarios para lograr el ingreso del nivel medio superior de los egresados.

Además, sería pertinente retomar dentro de los módulos diversificados la vertiente llamada “módulos propedéuticos para el bachillerato” que incluían: ciencias sociales, ciencias naturales, español, matemáticas. Esto se encuentra de manera virtual en el portal de Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo (Conevtyt) pero ya no forman parte del esquema curricular del MEVyT.

3. Aunado a esto deben crear vínculos con instituciones de nivel medios superior, superior y formación para el trabajo, ya sea en modalidad presencial o a distancia, que permita a los educandos conocer que oportunidades académicas existen una vez que concluyeron la secundaria. De esta manera se les podrá canalizar de una manera adecuada y pertinente en instituciones públicas o privadas de su preferencia. Todo esto con el objetivo de promover y fortalecer la continuidad educativa y la formación de capital humano a lo largo de toda la vida
4. Es necesario revisar y fortalecer los vínculos que tiene el INEA con instituciones estatales y de la organización civil con el fin de crear alianzas que permitan tener puntos de encuentro en lugares públicos de fácil acceso y sobre todo que cuente con las condiciones mínimas necesarias para operar.

Por ello es necesario generar una mayor capacidad presupuestal por parte de la Secretaria de Educación Pública (SEP) para el INEA, en especial, el destinado a contar con instalaciones más idóneas para la actividad educativa. Si bien sabemos el instituto no cuenta con instalaciones propias, de ser posible que parte de este presupuesto deberá ser destinado a la compra de inmobiliario para la implementación de aulas móviles¹¹.

¹¹ Las aulas móviles es un proyecto piloto que se implementó en el INEA que consistía en pequeñas carpas armables que le se entregaban de forma gratuita a los asesores que no contaban con un espacio físico donde trabajar. Información obtenida en el punto de encuentro visitado.

Así como la entrega de sillas, mesas y pizarrón para que los puntos de encuentro que cuentan con instalaciones antes mejor equipadas, y de ser posible la renta por parte del instituto de espacios destinados a la formación de puntos de encuentro.

5. Realizar convenios con Instituciones de educación superior públicas y privadas que permita a los estudiantes de diversas áreas, principalmente de la educación y pedagogía realizar prácticas profesionales y servicio social en el sistema de educación para adultos. Esto traerá beneficio para ambas partes, ya que permitirá vincular a los estudiantes con el ámbito educativo en sus comunidades y al INEA le permitirá contar con personal calificado, capacitado y actualizado para ayudar en los puntos de encuentro. Ofreciendo asesoría y capacitación constante a los asesores y alfabetizadores voluntarios.
6. Es necesario tener un padrón de asesores actualizado. Este deberá contar con datos de identificación personal y académica de cada uno de los voluntarios. Esto con la finalidad de identificar quien no tiene un nivel de estudios mínimo de bachillerato concluido, ya que este está considerado como un derecho dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y además esto garantizaría en cierto grado la calidad de las asesorías impartidas.
7. Es pertinente realizar evaluación formativa de manera periódica a los asesores para conocer sus fortalezas y debilidades académicas. De esta manera será más sencillo diseñar, revisar, mejorar y actualizar los cursos de formación y actualización que se le imparte a los asesores con el objetivo que estos estén adecuados a la población específica de las diferentes zonas con las que cuenta presencia en INEA.
8. También de ser posible vincular a los asesores con instituciones públicas y privadas de educación media y superior con el objetivo de que se profesionalicen en el ámbito de la

educación o en el que ellos prefieran. Ya que se buscará el mismo objetivo que con los educandos, promover y fortalecer la continuidad educativa y la formación de capital humano a lo largo de toda la vida.

