

# Proceso y aprendizajes en torno a una iniciativa de ley para fortalecer la educación de personas jóvenes y adultas en México

► Carmen Campero Cuenca  
Luz Maceira Ochoa<sup>1</sup>

Las tareas y retos que enfrenta la educación de personas jóvenes y adultas abarcan distintos frentes que requieren bases institucionales, entre los cuales se encuentra la formulación e instauración de leyes y políticas. Ante esta carencia en Latinoamérica para el ámbito educativo que atiende a personas jóvenes y adultas, en el Congreso mexicano se presentó una iniciativa de ley que incluye las necesidades que debería abarcar el Estado como la formación de los docentes y el reconocimiento de su labor, que permita la transformación y fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas.

---

## Introducción

En este escrito se describe un proceso de incidencia ciudadana en la legislación en torno a la educación de personas jóvenes y adultas en México. Recupera la manera en que un trabajo sostenido por años al interior de la Universidad Pedagógica Nacional y de la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (Red EPJA) y en articulación con distintos actores sociales y gubernamentales se concreta en una iniciativa legislativa que pretende modificar sustancialmente la actual situación de las educadoras y los educadores de personas jóvenes y adultas. Inicia con esto un proceso más –cuyo recorrido es largo e incierto– de transformación y fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en nuestro país.

La EPJA se ha convertido en un tema urgente y una problemática grave en tanto existen en la actualidad más de 33 millones de mexicanas y mexicanos sin educación básica –y casi 6 millones de estas personas, en su mayoría mujeres, son analfabetas– a pesar de que el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y otros servicios como las primarias nocturnas, las secundarias para trabajadores, los Centros de educación Extraescolar (CEDEX), los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAS), las Misiones Culturales, la secundaria a distancia y los centros que ofrecen educación no formal para el trabajo o instancias similares que son llamadas de distintas maneras en cada entidad federativa, así como los institutos estatales no federalizados y las direcciones de educación de algunas presidencias municipales realizan esfuerzos importantes para atender a dicha población.

---

1 Investigadoras-docentes de la Universidad Pedagógica Nacional, forman parte de la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas. ccampero@upn.mx y luz@maceira.com.mx

Esto representa prácticamente la tercera parte de la población del país en una situación de exclusión y de vulnerabilidad social pues la carencia de la educación fundamental implica más inequidad, menos posibilidades de productividad y competencia laboral, así como efectos negativos en otras dimensiones de la vida personal y social, como la salud, la participación ciudadana, entre otros.

Aunque hay compromisos internacionales en la materia firmados por México, algunos esfuerzos por ampliar la cobertura de los servicios de EPJA, y se han asignado más recursos a ésta en el último período legislativo, aún siguen siendo insuficientes y no se corresponden con la magnitud del trabajo por hacerse, por ejemplo, el presupuesto del INEA representa el 0.03% del PIB,<sup>2</sup> además, en esta misma institución de 2004 a 2008, contrariamente a las necesidades de la población, se han reducido el número de asesores y asesoras al pasar de 81,913 a 75,633.

En este panorama, apenas esbozado, se evidencia la urgencia de tomar medidas para mejorar los servicios, recursos, directrices y esfuerzos en torno a la EPJA y se presentó, como un paso dentro del proceso de muchas facetas y líneas de atención, una Iniciativa de ley para reformar algunos artículos sobre la educación para adultos de la Ley General de Educación.<sup>3</sup>

## Los actores y antecedentes de donde surge la iniciativa de ley

El equipo docente de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), del que formamos parte, ha realizado un trabajo sostenido sobre el campo de la EPJA, a partir del año de 1982 y a través de acciones de docencia, de extensión y de investigación,<sup>4</sup> orientado a fortalecer, visualizar, resignificar y valorar socialmente este campo educativo.

Gran parte de este trabajo se integra ahora en el Programa Nacional de Formación en EPJA; y otro de sus resultados ha sido la creación de la Red EPJA, en el 2001, que cuenta actualmente con más de 250 integrantes en el país.

Un principio metodológico clave de ese trabajo de investigación y docencia ha sido la práctica como punto de partida y de llegada; así, a lo largo de este tiempo se han

---

2 Presupuesto autorizado en el 2008, incluyendo los ramos 11 y 25 y los fondos para educación del ramo 33. Fuente: INEA, Dirección de Planeación.

3 Ésta fue elaborada de manera conjunta por la Lic. Holly Matus Toledo, integrante de la Comisión de Equidad de la Cámara de Diputados mexicana, la Licenciada Rosa Castro, y las académicas de la UPN autoras de este artículo. El texto completo de la iniciativa puede consultarse en <http://redepja.upn.mx>

4 Estos trabajos iniciaron en la Unidad Ajusco, en la Ciudad de México, y paulatinamente se ampliaron a diferentes entidades del país. A la fecha se han concretado en ofertas académicas como la Licenciatura en Educación de Adultos, la Licenciatura en Intervención Educativa con línea específica en Educación de Personas Jóvenes y Adultas, la Especialización en Formación de Educadores de Adultos, la Maestría en Educación de Adultos, y diplomados y cursos de actualización sobre diferentes temáticas.

recuperado las experiencias y conocimientos de los educadores y las educadoras en servicio para enriquecerlos con otros referentes teórico-metodológicos; además se han construido relaciones cercanas entre estudiantes y docentes. Esto ha servido para acceder a un mejor conocimiento sobre la cotidianidad de los educadores y educadoras de la EPJA, sobre la situación que viven respecto a su formación y a sus condiciones laborales y de trabajo, entre otros muchos aspectos de la EPJA.

También, durante este tiempo se han establecido relaciones con instituciones afines a este campo en el país y en el extranjero, tanto públicas como privadas, académicas y de la sociedad civil, y desde la mitad de la década de los 90 se han estrechado esos vínculos interinstitucionales y se han concretado en foros convocados por la UPN así como en la organización conjunta y/o la participación en diversos eventos impulsados por otras instituciones vinculadas a la EPJA.

