



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Área académica de Ciencias Políticas y Administración Pública.
Maestría en Gobierno y Gestión Local

La negligencia de la administración pública en la educación básica de adultos. Una investigación en una comunidad del estado de Hidalgo.

TESIS

Que para obtener el título de:
Maestra en gobierno y gestión local

Presenta:

Paola Ponce Jiménez

Director:

Dr. Guillermo E. Lizama Carrasco

Asesores:

Dr. Carlos Barra Moulain

Dr. Raúl García García

Junio, 2019.



CSHU/MGGL/36/2019

MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
 DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
 PRESENTE:

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: "La negligencia administrativa en la educación para adultos. Investigación en una comunidad del estado de Hidalgo", que para optar al grado de Maestra en Gobierno y Gestión Local presenta la C. PAOLA PONCE JIMÉNEZ, matriculada en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, sexta generación, con número de cuenta: 232667; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, el alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE
 "AMOR, ORDEN Y PROGRESO"

Pachuca de Soto, Hgo., a 19 de Agosto de 2019.

Dr. Alberto Severino Jaén Olivas

Director del ICSHu

Vo. Bo

gesti

Dr. Raúl García García

Profesor Investigador



Dr. Guillermo Lizama Carrasco

Director de Tesis

Dr. Carlos Barra Moulain

Profesor Investigador

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

TITULACIÓN

DÍA 23 MES Agosto AÑO 2019

RECIPO:

NOMBRE: Jimenez

FIRMA: [Signature]

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n
 Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,
 Hidalgo, México; C.P. 42084
 Teléfono: 52 (771) 71 720 00 ext 4201, 4205
 icshu@uaeh.edu.mx



Introducción

Capítulo I. Encuadre metodológico	
1.1. Problema público.....	7
1.2. Preguntas de investigación.....	7
1.3. Objetivo general.....	7
1.4. Hipótesis.....	7
1.5. Metodología.....	8
Capítulo II. Educación como política educativa.....	12
2.1 Antecedentes de la política educativa.....	12
2.2. La educación y la administración pública.....	17
2.2.1. La educación para adultos.....	22
2.3. Educación y burocracia.....	24
2.4. Programas gubernamentales para mejorar la educación básica.....	27
Capítulo III. La educación entre la calidad y la cantidad.....	31
3.1. La base constitucional de la educación.....	31
3.1.3. La educación como derecho humano.....	33
3.2. Las estadísticas primero que la calidad educativa.....	35
3.3. Las fallas de los servidores públicos.....	37
3.4. El rezago educativo: el fracaso de las instituciones.....	40
Capítulo IV. La negligencia de la administración pública, un ejemplo en el estado de Hidalgo.....	47
4.1. Conceptos de negligencia.....	47
4.1.2. La negligencia desde el contexto público.....	48
4.2. El Programa Especial de Certificación (PEC) como ejemplo de negligencia administrativa.....	50
4.2.1. El trabajo de campo y su análisis.....	56
4.2.2. El estudio de caso de don Miguel Ángel.....	66
4.3. Reflexión sobre la hipótesis.....	72
Conclusiones.....	73
Bibliografía.....	76

Agradecimientos:

De manera especial a mis padres, por su amor y confianza.

A mi institución, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por esta oportunidad.

A mis profesores por su enseñanza.

Dedicado a mi gran amor Diego I.P.

1. Introducción.

Este trabajo de investigación se ha centrado en cuestionar a la administración pública respecto a la forma en que opera los servicios dirigidos a la población que precisa de educación básica, en este caso, de la educación para adultos. Sin embargo, se considera necesario retomar temas básicos que refieren a la administración pública, a las políticas educativas y a la educación centrada en cómo debe estar vinculada a la realidad (Dewey, 1998)

Existe un problema que no deja de ser tema de debate entre el gobierno y las instituciones educativas: la calidad. Aunque no podría afirmarse que éste sea el problema en sí, sino el significado que cada quien le dé y desde qué enfoque lo mire, ya que, frecuentemente hay muchos y muy diferentes. En este trabajo, se define a la calidad como un término no unívoco, que refiere tres aspectos principales: lo adecuado, lo equitativo y lo justo. Estos aspectos ilustran lo que a menudo escuchamos en todos los discursos de políticos demagogos, pero, si nos adentramos en lo real, la calidad en la educación es el cimiento de cualquier país en vías de desarrollo.

Más allá de las definiciones que se utilizan para definir la calidad educativa, lo que es un hecho, es lo que pareciera que ha sido lo más difícil: que la educación sea como se espera, de acuerdo con las políticas, las cuales establecen funciones y objetivos. Lo anterior, entonces, hace referencia a lo que se propone, lo que se ejecuta, lo que se logra, y de qué manera se lleva a cabo (Monarca, 2012).

Las controversias actuales sobre la impartición de educación, están poniendo cada vez más atención a los tres elementos referentes a la calidad educativa, los cuales deberían ser las principales premisas de la administración pública en este rubro. Es por ello, que se ha obligado a repensar sobre la administración pública y su quehacer en materia de educación básica, ya que es la encargada de dirigir y organizar, tanto, a las políticas como al mismo sistema de educación de México.

De acuerdo con lo anterior, se ha observado una serie de acciones conforme a un programa dirigido a usuarios que precisan los servicios de la educación básica,

los cuales, se han encontrado en comunidades rurales, algunos buscando oportunidades de superación; otros, cumpliendo requisitos, siendo parte de estadísticas maquilladas que aparecen en los diarios como un triunfo de políticos demagogos.

Las experiencias obtenidas a lo largo de la observación realizada en distintos contextos, sugiere una reflexión sobre la manera de administrar, por parte de las instituciones gubernamentales, los programas educativos respecto a su calidad. Asimismo, sugiere destacar la importancia de disociar la cantidad y la calidad, lo segundo es lo que debería sobresalir en una sociedad que demanda cambios urgentes.

Este análisis ha demostrado la difícil tarea de construir un enfoque que permita estudiar todos los intereses que giran en torno a las políticas en educación. Por ello, este trabajo se ha centrado en tres vertientes: la primera es la explicativa, la cual expone a la educación desde un enfoque público; la segunda es la vertiente argumentativa, y ayuda a comprender el origen del problema desde un enfoque de administración pública. Y la tercera vertiente muestra el resultado de ignorar y evadir las demandas y necesidades de la sociedad en materia educativa.

Capítulo I. Encuadre metodológico.

- 1.1. Problema público
- 1.2. Preguntas de investigación
- 1.3. Objetivo general
- 1.4. Hipótesis
- 1.5. Metodología

Capítulo I. Encuadre metodológico.

1.1. Problema público.

Más allá de cuestionar la existencia de la calidad educativa y el diseño de políticas educativas, lo que se observa como el problema en sí, es una constante negligencia de la administración pública en materia educativa. Esto se ha observado mediante los servicios educativos que ofrece el gobierno federal, y que, en el afán por cumplir con los estándares internacionales, se han diseñado programas para compensar, la cantidad de omisiones por parte del gobierno.

1.2. Preguntas de investigación.

1. ¿Cómo determinar si existe negligencia del servidor público que participó en el PEC?
2. ¿Qué factores ayudan a determinar la existencia de negligencia por parte de los servidores públicos?

1.3. Objetivo general.

Demostrar la existencia de negligencia en la cual incurrieron los servidores públicos al operar el Programa Especial de Certificación en el periodo marzo – octubre de 2016 en una comunidad del estado de Hidalgo.

1.4. Hipótesis

Los servidores públicos que dependen del Instituto Nacional de Educación para Adultos operaron con negligencia al diseñar y efectuar el Programa Especial de Certificación con la finalidad de cumplir con las recomendaciones internacionales y transformar las estadísticas, dando prioridad a la cantidad de personas que concluyen el nivel básico y no a la calidad de la enseñanza.

1.5. Metodología.

La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno (Sampieri, 2010). Asumiendo la importancia de comprender los fenómenos presentados en la dinámica de la investigación, se ha seleccionado un estudio de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo), con carácter de exploratorio y descriptivo.

- *Estudio cualitativo.* El objetivo, así como las preguntas de investigación sugieren la cercanía con el entorno de los participantes para profundizar en sus experiencias, significados y opiniones, es decir, la manera en como las personas aprecian su realidad. De esta manera, se puede lograr una mayor comprensión del fenómeno, así como de la aportación de los actores en un ambiente específico, ayudando a reflexionar sobre la interacción entre grupos. En este caso, se realizó este estudio mediante una entrevista semiestructurada que permitió que las personas que participaron como informantes, los cuales fueron testigos presenciales pudieran compartir sus experiencias, enriqueciendo, de esta manera el trabajo de investigación.

- *Estudio cuantitativo.* Se seleccionó esta técnica con el fin de aplicar una herramienta de recogida de datos, para que, de manera objetiva, se pudiera recopilar información en torno a fenómenos determinantes para las preguntas de investigación.

- *Exploratorio.* Este estudio se ha centrado en realizar análisis en el terreno para sugerir qué otras situaciones se deben analizar y en qué medida, con la finalidad de comprender las aportaciones de los actores involucrados.

- *Análisis descriptivo.* Para evidenciar una situación de negligencia por parte de la administración pública, se propuso, primeramente, captar el nuevo programa para disminuir el rezago educativo en México, el cual se puso en marcha en marzo de 2016 llamado “Programa Especial de Certificación”. Al observar los requisitos solicitados a los usuarios (personas en rezago educativo), se seleccionaron tres “sedes de aplicación de exámenes” las cuales se encontraron en lugares públicos, biblioteca, casa de cultura y círculo de estudio. Las sedes de aplicación fueron el

punto de encuentro de las personas convocadas para realizar un examen que, de acuerdo a la necesidad de cada persona, acreditaría primaria o secundaria.

En los lugares mencionados es donde se llevó a cabo la observación, y se seleccionó una muestra de 47 personas (educandos)¹ para aplicar la escala de *Likert*, de esta manera se pudieron obtener datos objetivos sobre la perspectiva del programa en cuestión. La intención, fue mostrar el funcionamiento del programa. Cabe destacar, que el total de las personas seleccionadas participaron en la aplicación del examen.

Del total de la muestra, se seleccionaron a 10 personas para una entrevista semiestructurada, que consta de 5 preguntas, en estas se puede observar la intervención de otras instituciones gubernamentales que estuvieron aliadas con el Instituto de Educación para los Adultos (INEA) y que, al mismo tiempo, participaron de manera conjunta en los procedimientos administrativos para el proceso educativo.

Con las técnicas mencionadas, y con base en el estudio de fuentes de información primarias y secundarias, también se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios, servidores públicos y figuras institucionales encargados de realizar funciones específicas para operar el programa educativo (Ver tabla 1.1).

Finalmente, se seleccionó a una persona del sexo masculino para evidenciar y proponer un estudio de caso que permita ofrecerlo como parte del ejemplo que ilustra la forma de operar del programa educativo propuesto como política educativa de la administración pública en México. Se eligió a esta persona por la experiencia que tuvo al participar en el Programa Especial de Certificación la cual se describe en el estudio de caso.

¹ Personas que utilizan los servicios educativos del Programa Especial de Certificación.

Tabla 1.1. Clasificación de informantes.

Cargo/rol	Función	Herramienta aplicada
Coordinador de zona	Verificar, supervisar y dirigir al personal a su cargo para hacer llegar el servicio a la población perteneciente a su área de atención.	Entrevista semiestructurada.
Coordinador municipal	Realizar labores de convocatoria, así como la administración de información de documentos oficiales de los educandos.	Entrevista semiestructurada.
Asesor educativo	Desempeñar actividades educativas y académicas en favor de los educandos.	Entrevista semiestructurada.
Educando	Recibir los servicios educativos del gobierno para concluir su educación básica.	Escala de Likert/ entrevista semiestructurada.

Fuente: Elaboración propia con datos del IHEA, febrero, 2018

La escala de Likert fue diseñada para analizar cuatro categorías: creencias; participación activa o pasiva; condiciones y recursos. Asimismo, se llevaron a cabo algunos ajustes para no generalizar en el análisis de la información y realizarlo con mayor especificidad.

Capítulo II. Educación como política educativa

- 2.1. Antecedentes de la política educativa.
- 2.2. La educación y la administración pública.
 - 2.2.1. La educación para adultos.
- 2.3. Educación y burocracia.
- 2.4. Programas gubernamentales para mejorar la educación básica

Capítulo II. Educación como política educativa.

2.1 Antecedentes de la política educativa.

La educación es uno de los temas más polémicos en México, no solamente por los resultados en las pruebas estandarizadas a nivel internacional, sino también por la ausencia de una política educativa que priorice la calidad en la educación por encima de los cumplimientos a las recomendaciones internacionales. Para poder ahondar en el tema, es crucial comprender el origen de la gravedad en la que se encuentra actualmente la educación básica en México.

Hace seis décadas, el gobierno mexicano entonces encabezado por el Lic. Adolfo López Mateos, inició una estrategia denominada Plan de once años², cuyo principal objetivo fue poner en marcha la expansión de la enseñanza a nivel primaria favoreciendo el acceso a quienes no lo tenían. Este programa fue el primer intento de planificación seria en México y parte de la política educativa de aquel gobierno (Verdugo, 2006)

Asimismo, para dar formalidad a la educación básica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3ro que toda persona tiene derecho a recibir educación³, asimismo, señala la calidad como una de las características principales de este rubro. En tal escenario es necesario considerar la importancia de formular, diseñar e implementar políticas públicas en materia de educación congruentes con nuestra carta magna.

Las políticas no solo son planes y programas, sino que toman forma en la interacción con los actores cuyo comportamiento se busca modificar, así que se debe revisar cómo está organizada la administración de la educación (Flores-Crespo, 2011).

Asimismo, la educación para adultos forma parte de la educación básica en México. Está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria, de acuerdo a la Ley General de

² Proyecto implementado por Jaime Torres Bodet durante el periodo 1959 a 1970.

Educación (LGE), el Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para adultos.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos se creó en 1981, por el presidente José López Portillo⁴, y posteriormente el 25 de julio del 2005 se establece por acuerdo 636 el Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVyT) el cual busca ofrecer opciones educativas vinculadas con las necesidades e intereses; asimismo, atender a niños y jóvenes de entre 10 y 14 años⁵. Uno de los objetivos del INEA ha sido promover e impulsar la educación básica para los adultos en alfabetización, primaria y secundaria (D.O.F., 1981)

En el marco internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) emitió una recomendación sobre la educación para adultos⁶ la cual servirá de guía para transformar y aumentar la disponibilidad de oportunidades de aprendizaje equitativas para los jóvenes y los adultos. Asimismo, menciona cinco ámbitos de acción transversales: políticas, gobernanza, financiación, participación y equidad. En este sentido, el documento también alude al aprendizaje permanente y a las competencias básicas para contribuir a la mejora de las condiciones de aprendizaje de los jóvenes y adultos (UNESCO, 2015).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estableció un acuerdo con México para fortalecer su sistema educativo (OCDE, 2010) enfocándose en las políticas públicas de escuelas y sistemas escolares exitosos⁷ lo cual podría exigir al país un mayor compromiso con la educación, hay que recordar que México es uno de los países miembro por lo cual debe responder a los objetivos mencionados en el acuerdo.

A principios de la década de los noventa, el concepto de política educativa se podía interpretar desde una reforma, hasta un programa o subprograma (Flores-

⁶ Recomendación aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 2015, reemplazando a la recomendación de 1976 sobre este mismo tema.

Crespo, 2011). Ante la necesidad de una redefinición, se propone que la política educativa es el “conjunto de acciones implícitas y explícitas surgido, principalmente, desde el gobierno, pero, utilizado por diversos actores sociales y políticos, con el propósito que el Estado se va fijando” (Flores-Crespo, 2011, pág. 5)

Una definición de política más amplia sería concebirla como un curso de acciones implícitas y explícitas surgido desde el gobierno, pero recreado constantemente por los diferentes actores sociales y políticos, con el propósito de cumplir con las finalidades que el Estado ha fijado (Diccionario jurídico, 2018).

Pensar en la política educativa es pensar en México, en su desarrollo y en su crecimiento. Sin embargo, hay que señalar que este tema es uno de los grandes problemas desde que se logró la independencia (Romero, 2017). Aun con la existencia de grandes intelectuales tratando de encontrar las causas del atraso y a su vez, buscando propuestas para una solución.