- 9.** Debido a que los asesores no cuentan con vínculo laboral con el INEA, pero si son beneficiarios de una gratificación económica que muchas veces solo sirve para cumplir con los gastos de traslado y operación de los círculos de estudios. Sería recomendable que el INEA buscara obtener beneficios adicionales para los asesores en colaboración con otras instancias gubernamentales, Por ejemplo: un seguro de gastos médicos, descuentos en establecimientos comerciales, becas para seguir estudiando, dotación anual de material de papelería necesario para su labor, entrega de uniformes y credencial anuales, así como, estímulos adicionales con base a resultados, con ello se buscara promover un mejor trabajo solidario.
- 10.** Es necesario que las áreas administrativas en las coordinaciones de zona lleven un control adecuado sobre los puntos de encuentro, ya que cuando alguno de estos sea abandonado por un asesor exista quien dé seguimiento y canalización a los educandos para continuar y concluir sus estudios. Y estos no tengan que lidiar con la falta de información al respecto. El INEA debe ser el único encargado de canalizar al educando con el nuevo asesor.
- 11.** Buscar las alternativas y medios necesarios para combatir la falta de material, ya que como se sabe para poder presentar la acreditación de alguna materia es necesario concluir el modulo físico. Aunque existe alternativas como los módulos virtuales, las condiciones bajo las que viven las personas en rezago educativo no les permite tener

siempre acceso a una computadora o a una plaza comunitaria, por ello el contar con un módulo en papel es prioritario en la educación básica para adultos.

Aunque las recomendaciones que se podrían hacer son muy amplias y diversas estos son algunos de los puntos que se detectaron tiene mayor posibilidad de desarrollo y mejora para beneficio de los educandos y de la institución misma. Y que se garantice un servicio que ofrezca un mínimo de calidad y eficiencia, generando condiciones más equitativas para esta población una vez que concluyeron sus estudios.

Referencias bibliográficas

Andar, E, et al. (1991). La educación para adultos como organización para el desarrollo social.

Argentina: Magisterio del Río de la Plata.

Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.

Amartya, S. (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Nueva Alianza Editorial.

Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. México: CIDE.

Castro, A, (coord.). A 30 años de su creación. Semblanza del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. México: INEA.

Cogco, Rodríguez y Pérez. (2010). Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la secretaría de desarrollo social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana [en línea] 2010, V (enero-junio): [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211014857001>>

ISSN

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Evaluación de la Política Social. 28/10/2018, de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx> Sitio web:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

Czarnecki, L. (2013). El CONEVAL. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (16), 177-190.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santo Domingo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Consejo Nacional de Población. (2013). Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación. 02/10/2018, de CONAPO Sitio web: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Marginacion_2000_2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *La cohesión social*. 04/10/2018, de CONEVAL Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx

Cortez, F, Oliveira, O. (2010) *Los grandes problemas en México. Desigualdad social*. México. Ed. El Colegio de México.

De la Torre, R. (2013). *La escuela secundaria para trabajadores. Reinserción de jóvenes vulnerables excluidos socialmente.: Historias de vida*. (Tesis de maestría). Universidad Pedagógica Nacional. México.

DOF. (2017). *Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2018*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://tabasco.inea.gob.mx/Reglas%20de%20operacion/Reglas%20de%20operacion%202018.pdf>

DOF. (2018). Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

El Colegio de México. (2018). Desigualdades en México. México. COLMEX

Franco Parrillat, G., & Canela Gamboa, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Revista Opera*, (18), 159-181.

Granados, O. (2018). Reglas de Operación del programa educación para adultos (INEA). México: Diario Oficial de la Federación.

INEA. (2013). Paquete para el asesor del MEVyT. Libro del asesor. México: INEA.

INEA. (2014). Programa de alfabetización y abatimiento del rezago educativo 2014-2018. México: INEA.

INEA en números. (13/04/2019). INEA en números. Recuperado de 200.77.230.29:8084/ineaennumeros/contry.

Martínez, M. (2010). La telesecundaria en México: un breve recorrido histórico por su datos y relatos. México: Dirección General de Materiales Educativos SEP.

Martínez de Morenti, J. (2006). ¿Qué es educación para adultos? Responde la UNESCO. Argentina: Centro UNESCO de San Sebastián.

Merino, M. (2013). Políticas Publicas. Ensayó sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: CIDE.