La formación y las situaciones que viven las educadoras y los educadores de este campo educativo han sido una temática recurrente en estos eventos, y por lo mismo, de discusión y análisis. La investigación para la obtención de posgrados académicos –iniciada en esos mismos años en el contexto de la UPN– sobre diversas problemáticas de la EPJA permitieron profundizar el conocimiento sobre los agentes y sujetos de la EPJA, y enfatizar particularmente cuestiones como los perfiles socioeducativos, programas de formación y condiciones laborales y de trabajo de las y los educadores.<sup>5</sup>

La experiencia acumulada, los vínculos construidos con otros especialistas e instituciones de la EPJA, la realización y difusión de investigaciones y de eventos, la publicación de artículos, la puesta en marcha de diversos programas formativos, etc. han permitido crear y fortalecer tanto los vínculos con distintas instituciones, redes y espacios de articulación del campo de la EPJA, como tener un análisis actualizado y profundo del campo. En concreto interesa resaltar que han permitido ubicar la importancia del papel que tienen los educadores y educadoras en los procesos educativos y, por lo mismo, de su formación y sus condiciones de trabajo. Esta información ha sido la base para hacer propuestas para mejorar la EPJA, y fue ese conocimiento, generado y discutido entre múltiples actores e instituciones, el que permitió en un momento específico responder de manera ágil y cierta a un espacio de interlocución política para elaborar una propuesta legislativa que resuelva aspectos vinculados a la situación de las educadoras y educadores, y cuyas características y origen se abordarán más adelante.

---

5 Véase Carmen Campero Cuenca, 2002 y varios. (En prensa).

## ¿Cuál es la situación de las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas en México?

Frente a la importancia paulatina que otorgan las políticas internacionales<sup>6</sup> a la atención de la formación inicial y continua, así como al mejoramiento de las condiciones laborales y de trabajo de los educadores y educadoras de este campo educativo, las políticas de México posteriores al sexenio 1995-2000, disminuyen en sus planteamientos el reconocimiento a estas problemáticas y la atención a las mismas.

La investigación ha identificado la diversidad de rostros y realidades educativas de los educadores y educadoras, que en su mayoría presentan los siguientes rasgos: bajos niveles de escolaridad, falta de formación específica sobre la EPJA e incluso de experiencia docente, así como ser sujetos que participan en otros campos o niveles educativos que no implican una especialización respecto a la EPJA. También se sabe que se dedican a la EPJA como actividad de medio tiempo, transitoria o temporal. Esto evidencia la necesidad de atender su formación y condiciones de trabajo.

Se ha encontrado un mosaico de programas formativos para atender esa necesidad. Los que impulsan instancias como las universidades y el CREFAL son más integrales y amplios que aquéllos que ofrecen las instituciones públicas a sus educadores y educadoras pues éstos se enfocan sólo a ciertas temáticas y, en muchos casos, son sumamente breves (de alrededor de ocho horas), de carácter instrumental, y priorizan los aspectos de operación de los programas sobre aspectos conceptuales o metodológicos por lo que su calidad o eficiencia puede ponerse en duda. Además, muchas de las instituciones gubernamentales de EPJA brindan a su personal pocas oportunidades para la formación continua sobre este campo educativo o posibilidades para acceder a los programas ofrecidos por las universidades y el CREFAL.

La falta de interés y de recursos para la formación tienen que ver con diferentes causas: la idea de que cualquiera puede ser educador/a o de que la EPJA es una labor sencilla, la priorización del tiempo de las y los educadores frente a grupo sobre el tiempo para la capacitación con el propósito de aumentar el cumplimiento de las metas –el número de personas acreditadas–; o el hecho de que cuando el personal cuenta con una plaza de base –como es el caso de muchos técnicos docentes– brindarles oportunidades para realizar estudios profesionales que por ley deben impactar en el aumento de su salario, se implican gastos que las instituciones no tienen interés o recursos para cubrir.

Si bien las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas son personas comprometidas e interesadas en su labor educativa, cuentan con muy poco reconocimiento, son escasos e insuficientes los apoyos que tienen, y en general se carece de una infraestructura adecuada para realizar su labor: normalmente los procesos de EPJA se desarrollan en

---

6 En particular las impulsadas por la UNESCO y por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

espacios prestados, con limitados recursos materiales y didácticos –incluidos los libros– y hay además una baja remuneración por este trabajo. En México, la mayoría de docentes son personas voluntarias,<sup>7</sup> y la remuneración que reciben depende, en muchas instituciones, del número de usuarios del servicio educativo que logran aprobar los módulos y obtener los certificados correspondientes. Subyace, entonces, una concepción eficientista de su tarea, misma que actúa en contra de la calidad del servicio que se ofrece, y por lo tanto, en detrimento del ejercicio del derecho a una educación de calidad.

El trasfondo de las situaciones antes mencionadas se relaciona directamente con la poca prioridad que otorga el Estado Mexicano a este campo educativo en comparación con la que otorga a la educación de la infancia y juventud a través del sistema educativo formal que, cabe señalar, no es tampoco un parámetro de buena política ni desempeño educativos.

Existen varias propuestas para resolver la problemática de los educadores y educadoras,<sup>8</sup> en ellas se expresa la necesidad urgente de impulsar políticas que atiendan integralmente la situación de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas en el país, que se orienten a su profesionalización, considerando los aspectos académicos y laborales y, que se traduzcan en líneas específicas de acción, articuladas en un programa con compromisos institucionales precisos y con suficiente presupuesto, ya que el actual es raquítrico.<sup>9</sup>

### **Surgimiento de un espacio de interlocución política para la incidencia legislativa y algunas notas sobre el proceso**

El fortalecimiento de la EPJA requiere acciones en diferentes líneas de actuación, una de éstas es la incidencia en las políticas, que implica, entre otros aspectos, contar con información sólida sobre la temática o aspecto de la realidad sobre el que se desea influir, y también con posibilidades para la difusión de ésta, y la interlocución con tomadores y

---

7 De acuerdo a la Ley General de Educación vigente, en el artículo 43 se establece que la educación para adultos se basará en “la solidaridad social”. Esto, en los hechos se ha traducido como una tarea no remunerada, realizada vía prestación de servicio social o voluntariado, en condiciones precarias y sin reconocimiento, y no se asume como un trabajo profesional que supondría, como tal, un valor social y económico, la prestación de condiciones laborales y de trabajo, entre otros aspectos.