A lo largo de sexenios de Luis Echeverría y de José López Portillo, se intentó recuperar la legitimidad de la educación, tratando de buscar y obtener mayores recursos para este sector, incluyendo para este fin, a los grupos políticos de izquierda. El resultado fue la creación de instituciones educativas como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – México (FLACSO); la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), todas ellas, en un periodo entre 1974 y 1978. (Romero, 2017)

Durante esta misma, se realizaron trabajos sobre política educativa enfocados en dos objetivos. El primero, fue una investigación para dar una respuesta inmediata a los temas que, en ese momento, planteaba la acción gubernamental en el sector educativo. Se realizaron informes con datos que no se han publicado, y que permanecen guardados por la Secretaría de Educación Pública (SEP). El segundo objetivo, fue realizado desde la academia, el cual dio cuenta sobre las desigualdades sociales y económicas, y sus efectos; así como los mecanismos de control utilizados por el sistema político hegemónico (Romero, 2017)

En los años ochenta, la política educativa era considerada por los académicos como una incógnita por el tema de la descentralización, en la cual solo participaban dos actores: la Secretaría de la Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Es por ello que se comienza a ampliar el estudio de otros sujetos de la sociedad civil, como partidos políticos, organismos internacionales, movimientos sociales, e incluso a la iglesia (Miranda, 2004)

En esta misma década, se llevaron a cabo recomendaciones de política educativa que consistían en una reelaboración teórica sobre los niveles de la política y sus ámbitos, desde un enfoque multidisciplinario y con bases empíricas que apoyaran estas recomendaciones (Miranda, 2004).

Posteriormente, en la década de los noventa, los análisis en política educativa, se abrieron hacia el conocimiento interactuando con ámbitos importantes. Uno de ellos, en el ámbito de la literatura que produjeron los organismos internacionales, en este caso, el Banco Mundial. Asimismo, la creación de reformas educativas en América Latina.

Esta apertura no es producto de la casualidad, ya que el Banco Mundial, ejerció influencia sobre las políticas educativas mexicanas con base en la reestructuración de la deuda pública del país, así como el financiamiento que este organismo había proporcionado para financiar programas sociales y educativos. De esta manera, la investigación en el tema educativo retomó temas propuestos por agendas internacionales, que, desde luego, tienen una relación interna (Romero, 2017)

A inicios del año dos mil, el campo de la política educativa comenzó a abordarse más a fondo. Una de las características es el incremento en la participación de más actores que han influido en la evolución del sistema educativo, por ejemplo, el Congreso de la Unión, que sirve como balance en las iniciativas del Poder Ejecutivo; asimismo: los periodistas, los especialistas en educación, los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil, y las instancias de evaluación

son quienes de alguna forma también han contribuido a la transformación del esquema educativo.

Por otro lado, y mirando a la educación desde un contexto cultural, la educación sirve para reforzar el sistema de dominación, y esto lo podemos ver a través de la división de clases sociales (Medina, 2009), en donde las sociedades se encuentran dominadas por los sistemas capitalistas, lejos de vivir bajo un sistema con igualdad de oportunidades y crecimiento.

La educación va a servir a la clase dominante para ejercer el poder y hacer legítimo su enfoque ante los dominados, y éstos, van a aprender los métodos necesarios para producir sistemáticamente la riqueza. Incluso, desde la época del imperio Romano, la educación no era generalizada, pues existía la esclavitud, lo que significa que, ya existían las sociedades divididas en clases. Con lo anterior se afirma que la educación está separada de la cultura para diferenciar tareas y funciones entre gobernantes y gobernados, o dominantes y dominados (Medina, 2009)

En otro escenario, se puede afirmar que la educación y los conocimientos han estado restringidos de acuerdo con el estrato social y con el género, pues hace más de cinco siglos era casi imposible que las mujeres tuvieran acceso a los centros educativos, asimismo, solo las personas que tenían mayor nivel económico y social podían acceder a tales privilegios.

Antes de ser instaurado el capitalismo como modo de producción dominante, la educación no era vista como un problema de orden público, sino hasta que tal modelo se impuso se comenzaron a destinar recursos públicos al sector educativo bajo técnicas formales y métodos de enseñanza – aprendizaje masivos. Antes del actual sistema político mexicano, la enseñanza servía a la clase dominante para dominar, política e ideológicamente, a través de la administración estatal, cuyo objetivo fue la producción y distribución de la riqueza conforme a lo establecido (Medina, 2009)

Con la llegada del modo de producción capitalista, la necesidad de educar a las masas trabajadoras se convierte en una necesidad para el sistema, es así que

se les enseña a leer y escribir, de tal forma que puedan hacer uso de las máquinas industriales, así como de los métodos de producción implantados. De esta manera, los gobiernos asumían la tarea de atender a los programas educativos como una política gubernamental.

Pese a lo anterior, México no ha tenido el avance en materia de educación, los datos que refleja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) así como el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) hablan sobre una cifra importante de analfabetismo en personas adultas, y niños que abandonan la educación básica. Basta con observar la tendencia del presupuesto asignado a este sector para saber que no es una de las prioridades para la administración: en 1990, el gasto en educación disminuyó un 1.4%, respecto al año 1982. (Calderón, 1997)

Bajo esta tendencia, se puede afirmar que la educación atraviesa una serie de cambios debidos al proceso de globalización el cual tiene un impacto importante sobre las políticas económicas y públicas en varios países, así como en México, de tal forma que no se podría competir económicamente con ellos lo que conlleva a disminuir el gasto en rubros sociales como la educación. En este proceso de globalización, encontramos al sector educativo cada vez más sujeta a las leyes del mercado, es decir, solo pueden tener acceso a ella aquellos que puedan pagarla.

2.2. La educación y la administración pública.

Existe en nuestro país una gran diversidad cultural, así como formas de gobierno y control que influye directamente en la formación de los individuos, de tal manera que se han construido sistemas de gobierno que han afectado profundamente a las prácticas educativas. El control significa la forma de dirigir el poder y de significar los procesos educativos.

El significado de educación no es unívoco, no podría encontrarse en cualquier diccionario, es posible que, debido a esta razón, la administración pública o la forma de gobierno ejercida en las últimas décadas no le han dado la importancia

que merece. A continuación, se describen algunas aportaciones sobre educación propuestas por distintos autores. Por ejemplo:

“La educación obedece a circunstancias específicas: es histórica y acorde a un lugar y sociedad. Se educan ideas, sentimientos y prácticas. Educar sigue intereses de clases sociales. En ocasiones jóvenes educan a adultos. Prácticas educativas incluyen crítica, tecnología educativa, orientaciones del mundo adulto o seguir intereses del joven o niño” ... “La educación formal – no formal legitima al Estado y éste a ella... Es inadmisibile no advertir nexos entre estado – educación” (Recéndez, 2011, pág. 27)

Ahora bien, hay que hablar de la educación no sólo como concepto, sino como uno de los indicadores de medición de la pobreza (CONEVAL, 2015). En este sentido, la educación, particularmente la formal, ha ocupado hasta ahora un lugar relativamente marginal en la teoría de la justicia. Asimismo, sostiene que la educación es ...una de las dimensiones sobre las que existen desigualdades o injusticias que es preciso resolver, en especial en lo que respecta a su distribución. Se le otorga, en cambio, poca relevancia a su papel para crear las condiciones necesarias del debate público informado y de la adhesión valorativa de los ciudadanos, que requieren la construcción de los consensos propios de la justicia social” (Tedesco, 2012, pág. 19)

La afirmación anterior es una muestra de la visión que existe en torno a la educación, a la importancia que las autoridades han ejercido en favor de los más desfavorecidos; a la relevancia que tiene la inversión reflejada en las estadísticas y en el lugar que ocupa México a nivel internacional en este rubro.

Por otro lado, la educación pública ya no aporta los instrumentos que se necesitan para la acción transformadora y el pensamiento crítico, asimismo, la educación se convierte tanto en un ideal como en un referente del cambio, al servicio de una nueva clase de sociedad. En tanto ideal, la educación habla a una forma de política cultural que trasciende los límites teóricos de cualquier doctrina política específica, al tiempo que vincula la teoría y la práctica social a los aspectos más profundos de la emancipación” (Recéndez, 2011)

Lo anterior sostiene que el tema de la educación no se limita solamente a las actividades realizadas en la academia, ni a la interacción social de los estudiantes. La educación se ha convertido en uno de los pilares que sostiene la economía de los países. En este sentido, el nivel educativo de las personas influye en la posición que ocupan en el trabajo. Esto significa que las personas con mayor grado académico tienen la posibilidad de ocupar puestos de mayor jerarquía, caso opuesto de quienes no lo poseen (Suárez, 1996).

Una de las vertientes del sistema educativo nacional es la educación para adultos. Para abordar el tema, es necesario empezar por describir de forma clara y sencilla lo que es la educación para adultos. La educación para adultos es la que deben recibir o lograr personas mayores de 15 años que no han terminado la primaria o la secundaria (Guevara, 2015). Asimismo, señalan que, para el sistema educativo mexicano, una persona adulta es quien tiene 15 años o más, y una persona en rezago es un adulto que no ha terminado la secundaria. Este concepto debería extenderse a los que no han terminado el bachillerato, pues actualmente la educación media superior ya es obligatoria.

La educación para adultos como política educativa ha sido abordada desde la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), organismo descentralizado de la Administración Pública Federal el 31 de agosto de 1981 entonces presidente de México José López Portillo⁸, donde se sostiene que la educación para adultos propicia el desarrollo económico y social del país.

El INEA es responsable de operar el Programa Especial de certificación. Un elemento relevante y de preocupación para el resultado del programa es el hecho de que actualmente la institución opera con un presupuesto de menos del 1% del gasto educativo cuando la población por atender es más de 33 millones de mexicanos (Guevara, 2015), es decir, el 99% es para la educación escolar y el resto para la educación de adultos (situación nada equitativa). Este dato invita a reflexionar sobre el problema que representa la inversión que se está haciendo en

⁸ Decreto DOF 31 de agosto 1981

educación, pues invariablemente los jóvenes van a tomar las decisiones del país en un futuro, por ello es imperativo transformar las leyes en materia educativa.

Asimismo, el INEA como responsable del abatimiento del rezago educativo, y teniendo tal presupuesto, ha otorgado en promedio de 300 mil certificados por año, lo cual significa la incongruencia entre presupuesto y los millones de personas encomendados para atender en primaria y secundaria. Es decir, la cantidad de certificados entregados no representa ni el 10% de la cantidad de mexicanos en rezago educativo, sin embargo, el presupuesto asignado sigue siendo pobre.

A principios de la década de los noventa, el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), afirmaba que la política educativa era un proceso político, y por tal motivo la problemática de la política va en función de la acción del Estado. Las políticas educativas han de analizar las estadísticas sobre oferta educativa, es decir, contemplar la matrícula cantidad de personas excluidas del sistema educativo que abandonan o no comienzan ciclos o grados.

Los excluidos del sistema educativo no son solamente quienes no ingresaron a la educación básica, sino también quienes no lograron incorporarse al bachillerato. Al respecto, la incógnita sería, lo que hará el gobierno en el futuro con los miles que ahora ya cuentan con secundaria, y que aspiran al bachillerato, pues el rezago entonces radicaría en la educación media superior con los millones de personas con bachillerato, pero sin oportunidades, esto es un problema acumulativo (Guevara, 2015)

La intención de estos datos es también dar a conocer las implicaciones en el ámbito laboral y social. El resultado de la aplicación de políticas públicas mal enfocadas está propiciando la producción de empleados poco calificados, subordinados recibiendo y ejecutando órdenes, cuando lo ideal es formar personas creativas y emprendedoras (Guevara, 2015).

En el marco normativo, la Ley General de Educación⁹, establece que la educación para adultos está destinada a personas de 15 años o más que no hayan

⁹ Ley General de Educación publicada en el DOF 01 junio de 2016, Art. 43.

cursado o concluido la educación primaria y secundaria. Esta ley refiere en su artículo 44 que los beneficiarios de esta educación podrán acreditar los conocimientos adquiridos mediante evaluaciones parciales o globales.

En este contexto, el Programa Sectorial de Educación en el estado de Hidalgo¹⁰ menciona como uno de sus objetivos “*Intensificar la atención al rezago educativo en jóvenes y adultos y reforzar la capacitación para el trabajo a partir de una visión integral*”, esto implica la flexibilización de las instituciones en aras de responder a una gama de intereses de diferentes grupos de población, en el marco de una educación continua, es decir, de la necesidad de que esta modalidad pueda contar con una oferta de programas educativos y de capacitación que respondan a las necesidades de jóvenes, amas de casa, productores rurales, mujeres indígenas, etc (Secretaría de Educación Pública, 2011)

El tercer objetivo del programa aborda la cobertura, inclusión y equidad educativa, que como estrategia general refiere a la necesidad de intensificar y diversificar los programas de educación de jóvenes y adultos.

Sin embargo, no se especifica la forma en que los programas de educación de adultos han visualizado este reto, pero sí destaca la creación de modelos que ayuden a los adultos al diseño de trayectos de formación que combinen aspectos académicos con saberes prácticos y capacitación laboral. Esto ha llevado al diseño de programas que favorezcan un sistema de educación continua, en la que los diferentes grupos de población puedan responder a sus inquietudes de formación e integrarlos en sus actividades laborales.

Lo anterior tiene como fin, que las competencias laborales de las personas jóvenes y adultas sean reconocidas de manera formal a través de un certificado que les permita continuar con sus estudios, tanto de secundaria como de nivel medio superior.

¹⁰ Programa Sectorial de Educación del estado de Hidalgo 2011-2016

2.2.1. La educación para adultos.

Para comprender la esencia de esta investigación, es importante dimensionar la relevancia que tiene la calidad de la educación en México. La calidad se centra en tres ejes: la equidad, la cobertura y la inclusión; sin embargo, para que esto se pueda lograr es importante realizar un estudio diagnóstico en infraestructura, financiamiento, cobertura y currículum que permita demostrar un *qué*, un *porqué* y un *cómo* solucionar los problemas desde su origen.

La calidad en la educación es un tema que se encuentra en el debate público orientado, en parte, a discutir obstáculos y barreras que impiden el avance educativo. Es aquí donde se trae a colación la relación entre el poder y la calidad educativa, cuyos actores tienen la capacidad y la facultad desde su cargo en la toma de decisiones desde la administración pública: la SEP (Secretaría de Educación Pública y, en este caso, el INEA (Instituto Nacional de Educación para Adultos) ambos, parcial o totalmente responsables de las decisiones en materia de educación para adultos y los resultados de éstas.

Uno de los factores importantes para lograr la calidad en la educación es el enfoque desde el cual se diseña la política pública educativa, es decir, identificar el problema objetivamente y aplicar la política pública en función de las necesidades de los educandos. En este sentido, el Estado es el responsable de brindar educación de calidad y en condiciones de equidad a todos los habitantes a todos los habitantes del país según lo dicta la LGE (Ley General de Educación)¹¹.

La calidad en la educación para los adultos es un arma poderosa en la lucha contra el rezago social de cualquier comunidad en vías de desarrollo pues se encuentran de por medio los conocimientos adquiridos durante una trayectoria de vida en la que el educando interioriza y aprehende experiencias de vida además de valores como la responsabilidad y la conciencia social, factores que los empleadores requieren, además de otras competencias básicas; en otras palabras,

¹¹ Artículo 2° Ley General de Educación, párrafo reformado y publicado en el DOF el 11/09/2013.

la educación para los adultos es capaz de ofrecer respuesta a una demanda social que exige personal calificado y de gran calidad humana (Dewey, 1998)

Para profundizar en este tema es necesario tocar dos puntos importantes: la eficiencia y la eficacia, ambos requieren de cuatro elementos básicos como la capacitación de los asesores o instructores educativos; la profesionalización de los conocimientos que los educandos adquieren en su proceso de aprendizaje; los contenidos que se encuentran en los planes de estudio y la metodología específica utilizada para su aprendizaje.

Con este panorama se puede observar que la calidad en educación para adultos es necesaria, y también es posible si se mira como una herramienta de desarrollo que puede beneficiar a ambas partes: educandos y empleadores pues el mercado en la actualidad precisa no solamente de mano de obra calificada sino también con expectativas y valores.

