

ASUNTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESTINADAS A LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN MÉXICO: UN PLANTEAMIENTO DESDE LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANELA NÚÑEZ BARBOZA

Dirección de Investigación y Evaluación, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe

RESUMEN: Aprovechando algunos aportes de la disciplina de políticas públicas, se realiza una identificación de asuntos considerados problemáticos dentro de las políticas educativas destinadas a población joven y adulta en México, mismas que son las que el Estado ha establecido para atender a las personas mayores de 15 años que no han concluido y certificado su educación básica, reconocida como mínima y obligatoria por el marco jurídico en educación. El objetivo del análisis es contribuir al

debate acerca de la justificación de la necesidad de contar con una nueva legislación específica para atender el caso de la educación para éste importante segmento poblacional (las personas que quedaron excluidas de la escolaridad básica mínima obligatoria), legislación que modifique las reglas de juego con relación a los asuntos clave identificados.

PALABRAS CLAVE: Políticas Educativas, Políticas Públicas, Educación de Adultos.

Introducción

A partir del análisis documental y normativo, que se enriqueció también con algunas conversaciones informales y/o entrevistas con funcionarios federales o locales (de Guanajuato, Jalisco y Michoacán principalmente), así como asesores voluntarios del INEA o docentes y funcionarios de los Centros de Educación Extraescolar del D.F., realizadas durante 2008 y 2009, se recuperó la siguiente lista de asuntos clave (una versión preliminar de este estudio se encuentra en Campero, Maceira & Matus, coord., 2009) con relación a las políticas educativas destinadas a jóvenes y adultos en México.

Etapa de definición de problemas públicos

Asunto clave 1. Definición del rezago educativo con carácter restringido y con una connotación que culpa a la víctima de su condición

Según el INEGI el “rezago educativo” es la condición que caracteriza a la población de 15 años o más que no ha concluido educación básica (Núñez, 2006). Esta visión restringe “lo

educativo” a escolaridad formal, años de estudio y certificación, dando a entender que homologa “escolaridad” con “educación”. Además, la palabra rezago estigmatiza, con o sin proponérselo, a aquellos a quienes se aplica la denominación, ya que uno de los sentidos implícitos del término sugiere que los sujetos sociales en dicha condición están de alguna forma disminuidos o devaluados. Esta es una crítica compartida por casi todos los especialistas del campo en México (yo encontré el argumento por primera vez gracias a comentarios de Gloria Hernández & Ana María Méndez, en reuniones de trabajo en 2007, pero la literatura del caso lo refiere ampliamente). También sabemos, por encuentros de trabajo, que la crítica es compartida por parte de la burocracia del sistema INEA (en el nivel federal por lo menos), sin que ello haya permitido, sin embargo, la modificación del término dentro de los instrumentos utilizados para formalizar la política gubernamental relacionada con la educación de jóvenes y adultos. Existen también indicios de otras posturas por parte de órganos de la administración pública federal (es el caso del INEE, que inteligentemente ha manejado la denominación de “rezago escolar” en los momentos en los que ha incluido indicadores relacionados con jóvenes y adultos excluidos de la escolaridad básica). Pese a esto, la denominación oficial del problema en la agenda educativa sigue siendo “rezago educativo”, lugar de donde yo tomé la denominación cuando hice mi primera investigación en el tema, entre 2004 y 2005. Es considerado un problema porque introduce visiones, tanto al interior del sector público como hacia fuera, que a nuestro juicio no ponen el acento en el corazón del asunto: la exclusión de la escolaridad básica y sus implicaciones en términos de lesión o violación del derecho a la educación de los mayores de 15 años.

Asunto clave 2. Visión de la educación inspirada principalmente en las teorías de capital humano, que resultan claramente insuficientes en contextos como el de México.

La actual política educativa en EPJA se basa en un planteamiento inspirado en la teoría del Capital Humano, mismo que, aún si se alcanzara una cobertura amplia y alta efectividad con las condiciones actuales, no se bastaría a sí mismo para repercutir significativamente en fenómenos como la disminución de la pobreza o el crecimiento económico a mediano y largo plazo, según se desprende de resultados de investigaciones internacionales. La regularización educativa propuesta implica alcanzar la escolaridad mínima obligatoria (primaria y secundaria, 9 años sin contar educación inicial). Referencias internacionales revelan que esto resulta claramente insuficiente (aún dentro de una visión estrictamente económica) tanto para que los individuos como sus familias loguen romper