8 Entre los documentos colectivos de diagnóstico y propuesta realizados en los últimos tres años destacan: Memoria del 3er. Foro Nacional la Educación de Personas Jóvenes y Adultas Frente al Cambio de Gobierno (2006); Desarrollo y el Estado de la Cuestión sobre el aprendizaje y la Educación de Adultos. Documento Complementario de México (2008); México Hacia CONFINTEA VI(2008); Propuesta: Profesionalización de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas para elevar la calidad de los procesos educativos (2008) y Propuesta Técnica de incidencia en políticas de EPJA (2008).

9 Para el año 2007, el gasto en educación básica del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) fue de 3,369; el gasto en educación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) 411,839; el PIB 11,177,530, datos en millones de pesos corrientes. INEA vs. gasto SEP 0.82% e INEA vs. PIB 0.03%. Información proporcionada por la Dirección de Planeación del INEA.

tomadoras de decisiones.

En nuestro caso, desde hace varios años se había buscado esa interlocución a partir de la invitación a las autoridades vinculadas con la EPJA a distintos eventos (foros, encuentros, etc.) y del envío de las publicaciones y propuestas generadas, sin embargo, había poca respuesta a este tipo de relación buscada. Hasta que en esta legislatura nos abrieron las puertas para el diseño de una iniciativa relacionada con la educación básica para personas adultas mayores<sup>10</sup> y posteriormente una sobre las y los educadores de EPJA.-

Esto dio inicio al proceso de aprendizaje para traducir a una propuesta legislativa la información que se tenía como resultado de investigaciones, diagnósticos y foros, lo cual supuso un intercambio y retroalimentación continuas con un equipo de la Cámara de Diputados.

Dicho equipo aportó principalmente elementos sobre la estructura de una iniciativa legislativa, precisiones sobre el lenguaje jurídico y técnico, el análisis de la iniciativa con relación a la Ley General de Educación en su conjunto y a otras leyes vinculadas con la problemática de la EPJA y a la profesionalización, así como con la gestión de la misma en términos legislativos: su registro y lectura en la Cámara y el posterior seguimiento al proceso de discusión y posible aprobación.

Nuestra aportación como académicas fue proporcionar la información, diagnósticos y propuestas que sirvieron para integrar la iniciativa, redactarla, y también hacer extensivo ese diálogo y recuperación de propuestas a un grupo, cada vez más amplio, de personas expertas hasta concluir con una mesa de trabajo en la propia Cámara, en la cual se presentó públicamente la iniciativa, antes de su presentación formal, para ser sometida al respectivo proceso jurídico en el Congreso de la Unión.

Hacer la iniciativa requirió de varias versiones pues la precisión, los términos y alcances de cada frase debían analizarse con mucho detenimiento; la necesidad de ser coherentes respecto a otras normatividades existentes, de no dejar cabos sueltos ni lugar a interpretaciones sesgadas, etc., demandaron un esfuerzo grande. La discusión y el análisis de cada una de las varias versiones nos permitía explicitar y entender las diferentes maneras de percibir y nombrar la problemática, sus causas y consecuencias; identificar nuevos vacíos de información para la argumentación; y también identificar qué quedaría pendiente para otras iniciativas pues un punto central en la elaboración de ésta fue la concisión. Si se trataba de enfrentar varios problemas en una sola iniciativa o de introducir en un solo paquete legislativo muchos aspectos, era más posible que hubiese oposición o que se requiriera un muy largo período de discusión en el Congreso de la Unión que, en ese momento de tiempos políticos apremiantes eran inciertos o incluso inviables. Así, la prioridad fue contar con una iniciativa bien fundamentada y precisa, referida a un aspecto que abone a mejorar la situación de la EPJA, que tenga más posibilidades de ser aprobada, y que sirva de antecedente para la inclusión de otras discusiones y propuestas

---

10 Dicha iniciativa fue presentada al Congreso mexicano en el mes de septiembre del 2008. Aunque no hubo un resultado exitoso, fue un antecedente útil en términos de experiencia para la siguiente iniciativa.

en torno a la EPJA para las siguientes legislaturas.

Un ejemplo de los aprendizajes sobre la marcha y de las adecuaciones necesarias en el paso de una propuesta académica a una legislativa fue que si bien nosotras –al igual que especialistas e instancias internacionales– nombramos este campo educativo como de “educación de personas jóvenes y adultas”, en la iniciativa legislativa tuvimos que referirnos a la “educación de personas adultas” y dejar de lado a la población joven ya que la Ley General de Educación vigente en el país no los incluye como parte de ésta, por lo que si se hiciera así en la iniciativa presentada habría una contradicción de términos y no se referiría a lo que la legislación mexicana establece y requiere modificar.

Como señalamos, los tiempos legislativos y la coyuntura política llevaron a decidir hacer una iniciativa acotada a un problema específico y fundamental de la EPJA: la situación de las y los educadores. La iniciativa deviene aún más relevante si se considera que desde 1993 no ha habido modificaciones a la ley en dicha materia.

La iniciativa de ley está orientada a brindar a los educadores y educadoras de personas adultas las posibilidades de formación sólida, específica y pertinente sobre el campo de la EPJA, a que se les reconozca como trabajadores y trabajadoras y que perciban un salario digno, al igual que los otros educadores y educadoras del Sistema Educativo Nacional, en la perspectiva de su desarrollo profesional con la finalidad última de brindar educación de calidad a la población adulta de nuestro país.