Existe una gran discrepancia entre la educación de calidad para los adultos y los resultados obtenidos a partir de evaluaciones realizadas en cuanto al funcionamiento de los programas empleados para atender a la población en rezago educativo lo cual resulta un elemento importante para su análisis ya que nos encontramos ante una situación en la que se confronta la cantidad con la calidad, o en otras palabras, las estadísticas presumiblemente en aumento y la realidad, presuntamente en detrimento.

En conclusión, es necesario hacer referencia a la educación de calidad como principal criterio en los esfuerzos invertidos en su mejora, sin embargo, es aceptable que perseguir de forma paralela la calidad y la equidad no es fácil, aunque tampoco es imposible. Si se acepta que es necesario renunciar al sistema de beneficios encaminados a otros sectores que no benefician directamente a las demandas reales como eficiencia y cobertura, entonces será posible que exista mayor efectividad en el impulso a los sectores más desfavorecidos. Esto implica una renovación en las políticas educativas tradicionales.

2.3. Educación y burocracia.

La burocracia es un producto del estado democrático y se da en la administración gubernamental de servicios públicos y en la empresa privada. Desde el punto de vista de Weber, la opinión que se tiene sobre la burocracia en México, se basa en dos puntos, primero: lo burocrático es irracional, ineficiente e innecesario. Segundo: que lo burocrático se ubica exclusivamente en el sector público, a diferencia del sector privado por no ser burocrático, y por lo tanto eficiente y productivo (Weber, 1991)

El poder conceptualizar a la burocracia desde el estudio sociológico de Max Weber, permitirá comprender la burocracia educativa y su relevancia en los procesos formales de educación formal. Se trata de un intento por conceptualizar el fenómeno burocrático para comprender su origen, sus funciones y su discurso en la política. Para lograr este propósito, se ha empleado el estudio sociológico de Max Weber.

Hay que señalar que la burocracia no es solamente el conjunto de funcionarios con intereses personales, pues va más allá. La burocracia es también el conjunto de las reglas del juego construido a lo largo del tiempo, y estas reglas definen cuales son las posibilidades para las políticas de modificar el sistema y cómo incidir para la regulación de la educación. Asimismo, la burocracia figura como el instrumento con que los políticos llevan a cabo sus políticas, cuyas reglas del juego van a moldear la acción pública (Flores-Crespo, 2011).

La obediencia de los dominados es una condición de existencia del estado. A través de esta condición de obediencia es como funciona la sociedad moderna, y se basa en tres tipos de dominación legítima: 1. La dominación del patriarca. 2. La dominación carismática ejercida por el gobernante electo. 3. La dominación legal basada en la aceptación del estatus, reglamentos y leyes, ejercida por los burócratas o servidores públicos (Weber, 1991)

La dominación en la estructura escolar es de carácter legal, según los conceptos que propone Max Weber pues destaca la legalidad para ejercer el

mando. En todas las escuelas del país se encuentran reguladas por las leyes de la educación que a su vez emanan de la carta magna, así como como de las instituciones y dependencias gubernamentales. Asimismo, dentro de las escuelas se encuentran ciertos estatutos que las estructuran e institucionalizan al establecer las funciones de todos aquellos que de estas forman parte: directivos, docentes y alumnos. Es decir, toda dominación que se da a través de normas y reglas debe cumplir con las exigencias que las autoridades han de establecer (Weber, 1991)

A través de la historia de la educación pública de México, se puede observar la tendencia en la educación paralelamente a la modernización del Estado mexicano: esta es, su creciente incorporación a la administración burocrática (Luebbert, 1987)

Las escuelas no son las únicas instituciones que han desarrollado formas de dominación burocrática, también lo han hecho las grandes iglesias como la católica. Esto es el antecedente de que la educación burocrática ha existido desde los tiempos de la colonia, con el monasterio, el seminario y la escuela bajo la administración del clero.

En los años en los que gobernó Benito Juárez, se instauraron las *Leyes de Reforma*, las cuales iba a dirigir la educación hacia el Estado mexicano a través de la administración burocrática, pues instauran la educación como un servicio público, legislado y supervisado por el aparato escolar. Posterior a la revolución, ya con el estado mexicano independiente, la educación logra obtener una expansión en sus servicios, prioritariamente con la alfabetización a la población infantil (Tovar, 2017)

En este contexto, la enseñanza se diseñó (como primera instancia) de acuerdo a las necesidades de la población, con un apego al fervor revolucionario. Una de las características más notorias fue la creación de la SEP por parte de José Vasconcelos. En segunda instancia, se aprecia una reorganización política de México influenciada por Estados Unidos, la cual implica un proceso de desarrollo capitalista el cual va a privilegiar el crecimiento de las grandes ciudades originando una ola de migración y abandono del campo (Luebbert, 1987)

En este amplio contexto, la educación en México se transforma desde el exterior, dando cabida a la creación del sindicato de maestros, así como a la parte administrativa y laboral de la educación pública, en pocas palabras, todo el tejido de dominación burocrática que, hasta la actualidad, se encuentra determinada por la parte oficial y legal, así como por la parte sindical.

Una escuela o institución educativa es una asociación de carácter administrativo y regulador. Esta asociación se encuentra determinada por la forma en que se administra, por quienes, y a quienes administran, así como por una serie de postulaciones, funciones y reglamentos que norman el tejido administrativo de la institución. El concepto de acción social se define como aquella conducta individual que tiene un significado para otros. “Es una acción en donde el sentido aludido por sus sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por esta en su desarrollo” (Weber, 1991)

Las bases de la dominación legal, van a repercutir de manera directa en el ámbito educativo porque se habla de la obediencia, no a las personas, sino al orden que representa la institución, las leyes, los reglamentos y normas que los fundamentan. Entonces, la burocracia no es lo que solamente una institución conformada por una serie de puestos organizados y ocupados por personas (Luebbert, 1987).

En la institución educativa, se encuentran dos tipos de obediencia: las relaciones de dominación entre directivos y docentes, y las relaciones de dominación entre docentes y alumnos. Esta dominación es la probabilidad de que un mandato sea obedecido, y correlativo al concepto de dominación está el de disciplina. Lo que impera en la dominación administrativa es el mencionado orden impersonal que sale a relucir en los discursos de las instituciones de manera impersonal (Weber, 1991)

Las obediencias de las que se han hablado someten a los miembros de la asociación al orden legal, impersonal y abstracto de la institución, pero esta obediencia disciplinada hace referencia a mandatos basados en el orden impersonal pero dados a través de funcionarios de diferentes tipos. Es decir, el

poder que se ejerce por estos funcionarios quienes lo asumen de un modo impersonal dentro de los límites impuestos por las funciones y competencias de sus puestos (Weber, 1991)

2.4. Programas gubernamentales para mejorar la educación básica.

Desde los años 90's hubo cambios a nivel internacional que obligaron al sistema educativo mexicano a reestructurarse. Esta reestructuración consistió, principalmente, en diseñar y ejecutar programas encaminados a elevar los niveles educativos en las zonas más desfavorecidas del país, en donde la educación era "crítica", es decir, la población no tenía acceso a la educación primaria (Monarca, 2012)

Los objetivos de estos programas estaban encaminados a mejorar la eficiencia de la educación primaria y reducir el analfabetismo en las zonas de mayor atraso (Diario Oficial de la Federación, 2014). A continuación, se citan algunos de los programas educativos creados desde la década de los 90.

El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) comenzó a operar en el ciclo escolar 1991 – 1992, cuyo financiamiento fue en parte del Banco Mundial. Sus principales objetivos fueron, por un lado, la equidad, acceso y permanencia de los alumnos de nivel primaria a quienes se les garantizó su derecho a la educación. Por otro lado, incrementar el aprendizaje y mejoramiento en la calidad de la enseñanza, sobre todo en los grupos sociales considerados en desventaja (Aguilar, 2015)

Otro de los objetivos fue el fortalecimiento de la administración educativa (Secretaría de Educación Pública, 2011). A este programa le siguió el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

En este periodo, se comenzaron a implementar políticas educativas que pudieran revertir el problema del rezago educativo. No obstante, se habla

únicamente del nivel básico, lo cual también representa un problema al no dar un seguimiento en los niveles superiores.

En el año 2002 se pone en marcha el programa “Desarrollo Humano Oportunidades” el cual estuvo vigente hasta 2012. Este programa también estuvo asociado a otros programas sociales que, de manera simultánea, se pusieron en marcha en estos años (Aguilar, 2015)

En este sentido, uno de los puntos que plantea el Programa Sectorial de Educación (PSE) refiere la exigencia de una educación de calidad que ha de ser más radical y urgente en las escuelas donde se forman los alumnos provenientes de los sectores más desprotegidos y vulnerables (Secretaría de Educación Pública, 2011)

Los programas citados arriba, aluden a la inclusión educativa. Haciendo un análisis, se pueden señalar tres puntos que deberían intervenir para la existencia de la inclusión: el primero es sobre una equidad presupuestaria por parte de los tres órdenes de gobierno, y hacia los tres niveles educativos: básico, media superior y superior (Secretaría de Educación Pública, 2011)

Este punto también debe dar garantía de insertar a los individuos al mercado laboral con bases sólidas con las cuales puedan crecer socialmente. El segundo punto es sobre inclusión cultural, el cual hace referencia al acceso de las mujeres, niñas y personas pertenecientes a cualquier etnia al sistema educativo. El acceso al sistema educativo de niños y adultos, así como su permanencia, conclusión y credencialización (Secretaría de Educación Pública, 2011)

El tema de la inclusión, implica estudiar una serie de complejos fenómenos sociales y culturales capaces de mostrar la falla de la administración pública al poner en marcha programas mal efectuados. Asimismo, estos programas representan una alternativa por compensar aquellas fallas de la administración pública que, en su momento, no fueron atendidas.

Los programas anteriormente citados, nos muestran que desde sexenios anteriores ya se ha estado luchando para abatir el rezago educativo, entonces la

pregunta sería, ¿por qué México sigue siendo uno de los países con mayor índice de rezago educativo, según la OCDE?

A inicios del 2016, cuando comienza la gestión de Emilio Chuayffet Chemor, se da el inicio del Programa Especial de Certificación como una tarea encomendada para abatir el rezago educativo, y cuyo fin era la disminución del analfabetismo en la población mexicana. A este programa es al que se va a prestar especial atención como una evidencia de la negligencia en la educación por parte de la administración pública, la cual la vamos a explicar en el tercer apartado.

Capítulo III. La educación entre la calidad y la cantidad.

- 3.1. La base constitucional de la educación.
 - 3.1.1. La educación como derecho humano
- 3.2. Las estadísticas primero que la calidad educativa.
- 3.3. Las fallas de los servidores públicos.
- 3.4. El rezago educativo: el fracaso de las instituciones.

Capítulo III. La educación entre la calidad y la cantidad.

3.1. La base constitucional de la educación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo tercero que el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria. Bajo esta garantía se puede hacer una crítica sobre la falla de la administración pública tan evidente y con tal incongruencia con lo que dicta la carta magna, que, para ello, se va a describir un ejemplo en el tercer apartado.

En este apartado se hará mención especial de la palabra calidad, desde una perspectiva constitucional, ya que se ha considerado como un término opuesto a lo que hemos denominado *negligencia* cuyo significado también será abordado en el siguiente apartado.

El término *calidad*, desde una mirada constitucional, tiene que ver con el aseguramiento de condiciones sobre financiamiento y oportunidad de adquisiciones pertinentes que hace el Estado; asimismo, nuestra carta magna usa este término para contar con determinadas características: calidad de “mexicano por nacimiento” para ejercer ciertas funciones en las fuerzas armadas. Otro ejemplo, al referirse a la “calidad de mexicanos” para obtener toda clase de preferencias en empleos o cargos de gobierno, aunque no sea indispensable la calidad de ciudadano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019)

Habiendo exhibido tales ejemplos de lo que refiere la constitución sobre este término, es turno de hacer referencia a lo que significa en materia educativa. Como se ha mencionado, en el artículo tercero, se habla de una educación de calidad, el cual se comenzó a abordar desde el año 2002 en el marco de la reforma educativa que se llevó a cabo el mismo año.

El problema es que, constitucionalmente, la educación es un servicio y como tal, se encuentra sujeta a percepciones, es decir, miramos a la educación como algo que pareciera ser un producto, pero no lo es, puesto que, no puede ser tocado o escuchado antes de adquirirlo. Sobre esto, la constitución menciona lo siguiente:

“... Para garantizar la prestación de servicios educativos de *calidad*, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, pág. 6)

Entonces, la educación siendo un servicio se convierte en un bien inmaterial, y no se puede calificar desde el punto de vista de la calidad tal como calificamos un objeto o producto, el servicio es intrínseco e intangible.

Es importante aclarar que lo anterior es referente a la constitución. En este sentido, nuestra carta magna hace referencia a la calidad vista tanto en el servicio educativo, como en el estudiante. La calidad en la educación debe verse en el estudiante, el cual sí puede ser percibido, mirado, sentido, y, por tanto, determinar si es de calidad. Entonces, la calidad debe radicar en el estudiante, más que en el servicio.

Este análisis podría reflejar una importante aseveración cuando se habla de calidad en el servicio, o en el producto final, que sería la satisfacción del usuario. Hay que citar nuevamente lo que dice la carta magna:

“... El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019)

Lo anterior, plasmado en la constitución, nos permite ver que el logro final no se espera del servicio, sino de los educandos. Entonces, cómo podemos saber cuándo el educando haya logrado ese máximo logro de aprendizaje. En palabras simples y comunes, la constitución menciona que lo importante es que el educando

aprenda, que logre un máximo aprendizaje, lo cual ha venido contrastando con la realidad en la que encontramos al sector educativo.

Lo mencionado es referente a lo relativo que resultan las palabras de la constitución cuando menciona “el máximo logro de aprendizaje”, de aquí surgen las preguntas: ¿máximo, de acuerdo con qué? Entonces, podría pensarse en las pruebas estandarizadas, las cuales se aplican por igual en todo el país, igual para un niño del Valle del Mezquital en Hidalgo, que para un niño que vive en la gran ciudad de Guadalajara.

En este tenor, se puede visualizar que la calidad que se necesita encontrar en el estudiante, primero debe estar en materiales, infraestructura y organización escolar, tal como lo dicta la constitución.

Para abordar una crítica fundamentada sobre una falla o negligencia de la administración pública al otorgar el servicio educativo, es necesario dejar en claro lo que significa oficialmente el término *calidad*, de esta manera, se puede contrastar de una manera más objetiva los resultados de un trabajo de campo realizado con el contenido de las leyes que emanan de la constitución política mexicana.

3.1.3. La educación como derecho humano.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada en 1948, aborda en su artículo 26 el derecho a la educación la cual ha de ser gratuita en su nivel elemental. La educación tiene una construcción histórica del reconocimiento como un elemento que brinda dignidad al individuo, sin éste, la educación sería un instrumento de control y socialización (Cullen, 2004) entonces, sin educación, la dignidad es una humanidad simplemente formal.

Es importante reflexionar sobre el reconocimiento de la educación y su relación con los derechos humanos. Históricamente, el campo de la educación ha realizado una lucha intensa por obtener el reconocimiento para poder lograr la calidad. El deseo de aprender y el poder enseñar, se encuentran en la raíz de la

racionalidad política porque constituyen el campo problemático de las relaciones entre los derechos humanos y de la educación (Foucault, 2015)

En este orden, se considera a la educación como un derecho humano porque se trata de una obligación para el Estado el garantizar la igualdad de oportunidades sin condición alguna, pese a las condiciones económicas que imperan en un contexto globalizado o a la gran heterogeneidad de una sociedad que transgrede los derechos por las condiciones socioculturales de las personas. El derecho humano de la educación también debería prevalecer aun cuando exista el dominio hegemónico de una cultura etnocentrista acaparadora de la sociedad.

La educación es una significancia de conformación de sujetos sociales mediante la enseñanza donde se explicita y fundamenta su razón histórica y su normatividad:

“... los derechos humanos son una cuestión educativa significa que no se pueden comprender ni políticas educativas, ni currículos, ni organización institucional, ni formación de docentes, ni evaluaciones y acreditaciones que no incluyan explícitamente los derechos humanos.” (Cullen, 2004).