el círculo vicioso de la pobreza, para que se traduzca el esfuerzo en un crecimiento en el nivel macro de la economía. Ejemplos de datos para ilustrar lo anterior son los siguientes: a) La CEPAL afirma que en América Latina la única manera de garantizar a las personas una probabilidad alta de no caer en pobreza está en asegurar 12 años de escolaridad formal. b) El Proyecto WEI (Programa de Indicadores Mundiales de la Educación) de la UNESCO y OCDE (2001, citado por Núñez, 2006), afirma que el umbral crítico para que la educación tenga un impacto sostenido en el crecimiento económico –especialmente en países no OCDE– es la enseñanza secundaria de segundo ciclo (en México esto sería la Preparatoria) (Núñez, 2006). Creemos que habría que repensar, mediante una pluralidad de actores, y más allá del ámbito público y del nivel central, tanto la visión educativa como sus vínculos con el sistema productivo, las relaciones de trabajo, la distribución del ingreso y los ciclos de generación y reproducción de la pobreza, teniendo en cuenta que la sola regularización, expresada en la búsqueda por parte de la política educativa de la certificación de la educación básica de estos grupos, es un mínimo indispensable desde una visión de derecho, pero insuficiente desde una perspectiva amplia de lo educativo.

Etapa de establecimiento de agendas de instituciones públicas

Asunto clave 3: Invisibilidad relativa de la EPJA dentro y fuera de las instituciones dedicadas a las intervenciones educativas

Este es un asunto que tradicionalmente no ha sido visibilizado ni priorizado, ni dentro ni fuera de las instituciones del sector educativo. Es considerado o bien de carácter compensatorio, o cuando se recupera, puede ser usado con fines políticos (perseguir metas cuantitativas que legitimen el discurso de “compromiso social” de los dirigentes en turno, como ha pasado con las declaratorias de “banderas blancas” con relación al analfabetismo, asunto abordado en algunos estados mediante el uso del método cubano “Yo sí Puedo”, Hernández, 2008). La poca importancia dispensada al asunto en el contexto general de las políticas educativas en México se aprecia por hechos como la poca visibilidad en las agendas del tema o la tradicional escuálida dotación presupuestaria a la modalidad (históricamente ha sido igual o menos del 1% del presupuesto de la SEP lo destinado al INEA, el más grande y visible prestador de servicios de la modalidad, Núñez, 2006; & Castro M, contenido en Campero, Maceira & Matus, coord., 2009). Si revisamos los documentos del Presupuesto Público del 2009, de los 200 mil millones asignados a la SEP, al sistema INEA le asignaron 2 mil millones aproximadamente (1%). Para darnos una idea

de si hay recursos o no, podemos decir por ejemplo que en el Presupuesto 2009 se preveía que organismos como el Instituto Federal Electoral recibiera 12 mil millones (54% más que su dotación del año anterior). Esto nos lleva a pensar que no es tanto una situación de carencia de recursos como de prioridades políticas en su distribución.

Etapa de hechura de las políticas (diseño de propuestas de intervención en la realidad social)

Asunto clave 4: Focalizar en desmedro de la inclusión y equidad para todos los grupos

Por razones políticas o técnicas, en la práctica se privilegian grupos o segmentos, que tal vez optimicen la intervención pública pero simultáneamente favorecen la inequidad hacia ciertos grupos vulnerables, como por ejemplo mujeres indígenas mayores de 65 años. En el Programa Sectorial de Educación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación – Estrategia programática y en el Sitio Web INEA: Proyectos Estratégicos-, se señalaba en 2008 que se focalizará a jóvenes y adultos de 15 a 39 años en las intervenciones destinadas a adultos en este sexenio. Sin embargo, según datos del Censo 2010 del INEGI, los mayores porcentajes de población en condición de analfabetismo se encuentran en personas de 45 años en adelante. En tal sentido, se aprecia una atención especial a los jóvenes en edades productivas, lo que no es malo en sí mismo, pero sí un “olvido” o desatención a otros sectores vulnerables dentro de la misma población objetivo. En la práctica, focalizar en el contexto de una situación de escasez de recursos, obliga a la burocracia a excluir segmentos poblacionales que tienen el mismo derecho de recibir prestaciones de calidad a partir de sus condiciones y necesidades particulares.

Etapa de hechura de las políticas: selección de alternativa o momento de toma de decisiones

Asunto clave 5: Instancia de coordinación intersectorial débil jurídica y presupuestalmente, donde además no necesariamente hay una pluralidad de actores representados