En el proceso de elaboración de la iniciativa se hizo evidente que las y los legisladores, y la sociedad en su conjunto, conocen poco la EPJA y sus problemáticas por lo que era necesario sensibilizarlos al respecto y sobre el lugar marginal que ocupa actualmente la EPJA en la agenda educativa nacional, creando así un entorno más propicio para la discusión de la iniciativa a presentarse.

### **La mesa de trabajo “Por una educación de calidad para las personas adultas”**

La mesa de trabajo *Por una educación de calidad para las personas adultas* se realizó el 26 de febrero de 2009 en la Cámara de Diputados en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México,

Participaron un total de 57 personas provenientes de instituciones de educación superior, de instituciones públicas, de organismos internacionales, de organizaciones de la sociedad civil, de la Cámara de Diputados y/o grupos parlamentarios de diferentes partidos políticos y algunas personas que participaron a título independiente.

El sentido, preocupaciones y propuestas de la mesa de trabajo son parte de una reflexión amplia sobre EPJA, particularmente sobre el derecho de las personas jóvenes y adultas a la educación de calidad. Como se ha mencionado, el fortalecimiento y profesionalización de las y los educadores es un factor clave en la calidad de los servicios

educativos, junto con otros que interesan debatir y resolver públicamente. Así, se optó por presentar públicamente la iniciativa de ley en un espacio de discusión entre especialistas e integrantes de la Cámara de Diputados para plantear distintos ejes de reflexión y propuestas sobre aspectos ligados a la EPJA que dieran sustento a la iniciativa presentada, sin obviar que ésta es parte de una situación y problemáticas más amplias.

La mesa de trabajo fue un evento de carácter cerrado pero también un espacio plural, en el que funcionarios públicos ligados al campo de la EPJA, diputados y diputadas o integrantes de sus equipos de trabajo, y personas expertas en el campo –ya fuera por su trabajo académico, político o de base– pudieran debatir distintos ejes asociados al tema de la calidad y fortalecimiento de la EPJA en el país. Con un número limitado de personas era más fácil promover el intercambio respecto a los temas planteados. Los objetivos específicos de la mesa fueron:

- Visibilizar la importancia de la educación de personas adultas como derecho humano para el desarrollo político, económico, social, cultural y educativo del país para lograr una mayor atención a este campo educativo desde el Poder Legislativo.
- Evidenciar algunas situaciones críticas que afectan la calidad de los servicios educativos y ciertas líneas de acción para dar solución a éstas.
- Incorporar al debate público la necesidad urgente de atender el campo de la educación de personas adultas para la elaboración y aprobación de propuestas legislativas que coadyuven a su fortalecimiento.
- Analizar las políticas y el marco jurídico nacional en materia de educación de personas adultas a la luz de las políticas internacionales suscritas por México y que sustentan el derecho de la población adulta a una educación de calidad.

Se propusieron tres bloques temáticos, cada uno con un panel en el que expertos y expertas plantearon aspectos clave sobre la temática particular,<sup>11</sup> seguido de un espacio amplio para la discusión con todos y todas las participantes.

Las tres temáticas que articularon las discusiones fueron: a) Situación de los educadores y educadoras de personas adultas, b) Factores que inciden en la calidad de la educación de personas adultas, y c) Gestión y articulación de programas, actores, y financiamiento para el desarrollo de la EPJA en México.

La discusión se basó en avances de investigación sobre procesos de aprendizaje en grupos de alfabetización y educación básica, evaluaciones de programas e instituciones en el campo de la EPJA, sistematizaciones y análisis de experiencias educativas tanto en el ámbito de la sociedad civil como gubernamental, y en la reflexión y propuestas que surgen del conocimiento y revisión de temas, proyectos y planes tanto locales como

---

11 Los nombres de las personas que integraron cada panel se encuentran en el listado anexo.

internacionales del sector educativo.

### **Contenidos y aportaciones centrales de la discusión en la mesa de trabajo**

Como punto de partida, en las intervenciones se hizo una recuperación de buenas prácticas y de las fortalezas de situaciones o programas que están en funcionamiento dentro de los distintos servicios estatales de atención para la educación básica de las personas jóvenes y adultas. Se reconoció su carácter potencial así como los aspectos positivos de los esfuerzos gubernamentales en la materia. Por ejemplo, en el caso del INEA se consideran como ventajas que existe una propuesta curricular flexible, hay interés y avances en la integración de nuevos ejes, como la interculturalidad y la impartición de enseñanza en algunas lenguas indígenas, o la vinculación de la oferta educativa con la oferta laboral, así como la integración de tecnologías y nuevas comunicaciones en plazas comunitarias. El Consejo de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) es, como propuesta, una aportación importante aunque su operación ha dejado mucho que desear. Otra fortaleza es que el personal posee una experiencia significativa y saberes que pueden y deben aprovecharse, y sobre todo, un compromiso social indiscutible.

Hay puntos nodales que requieren revisarse y resolverse dentro de la política gubernamental y estatal respecto a la EPJA. Éstos son tanto de carácter conceptual, como académico, financiero y político.

El primer punto es entender la educación de calidad como un derecho humano. Esto implica: a) la disponibilidad de una oferta educativa extendida, b) el acceso a esta oferta. Esto supone la existencia de condiciones que posibiliten el acceso, las cuales incluyen entre otros aspectos, la posibilidad en la vida familiar y laboral de disponer de tiempo y de recursos para asistir a los servicios educativos. Esto no es asunto personal sino que demanda provisiones que el Estado debe garantizar para poder ejercer el derecho a la educación, c) La adaptabilidad de la oferta educativa en términos de horarios, contenidos, metodologías y enfoques de acuerdo a las características de las diferentes personas en sus múltiples contextos, y d) la aceptabilidad de los procesos educativos, es decir, la satisfacción de las necesidades subjetivas y objetivas de aprendizaje, y de los intereses y expectativas de las y los sujetos de la educación.