Murugú y Rosales. (2015). Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. 35 años creciendo con educación. México: INEA.

OREALC-UNESCO. (2005). La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un Estado del Arte. Chile: UNESCO.

Organización de Estados Americanos. (2011). Desigualdad e Inclusión Social en las Américas. 14 Ensayos, Segunda edición, 323.

Ordorica y Prud'homme. (Coord.). (2012). Los grandes problemas de México. México: El Colegio de México.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe sobre Desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos. Estados Unidos: PNUD.

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO-MEXICO.

Pardo y Dussauge. (2018). Implementación de políticas públicas. México: CIDE.

Roth, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia: Aurora.

Rawls, J. (1971). Teoría de la Justicia. 2da edición, México: Ed. Fondo de Cultura Económica

Tilly, C. (2000). La desigualdad persistente. Argentina: Ed manantial

Universidad Nacional Autónoma de México. (2018). Capítulo 22. Distribución del ingreso.

30/09/2018, de UNAM Sitio web:

<http://www.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp22dtin.pdf>

UNESCO (2010). Educación, Juventud y Desarrollo. Acciones de la UNESCO en América Latina y el Caribe. Documento preparado para la Conferencia Mundial de la Juventud. León, Guanajuato, México, 2010.

Santos, A. (1999). La educación secundaria: perspectiva de su demanda. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, México.

Secretaría de Educación Pública. (2016). Estatus Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. México: Diario Oficial de la Federación.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2010). Informe anual sobre el aprendizaje y la educación para adultos. Alemania: UNESCO Institute for lifelong learning.

Anexos

Datos generales

Sexo _____ Edad: _____ Escolaridad: _____

Ocupación: _____

Habla alguna lengua indígena: Sí _____ No _____ ¿Cuál? _____

Educación primaria: escolarizada _____ no escolarizada _____

Educación secundaria.

¿Curso algún grado de estudios en el sistema escolarizado? Si ____

¿Cuántos años tenía en el momento que abandono el sistema escolarizado? _____

¿Motivo por el cual abandono la secundaria? _____

No ____ ¿Cuántos años tenía en el momento que ingreso a INEA? _____

¿Estuvo inscrito más de una vez en el INEA? _____

Entrevista

1.- ¿Cómo se enteró de los servicios que ofrece el INEA?

2.- ¿Qué lo motivo para continuar sus estudios de secundaria en el INEA?

3.- ¿Considera que la información contenida en los módulos es útil en la vida laboral?

4.- ¿El conocimiento adquirido en tu estancia en el INEA te ha servido para desarrollarte mejor en tu trabajo o conseguir empleo? si _____ no _____ ¿por qué? _____

5.- ¿Trabajas actualmente? si ____ ¿en que ____ no ____ ¿por qué? _____

6.- ¿Antes de concluir tu secundaria en el INEA trabajabas? Si ____ ¿En qué?

No ____ ¿Por qué? _____

7.- ¿El no tener un certificado de secundaria había sido un impedimento para conseguir trabajo?

si ____ no ____ ¿Por qué? _____

8.- ¿Tus ingresos económicos aumentaron una vez que obtuviste tu certificado de secundaria?

9.- ¿Has tenido algún empleo formal? sí _____ no _____

10.- Prefieres trabajar en un empleo formal o informal?

11.- ¿El conocimiento adquirido durante tu estancia en INEA te ha servido para desarrollarte mejor en el trabajo? si ____ no ____ ¿Por qué?

12.- ¿El no tener un certificado de secundaria te puso en desventaja a la hora de solicitar empleo?

13.- ¿Qué papel tiene la educación secundaria en tu desarrollo personal?

14.- ¿Consideras importante la conclusión de la educación secundaria?

15.- Menciona una ventaja que se tiene al obtener el certificado de educación secundaria

16.- ¿Cómo mejorarías los servicios que ofrece el INEA? Si pudieras hacer una recomendación al Instituto Nacional para la Educación para Adultos para mejorar sus procesos educativos