Para instalar mecanismos de coordinación intersectorial fue creado el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo CONEVyT, mediante un acto administrativo denominado “Acuerdo”, emitido por el Ejecutivo Federal en 2002. De acuerdo a su naturaleza jurídica el CONEVyT es lo que en la doctrina del Derecho Administrativo se denomina “órgano administrativo intermedio” (Acosta Romero, 2003), que en la práctica es una co-

misión intersecretarial, que no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio (a pesar de que sí recibe recursos del presupuesto federal para su funcionamiento). El Acuerdo prevé que participen en este Consejo funcionarios públicos de diverso nivel jerárquico, colocando la jefatura del mismo en uno de ellos que cuenta con una posición jerárquica relativa menor (en el contexto del gabinete) que la de los otros secretarios de Estado convocados (como lo son el caso de los secretarios de Hacienda o de la propia SEP): el director en turno del INEA. Para ponerlo en perspectiva, en el 2004 se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social mediante una ley, donde sí otorgan personalidad jurídica, patrimonio propio y norma la intervención de actores no provenientes del sector público. En tal sentido, una materia como la evaluación de la política de desarrollo social recibe un tratamiento institucional que le otorga cierta fuerza y estabilidad, mientras que la materia de atención a la exclusión de la escolaridad de jóvenes y adultos queda en las condiciones que ya se describieron. Cabría preguntarse por las posibilidades reales de materializar intersectorialidad bajo esta fórmula administrativa.

Etapa de implementación de las políticas

Asunto clave 6: La formación y reconocimiento económico y social de las y los asesores voluntarios que trabajan como educadores de personas jóvenes y adultas

Los educadores del sistema INEA (el más voluminoso de los que atienden a la EPJA) ascendían a 80 mil (75 mil asesores y 5.4 técnicos docentes en diciembre 2008, según datos del Sitio Web del INEA de aquel entonces). En general estos asesores no tienen formación específica para labores educativas, y menos para hacerle frente a las peculiaridades de trabajar con población adulta. Además, no reciben remuneraciones ni protección social, sino pagos por productividad, asociados con el volumen de personas que atienden en un determinado período. Los asesores no necesariamente reciben apoyos para transporte a comunidades, y en algunas localidades ni siquiera reciben algún tipo de bienes que los identifique como agentes voluntarios de INEA (como playeras distintivas o morrales, por citar ejemplos provenientes de una entrevista con un asesor voluntario en Michoacán). En general no existen mecanismos para que sistemáticamente recuperen sus aprendizajes como formadores, o que manifiesten sus inconformidades dentro del sistema. Reciben sus pagos con retraso, y no tienen mecanismos efectivos para ejercer un control de calidad ni de su labor ni de las labores de gestión que hacen otras figuras ope-

rativas en el nivel local, que sí reciben remuneraciones y frente a las que se encuentran en desigualdad de condiciones.

Asunto clave 7: Fragmentación, duplicación, competencia desigual entre agencias de EPJA

A partir de las entrevistas con funcionarios de diversos servicios dedicados a la EPJA en los estados, en ese nivel coexisten, compitiendo por la misma población objetivo en general, pero en desigualdad de condiciones y con incipientes o inexistentes mecanismos de articulación, los institutos estatales o delegaciones del INEA (para los pocos estados que no han concluido el proceso de federalización), y los órganos que brindan servicios educativos para población adulta de las secretarías estatales (centralizados o descentralizados). No siempre la coexistencia es “pacífica”, ya que compiten por una misma población objetivo con recursos materiales y humanos desiguales, no siempre están en condiciones equiparables en cuanto a capacidad de certificación, y a veces resulta que pueden estar descuidando a los mismos segmentos de población. A esto habría que sumar a los que prestan servicios educativos pero cuyas misiones no son explícitamente educativas, y que brindan servicios de lo que se podría denominar la agenda ampliada de la EPJA, que no necesariamente se articulan a los prestadores de servicios del “Sistema EPJA”.

Etapa de evaluación de las políticas

Asunto clave 8: Insuficiente capacidad de respuesta de las instituciones dedicadas a la educación de adultos con relación a la demanda potencial

Si revisamos la matrícula del Sistema Educativo Nacional, y realizamos una comparación con el volumen de personas mayores de 15 años que se encuentran excluidas de la escolaridad básica encontraremos hechos interesantes (véase cuadro 1, 2 y 3).

Cuadro 1: Matrícula escolar ciclo escolar 2008/2009

Expresado en miles

Sistema educativo escolarizado

Nivel	Pre-escolar	Primaria	Secundaria	Total Básica	Media superior	Superior	Total
Matric.	4.634,4	14.815,7	6.153,5	25.603,6	3.923,8	2.705,2	32.232,6

Cuadro 2: Sistema educativo extraescolar: educación abierta, no escolarizada y/o semiescolarizada

Educación para adultos

Alfabetización	Educación Básica	Capacitación no formal para el trabajo	Misiones Culturales	Total
118,6	2.060,9	375,0	121,8	2.676,3

Cuadro 3: Tasas de comparación	Expresado en miles		%
	Tasa Total Matrícula Educación para Adultos / Total Matrícula Básica	2.676,3	
Tasa Total Matrícula Educación para Adultos / Total Matrícula Sistema Escolarizado	2.676,3	32.232,6	8
Tasa Total Matrícula Educación para Adultos / Total mayores de 15 años excluidos de la escolaridad básica	2.676,3	32.153,6	8
Tasa Total mayores de 15 años excluidos de la escolaridad básica / Total Matrícula Básica	32.153,6	25.603,6	126
Tasa Total mayores de 15 años excluidos de la escolaridad básica / Total Matrícula Sistema Educativo Escolarizado	32.153,6	32.232,6	100

Fuente elaboración propia con base en datos del Panorama Educativo de México 2009, INEE, pp. 42-43.