Los sujetos de la EPJA son un grupo heterogéneo formado por mujeres y hombres de medios rurales y urbanos, de grupos indígenas y no indígenas, en situaciones laborales y de vida distintas que requieren ejercer su derecho a la educación fundamental, y también de todas las personas que han cubierto dicha necesidad de escolarización básica pero que demandan servicios educativos a lo largo de toda la vida. Dentro de esta diversidad de sujetos es importante reconocer que hay algunos, como las mujeres, que vienen demandando cada vez más los servicios educativos, imprimiendo necesidades particulares a

dicha demanda.

La reflexión sobre la calidad de la educación debe trascender la cuestión del rendimiento escolar y la eficacia como certificación, es decir, disociarse de la tendencia actual de basar la calidad educativa en el número de personas que reciben un certificado de educación básica pues la calidad, como se dijo, tiene que ver con los atributos de la educación en su relación con los intereses, expectativas y necesidades de las y los sujetos educativos, así como con las formas y los resultados de los procesos de aprendizaje –que deben superar la visión supletoria y el carácter remedial de la educación–; y con la igualdad en términos de oportunidades para el acceso, uso, permanencia, egreso y pertinencia de la oferta educativa. También la calidad se basa en la capacidad de incorporar temas emergentes y urgentes de la agenda internacional, como pueden ser el desarrollo sustentable, las nuevas tecnologías, el combate de la violencia contra las mujeres, entre otros.

La visión de la educación de calidad como un derecho humano coloca en la agenda política la urgencia ética de responder a la demanda enorme y variada de servicios educativos, y también el replanteamiento de la definición de “rezago educativo”. El rezago debe dejar de verse como una característica de los sujetos de la EPJA, y reconocerse como una situación producida por el sistema educativo que indica el incumplimiento de la responsabilidad estatal de garantizar el derecho a la educación de todas las personas, de atender a los grupos poblaciones y sus distintas necesidades e intereses educativos, que devienen entonces en sujetos en calidad de exclusión social. En este mismo sentido, hay que extraer la idea vinculada al rezago como una carencia de los sujetos educativos, lo cual supone devaluarlos y desconocer que las personas jóvenes y adultas tienen conocimientos importantes, capacidades y experiencias en las que basar el proceso de enseñanza y de aprendizaje.

Centrar la discusión, políticas y esfuerzos de la EPJA en el combate “al rezago” –como se ha hecho hasta ahora– supone reducir el problema a una cuestión de escolarización-certificación de educación básica, y hacer a un lado una visión amplia centrada en una educación en y para la vida, vinculada con otras necesidades educativas de grandes sectores de la población y como herramienta para el desarrollo de una vida digna, que implica una visión integral con muchas dimensiones. Esta visión integral supone también reconocer cómo cuestiones estructurales, la desigualdad de género, o la discriminación por razones de edad, sexo o etnia, entre otras situaciones, afectan diferenciadamente a las y los sujetos educativos y a sus necesidades.

Uno de los aspectos críticos que demanda una acción urgente se refiere a la capacidad de respuesta de las instituciones de EPJA. Incluso en términos de cobertura no hay una satisfacción de las necesidades planteadas, pero tampoco la hay en cuestiones como la calidad de los servicios prestados, y esto es grave. En las investigaciones se ha demostrado que las personas que asisten a la EPJA tienen –y desarrollan– muy escasos rudimentos de lectura y adquieren muy pocos conocimientos matemáticos, y más allá de aspectos extraescolares que influyen en esto (como la condición socioeconómica o los

oficios y experiencia de las y los estudiantes) resalta que un factor clave en la baja calidad en el proceso educativo es la escasa cualificación y las deficientes condiciones de trabajo y laborales de quienes son responsables de la enseñanza.

Sobre éstas, más allá de lo que se ha señalado en este escrito, se enfatizó que la formación de las y los educadores de personas jóvenes y adultas debe de atenderse de manera inmediata porque afecta la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y también porque los y las educadores son sujetos del derecho a la educación. Hasta ahora, las oportunidades de formación son pocas, y al igual que la oferta misma de EPJA, necesitan diversificarse para responder a las distintas necesidades académicas y laborales que enfrentan en la docencia incluir contenidos relevantes para ellos y ellas, y para la población a la que atienden. Es necesario además contar con más programas educativos especializados en el campo y sobre todo, de mayor nivel académico, incluso como opción de formación a nivel licenciatura.

El carácter actual –marginal y poco valorado– del quehacer formativo en la EPJA dificulta que existan vínculos e identificación entre docentes por lo que las condiciones para el intercambio de experiencias y saberes y para su profesionalización se reducen considerablemente. Otra consecuencia es que no existen políticas de recuperación e innovación de las prácticas y saberes que nutra la propia práctica así como el diseño y gestión de las propuestas educativas; y tampoco hay incentivos para la actualización y formación docente.

Otro aspecto crucial para fortalecer la EPJA es el establecimiento de agendas en las políticas públicas. El tema y problemáticas de la EPJA no ocupan por ahora una prioridad dentro de la agenda pública ni gubernamental, lo cual afecta la asignación presupuestal, el nivel o relevancia de la discusión y la atención de los asuntos vinculados al campo. Tampoco ha habido un proceso de institucionalización respecto a una serie de políticas y programas de atención educativa de personas jóvenes y adultas, lo cual implica la carencia de reglamentación al respecto y el carácter inestable o vulnerable de los programas, personal y recursos para este campo educativo.