Lo anterior expuesto, se transcribe en la inclusión de los derechos humanos como un contenido específico de la enseñanza en cualquier nivel del sistema educativo organizado de manera disciplinar, interdisciplinar o transversalmente. En el contexto institucional, los derechos humanos deben ser legitimados en procesos de participación donde el diálogo sea la base en la toma de decisiones y la resolución de conflictos.

La educación permite defender la cultura, su emancipación y su idiosincrasia. Tener un pensamiento crítico y reflexivo tiene un peso más significativo y representativo ante la lucha de poderes, entonces, la educación implica el derecho a estar informados, sin confundirse con el derecho de conocer qué hacer con tal información y cómo manipularla. La educación, asimismo, evita la formación de sujetos alienados.

Lo anterior viene a demostrar que la educación no implica, del todo, la adquisición de más información, sino con mejor conocimiento, lo cual se podría lograr si se reconociera la necesidad de aprender. La educación, como derecho humano, radica en el respeto de las diferencias, no sólo en el sentido mínimo y necesario de la tolerancia, sino en el sentido fuerte del aprender del otro (Cullen, 2004)

3.2. Las estadísticas primero que la calidad educativa.

En varios trabajos de investigación relacionados con la calidad educativa se han criticado temas de gestión, infraestructura, materiales, currículo y distribución del presupuesto. Esta investigación propone un problema que no ha sido analizado por los especialistas, por lo menos no hasta ahora ya que no se encontró bibliografía al respecto. Pese a no haber encontrado bibliografía sobre la problemática que ahora nos ocupa, es importante plasmar lo que, de forma empírica, se encontró.

Se trata de una aplicación de exámenes para proporcionar u obtener el nivel primaria o secundaria. Esta aplicación se realizó de forma masiva en todo el país en el marco de la *Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo* (INEA, 2015) a través del denominado *Programa Especial de Certificación* efectuado inicialmente de marzo a octubre del año 2016.

Con este *programa*, miles de personas lograron obtener su certificado de primaria, y de secundaria, quienes así lo requerían; incluso aquellas quienes habían dejado de estudiar por décadas lograron obtener un certificado de secundaria con un promedio superior al 9.0.

Lo importante era expedir certificados, los medios para lograrlo eran muchos. Desde alianzas con instituciones de educación media superior y superior, hasta convenios con otras instituciones gubernamentales como *PROSPERA*, quien se encargaba de reclutar a todos sus beneficiarios para *invitarlos* a participar en el examen con el cual podrían obtener su educación básica. Esto fue la condición para continuar en el padrón y seguir obteniendo el apoyo económico que brinda este programa social.

Muy pronto, el país sería testigo de los grandes logros en materia educativa del entonces sexenio de Enrique Peña Nieto, donde presumía la entrega de miles de certificados a personas que lograban salir del rezago educativo. Y es que el objetivo era claro: *“cumplir con las recomendaciones internacionales y reducir el índice de personas que no saben leer y escribir...”* (INEA, 2015)

El tema es muy claro, y la observación realizada como parte de la investigación pudo confirmar parte de nuestra hipótesis sobre una negligencia de la administración pública al proveer un servicio de gran importancia para la población, pero carente de organización, infraestructura, materiales y métodos, lo cual hemos observado que lo establece la constitución política para que sea un *servicio de calidad*.

Las personas que forman parte de la coordinación regional de Pachuca, perteneciente al Instituto Hidalguense de Educación para Adultos (IHEA) aceptaron participar en este proyecto gubernamental pues *se trata de su empleo* y tienen que cumplir, aun cuando saben que un adulto mayor de ochenta años que ya no escucha, debe realizar un examen para obtener su certificado de primaria y entonces formar parte de los que *han salido del rezago educativo*.

Las actividades realizadas por el personal que operó el programa en esta zona del estado, se encontraba ante un gran reto: reunir el máximo número de personas sin educación básica para, posteriormente, realizar su labor y convencerlos que obtener su certificado era una opción para mejorar su calidad de vida. El personal estaba obligado a cumplir con las “metas” establecidas por el IHEA para conservar su trabajo, así que certificar a las personas se volvió prioridad, aunque entre estas estuvieran personas sin los conocimientos básicos congruentes con el nivel educativo. *“Lo importante es que obtengan su certificado”*

Por supuesto que el objetivo se estaba cumpliendo. Para el 2015 ya había miles de certificados entregados, y el programa había sido un éxito. Y para qué preguntar si sabían multiplicar, leer o hacer un cálculo mediante una fórmula matemática. Lo importante es el *papelito*.

Lo que se averiguó resulta un enorme problema social. Las personas no pueden vivir sin los mecanismos de subsistencia, los modos en los que se emplean influyen en las relaciones de las personas, es decir, si un individuo no es capaz de ganarse la vida para sí y para los niños que dependen de él, entonces resulta inútil y se hace dependiente de las actividades de los demás (Dewey, 1998).

Lo anterior explica que, para que cualquier individuo de la sociedad pueda ser eficaz en la sociedad debe aprender a comprender y utilizar aquellos medios de subsistencia para lo cual necesita de un esquema de educación que le permita concientizar sobre estas normas básicas para vivir dentro de una sociedad.

Bajo esta lógica, se están creando individuos menos pensantes y más vulnerables ante los cambios sociales, culturales y económicos emanados por la globalización y el neoliberalismo que rige la forma de gobierno de nuestro país en donde el que menos sabe menos tiene y menos puede. Sin embargo, en las bases de datos nacionales, ya se encuentran las cifras que presumen una disminución del índice de analfabetismo y rezago educativo en el país.

La visión de la educación no ha sido unificada por las organizaciones gubernamentales y la sociedad. Si se considera que el fin de la educación es aprender para conseguir un desarrollo, nos encontramos ante una mera incongruencia si analizamos el objetivo del programa arriba mencionado, el cual se enfoca en otorgar un documento que prueba tal aprendizaje, es decir, antes de estimular un aprendizaje, da por hecho que este existe y entonces lo certifica. No se trata de compensar lo que se ha aprendido a través de las experiencias, se trata de estimular nuevos aprendizajes en función de los cambios actuales. Sobre este tema se va a ahondar en el tercer bloque.

3.3. Las fallas de los servidores públicos.

Existe una amplia variedad de escritos que tratan de explicar las razones por las que el sistema educativo ha fracasado pese a todas sus reformas, políticas y grandes esfuerzos con resultados deficientes. En el inicio de este apartado se

abordó el tema de la calidad de la educación desde lo constitucional lo cual ha sido comparado con la forma de operar los programas educativos.

La calidad de la educación es un tema sistémico, y es el resultado de sus componentes: currículo, infraestructura, capacitación docente, recursos y presupuesto (Tirado, 2005). Desde este punto de vista, valdría la pena criticar con fundamento las decisiones que la administración pública ha venido tomando y comparando estas con el discurso público.

Partiendo de la comparación entre el discurso político y los resultados del sistema educativo respecto a sus propuestas para abatir el problema de la educación en México, es como se han hallado las fallas de la administración pública, en el quehacer educativo. A continuación, se listan algunos de los elementos considerados de mayor relevancia que representan indicios de una problemática educativa en el nivel básico.

Tabla 3.1 Clasificación de los actores que intervienen en el quehacer educativo.

Actores.	Función.	Falla/ problema.
Funcionarios/ legisladores.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de políticas y reformas constitucionales. • Toma de decisiones. • Asignación de presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas incongruentes con las necesidades educativas. • Decisiones opuestas a las demandas reales. • Presupuesto mal distribuido.
Servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a los usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación. • Corrupción. • Información inoportuna. • Falta de vocación de servicio.
	<ul style="list-style-type: none"> • Impartición de clases. • Diseño de planeación didáctica. • Actividades administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en su preparación académica. • Falta de capacitación continua.

Docentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de eventos extraescolares. • Asistencia a cursos de capacitación. • Atención especial a estudiantes con problemas de aprendizaje. • Atención a grupos saturados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exceso de actividades administrativas. • Desconocimiento de estrategias para la atención a grupos saturados o con problemas de aprendizaje.
Padres de familia.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado de la salud, alimentación e integridad de los niños. • Apoyo y asistencia en las actividades académicas en casa. • Visitas frecuentes a la institución educativa del niño. • Provisión de materiales e insumos necesarios para los niños. 	<ul style="list-style-type: none"> • Padres ausentes de casa por actividades de trabajo. • Padres con problemas de conducta, adicciones o enfermedades crónicas. • Familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

Fuente: Elaboración propia.

Al observar la tabla anterior, se observa que el actor principal con más funciones y mayores responsabilidades es el docente, así como el padre de familia. Por una parte, el docente es una figura clave, lo cual representa una gran responsabilidad para la educación. El problema es que no cuenta con la autonomía para poner en práctica sus conocimientos y su liderazgo se ve frustrado ante un modelo que no permite libertad y flexibilidad en la práctica docente.

Además de los actores ya mencionados, existen también otros factores que inciden en la problemática educativa y por tanto son dignos de atenderse. El contexto sociocultural en que se desarrolla el estudiante tiene un peso decisivo, pues está compuesto por los medios de comunicación, la vida pública, la calle, la vida cotidiana, etc. Entonces la educación no puede reducirse a un asunto únicamente de escolaridad (Tirado, 2005)

En teoría, la constitución política contiene leyes para dictar la forma en la que debe trabajar la administración pública. Bajo este supuesto, se han hecho críticas sobre algunas políticas en su intento por mejorar la problemática educativa, una de ellas es la asignación del presupuesto. Se trata de un 25% del Producto Interno

Bruto (PIB) el cual es inferior si se compara con los demás países que conforman la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE). El problema no se encuentra en el gasto sino en la desigual distribución del recurso y esto también se considera una de las grandes fallas de la administración pública.

El tema del presupuesto destinado al sector educativo tiene mucho peso en los resultados que frecuentemente vemos en los diarios. En este sentido, la crítica se centra en señalar el error de creer que a mayor gasto mayores resultados; así como el diseño de políticas basadas en acciones y objetivos reemplazando los resultados por las acciones y de esta manera manipular la opinión pública.

Es importante señalar que las políticas deben evaluar los problemas, así como la determinación de objetivos, pero también los medios para alcanzarlos. En función de los objetivos alcanzados, poder asignar los recursos, no a la inversa. Sin embargo, las políticas educativas se han diseñado basadas en objetivos cuantitativos, en el incremento de las credenciales expedidas que señalan el crecimiento de la población con un nivel educativo alcanzado. Son objetivos huecos, con resultados ficticios que se miran en las bases de datos nacionales como indicadores de un crecimiento social.

3.4. El rezago educativo: el fracaso de las instituciones.

Hablar sobre rezago representa un conjunto de conceptos que pueden utilizarse en contextos distintos, principalmente en discursos de carácter gubernamental haciendo referencia a la investigación sobre el tema de la educación en México. No es posible concebir este concepto de forma unívoca, mucho menos de medirlo.

En este escenario, el tema del rezago educativo implica la disminución de la población de 15 años y más, analfabeta, y que no cuenta con primaria y secundaria, para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje, esto es para contribuir en lo mínimo al derecho de educación (CONEVAL, 2018).

“...Lo anterior podría realizarse incrementando el financiamiento a la educación para adultos, así como la disponibilidad de instituciones que la brindan localizadas en regiones que concentran la población en rezago; estableciendo cooperación intersecretarial y entre niveles de gobierno que ayuden a detectar a población en rezago, incentivar su asistencia a educación para adultos y generar espacios y recursos compartidos para impartir estos servicios de manera formal o informal; adaptando los contenidos de la educación para adultos a las necesidades del mercado laboral con un enfoque regional; y otorgando apoyos económicos a los educandos...” (CONEVAL, 2018).

En este contexto, es un hecho que el rezago hace referencia a una condición de atraso que enfrenta un segmento de la población con respecto a otro (Suárez, 1996). De igual manera, el rezago demuestra una clara situación de desigualdad e injusticia en términos de distribución de riqueza y oportunidades de acceso a los principales servicios, incluso a la ausencia de los principales derechos humanos, en este caso a la educación.

De acuerdo con la autora, el concepto de rezago implica hacer comparaciones. De igual manera, el rezago puede ser medido en función de los objetivos planteados en los planes o programas. Por ejemplo, en 1993, la meta educativa era la educación primaria, por tanto, los mexicanos que para ese entonces no habían concluido su educación primaria estaban en rezago educativo.

De acuerdo con el ejemplo expuesto, se podría afirmar la idea de que el rezago educativo corresponde a la población que no cumple con la meta educativa establecida por el gobierno. Esta es una idea que no genera condiciones competitivas ni equitativas en un contexto donde impera la globalización. Sin embargo, a partir de ese año, surgieron importantes transformaciones culturales, sociales y económicas que obligaron al gobierno mexicano y al sistema educativo a ampliar sus metas, convirtiendo a la secundaria en nueva meta, habiendo rezago educativo con la ausencia de la secundaria.

Desde cualquiera que sea su concepción, el rezago educativo es considerado como uno de los fenómenos representativos de la desigualdad más grandes en nuestro país y puede estar expresado en múltiples casos, por ejemplo: en la reprobación, en la deserción del sistema educativa e incluso puede ser resultado de una herencia cultural relativo a la posición socioeconómica de la familia. Respecto a esto, lo importante no es solamente conocer su origen, también sus consecuencias.

El fenómeno del rezago educativo, es un factor limitante en el plano socioeconómico de la sociedad y representa la deuda que el Estado tiene con la población. Para el análisis de su discusión, el tema del rezago educativo puede subdividirse en tres apartados: *analfabetismo*, *personas sin primaria* y *personas sin secundaria*. Para un individuo que se encuentra en el primer plano de rezago educativo, para obtener el máximo nivel de estudios básicos que marca la ley como obligatorio, tendría que invertir el doble o triple de esfuerzo, tiempo y recursos, y su rezago se considera extremo (Núñez, 2005)

Siguiendo la clasificación de la autora, para quienes tienen primaria incompleta, están considerados en rezago alto, y para quienes la tienen concluida estarían en un rezago medio. Finalmente, aquellos individuos que abandonaron sus estudios de secundaria se encontrarían en rezago bajo.

En cualquiera de las circunstancias, el rezago educativo es un fenómeno multifactorial que va desde la calidad de la enseñanza, hasta el problema de la pobreza, convirtiéndose en un problema estructural al que el Estado mexicano debe invertir y diseñar políticas públicas en materia educativa que disminuya el problema del rezago educativo.

Para enriquecer este apartado, es importante comparar las similitudes en el concepto de rezago educativo entre ambas autoras. Esta aportación también considera el rezago educativo y su relación con la educación para los adultos en la cual se categoriza tres tipos: *rezago acumulado*, *rezago extremo* y *rezago en formación* (Suárez, 1996)

En este sentido, la población que integra el rezago acumulado debe tener más de 15 años, ya que, de acuerdo a la normativa mexicana, esta edad se considera como la mínima para acceder a la *educación de adultos*. Entonces, el rezago acumulado lo integra la población adulta que no aprobó todos los grados escolares necesarios para cubrir la enseñanza básica.

En este orden, se cita uno de los problemas que más prevalecen en el contexto de la educación para adultos, lo cual es señalado con insistencia en esta investigación: la población que, independientemente del grado escolar acreditado no cuenta con el *conocimiento elemental* para ser integrada a los sectores productivos, el conocimiento de la lectoescritura.

Al respecto, la ausencia del conocimiento elemental, la lectoescritura, es decir, no saber leer ni escribir, representa lo señalado por Suárez Zozaya como *rezago extremo*. En esta situación se encuentra, la población rural (no generalmente) y principalmente, la población indígena.

Finalmente se cita el *rezago en formación*, el cual se encuentra en la población entre 5 y 14 años de edad que no asiste a la escuela, por ende, esta población se encuentra en un peligro inminente de formar parte del rezago acumulado.