Nota: Total mayores de 15 años excluidos de la escolaridad básica es estimación propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Claramente, sea que usemos fuentes oficiales o no para calcular la demanda potencial y su atención en lo que atañe a procesos de alfabetización y certificación de los dos niveles de educación básica (primaria y secundaria), la respuesta del Sistema INEA resulta insuficiente con respecto a la demanda potencial. Si a eso sumamos los otros servicios destinados a adultos registrados por la SEP, tales como las misiones culturales, la situación no cambia demasiado. Y las comparaciones entre los atendidos por los servicios educativos versus los excluidos de la escolaridad, expresadas en las tasas nos dan cuenta de no sólo un reto que sobrepasa a “esta oferta”, sino de una inequidad muy profunda al interior del sistema educativo.

Asunto clave 9: Evaluaciones externas que se basan en modelos estandarizados y/o con indicadores de resultados que principalmente consideran aspectos cuantitativos, y con sesgos económicos

En la actualidad el Sistema INEA está siendo objeto de evaluaciones externas, que se basan en modelos estandarizados establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social CONEVAL y/o los indicadores de resultados estipulados por la Secretaría de Hacienda. Sin dejar de reconocer que es un avance el hecho de que se someta a evaluación externa a estas instituciones, también creemos que estas miradas resultan insuficientes para lo que necesitamos saber sobre el campo para mejorar su concepción y gestión, por ejemplo, registros y seguimiento de egresados; sistematización y recuperación de aprendizajes de asesores; mejoras pedagógicas (o andragógicas como se ha propuesto la denominación para el caso de adultos), levantamiento de mejores prácticas, etc. Así que finalizamos esta recuperación asuntos clave en políticas educativas para jóvenes y adultos expresando que la misma, en caso de que exista voluntad política para promoverla, debería forzar tanto una pluralidad de visiones y tipos de estudios que puedan arrojar información relevante, como la necesidad de que esto se produzca en todos los niveles de la acción –macro, meso y micro– de la EPJA. Asimismo, debería incluir un replanteamiento de la forma como se miden los avances, porque entre el momento que un joven o adulto es identificado e incorporado al sistema y el momento de su egreso por certificación ocurre un proceso que abarca un largo período de tiempo (si es que se quieren resultados significativos), que sin duda representa un avance, pero que con los actuales métodos de medición y rendición de cuentas no se puede apreciar y valorar suficientemente, de manera que tampoco tenemos información suficiente para incidir en la calidad del proceso educativo, más allá de conocer las cifras de atención y certificación. Por último, debería ser obligatoria en la etapa de evaluación la verificación de la calidad de los aprendizajes, más allá de la medición por volumen de certificados o de “usuarios que concluyen” un determinado nivel.

Referencias

- Acosta Romero, Miguel (2003). Compendio de Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). “Estudio introductorio”, en El estudio de las Políticas Públicas, Antología I, Miguel Ángel Porrúa. México, pp. 15 - 74.

- Cabrero, Enrique (2000); "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policysciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, México, volumen IX, número 2, México, pp. 189 – 229.
- Campero Cuenca, Carmen (coord.), Maceira Ochoa, Luz (coord.) y Matus Toledo, Holly (coord.) *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México*; Mesa de trabajo "Por una educación de calidad para las personas adultas", Palacio Legislativo de San Lázaro, México, 26-02-09. pp. 61-70. Disponible en: http://redepja.upn.mx/documentos/hacia_el_fortalecimiento.pdf
- Goodin, Robert E. (2003) "Las instituciones y su diseño". En: Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Hernández, Gloria (2008) *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. Pátzcuaro: CREFAL. Disponible en: http://www.crefal.edu.mx/descargas/informes_nacionales/mexico.pdf. Consulta 07-03-2010.
- INEE (2009) *Panorama Educativo de México 2009*. México: INEE. pp. 42-43.
- INEGI Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en: <http://www.censo2010.org.mx/>. Consulta: 07-03-2011.
- Núñez Barboza, Marianela (2006) *El rezago educativo en México: análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA* (pp. 61-71). México: Centro de Cooperación Regional para la Educación de América Latina y el Caribe. http://www.crefal.edu.mx/biblioteca_digital/coleccion_crefal/cuadernos_estancias/cuadernos_estancias.htm
- Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de la política pública*. México: FLACSO - Sede Académica de México.