Asimismo, hay poca articulación con el sistema y los subsistemas educativos formales, pues las condiciones para la interlocución y actuación conjunta se ven afectadas por la distinta posición estructural, política y financiera de éstos respecto a los programas e instancias de EPJA. Esta articulación es clave, entre otros aspectos, porque cada vez hay más personas jóvenes expulsadas de la escuela secundaria, es decir, del sistema educativo formal en los servicios de EPJA.

Otro reto se refiere a la necesidad de más investigaciones, sobre todo de la vinculación de los resultados de investigación con los programas, modelos y servicios educativos públicos pues no se han recuperado de manera clara y suficiente los conocimientos aportados desde otras experiencias en el campo de la EPJA, de las investigaciones y evaluaciones realizadas. El quehacer investigativo debe poder apoyarse en soportes institucionales que representen tanto financiamiento como otras condiciones para la investigación y el

uso y aplicación de sus resultados.

Es necesario hacer nuevas formulaciones a la educación compensatoria y basada en una visión tradicional que sustenta los procesos de EPJA vigentes: pensar en sujetos colectivos y procesos grupales, referir las situaciones de aprendizaje a los procesos que surgen del ámbito laboral y comunitario, flexibilizar la estructura curricular en torno a centros de interés prácticos. En este sentido es necesario que la Secretaría de Educación Pública valide otras propuestas educativas que ya se han puesto en marcha en distintas experiencias sociales, pero que permanecen al margen del reconocimiento público y de validez oficial. Los espacios de EPJA deberían representar para quienes asisten a estos un lugar de encuentro, de aprendizajes relevantes, de vínculos de identidad, de respuestas a preguntas significativas.

Si el sujeto educativo de la EPJA representa diferentes sectores sociales y se desenvuelve cotidianamente en diferentes ámbitos, la responsabilidad de su atención no debe dejarse en un solo actor gubernamental, que difícilmente podría cumplir con la tarea. Es necesario favorecer la cuestión intersectorial en la EPJA. Ésta es una tendencia internacional que supone su correcta articulación con otros campos o elementos del desarrollo para potenciarse de manera conjunta, ya sea reconociendo de qué manera ciertos espacios y acciones sectoriales, por ejemplo, en el campo de la salud, el medio ambiente o la participación social representan oportunidades de aprendizaje que hay que potenciar en términos de la EPJA, y/o de qué manera los contenidos y competencias que integran la oferta educativa de la EPJA se vinculan de manera relevante con otros espacios, como el laboral, el de la salud, etc. Esta interrelación implica la ampliación y articulación de actores en la respuesta a las demandas de la EPJA, pero también reconocer la interdependencia de los derechos humanos, y en este caso, entre aspectos o factores del desarrollo.

Uno de los resultados de la mesa de trabajo fue un resolutivo donde se destaca una serie de pronunciamientos y demandas que apelan a la labor del Congreso y a otros actores gubernamentales y políticos.<sup>12</sup>

### **Perspectivas sobre el curso de la iniciativa de ley**

La iniciativa de ley fue publicada el 3 de marzo en la Gaceta Parlamentaria, se subió al Pleno de la Cámara de Diputados para su primera lectura el 10 de marzo, de ahí se remitió a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para su análisis y dictaminación –en donde se encuentra desde hace tres meses–. El proceso legislativo está en curso y está fuera del alcance de nuestras manos. No obstante, nuestra tarea, mientras el proceso legislativo transcurre, ha sido la difusión de la iniciativa, del resolutivo y discusiones de la mesa de trabajo mediante estrategias variadas de información y de la

---

<sup>12</sup> El resolutivo puede consultarse en: <http://redepja.upn.mx>

influencia indirecta en espacios de articulación, como por ejemplo, reuniones preparatorias para la VI CONFINTEA en los que se discuten temas y propuestas convergentes a la iniciativa y que se potencian mutuamente.

A través de este quehacer se continúa el trabajo de sensibilización y visibilización de la EPJA y de la formación y trabajo de las y los educadores; la discusión pública del tema supone la influencia en las condiciones que permitirán ya sea la aprobación de la iniciativa y/o la posterior creación de otras. Se reitera también que la mesa de trabajo realizada en el Congreso de la Unión y el resolutivo derivado de ésta sirven de precedente para la discusión parlamentaria en la materia en la presente y las próximas legislaturas.

### **De los temas pendientes y de los aprendizajes de esta experiencia**

En el momento actual de discusión de la iniciativa en el Congreso de la Unión queda pendiente de parte nuestra fortalecer el esfuerzo de comunicación y sensibilización a través de una mayor difusión de la iniciativa y problemas y soluciones en torno a la EPJA, tanto en la ciudad de México como en otras ciudades del país, mediante estrategias distintas, como foros, en donde se favorezca la discusión sobre la EPJA, sobre la iniciativa, sobre el proceso de cabildeo de ésta y otras leyes y políticas, etcétera.

Igualmente, sería pertinente formar grupos de trabajo para definir diversas estrategias para la profesionalización de las y los educadores de acuerdo a las realidades concretas que viven en sus instituciones respecto a su formación y condiciones laborales, así como a sus perfiles, experiencia, etc. Otro tipo de estrategias que definir tendrían que ver con la negociación con actores claves: autoridades de diversas secretarías de Estado, instituciones gubernamentales, actores sociales y civiles relacionados a la EPJA para dar seguimiento y concreción a los contenidos generales esbozados en la reforma de ley presentada, y en las posteriores iniciativas que puedan elaborarse.