Hablar de educación pública es en apariencia una expresión sencilla que intenta demostrar que la educación básica es para todos, tal como lo dice la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). La educación tiene una construcción histórica del reconocimiento como un elemento que brinda dignidad al individuo, sin éste, la educación sería un instrumento de control y socialización entonces, sin educación, la dignidad es una humanidad simplemente formal (Cullen, 2004)

Es importante reflexionar sobre el reconocimiento de la educación y su relación con los derechos humanos. Históricamente, el campo de la educación ha realizado una lucha intensa por obtener el reconocimiento para poder lograr la calidad. El deseo de aprender y el poder enseñar, se encuentran en la raíz de la

racionalidad política porque constituyen el campo problemático de las relaciones entre los derechos humanos y de la educación (Foucault, 2015).

En este orden, se considera a la educación como un derecho humano porque se trata de una obligación para el Estado el garantizar la igualdad de oportunidades sin condición alguna, pese a las condiciones económicas que imperan en un contexto globalizado o a la gran heterogeneidad de una sociedad que transgrede los derechos por las condiciones socioculturales de las personas. El derecho a la educación también debería prevalecer aun cuando exista el dominio hegemónico de una cultura etnocentrista acaparadora de la sociedad.

La educación permite defender la cultura, su emancipación y su idiosincrasia. Tener un pensamiento crítico y reflexivo tiene un peso más significativo y representativo ante la lucha de poderes, entonces, la educación implica el derecho a estar informados, sin confundirse con el derecho de conocer qué hacer con tal información y cómo manipularla.

Lo anterior viene a demostrar que la educación no implica, del todo, la adquisición de más información, sino con mejor conocimiento, lo cual se podría lograr si se reconociera la necesidad de aprender. La educación, como derecho humano, radica en el respeto de las diferencias, no sólo en el sentido mínimo y necesario de la tolerancia, sino en el sentido fuerte del aprender del otro (Cullen, 2004).

Sobre esto, la crítica al señalar un fracaso de las instituciones radica en el diseño y aplicación de pruebas estandarizadas de evaluación, lo cual resulta ser un tema controversial por la cantidad de requerimientos para que los resultados tengan validez y confiabilidad. Asimismo, la relatividad en estas pruebas no permite conocer de manera objetiva si los estudiantes están preparados. El resultado es, en casos, que los estudiantes obtengan calificaciones altas sin estar preparados, y viceversa, que los estudiantes estén preparados y que las pruebas no estén suficientemente calibradas (Tirado, 2005)

Otra de las acciones que, de acuerdo al análisis, constituyen una falla de la administración pública y que, por consecuencia, genera en el rezago educativo, es

la centralización de planes y programas que no incorporan los problemas y necesidades de las culturas regionales. Asimismo, el control educativo, desde el nivel central se limita a la infraestructura y a la supervisión educativa (Muñoz, 2002).

La centralización de la educación también implica diversos factores, como la multiplicación de líneas de autoridad, así como la distribución desigual de oportunidades educativas y estructuras burocráticas e ineficientes; quienes toman decisiones raramente tienen contacto con las personas y situaciones involucradas. En cambio, descentralizar la educación implica una autonomía orgánica sin estar sujetos a los poderes jerárquicos, así como la toma de decisiones más cercana al punto necesario y los trámites en las oficinas centrales pueden reducirse considerablemente (Muñoz, 2002).

La administración pública ha tomado ciertas decisiones a nivel nacional respecto a las políticas en educación para dar cumplimiento a los estándares internacionales en esta materia. En esta investigación, se observó el uso de pruebas estandarizadas para reconocer los conocimientos que, de forma empírica, fueron adquiridos por las personas quienes tienen hasta 30 años sin asistir a una institución educativa.

La implementación de programas educativos son a menudo una compensación a una problemática que en su momento no fue atendida, y que posteriormente hubo la necesidad de crear una política pública que tratara de combatir el problema. En otras palabras, se atiende en el presente lo urgente, cuando no se atendió en el pasado lo importante.

Capítulo IV. La negligencia de la administración pública, un ejemplo en el estado de Hidalgo.

4.1. Conceptos de negligencia

4.1.1. La negligencia desde el contexto público.

4.2. El Programa Especial de Certificación, como ejemplo de negligencia administrativa.

4.2.1. El trabajo de campo y su análisis

4.2.2. El estudio de caso de don Miguel Ángel

4.3. Reflexión sobre la de hipótesis

Capítulo IV. La negligencia de la administración pública, un ejemplo en el estado de Hidalgo.

4.1. Conceptos de negligencia

La *negligencia* es el descuido y la falta de aplicación (Real Academia Española, 2016). Partiendo de este concepto, se entiende que, al descuidar o no aplicar lo que la ley refiere, se está incurriendo en una *negligencia*, denominada en esta investigación como *negligencia administrativa*, ya que es la administración pública quien ejerce las acciones de gobierno vinculándose así con la sociedad.

Asimismo, se proponen los siguientes conceptos de negligencia:

“...actúa con culpa o imprudencia (o negligencia) el que realiza un hecho típicamente antijurídico, no intencionadamente sino por haber infringido un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto” (Nieto, 2005, pág. 341).

“...es la irregularidad del prestador de servicios, quien, conociendo los procedimientos que resultan convenientes, por desidia, descuido, despreocupación u olvido, omite efectuarlos, ocasionando resultados desfavorables...” (García, 2009, pág. 55)

Las *omisiones* que se encuentran en los procesos administrativos aplicados al quehacer educativo son un asunto de la mayor relevancia, es por ello que la importancia de analizar, valorar y reflexionar la problemática es siempre un tema valioso, ya que, contribuye directamente a mitigar los pobres resultados del sistema educativo, además puede ayudar a sanear los procesos burocráticos a los que se enfrentan los ciudadanos.

A continuación, se proponen tres características de la negligencia en la que incurre el trabajador o servidor público.

- Impericia. Se manifiesta cuando el profesional, técnico o auxiliar, prestador de servicios, y de atención médica, o el perito médico, carecen de los conocimientos científicos o técnicos y/o de la destreza

necesaria para realizar un procedimiento determinado o para emitir una opinión, respectivamente (Pavón, 2012, pág. 576)

- Imprudencia. Atención que puede exigirse al menos cuidadosa, atenta o diligente, pudiéndose presentar en ésta tanto la culpa consciente como la culpa inconsciente, siendo más prudente el realizar una conducta sin haberse preocupado por los peligros que podrían ocurrir (López, 2007, pág. 139)
- Omisión. Forma de conducta negativa, o inacción, consistente en el no hacer, en la inactividad voluntaria frente al deber de obrar consignado en la norma penal (Pavón, 2012, pág. 240)

4.1.2. La negligencia desde el contexto público.

Los motivos por los que se ha señalado un caso de *negligencia* en relación a los procedimientos disciplinarios aplicados por el Instituto Hidalguense de Educación para Adultos, se encuentran fundamentados por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2019) a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual vigila que los servidores públicos se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, coordina los procesos de desarrollo administrativo, investiga las responsabilidades de los servidores públicos y sanciona las faltas no graves.

En este contexto, la Secretaría de la Función Pública, tiene la facultad de inhabilitar a servidores públicos hasta por no confirmar la veracidad de documentos proporcionados en trámites oficiales derivados de las dependencias gubernamentales (Secretaría de la Función Pública, 2017)

Las leyes y reglamentos abordados y analizados no contienen el término *negligencia administrativa*, tampoco hacen referencia alguna sobre la existencia de una falta administrativa cuando se expida un certificado de educación con validez oficial a aquella persona que no ha recibido el servicio educativo de calidad que

marca la constitución mexicana, ello merece analizarse y proponer que se amplíe o se haga la modificación pertinente.

En este entendido, la ley menciona “Infracción de quienes prestan servicios educativos expedir certificados, constancias, diplomas o títulos quienes no cumplan con los requisitos aplicables, así como efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los usuarios” (Gutiérrez, 2013)

La relevancia de lo que expone la LGE, viene a cuestionar se encuentra en los procedimientos que se han aplicado por parte del IHEA, en su programa dedicado a abatir el rezago educativo, el cual promete reducir una cifra importante de personas que se encuentran sin haber cursado primaria o secundaria. Estos procedimientos se encuentran inmersos en un mar de preguntas que vulnera y trasgrede al quehacer educativo.

Reflexionando sobre el origen de la negligencia en las actividades de los administradores o servidores públicos, se considera que: “...la mera inobservancia no está excluyendo la culpabilidad, sino que lo que quiere decir es que los destinatarios de tales normas tienen el deber de conocerlas y cumplirlas, pues de otro modo actúan con negligencia” (Huergo, 2007, pág. 389).

Como se ha mencionado en el primer apartado, la Constitución Política menciona la calidad en los servicios de educación básica, los cuales deben cumplir con ciertas características para considerarse así: de calidad. Esto significa una gran incongruencia por parte de la política educativa: la calidad que promete la Constitución contra la negligencia con la que actúa la administración pública. Una administración pública negligente es el resultado del incumplimiento de lo que establece la ley, es decir, las leyes no se hacen cumplir.

En el siguiente apartado se describe el *Programa Especial de Certificación* el cual representa tan solo un ejemplo de lo que hace la administración pública para cumplir sus metas y objetivos, así como para dar cumplimiento con la recomendación de organizaciones internacionales.

4.2. El Programa Especial de Certificación (PEC) como ejemplo de negligencia administrativa.

Las cifras sobre el rezago educativo en el país, hasta antes de 2016, indicaban que había 29.3 millones de mexicanos en rezago educativo; de esta cifra, 4.2 millones no saben leer y escribir; 9 millones no concluyeron la primaria; y 16.1 millones no terminaron la educación secundaria. El total representa más de una tercera parte de la población mayor de 15 años en el país (INEA, 2015).

En este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó un diagnóstico sobre el derecho a la educación en cuya información aparecen cifras del rezago educativo en 2016:

Tabla 4.1 Cifras sobre el rezago educativo en México durante 2016.

Grupo/Población	Personas en rezago educativo (sin primaria/secundaria)	Porcentaje	Cantidad de analfabetas
Adultos	19,000,000	27.1%	5.2 millones

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

De esta cifra, solo un millón 200 mil personas mayores de 15 años se encuentran inscritas en el padrón de educación para adultos, es decir, 6.4 % de la población en rezago. Vale la pena mencionar que, a la educación para adultos, se le asigna un 0.7 por ciento del presupuesto destinado a la educación. (CONEVAL, 2018).

En otras palabras, la población adulta en rezago educativo, particularmente, la analfabeta y la que no concluyó primaria, está siendo excluida del nivel esencial del derecho a la educación, además esto refleja un problema en cuestión de disponibilidad para este sector de la población (CONEVAL, 2018).

En el mes de marzo de 2016, el INEA anunció la creación del *Programa Especial de Certificación (PEC)*. A través de este programa, el cual está basado en

el Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVyT)¹² se pretende que las personas certifiquen su educación básica (primaria y secundaria) así como la alfabetización. Estos servicios están dirigidos a personas jóvenes y adultas, de 15 años en adelante (INEA, 2016)

El Programa Especial de Certificación requiere que el candidato o aspirante al nivel educativo (primaria y secundaria) cuente con lo que se denomina *conocimientos adquiridos*, lo cual significa que la persona tiene conocimientos que fue adquiriendo empíricamente en su entorno social, familiar y laboral.

La estructura del examen es particular, pues se elaboró en función de la edad del sustentante. Las personas menores de 60 años contestaron un examen de 48 reactivos, mientras que las mayores a los 60, contestaron el examen con 40 preguntas. Asimismo, el contenido del examen está pensado en quienes han dejado de estudiar por décadas, pues no existen preguntas correspondientes al área algebraica o geométrica. Lo anterior obliga a señalar que no existe una prueba diferente para jóvenes, pues es la misma que se aplica a personas de 60 años, lo cual resulta incoherente, ya que la diferencia de conocimientos entre un joven de 15 o 20 años no puede ser la misma que la de un adulto mayor de 80 años. Las diferencias se deben al contexto y a las experiencias. Un adulto mayor puede tener mayores conocimientos de vida, pero un joven tiene más conocimientos en el uso de tecnologías de información. Esta reflexión obedece a la premisa del programa respecto al reconocimiento de los *conocimientos adquiridos*.

Además, se puede cuestionar la cantidad de reactivos respecto al nivel educativo, ¿puede evaluarse la educación primaria o secundaria con tan solo 40/48 reactivos? Con esta pregunta sería prudente hacer una observación en función de la calidad que menciona la Constitución.

La implementación consistió en realizar un examen diseñado para cada nivel educativo (primaria y secundaria) estructurado por cuarenta preguntas para la población mayor de 60 años, y, cuarenta y ocho preguntas para quienes tienen

¹² El MEVyT es el modelo educativo utilizado por el INEA diseñado para las personas jóvenes y adultas en rezago educativo.

menos de 60 años. Dicha característica aplicó para ambos niveles educativos. El examen contiene preguntas y ejercicios correspondientes al área de Matemáticas, Lengua y Comunicación, Ciencias, así como áreas relacionadas con el entorno del participante.

La invitación fue abierta para las personas que quisieran realizar el examen, sin embargo, hubo candidatos convocados y reclutados a través de las dependencias gubernamentales como *PROSPERA*, *65 y más*¹³, a los cuales pertenecían. De esta manera hubo un mayor acceso a la información de quienes serían candidatos a presentar el examen.

Otra de las características del programa fue la calificación final, pues la mínima aprobatoria en esta modalidad es de 6.0, lo cual generó controversias, sobre todo en jóvenes interesados en continuar con el nivel medio superior que pide un promedio mínimo de 7.0 para ingresar, esto es en preparatorias o en bachilleratos. Esto significa que, las personas que obtengan un promedio menor a 7.0, no pueden cambiarlo. En estos casos había que recurrir a un proceso administrativo largo y complejo, lo cual resulta desgastante para los aspirantes.

Lo explicado corresponde a la parte académica, que ha dejado grandes vacíos en su proceso y en sus resultados, no es todo el problema, ya que la parte administrativa también es cuestionada en cuanto a sus procedimientos, pues el trabajo educativo fue bajo un proceso estricto basado en metas que obligaron a incrementar la cantidad de aplicaciones de exámenes, y con ello, la elevación de las metas establecidas.

La participación de las figuras operativas en la operación del programa es clave para determinar la hipótesis establecida. Las personas que fungieron como *técnicos docentes*, se encargaron de organizar las reuniones entre líderes de las comunidades rurales y autoridades de programas sociales (*PROSPERA*, *65 y*

¹³ Programas de inclusión social que brindan apoyo económico a personas de escasos recursos y adultos mayores.

más...) para informar del programa a todos los beneficiarios de estos programas, de esta manera, la información llegaría con mayor certeza a las personas.

Asimismo, se establecieron *alianzas* entre instituciones de educación media superior y superior para invitar a los alumnos a realizar servicio social a través de su participación como *asesor/alfabetizador*, la cual consistía en buscar una o más personas en rezago educativo para que hiciera el examen (PEC) y, de acreditarlo, obtendrían la liberación de su servicio social.

El programa también se dio a conocer por parte de, ONG's (Organizaciones No Gubernamentales), así como en las oficinas estatales públicas en las cuales se creó el programa denominado *tutor hidalguense*, con la finalidad de concientizar sobre la importancia de abatir el rezago educativo.

Durante el periodo marzo – octubre de 2016, se realizaron diferentes actividades para exhortar a la comunidad estudiantil de instituciones educativas públicas y privadas para construir una alianza a través del servicio social en donde participaron con la alfabetización de personas jóvenes y adultas. Es conveniente mencionar este último dato acerca del servicio social prestado por estudiantes de bachilleratos y universidades cuyo propósito fue cumplir con este requisito solicitado por las instituciones educativas.

En el transcurso de las aplicaciones de exámenes se observaron a estudiantes acompañando a los adultos en la aplicación de sus exámenes, lo cual no estaba permitido, según las políticas del mismo IHEA. Sin embargo, se observó que los estudiantes, interesados en concluir su servicio social, ayudaron a contestar el examen al educando que habían preparado previo al examen.

En una de las entrevistas realizadas a los educandos que se seleccionaron como muestra, y que asistieron al examen, se les cuestionó si fueron ayudados a contestar las preguntas del examen, o bien, si obtuvieron respuestas por parte de su asesor, a lo que contestaron de manera positiva. Por consiguiente, la calificación de los educandos queda en entredicho.