En términos de la experiencia señalamos que los aspectos más difíciles de negociar en la elaboración de la iniciativa fueron aquellas propuestas que implicaban un carácter laboral. Era nuestro interés que los educadores y educadoras en servicio, que en su mayoría no cuentan con un perfil profesional, no fueran separados de sus funciones y se quedaran sin trabajo si se establecía como condición previa a su contratación un perfil con el que en la práctica sabemos que no cuentan, por lo que había que establecer una condición que suponga su inclusión y la dotación de oportunidades para su desarrollo profesional. Asimismo, fue muy difícil abordar de manera conveniente y dentro de los márgenes de maniobra posibles –muy estrechos– el tema de la profesionalización. Esto no pudo plantearse de la manera directa y amplia como se hubiera deseado, en la discusión político-partidaria y en los términos técnico-jurídicos existe una resistencia profunda a incorporar explícitamente el término profesionalización pues esto tiene implicaciones de carácter económico y hacendario

—lo cual supondría la redistribución de los recursos del erario público—, laborales, e incluso sindicales, entre otros, que hacen de éste un punto difícil de plantear, asumir y sostener ante la diversidad de actores e intereses políticos sean gubernamentales o partidarios.

Tampoco fue posible incluir la referencia a los instrumentos de derecho internacional pertinentes en materia de derechos humanos de las mujeres a pesar de ser parte de la legislación mexicana. Consideramos que esto era relevante en tanto una gran parte de las personas que acuden a los servicios de EPJA son mujeres, y en tanto una gran parte de quienes prestan dichos servicios son también mujeres. En este sentido cobraba especial importancia apelar a los compromisos internacionales para la capacitación de las mujeres y el ejercicio de sus derechos laborales que conduzcan a situaciones de igualdad y empoderamiento femenino, sin embargo, en el proceso de revisión y ajuste técnico-legislativo quedó fuera dicho debate.

Otro de los resultados del proceso fue la ratificación de la necesidad de elaborar una nueva Ley de Educación de Personas Jóvenes y Adultas para dar respuesta a las múltiples problemáticas actuales de este campo educativo o en todo caso promover otras reformas o nuevas leyes que contemplen, entre otras cosas, la adecuación de la normatividad mexicana al discurso internacional, a su conceptualización extensiva e incluyente, entre otros varios aspectos. Esto sería parte de un proyecto a mediano plazo en términos de nuestra incidencia legislativa y de las condiciones de posibilidad político-legislativas por la proximidad del término del periodo de la presente legislatura con la cual ha sido posible la interlocución.

Una lección aprendida es que son varios los elementos clave que se requieren para poder incidir en la política, y en concreto, en la agenda legislativa, para avanzar en la solución de problemáticas fundamentales de nuestro país, como es el caso del mejoramiento de la formación y de las condiciones laborales y de trabajo de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas. Si bien es difícil, hemos constatado que es posible participar en la construcción de iniciativas y leyes. En este sentido destaca la importancia de generar información sólida y contar con análisis fundamentados mediante la investigación, los intercambios entre especialistas, educadores y educadoras y personas interesadas en el campo ya que ésta es clave para hacer visibles problemáticas y proponer soluciones. También del establecimiento de vínculos académicos y sociales con diferentes actores para sumar esfuerzos que impulsen una gran diversidad de acciones encaminadas a analizar, visualizar problemáticas, proponer alternativas de solución, así como para hacer acciones directas de incidencia, interlocución y presión para la atención gubernamental de las mismas.

Otro aprendizaje se refiere a la importancia de aprovechar las coyunturas para abrir espacios de interlocución política para la incidencia ciudadana en la agenda política y como en este caso, para la elaboración de iniciativas legislativas pues a pesar de los supuestos avances democráticos y para la participación ciudadana, en la práctica es muy

difícil establecer comunicación directa con autoridades y representantes legislativos por los canales convencionales, así como contar con su interés, disponibilidad y apoyo para diseñar conjuntamente medidas e impulsar cambios.

Asimismo, estos diálogos implican la apertura y manejo de otros lenguajes y perspectivas distintos a los usados en el ámbito académico, el conocimiento actualizado y profundo de la legislación relacionada con distintas facetas de la problemática que se desea atender, el desarrollo de la capacidad de negociación y aprender de las y los interlocutores legislativos a fin de avanzar en el desarrollo e impulso de la iniciativa de ley.

## **Reflexiones finales**

El momento actual de nuestro país y los retos que enfrenta la EPJA exigen la superación de visiones y prácticas limitadas, avanzar desde distintos frentes y con medidas diversas hacia una educación en y para la vida, que responda a las necesidades e intereses cotidianos de la población, vinculándola con el desarrollo económico, político y social, orientada a la transformación de nuestra sociedad basada en los principios de respeto a la dignidad humana, solidaridad, justicia social y democracia; para lograrlo es fundamental, entre otros aspectos, impulsar la profesionalización de sus educadores y educadoras, sumando esfuerzos las instituciones y sus integrantes para hacerla una realidad.

Esta es una tarea que requiere un soporte institucional y la creación de leyes y políticas como paso necesario para cambiar las prácticas. Es también desde éstas, desde la experiencia cotidiana, desde donde se pueden producir saberes y propuestas, y desde donde se producirán los cambios necesarios. Es importante que el cambio se acompañe de acciones “desde arriba” y “desde abajo”, de discursos, de recursos y de prácticas. En este sentido hacemos una invitación a todas las personas interesadas o relacionadas con la EPJA a sumarse a esta tarea, a promover acciones transformadoras, a sumarse al cabildo ciudadano y a la exigencia social para que el Estado cumpla con su obligación de dotarnos de una oferta educativa de calidad.

En esta dirección hay muchas formas y espacios posibles de actuación, la red Incidencia Civil en la Educación, y CLADE (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación) de las cuales forma parte la Red-EPJA, han impulsado distintas iniciativas para colocar en la agenda pública y gubernamental la educación como un derecho. Su justiciabilidad y exigibilidad son puntos que habrá que fortalecer e incluir en los procesos educativos que impulsamos dentro y fuera del campo de la EPJA.

## Bibliografía

- Aguilar Ramírez, Miriam (2003). *Una propuesta de formación para favorecer la constitución de la identidad profesional de los educadores de personas jóvenes y adultas*. Tesis para optar por el grado de Doctora en Pedagogía en la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.
- Añorve Añorve, Gladys. *Necesidades de Formación de Educadores/as de Educación Básica para Personas Jóvenes y Adultas*. Tesis para optar por el Grado de Maestra en Planeación y Desarrollo de la Educación en la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco. México. (En proceso)
- Baltazar Montes, Roberto (2004). *El trabajo grupal como una estrategia para disminuir el malestar docente en las y los educadores de personas jóvenes y adultas*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Pedagogía en la Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Campero Cuenca, Carmen (2002). *Un paso más en la formación de los y las educadoras de personas jóvenes y adultas... aún nos queda camino por recorrer. Sistematización de una experiencia*. Tesis para optar por el grado de Maestra en Educación de Adultos en la Universidad Pedagógica Nacional. México. Ubicación electrónica, <http://biblioteca.ajusco.upn.mx>, biblioteca digital, tesis digitales, clasificación 18 502.
- Campero Cuenca, Carmen (coord.). (2006). *Memoria del III Foro Nacional La educación de personas jóvenes y adultas frente al cambio de gobierno*. México: CREFAL, Fundación Rostros y Voces, ICE, Red – EPJA, UPN.
- Campero Cuenca, Carmen, *et al.* (2003). “Educadores de jóvenes y adultos”. En: Bertely María (coord.). *Educación, Derechos Sociales y Equidad*. Tomo II. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 745-768. (Col. La Investigación Educativa en México 1992-2002).
- El Desarrollo y el Estado de la Cuestión sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (AEA) Documento Complementario* de México. México: CREFAL, UPN, UMSNH, UIA, IIZ/DVV, ISCEEM. En: [http://www.unesco.org/uil/en/nesico/confintea/confinteauntries.htm](http://www.unesco.org/uil/en/nesico/confintea/confinteaountries.htm) (Consulta 23 de julio de 2008).
- México Hacia CONFINTEA VI*. México: Red-EPJA, Fundación Rostros y Voces, IIZ/DVV, Incidencia Civil en la Educación, Grupo de Educación Popular con Mujeres, CREFAL, UPN, Universidad Iberoamericana. Septiembre, 2008.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2006). *Plan Iberoamericano de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas 2007-2015. Documento Base*. Uruguay, XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, 12 y 13 de julio.
- Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (2008). *Profesionalización de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas para elevar la calidad de los procesos educativos*. México, Propuesta presentada en la Reunión de América Latina preparatoria a CONFINTEA VI, septiembre.
- Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas e Incidencia Civil en la Educación (2008). *Propuesta Técnica de Incidencia en políticas de EPJA*. Carmen Campero y Sergio Velasco (coord.). México: Incidencia Civil en Educación y Red-EPJA.
- Reyna Marín, Genoveva. *El educador de adultos ¿sujeto del malestar docente o depositario del malestar social?* Tesis de Maestría en Psicología Social de Grupos e Instituciones. México: UAM-Xochimilco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. (En proceso).

UNESCO (1997). *La Educación de las Personas Adultas. La Declaración de Hamburgo. La Agenda para el Futuro*. V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (CONFINTEA V). Hamburgo, 14-18 de julio de 1997. México: CREFAL, UPN.

---- (2003). *La renovación del compromiso con la educación y el aprendizaje de adultos*. Informe síntesis sobre el Balance Intermedio, CONFINTEA V. Bangkok, Tailandia, 6-11 de septiembre.

----(2008). *Plan de Acción Internacional del Decenio para la Alfabetización*. En: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/alfabetizacion/aboutdecade.htm> (consulta 23 de julio del 2008).

----(2008) *Documento Final: Compromiso renovado para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Propuesta de la Región de América Latina y el Caribe*. México, Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Alfabetización, y preparatoria para la CONFINTEA VI. Septiembre.

## **Anexo**

### **Integrantes de los paneles de la mesa de trabajo por una educación de calidad de las personas adultas**

#### *Panel 1. Situación de los educadores y educadoras de personas adultas*

##### Panelistas:

- Gloria Hernández, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México
- Carmen Campero, UNP/ Red EPJA
- Carlos Vargas Tames, Instituto de Alfabetización y Educación Básica para adultos del estado de Guanajuato / Red EPJA
- Mery Hamui, Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.
- Adrián Pedrozo, Secretario de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados LX Legislatura
- Coordinadora: Eva Rautenberg, UPN / Red EPJA
- Relatora: Gladys Añorve, UPN / Red EPJA

#### *Panel 2. Factores que inciden en la calidad de la educación de personas adultas*

##### Panelistas:

- Marianela Núñez Barboza, CREFAL
- Alicia Ávila Storer, UPN
- Dora María Ruiz Galindo, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Centro Educativo Tanesque
- Lesvia Rosas, consultora independiente
- Coordinadora: Luz Maceira Ochoa, UPN / Red EPJA

- Relatora: Gabriela Arévalo, consultora independiente

*Panel 3. Gestión y articulación de programas, actores, y financiamiento para el desarrollo de la EPJA en México.*

Panelistas:

- Luz María Castro, INEA
- Enrique Pieck, UIA
- Carlos Zarco, Fundación Rostros y Voces
- Víctor Manuel Lizárraga, Secretario de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados
- María Esther Ibarra, Asesora de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática
- Coordinadora: Malú Valenzuela, GEM / Red EPJA
- Relatora: Yoalli Navarro, Observatorio Ciudadano de la Educación

*Instituciones y organismos participantes:*

**Instituciones de educación superior:** Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, Universidad de las Américas Puebla, y Universidad Iberoamericana.

**Instituciones públicas:** Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos de Guanajuato, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, Instituto Nacional para el Desarrollo Social, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, e Instituto Federal Electoral.

**Organismos internacionales y OSC:** CREFAL, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Centro Educativo Tanesque, Observatorio Ciudadano de la Educación, Centro de Estudios Educativos, Grupo de Educación Popular entre Mujeres, la Asociación Alemana para la Educación de Adultos DVV, y la Fundación Rostros y Voces.