Las críticas han sido de diversas índoles. Pero, de acuerdo con la investigación y con base en las entrevistas realizadas a los propios participantes, la calificación obtenida en el examen y plasmada en el certificado de terminación de nivel, no corresponde a los conocimientos del educando, simplemente por que el educando afirma no dominar la lectoescritura.

Lo anterior es el más importante de los hallazgos de la investigación. Pese a que uno de los requisitos es que el aspirante tenga un perfil específico para ser candidato al examen, todos los aspirantes participaron y contestaron el examen, con y sin ayuda. El perfil que debían tener fue solo parte del discurso.

No obstante, hay quienes contaron con las características idóneas para presentar el examen, es decir, saber leer y escribir, como jóvenes en edad de entre 20 y 30 años, los cuales, aspiraban a ingresar a la educación media superior, o a una empresa para ser empleados.

Se ha descrito el desarrollo del Programa Especial de Certificación, puesto en marcha en el periodo marzo – octubre de 2016. En relación con lo que se ha documentado, la negligencia en la que incurrió la administración pública fue de manera procedimental, es decir, en la forma en que procedió al prestar la atención y los servicios educativos a la población en rezago educativo; en otras palabras, en la forma en la que fueron reclutados y en como aplicaron los exámenes.

A continuación se presenta una comparación de lo que anunció el INEA como procedimiento del PEC, y de cómo la administración pública lo llevó a la práctica demostrando así una administración pública negligente.

Tabla 4.1. Análisis comparativo entre el discurso del INEA y la práctica de la administración pública.

Discurso (INEA)	Práctica
Programa diseñado para un perfil específico: que el candidato al examen sepa leer y escribir, domine las operaciones matemáticas básicas y tenga experiencia en algún área laboral.	De los 47 encuestados, 25 realizaron el examen sin saber leer y escribir, y sin recordar cómo hacer una división.

El examen certifica los conocimientos adquiridos a través de las experiencias laborales, familiares y sociales.	34 personas obtuvieron su certificado de nivel avanzado (secundaria) sin entregar los documentos que demuestran experiencia de esta naturaleza.
En caso de concluir y acreditar el examen de cualquier nivel, el candidato o educando recibirá su certificado en un plazo de máximo de 50 días hábiles.	Las figuras educativas afirman en la entrevista que por descuidos se extraviaron documentos necesarios para el trámite de los certificados, por lo que se le solicitó al educando que los entregara nuevamente, de ello no se tiene un número exacto.
La constitución política menciona que el Estado garantizará la calidad de la educación básica obligatoria.	De acuerdo con los parámetros de calidad (currículo, infraestructura, capacitación docente, recursos y presupuesto) no existe tal para obtener un certificado por parte del Programa Especial de Educación.
El PEC invita a las personas a participar (voluntariamente) realizando el examen de nivel primaria o secundaria.	Los funcionarios y servidores públicos presionaron a los beneficiarios de distintos programas sociales para participar en el examen y así no perder su derecho al programa. Se documentó el caso de personas discapacitadas y adultos mayores acudiendo a las sedes de aplicación para cumplir con el requisito impuesto para no perder su derecho al programa social.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEA

El papel del administrador público ha sido de gran importancia para el desempeño de las actividades gubernamentales, sin embargo, hay que recordar que las normas las dictan las autoridades superiores, así como el Ejecutivo. Las actividades de los funcionarios, servidores y administradores públicos se encuentran enmarcadas por dos funciones: planeación y control.

En esta investigación se detectó una problemática en el ejercicio de las actividades del aparato administrativo público debido a la falta de personal especializado en políticas educativas capaces de reflexionar sobre la importancia que tiene la calidad de la educación, así como el desconocimiento de las normas estipuladas para la aplicación de los programas educativos.

Otra de las diferencias entre el discurso y la práctica se origina por la falta de ética, la cual se encuentra inmersa e implícitamente en el desarrollo de un país, pues las convicciones de un individuo deberían estar en primer plano, antes de la cultura que corrompe y se prolifera en la administración pública.

Asimismo, en esta investigación se detectó la urgencia de alcanzar las metas que se dictaron por parte de las autoridades superiores y el ejecutivo federal. De acuerdo con las entrevistas a los funcionarios y a las figuras educativas institucionales, aceptaron que su trabajo se realizó con base en las metas impuestas hacia la institución educativa, las cuales deberían cumplirse para contribuir a la recomendación de la UNESCO, es decir, las metas que han de alcanzarse se enfocaron primordialmente al cumplimiento de cifras y metas, mas no a la enseñanza y educación de calidad (UNESCO, 2015).

4.2.1. El trabajo de campo y su análisis.

Instrumento de recogida de datos.

Se reportan aquí los resultados más generales en torno a la medición de las dimensiones centrales del impacto del examen dentro del Programa Especial de Certificación. El objetivo principal es describir la percepción de los actores y dar a conocer los resultados de la investigación, respecto a los objetivos planteados.

Uso de la Escala de Likert

A continuación, se presenta una *Escala de Likert* la cual fue utilizada para recabar información sobre la aplicación del examen dentro del Programa Especial de Certificación durante el periodo marzo – octubre del año 2016. Este instrumento fue aplicado a 47 personas que presentaron y acreditaron el examen.

Figura 4.1. Escala de Likert aplicada a usuarios del PEC.

Variable	a) Totalmente de acuerdo	b) De acuerdo	c) En desacuerdo	d) Totalmente en desacuerdo
1. La forma en la que fui convocado al examen de secundaria fue excelente.				
2. Se me informó sobre todos los beneficios que				

tendría al obtener mi certificado de secundaria.				
3. Supe con anticipación sobre todos los requisitos para participar en el examen y los presenté sin problema.				
4. Al llegar al examen observé un lugar organizado y con el mobiliario necesario para realizar el examen.				
5. Dominé sin problema el contenido del examen ya que mis conocimientos eran acordes a lo solicitado.				
6. Durante el examen observé tranquilidad y pude contestar sin distracciones, interrupciones ni presiones.				
7. Al término de mi examen fui informado sobre fechas para solicitar resultados. 1) Si 2.No	9. El resultado de mi examen me fue dado a conocer en la fecha prometida. 1) Si 2.No			
8. Conseguí un empleo gracias a la obtención de mi certificado de secundaria. 1) Si 2.No	10. En mi empleo tuve un incremento de sueldo desde que obtuve mi certificado de secundaria. 1) Si 2.No			

Fuente: Elaboración propia, marzo 2017

Análisis de los resultados.

Tablas de frecuencia. Las siguientes tablas de frecuencia fueron elaboradas con la utilización del sistema SPSS, en el cual se realizó la base de datos con los resultados de la escala de Likert.

Cada tabla representa un ítem de la escala de Likert, la cual fue aplicada a 47 personas, mismas que presentaron y acreditaron el examen. Se eligieron estas personas para analizar si los objetivos del PEC se cumplen, y, si salir del rezago educativo representaría mayores oportunidades de crecimiento para la población.

Tabla 4.2. Percepción de la gente sobre la forma en la que fueron convocados al examen

La forma en la que fui convocado al examen de secundaria fue excelente	Fr	%
En desacuerdo	33	70.2
Totalmente de acuerdo	11	23.4
De acuerdo	3	6.4
Total	47	100.0

Fuente: Resultados de trabajo de campo, escala de Likert, aplicada marzo 2017, en el Durazno, San Agustín Tlaxiaca. Hgo.

Se consideró importante investigar la forma en que los usuarios fueron invitados a realizar el examen del Programa Especial de Certificación, ya que, este fue el primer paso para que la población acudiera a cumplir con el requisito. De acuerdo con el instrumento, se corroboró que los participantes fueron convencidos para evitar que perdieran el apoyo que reciben por parte del programa PROSPERA.

De esta manera, la estrategia para atraer a la población se fortalecía, pues el objetivo de incrementar las cifras de personas con terminación de primaria y secundaria se cumpliría rápidamente, y las metas impuestas podrían ser alcanzadas con mayor facilidad.

Tabla 4.3. Información sobre las ventajas de un certificado de estudios de nivel básico

Se me informó sobre todos los beneficios que tendría al obtener mi certificado de secundaria	Fr.	%
En desacuerdo	21	44.7
De acuerdo	25	53.2
Totalmente de acuerdo	1	2.1
Total	47	100.0

Fuente: Resultados de trabajo de campo, escala de Likert, aplicada marzo 2017, en el Durazno, San Agustín Tlaxiaca. Hgo.

En el discurso para el abatimiento del rezago educativo se encuentra la palabra de obtener posibilidades de crecimiento, desarrollo y mejores oportunidades laborales, incluso de asensos. Es por ello, que se consideró necesario abordar en la escala de Likert el tema de los beneficios que habría por obtener un certificado

de estudios a lo cual, la mayoría de las personas declaró que el personal que informó sobre el programa PEC aseguró que habría grandes ventajas y beneficios al obtener un certificado de educación básica.

Al entrevistar a las personas que participaron en el examen, comentan que las condiciones en las que han vivido no han cambiado, y que accedieron a realizar el examen para tener una satisfacción personal en su vida. Además, comentan, la edad que tienen no representa alguna posibilidad de acceder a mejores oportunidades de empleo.

Tabla 4.4. Información sobre los requisitos y la oportunidad con que se presentaron.

Supé con anticipación sobre todos los requisitos para participar en el examen y los presenté sin problema	Fr.	%
Totalmente en desacuerdo	3	6.4
En desacuerdo	22	46.8
De acuerdo	21	44.7
Totalmente de acuerdo	1	2.1
Total	47	100.0

Fuente: Resultados de trabajo de campo, escala de Likert, aplicada marzo 2017, en el Durazno, San Agustín Tlaxiaca. Hgo.

Las personas que asistieron a las sedes de aplicación para realizar el examen, tuvieron dificultades para presentarlo pues expresan que no sabían qué tipo de documentos debían presentar, asimismo, expresaron que no tenían conocimiento de que su asistencia era para hacer un examen. La información que recibieron, fue por parte del personal de *PROSPERA* y señalan que únicamente debían asistir con sus documentos oficiales en un horario específico.

Para los beneficiarios de este programa de inclusión social, fue aún más complejo este proceso pues se sintieron presionados a realizar el examen. La presión fue mayor pues recibieron la instrucción de cumplir con el examen para no perder el apoyo que de manera mensual reciben por parte de *PROSPERA*, lo cual no existe en las reglas de operación de tal programa.

Tabla 4.5. Información sobre la organización de las sedes de aplicación de exámenes.

Al llegar al examen observé un lugar organizado y con el mobiliario necesario para realizar el examen	Fr.	%
Totalmente en desacuerdo	5	10.6
En desacuerdo	22	46.8
De acuerdo	19	40.4
Totalmente de acuerdo	1	2.1
Total	47	100.0

Fuente: Resultados de trabajo de campo, escala de Likert, aplicada marzo 2017, en el Durazno, San Agustín Tlaxiaca. Hgo.

Los participantes señalan que las sedes de aplicación organizadas por el IHEA, tuvieron fallas en cuestión de organización y logística. Por ejemplo, señalan, que tardaron una hora para formarse y tomarse una fotografía que serviría para su certificado, la cual era tomada con el celular de los mismos organizadores. Asimismo, tuvieron que esperar para ingresar al aula donde harían el examen, lo cual generó disgusto entre los participantes.

Tabla 4.6. Información sobre la relación del contenido del examen y los conocimientos del participante.

Dominé sin problema el contenido del examen ya que mis conocimientos eran acordes a lo solicitado	Fr.	%
Totalmente en desacuerdo	24	51.1
En desacuerdo	19	40.4
De acuerdo	4	8.5
Total	47	100.0

Fuente: Resultados de trabajo de campo, escala de Likert, aplicada marzo 2017, en el Durazno, San Agustín Tlaxiaca. Hgo.

El análisis de este ítem permite evidenciar parte de lo que se ha planteado respecto a la negligencia administrativa. Las personas que presentaron el examen manifestaron que no contaban con los conocimientos en lectoescritura, matemáticas y ciencias. Sin embargo, no comprenden cómo es que sus calificaciones son aprobatorias.

A partir de esta observación se puede evidenciar que las cifras en la disminución del rezago educativo existen, pero la parte pedagógica aún tiene grandes vacíos que a las autoridades no parece importarles. Aquí es donde puede observarse que las metas que había que cumplir por parte de los servidores públicos, efectivamente van a cumplirse, sin existir un aprendizaje.

Tabla 4.7 Información sobre los beneficios obtenidos con el examen.

Conseguí un empleo gracias a la obtención de mi certificado de secundaria	Fr.	%
Sí	0	0
No	47	100.0
Total	47	100.0

Fuente: Resultados de trabajo de campo, escala de Likert, aplicada marzo 2017, en el Durazno, San Agustín Tlaxiaca. Hgo.

Con el resultado de este ítem, se hace referencia a la percepción de la gente que participó en el examen, respecto a la obtención de un empleo con ayuda de su certificado de educación básica. Sobre esto, la totalidad de las informantes manifestaron tener alguna posibilidad de empleo, ya que, para su edad y el lugar donde viven, solo pueden aspirar a tener un empleo en algún lugar donde contraten empleadas para actividades domésticas.

Tabla 4.8 Información sobre los beneficios obtenidos con el examen.

En mi empleo tuve un incremento de sueldo desde que obtuve mi certificado de secundaria	Fr.	%
Sí	0	0
No	47	100.0
Total	47	100.0

Fuente: Resultados de trabajo de campo, escala de Likert, aplicada marzo 2017, en el Durazno, San Agustín Tlaxiaca. Hgo.

La totalidad de las informantes tienen una unánime percepción de lo que representa para ellas un certificado de estudios. Todas ellas afirman que en ningún lugar han tenido una oferta de trabajo, mucho menos de un incremento de sueldo, ya que quienes trabajan lo hacen en casas como empleadas domésticas o haciendo tortillas.

Este instrumento permitió conocer de cerca la perspectiva de las personas que fueron llamadas a realizar el examen en el marco del Programa Especial de Certificación. Lo analizado permite conocer el proceso de certificación de educación básica para los adultos, a través de este programa, así como la participación, contribución y desempeño de la administración pública y la forma en la que llevaron a cabo las actividades para cumplir con las metas establecidas.

El diseño de los reactivos fue determinado en función del proceso desde su convocatoria hasta la aplicación del examen, así como, de los argumentos utilizados para reclutar a los candidatos al examen.

Entrevistas a funcionarios

La perspectiva desde la visión de los servidores públicos, tomadores de decisiones y figuras operativas, se pretende conocer a través de una entrevista guiada y aplicada en busca de información en el mismo periodo. Estos tres actores tienen un cargo distinto: *Coordinador de zona, Coordinador municipal y Asesor Educativo*. La intención es obtener diferentes puntos de vista sobre el tema en cuestión.

Cabe mencionar que, la colaboración de los informantes, se obtuvo bajo un clima de absoluto hermetismo. Las preguntas que a continuación se muestran fueron realizadas en función del trabajo realizado por cada actor en el periodo comprendido de marzo – octubre del año 2016.

Entrevista guiada.

Entrevista a servidores públicos que participaron en la aplicación del Programa Especial de Certificación en la comunidad El Durazno perteneciente a San Agustín Tlaxiaca, Hgo.

Pregunta de análisis.	Coordinador de zona	Coordinador municipal	Asesor educativo	Análisis
¿Cuáles fueron sus expectativas sobre el Programa Especial de Certificación?	“De acuerdo a la información que nos dio el INEA encabezado por el Lic. Mauricio López, el PEC pintaba como una oportunidad para las personas en rezago educativo, además basado en las normas y políticas de la LGE. Yo lo vi con entusiasmo y emoción. Por otro lado, representaba un cambio en la dinámica de trabajo que normalmente se hacía dentro de la Coordinación de Zona, pues vendría a cambiar procedimientos y políticas para todo el personal operativo y administrativo”.	“Al inicio se escuchaba atractivo, pues más personas iban a obtener su educación básica de forma gratuita. La preocupación estaba en lo que implicaba el cambio en la dinámica de trabajo, pues los asesores educativos son personas que trabajan mucho en reclutar a la gente en rezago educativo, y su gratificación económica depende del número de personas que presenten y acrediten el examen de manera normal entonces el PEC vendría a hacer todo en automático, tanto el reclutamiento de adultos en rezago como de su certificación”.	“A nosotros nos explicaron de una manera muy escueta la dinámica del programa. Lo que nos quedó muy claro fue la disminución de los educandos en nuestros grupos y con ello la disminución de nuestro ingreso, ya que, ganamos de acuerdo al número de personas inscritas y que acreditan examen a través de nuestra atención”.	Expectativas: *Una oportunidad para que las personas jóvenes y adultas pudieran concluir su educación básica. *Cambio estructural en la dinámica de actividades administrativas y operativas.
¿Considera que los objetivos planteados para el periodo marzo – octubre en 2016 fueron cumplidos? ¿Por qué?	“No fueron cumplidos, pues se habló de calidad y no la hubo, se habló de objetivos pedagógicos y no los vimos. Aquí, el único objetivo cumplido es de incremento de personas con primaria y secundaria terminada, no	“Se cumplieron en cuanto a las exigencias en cobertura, números, estadísticas. Los medios y la calidad estuvieron muy por debajo de estas características”.	“No creo que se hayan cumplido pues yo estuve en contacto directo y continuo con los beneficiarios y noté un gran descontento respecto a su percepción del examen”.	*Objetivos en estadísticas cumplidos. *Objetivos en calidad en duda.

	importando su proceso de aprendizaje”.			
¿Cuáles fueron los principales obstáculos que se observaron durante la ejecución del programa?	“La problemática que más ha prevalecido es sobre la desinformación. Se dio lugar a muchas confusiones por la implementación del programa que a todos tomó por sorpresa. Otro obstáculo fue la renuencia de las personas al sentirse obligadas o condicionadas por los programas sociales”.	“Definitivamente el descontento de la gente, pues lejos de sentirse atendidos y lejos de creer que son una prioridad para esta administración se han sentido transgredidos, obligados y condicionados”.	“En el casos de los asesores educativos fue la labor de convencimiento para que la gente accediera a presentar un examen cuando en algunos casos solamente les faltaba muy poco para concluir de forma regular”.	*Se observa principalmente el descontento de las personas a las que se les condicionó sus apoyos económicos por parte de los programas sociales.
¿Cree que la cantidad de personas certificadas habla de un incremento en la calidad de la educación básica para adultos?	“De ninguna manera. La cantidad de personas que hoy cuenta con un certificado con validez oficial no puede hacer uso de él pues han rebasado la edad para solicitar un empleo, ya no están consideradas dentro de la población económicamente activa. La calidad implica mucho más que un documento”.	Quizá ahora el estado de Hidalgo figure entre los menos rezagados a nivel nacional, pero hay personas con certificado de secundaria que no dominan las cuatro operaciones básicas. Entonces, la calidad está en tela de juicio”.	No estoy convencida de que exista calidad, pero de que hay incremento de personas con certificado de primaria y secundaria, de eso sí estoy segura”.	*Los tres actores coinciden en que la cantidad no está a la par de la calidad. *Las personas con un documento oficial se encuentran por debajo en el dominio de los conocimientos elementales necesarios para obtener certificado de educación básica.
¿Cómo califica la implementación del Programa Especial de Certificación en la localidad El Durazno, San Agustín Tlaxiaca?	“Como Coordinador de Zona tengo acceso a la información de lo que corresponde a mi gestión y recibí reporte de que en esta localidad la participación ha sido en un 30% de la población, sin embargo. hay muy	“En mi cargo de Coordinador Municipal puedo afirmar que se llevó a cabo todo lo necesario para poner en marcha el PEC, pero la participación de la gente era decisiva y	“Mala. Yo pude observar que la información que la gente recibió sobre el PEC no fue del agrado, y los argumentos para su ingreso mucho menos. Además, las personas consideran que	*En las tres respuestas se puede observar que no hay un resultado favorable para la población. *Las personas adultas que participaron no encuentran un beneficio al

	pocas personas que lograron acreditar. Esto no significa que no se haya trabajado duro para llevar el servicio a la localidad, pero la participación d la gente fue muy limitada. Yo podría no podría hablar de un programa fracasado, pero sí de una localidad condicionada, y eso disminuye la participación”.	fundamental. Creo que no hubo convencimiento de lo que las personas escucharon”.	a su edad no tienen ningún beneficio con la obtención de un certificado”.	obtener su certificado de estudios de nivel básico.
--	--	--	---	---

De acuerdo con la entrevista presentada, pueden salir a la luz diversas situaciones vividas en el proceso de operación del PEC en el cual, tanto beneficiarios como funcionarios, coinciden en la idea de un programa lleno de omisiones. Asimismo, se observa una brecha entre la calidad y la cobertura desde el punto de vista de los servidores públicos.

La entrevista como instrumento de recolección de información contiene la esencia de la investigación cualitativa y pretende dar a conocer información que sirva como parteaguas en un intento de transición de la cobertura a la calidad e inclusión de la educación básica entre los diversos grupos sociales.

Esta entrevista refiere datos fundamentales para señalar fallas y errores de los servidores públicos que operaron el PEC, a partir de la imposición de metas y objetivos basados en las estadísticas sobre educación básica de adultos, las cuales, según la UNESCO, se encuentran en un nivel preocupante, por lo cual, emitió la recomendación para atender este problema (UNESCO, 2015).

La entrevista realizada a los coordinadores municipales y al coordinador de zona arroja una serie de acontecimientos de carácter administrativo respecto a la logística, desde el reclutamiento, hasta la certificación de estudios. Estos varían en función de las etapas del programa, por ejemplo, la información que se manejó para exhortar a las personas a realizar el examen estuvo basada en argumentos

persuasivo coercitivos los cuales, en ocasiones, no permitió la resistencia de las personas.

4.2.2. El estudio de caso de don Miguel Ángel.

Para fines de este trabajo y con base a lo expuesto, se propone un estudio de caso para presentar una evidencia de lo que se ha observado en torno al programa en cuestión. Asimismo, se llegó a la conclusión que se debía documentar un caso que reflejara gran relevancia de la problemática observada. El estudio de caso es:

“Un examen de un ejemplo en acción. La observación de incidentes y hechos específicos y la recogida selectiva de información de carácter biográfico, de personalidad, intenciones y valores, permite al que lo realiza, captar y reflejar los elementos de una situación que le dan significado” (Martínez Bonafé, 1998)

Una de las implicaciones de realizar un estudio de caso es el hecho de entrar en la vida de otras personas con el único objetivo de saber *qué* hacen y *porqué* dejan de hacer las cosas, y también saber cómo interpretan el entorno social en el que se desempeñan.

¿Cómo se seleccionó el caso de don Miguel Ángel?

No se ha estudiado este caso para comprender los otros casos (Stake, 1999). Se ha elegido el caso de don Miguel Ángel por el simple hecho de que se considera que éste ofrece las mejores y mayores oportunidades de aprendizaje y comprensión para poder profundizar la problemática expuesta en el campo de estudio en que se encuentra la investigación.

Historia de vida y testimonio de don Miguel Ángel, un hombre que vivió la negligencia de la administración pública.

Don Miguel Ángel es un habitante oriundo de El Durazno, una pequeña localidad ubicada en el municipio de San Agustín Tlaxiaca en el estado de Hidalgo, donde manifiesta ha vivido toda su vida. Desde que era un niño, don Miguel Ángel

tuvo que dejar sus estudios en la primaria para aportar algo de dinero a su hogar y así ayudar a sus hermanos más pequeños. Cuenta que en su infancia la escuela no era obligatoria y que sus padres no se preocupaban si concluía o no su tercer grado, por el contrario, debía estar puntual en su casa para ir con su padre a cortar el zacate en su parcela.

A sus dieciocho años don Miguel Ángel contrajo nupcias con Esther y tuvo que construir una casita de piedra, adobe y teja para vivir con su nueva familia. En su casa contaba con dos cuartos, uno para dormir con dos catres y otro para cocinar el cual acondicionó con un brasero para que su esposa Esther pudiera poner la olla de frijoles. Afuera, en el patio contiguo, se encontraba un árbol enorme de higos y otro de granada.

Durante sus primeros años de casado, don Miguel Ángel supo sobrevivir con lo que la naturaleza y el campo les brindó, nopales, maíz, tunas y frijol que él mismo sembraba, por lo tanto, decía que la vida no podía ser más sencilla y que sus cuatro hijos iban a vivir con la misma tranquilidad.

El tiempo pasó y sus cuatro hicieron su vida, aunque ninguno de ellos estudió una carrera, encontraron la manera de subsistir empleándose como obreros en la industria pues únicamente cuentan con la educación secundaria. Cada uno se mudó a un lugar distinto para vivir, y ahora viven lejos de su pueblo natal y de sus padres.

Las cosas cambiaron, la crisis de 1994 obligó a don Miguel Ángel a vender su pequeña parcela herencia de su padre para a cambio comprar material de construcción y poder cambiar la teja que cubría su casa por el concreto y sobre todo cumplir su sueño de tener un baño con regadera. Y así fue, ahora los dos cuartos de don Miguel Ángel tienen techo de cemento y uno de ellos tiene un pequeño baño con excusado y regadera. Cuenta que a veces se arrepiente de haber vendido su pequeño pedazo de tierra pues ahora ya no tiene manera de sembrar su maíz y frijol.

La vida para don Miguel Ángel no ha sido nada sencilla, pues hace seis años enfermó Esther, su esposa y ninguno de sus hijos pudo apoyarlo para los gastos de hospital ni para medicinas, además resultaba casi imposible viajar a la Ciudad de

México pues nunca había tenido la necesidad de salir de su comunidad y no conocía a nadie que le indicara cómo llegar.

Cuando por fin reunió el dinero para trasladarse a la Ciudad de México, don Miguel Ángel decidió salir con su esposa en busca del hospital de cancerología con la esperanza de obtener ayuda de un experto que le devolviera la salud a su esposa. En el camino observaba con mucha atención lo que le rodeaba por temor a perderse ya que no podía escribir con rapidez las referencias que le daban los extraños para indicarle el camino. – *“Si hubiera terminado aunque fuera la primaria...”* – Pensaba.

Llegando a la central de autobuses del norte se acercaron a preguntar con un hombre que caminaba cerca de ellos, qué transporte tomar para ir al hospital de cancerología, y la respuesta fue como un trabalenguas para don Miguel Ángel y su esposa. Lo único que alcanzaron a entender fue que debían salir de la central del norte y buscar un taxi que los llevara a una estación del metro, lo cual era totalmente nuevo para una persona procedente de una comunidad rural. Afortunadamente, logró encontrar el hospital de cancerología en donde su esposa fue atendida, ahí se le realizaron los estudios correspondientes y después de unos días le habían diagnosticado lo que ya temían: cáncer de mama.

La mujer tuvo que ser internada y don Miguel Ángel era su único pariente cercano pues los padres de su esposa lo habían amenazado cuando se robó a su hija sin haber pedido antes su mano, así que se negó a pedirles su ayuda y decidió hacerse cargo solo, ni siquiera tenía forma de comunicarse con sus hijos. Don Miguel Ángel aprendió rápido a trasladarse de su pueblo a la Ciudad de México y aprovechaba cada visita al hospital para vender lo que tuviera a su alcance: tunas, nopales pelados, quelites y manojos de romero, todo lo que se pudiera. Al cabo de unos meses, en ese mismo año, doña Esther falleció.

Para don Miguel Ángel este fue un golpe muy duro pues no imaginaba su vida sin su esposa, sin su compañera de vida, sin embargo, tuvo que resignarse pronto y hacer cosas que ocuparan su tiempo y su mente para mitigar su tristeza. Por un tiempo se dedicó a hacer trabajos de albañilería en casas grandes de

Pachuca, entre éstas, ayudó a construir los exclusivos departamentos de la zona plateada frente a un importante centro comercial.

Uno de estos departamentos tiene un valor de casi un millón de pesos, pero eso no lo sabía don Miguel Ángel quien sólo percibía un salario de 700 pesos semanales trabajando una jornada de lunes a sábado. En este lugar conoció a Rita, una mujer de cuarenta años y madre soltera de seis hijos, originaria de Tizayuca, Hidalgo. Antes de terminar con la construcción del lujoso condominio, Rita le propuso unir sus vidas, así, él ya no estaría solo y ella podría hacerse cargo de los quehaceres de la casa. Pero don Miguel Ángel se negó y pensó en otras opciones.

La última semana de trabajo en la construcción, todos los trabajadores se formaron para recibir su sobre con su pago como normalmente lo hacían. Todo iba normal, pero cuando tocó el turno de don Miguel Ángel, el ambiente se volvió tenso. Su sobre con su salario estaba incompleto. – *“Yo ya había aprendido a contar mi dinero, sabía sumar y restar, no podía equivocarme, y menos mentir”*. El responsable de la obra le había entregado un sobre con 500 pesos en denominación de 20, lo cual desató la ira de Miguel Ángel pues no podía permitir que se cometiera tal injusticia. Cuenta que aquel hombre lo culpó de esconder el resto del pago para argumentar que había un faltante. Don Miguel Ángel no tuvo más remedio que aguantar su coraje e irse de ahí pues fue amenazado con ir a la cárcel por amenazas contra el hombre alto y blanco encargado de la obra.

Después de todo lo que había vivido, don Miguel Ángel decidió hacer algo diferente con su vida y consideró la oportunidad de ponerse a estudiar, por lo menos para leer y escribir bien, pues según él, eso lo iba a ayudar a defenderse de las injusticias. Y así lo hizo.

Un día, en la tortillería de su localidad vio un letrero que decía *“Concluye tu primaria o secundaria en un solo examen”*, lo cual le pareció una buena idea, sin embargo, no entendía cómo iba a realizar un examen si apenas y sabía leer y escribir. Entonces decidió informarse.

Don Miguel Ángel cuenta que las personas que le dieron la información no le explicaron que para presentar el examen debía contar con los conocimientos

elementales, dominar la lectoescritura y las cuatro operaciones básicas. La información únicamente se trató de explicarle los requisitos en términos de documentación y sólo le preguntaron si sabía leer y escribir, a lo que don Miguel Ángel contestó con cierta inseguridad que sí, - *“Perfecto”* – le contestó la mujer con rostro amable y cortés.

Don Miguel Ángel se presentó al examen a la hora indicada y en el lugar acordado, una casa muy grande de piedra y con cámaras de seguridad en cada lado del portón. Ése día en la mañana, don Miguel Ángel había acudido a la papelería a comprar un cuaderno tamaño profesional, un lápiz y un bolígrafo para realizar el tan esperado examen.

Al entrar al salón, observó muchas personas, en su mayoría adultos de más de 60 años, ancianos de casi ochenta años, pero lo que más llamó su atención fue un hombre que llegó tomado del brazo de su nieta, - *tenía nube en sus dos ojos*”. Don Miguel Ángel estaba sorprendido, sentía gran admiración hacia esas personas que llegaron con la misma ilusión que él de obtener su certificado de educación primaria y algunas hasta de secundaria.

Antes de comenzar con su examen se le ocurrió acercarse al hombre que tenía los ojos cubiertos por el paso del tiempo y empezó a charlar con él. Recuerda que lo primero que le preguntó fue el motivo que lo hizo decidirse a obtener su certificado de primaria siendo que a su edad ya no sería tan fácil resolver algún tipo de prueba. El hombre le contestó, - *“No, a mi edad ya no estoy para esto, pero si me niego, ya no nos van a dar nuestro apoyo, y para qué me arriesgo, mejor lo hago a ver qué Dios dice...”* - *¿Apoyo?, y ¿entonces todas estas personas vienen por lo mismo que usted?* – *“Sí...”* le contestó su nieta indignada. *“Fueron los encargados de PROSPERA a invitar a las personas que tienen el apoyo a hacer su examen de primaria o secundaria, entonces mi abuelo se negó por su edad y su salud, pero nos dijeron que si no lo presentaba corría el riesgo de perder su apoyo...”*

Sorprendido, don Miguel Ángel, tomó su lugar y respiró hondo antes de abrir su cuadernillo de preguntas. Desde la primera pregunta que leyó ya estaba desanimado pues no comprendía el sentido de la pregunta, se había concentrado

sólo en descifrar qué era el sujeto y qué era el predicado. Así pasó las dos horas que intentó contestar su examen denominado *Lengua y Comunicación*. Después de este tiempo ya no podía más y empezó a elegir las respuestas al azar.

Antes de concluir con su examen, un ruido estruendoso distrajo la atención de todos los presentes. Una mujer había entrado en crisis nerviosa y cayó al suelo. De inmediato corrieron a auxiliarla mientras llamaban a la ambulancia. Alguien dijo que la señora padecía de hipertensión y que con la presión de resolver su examen cayó sin poder pedir ayuda.

Don Miguel Ángel cuenta que terminó de contestar su examen y salió nervioso del lugar pensando lo que habría pasado con aquella mujer. En el camino, las personas comentaban el incidente, - *“Se puso de nervios y por su enfermedad no pudo controlarse”, “y cómo no, si tiene tantos años que no agarraba ni un libro, menos iba a poder resolver un examen, pobre mujer...”*

Al paso de dos meses, don Miguel Ángel recibe la noticia de que ya estaban listos sus resultados y que podía acudir al lugar donde había realizado su examen para recibir su certificado de primaria. *“No podía creer lo que mis ojos veían cuando vi mi papel por primera vez”*. La calificación de don Miguel Ángel fue de nueve punto tres.

A pesar de haber obtenido un puntaje aceptable, don Miguel Ángel manifiesta su profunda inconformidad, pues sabe que sus respuestas no fueron acordes a sus conocimientos, y que al ser así no era posible tal calificación. *“Este documento, para mí es falso, lo que me interesa es saber leer bien, hacer divisiones, escribir rápido, y nada, nada de eso puedo...”*

Después de informarse, don Miguel Ángel ha decidido solicitar la cancelación de su examen para integrarse al sistema abierto de educación para los adultos y así poder estudiar como en un principio era su plan. El problema ahora, es que se va a enfrentar a una serie de trámites administrativos que no tienen un tiempo definido para dar solución a las demandas en este tipo de casos.

Mientras tanto, don Miguel Ángel se encuentra laborando como ayudante de albañil lugar en donde nunca le han preguntado qué nivel de escolaridad tiene, tampoco le han aumentado su salario a pesar de obtener un grado de estudio. Pese a ello, no piensa dejar de seguir aprendiendo por su propia satisfacción, y por la ilusión que tiene de algún día recibir una carta de sus amados hijos que tanto añora volver a ver.

4.3. Reflexión sobre la hipótesis.

De acuerdo con los instrumentos de recogida de datos, las entrevistas y el testimonio de una persona, el cual ha enriquecido este trabajo, se puede comprobar la hipótesis planteada sobre la existencia de una negligencia ejercida por parte de la administración pública al permitir que los servidores públicos desempeñaran sus cargos con ciertas irregularidades que irían en contra de los derechos de las personas, es este caso, el derecho a la educación de calidad, el cual se encuentra explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se encontró la falla en la parte educativa que evidencia la ausencia de la calidad en la educación.

Otra de las evidencias consta de acuerdo al artículo VII y IX de la LGE, los cuales hacen referencia a: No expedir certificados o diplomas a quienes no cumplan con los requisitos; así como efectuar actividades que pongan en riesgo la salud y la seguridad de los educandos. El segundo caso se pudo observar en la cantidad de personas que acudieron al examen con el temor de no saber lo que iba a contestar, lo cual les causó, en algunos casos, crisis nerviosa, ansiedad, derrames en los ojos y otras reacciones que atentaron contra su integridad.

Sin embargo, las estadísticas en rezago educativo, efectivamente, disminuyeron. Pese a las condiciones en las que fue subsanado el problema del rezago educativo en el país, y en Hidalgo, el número de personas en rezago educativo disminuyó. Ahora, las personas que ya cuentan con su certificado de

secundaria se suman a las filas de personas que no cuentan con bachillerato, grado mínimo y ahora obligatorio en el sistema educativo.

De acuerdo con lo investigado, la hipótesis ha resultado cierta, ya que en una de las publicaciones oficiales del INEA, se habla de una meta que debe ser cumplida por recomendaciones de organismos internacionales, en este caso de la UNESCO. De tal manera, que el gobierno mexicano se enfocó en crear estrategias como el programa señalado para cumplir con esta recomendación (INEA, 2015). Sin embargo, se ha evidenciado la falla administrativa, desde el diseño hasta la aplicación, una de las pruebas es que nunca existieron las reglas de operación del PEC.

Conclusiones

El trabajo realizado y plasmado en estas líneas tiene la bondad de brindar al lector un pequeño, pero claro ejemplo de la situación actual en educación básica para adultos existente en el país. El gobierno diseña políticas educativas que difícilmente pueden llevarse a la práctica, por que la administración pública no hace lo que la ley le refiere, en cambio solapa el mal desempeño de los servidores públicos encargados de administrar las leyes y políticas.

El problema de la crisis educativa se debe en gran medida a las fallas en el diseño de los programas, así como en su ejecución. Nadie, ni los expertos en políticas educativas podrían comprender las necesidades de la educación si no se encuentran al frente de un salón de clases, interactuando con los educandos, de cualquier edad, y de cualquier etnia. Esas necesidades únicamente las conoce aquellos que realizan la principal labor educativa: los docentes.

No es raro haber encontrado la gran cantidad de personas de 50, 60, y hasta 80 años acudiendo a las sedes de aplicación a realizar un examen, esto se esperaba desde que no tuvieron la oportunidad de estudiar en su edad escolar. Es una cifra alarmante de personas en rezago educativo. Por otro lado, los adultos mayores que tuvieron la suerte de obtener su certificado de estudios básicos, pueden presumir

que a su edad tienen la primaria terminada, aunque ya no tengan la oportunidad de aplicar esos conocimientos.

En el proceso de ejecución del programa, se observó un movimiento de personal perteneciente a distintas dependencias gubernamentales, todos con el objetivo de difundir la información necesaria para atraer la atención de aquellas personas en rezago educativo.

Los servidores públicos que accedieron a dar la entrevista, lo hicieron con la condición de que la información proporcionada no fuera publicada en sitios de internet, pues las respuestas podrían perjudicar sus empleos. Sin embargo, todos los educandos, así como el señor Miguel Ángel accedieron a dar sus testimonios con la esperanza de que alguien supiera las quejas por las condiciones a las que estuvieron sometidos para poder seguir obteniendo su ayuda por parte de los programas de inclusión social.

Con la puesta en marcha de este programa, no hubo impartición de educación, por lo menos, no fue el objetivo. El objetivo del programa también fue reconocer los conocimientos y saberes adquiridos a lo largo de la vida de las personas, derivados de su entorno social, familiar y laboral. No obstante, quienes no acreditaron el examen, tuvieron la oportunidad de recibir asesorías por parte de las figuras educativas institucionales (asesores educativos) lo cual es lo que podría ser aún más enriquecedor que el mismo documento de terminación de estudios.

Lo que aquí se debate, es la ausencia de calidad en la enseñanza, sustituida por la cantidad de educandos certificados, quienes no tuvieron la oportunidad de estudiar en su edad escolar. Como ya se explicó en el análisis del trabajo de campo, las personas que participaron como informantes, se dedican al empleo doméstico y a la fabricación de tortillas, para lo cual, no consideraron necesario lograr un nivel educativo.

De acuerdo con lo anterior, la educación para adultos es un servicio que no tiene gran demanda por la población, ya que como lo indica el CONEVAL, de 19 millones de personas en rezago educativo en 2016, poco más de 1 millón acude a servicios de educación para adultos (CONEVAL, 2018). El trabajo de las

instituciones gubernamentales es difícil porque la cultura de la educación es precaria en nuestro país, y lejos de verla como un derecho, se ve como una obligación, lo cual sigue fomentando el rezago educativo.

La administración pública encargada de ejecutar las políticas educativas tiene la obligación de cumplir cabalmente con normas y lineamientos necesarios para reforzar los objetivos planteados en sus proyectos. Sin embargo, las leyes no se hacen cumplir. Aquí se abordaron temas referentes a las leyes que norman el quehacer educativo, aunque se encontraron debilidades que han sido señaladas en un intento de propuesta para modificar su redacción.

Es necesario e importante puntualizar la relevancia que esta investigación ha dejado en las actividades educativas. Lo paradójico es que no existen documentos o investigaciones que compartan una reflexión de lo que ha significado la ejecución con las características que tiene el programa en cuestión. Tal pareciera que los expertos en educación no tienen el conocimiento de lo que pasa en las zonas rurales con las personas de escasos recursos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra establecido el derecho a la calidad en la educación básica, y es el Estado quien se encargará de que también sea laica y gratuita. En este sentido, se ha definido el término calidad desde diferentes enfoques, además del político, lo cual resulta incongruente a lo que se ha llevado a cabo.

La conclusión a la que se ha llegado, principalmente, es fomentar un replanteamiento de las leyes en materia de educación que normen la congruencia entre los conocimientos y los certificados que expiden las instituciones educativas para que deje de existir los procedimientos inadecuados en la impartición de educación en cualquiera de sus niveles.

Bibliografía

- Aguilar, J. (2015). Programas educativos compensatorios en México. Problemas de equidad y de conocimiento. *37(147)*. México: Perfiles educativos. Recuperado el junio de 2019, de https://www.researchgate.net/publication/277088203_Programas_educativos_compensatorios_en_Mexico_Problemas_de_equidad_y_de_conocimiento
- Bracho, T. (1990). *El Programa de Modernización Educativa y la educación de adultos*. México.
- Calderón, G. O. (1997). Educación y Administración Pública en México. *Gestión y Estrategia*. Obtenido de <http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/4364/Educacion-y-administracion-publica-en-Mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CONEVAL. (2015). *Medicación de la pobreza*. Obtenido de Indicadores de carencia social: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>
- CONEVAL. (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el Julio de 2019, de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (26 de marzo de 2019). Diario Oficial de la Federación. México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Cullen, C. (2004). *Perfiles ético - políticos de la educación*. Buenos Aires: Paidós.
- D.O.F. (1981). Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de. Obtenido de http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/D01.pdf
- Dewey, J. (1998). *Democracia y Educación*. Madrid: Ediciones Morata S.L. . Obtenido de <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/08/Dewey-John-Democracia-y-Educacion.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (5 de agosto de 2014). Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018. Programa Institucional. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Diccionario jurídico. (2018). *Política pública*. Obtenido de <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/>

- Flores-Crespo, P. (julio-septiembre de 2011). Análisis de política educativa. Un nuevo impulso. *Revista mexicana de investigación educativa*, 16(50), 687-698. Recuperado el 2018, de https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:z4sLvqph0DAJ:scholar.google.com/+An%C3%A1lisis+de+pol%C3%ADtica+educativa.+Un+nuevo+impulso.&hl=es&as_sdt=0,5
- Foucault, M. (Diciembre de 2015). La teoría del poder de Foucault en el ámbito educativo. *Horizonte de la Ciencia*(9). (K. E. Hilario, Trad.)
- García, I. G. (2009). *Procedimiento pericial médico - forense*. México: Porrúa. Recuperado el julio de 2019
- Guevara, G. (2015). *Las transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013 - 2018*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, M. A. (1 de agosto de 2013). *Hechos y derechos*. (UNAM, Editor) Recuperado el JUNIO de 2019, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6857/8793>
- Huergo, A. L. (2007). *Las sanciones administrativas*. Madrid: Lustel. Recuperado el julio de 2019
- INEA. (enero de 2015). *Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo*. Obtenido de <http://www.inea.gob.mx/index.php/cam-nal-alfa-rez-edu.html>
- INEA. (2015). *Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo*. Obtenido de <https://www.gob.mx/inea/acciones-y-programas/campana-nacional-de-alfabetizacion-y-abatimiento-del-rezago-educativo-57042>
- INEA. (2015). Cifras sobre rezago educativo. Obtenido de <http://www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/ineanumeros/rezago.html>
- INEA. (13 de Marzo de 2016). *Inicia INEA en todo el país Programa Especial de Certificación*. Obtenido de http://www.inea.gob.mx/boletines/admin/view/detalleBoletines_sp.php?id_boletin=1053
- Ley General de Educación. (19 de enero de 2018). Ley General de Educación. México: H. Congreso de la Unión. Obtenido de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (12 de abril de 2019). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf

- López, E. B. (2007). *Teoría del delito*. México: Porrúa.
- Luebbert, H. (Diciembre de 1987). *Burocracia y Educación*. México: UANL.
- Martínez Bonafé, J. (1998). *El estudio de caso en la investigación educativa*. (D. d. Sevilla, Editor) Recuperado el junio de 2019, de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/59162>
- Medina, P. (2009). *Una historia de la cultura escrita de la escuela socialista. En textos de José Santos Valdés*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Miranda, F. (Abril de 2004). La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa. *19(54)*. México: Sociológica. Obtenido de <http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NNPPvKVVjMYJ:scholar.google.com/+Miranda+L%C3%B3pez,+Francisco+La+reforma+de+la+pol%C3%ADtica+educativa:+gesti%C3%B3n+y+competencia+institucional+frente+a+la+tradici%C3%B3n+corporativa+Sociol%C3%B3gica>,
- Monarca, H. A. (15 de Mayo de 2012). La racionalidad de las políticas de evaluación de la calidad de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación(59/1)*. Obtenido de https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:0V-2ZB2eYD4J:scholar.google.com/+La+racionalidad+de+las+pol%C3%ADticas+de+evaluaci%C3%B3n+de+la+calidad+de+la+educaci%C3%B3n&hl=es&as_sdt=0,5
- Muñoz, N. P. (2002). La descentralización educativa. Omnia. Obtenido de www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/Esp_15/08.pdf
- Nieto, A. (2005). *Derecho Administrativo Sansionador*. Madrid: Tecnos. Recuperado el 2019
- Núñez, M. (2005). El rezago educativo en México: dimensiones de un enemigo silencioso y modelo propuesto para entender las causas de su propagación. *Revista Interamericana de Educación de Adultos, 27(2)*. México: Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y El Caribe. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/4575/457545128002.pdf>
- OCDE. (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar las escuelas mexicanas*. Obtenido de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=49354&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Pavón, F. V. (2012). *Manual del derecho penal mexicano*. México: Porrúa. Recuperado el julio de 2019
- Real Academia Española. (2016). Diccionario del español jurídico. *Negligencia*. España. Obtenido de <https://dej.rae.es/lema/negligencia>

- Recéndez, C. (2011). *Ciencia, desarrollo y democracia*.
- Romero, R. y. (2017). Pensar, investigar y escribir sobre políticas educativas en México: una reflexión. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos*, 2. Obtenido de <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>
- Sampieri, R. H. (2010). *Metodología de la Investigación*. Chile: McGrawHill.
- Secretaría de Educación Pública. (2011). *Programa Sectorial de Educación 2011 - 2016*.
- Secretaría de la Función Pública. (2017). *Inhabilita SFP a servidor público por negligencia en el cumplimiento de sus funciones*. Recuperado el Julio de 2019, de <https://www.gob.mx/sfp/prensa/inhabilita-sfp-a-servidor-publico-por-negligencia-en-el-cumplimiento-de-sus-funciones-126135>
- Stake, R. (1999). Investigación con estudio de casos. Madrid: Ediciones Morata. Obtenido de <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>
- Suárez, H. Z. (1996). *Educación – Empleo en México: Elementos para un juicio político*. México: Porrúa.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tirado, F. (abril de 2005). La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo? *Revista mexicana de investigación educativa*, 10(25). Consejo mexicano de investigación educativa A.C. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002520>
- Tovar, M. (2017). Estudio sobre la educación para la población rural en México. Obtenido de http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NHx3yaP_4QYJ:scholar.google.com/+ESTUDIO+SOBRE+LA+EDUCACION+C3%93N+PARA+LA+POBLACION+C3%93N+RURAL+EN+M+C3%89XICO&hl=es&as_sdt=0,5
- UNESCO. (13 de noviembre de 2015). *Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos 2015*. Obtenido de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=49354&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Verdugo, J. Q. (2006). La influencia del Plan de Once Años en la educación primaria en Sinaloa, 1958 - 1964. Recuperado el 10 de Junio de 2017, de <https://docplayer.es/11414615-La-influencia-del-plan-de-once-anos-en-la-educacion-primaria-en-sinaloa-1958-1964.html>
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires, Argentina: Leviatán.