

Educación permanente y a lo largo de la vida

Emilio De Ygartua Monteverde





Emilio De Ygartua Monteverde

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública; maestro en Economía Política y maestro en Docencia Económica y Competencias Educativas por la Universidad del Valle de México (UVM); licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de

México (UNAM) y licenciado en Periodismo por la Escuela Carlos Septién García.

Se ha desempeñado como director de Información de la UNAM; en la Secretaría de Gobernación participó en la reforma política de 1977-1978; fue secretario técnico de la Comisión de Radiodifusión donde dio acceso a los partidos políticos a la radio y televisión; en la Secretaría de Salud participó en la elaboración de la Ley General de Salud.

Llegó a Tabasco en 1985, donde ha laborado en diversas dependencias entre ellas el DIF y el INFONAVIT; en 1990 coadyuvó en la creación de la Universidad Olmeca (UO), siendo responsable del proyecto constructivo, posteriormente fue secretario general académico y actualmente funge como rector de dicha institución.

También se ha desempeñado como subsecretario de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación y como coordinador de la Unidad de Asesores; de 2008 a 2013 fue rector de la UVM campus Tabasco; consecutivamente fue subsecretario de Educación Media Superior del estado; ocupó el cargo de director general del Colegio de Bachilleres de Tabasco hasta el 30 de septiembre de 2018.

De Ygartua fungió como docente en la ciudad de México, en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, en la Universidad Iberoamericana de Santa Fe y en el Centro de Estudios en Comunicación A. C.; en Tabasco ha sido maestro en el Colegio Arji, la UAC, la UJAT, en la UVM y en la UO.

Ha incursionado en la televisión en el programa «Otro Perfil», el cual era transmitido por Televisión Tabasqueña; en radio produjo el programa «Coordenada 970» de la UJAT, actualmente es conduce el programa de análisis económico «Visión Empresarial» en la XEVR.

Ha sido columnista en los diarios nacionales *Excélsior* y *Últimas Noticias*; en Tabasco ha colaborado en los diarios *Avance*, *Presente*, *El Sureste* y *Noticias*; es autor de los libros *50 años de la CANACINTRA en Tabasco* y *Una Historia para contar*, edición especial enmarcada en el cincuenta aniversario de la UJAT.

Ha sido merecedor del Premio Nacional de Periodismo y Comunicación José Pagés Llergo, del Premio Juchimán de Plata que otorga la UJAT y del Premio Lince de Oro que entrega la UVM. Es miembro de número de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística en Tabasco.

Educación permanente y a lo largo de la vida

Propuesta de una política pública que permita
un envejecimiento saludable y productivo
mediante la educación permanente

Educación permanente y a lo largo de la vida.

Propuesta de una política pública que permita un envejecimiento saludable y productivo mediante la educación permanente

D. R. © Universidad Olmeca, A.C.,
Carretera Villahermosa-Macuspana, km 14, Dos Montes, Centro,
C. P. 86280, Villahermosa, Tabasco, México.
www.olmeca.edu.mx/

Diseño de portada: Brenda Basurto Aguilar

Revisión del texto: Héctor de Paz

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Universidad Olmeca, A.C.

ISBN versión impresa: 978-607-99217-3-6

ISBN versión digital: 978-607-99217-7-4

Hecho en México / *Made in Mexico*

Educación permanente y a lo largo de la vida

Propuesta de una política pública que permita
un envejecimiento saludable y productivo
mediante la educación permanente

Emilio De Ygartua Monteverde

Índice

Prólogo	7
Presentación	11
La hechura de las políticas públicas	17
¿Por qué una política pública?	25
La reforma del Estado mexicano y la educación de los adultos mayores	29
Modelo de educación para la vida y el trabajo	37
Educación para todos: Educación para la vida y el trabajo	39
La educación a lo largo de toda la vida como política pública	43
Análisis interpretativo	43
Análisis crítico	45
La teoría del ciclo vital y la educación a lo largo de toda la vida	49
¿Educación o aprendizaje a lo largo de toda la vida?	53
Propuesta final	61
Estrategia global sobre educación y formación permanente	61
Estrategia sobre técnicas de enseñanza y tutoría	68
Métodos de educación para adultos	69
Formación docente	71
Áreas de oportunidad	73
Propuesta estratégica de operatividad	75
Propuesta estratégica hacia la actualización normativa	77
Reflexión final	79
Referencias bibliográficas	81

Prólogo

Mejorar la infraestructura, reducir la desigualdad educativa y promover una mejor calidad del gasto, son algunos de los desafíos que hoy enfrenta nuestro sistema educativo. Más los que están emergiendo de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, como la gran empresa que supone la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en un país tan desigual como el nuestro; aunque, también hay que mencionarlo, durante el confinamiento nos han permitido no interrumpir nuestras actividades académicas, al tiempo que nos están ofreciendo nuevas formas de aprendizaje.

Independientemente de cómo pretendamos resolver los desafíos ya mencionados y de cómo abordemos la nueva realidad que emerja ya finalizada la pandemia, el profesor Emilio Alberto De Ygartua Monteverde nos recuerda que ya no somos una sociedad tan joven, que en unos cuantos años, alrededor de 20 % de nuestra población será adulto mayor, contexto que imprime complicaciones adicionales al sector educativo. Por ejemplo, ¿cómo seguir transfiriendo conocimientos útiles de manera permanente a la población de edad avanzada? o ¿qué tipo de enseñanza o destrezas deben enseñársele?, todo ello para que puedan mantener una vida de buena calidad durante el envejecimiento, al tiempo que los provea de habilidades suficientes para seguir mejorando social y económicamente.

En ese sentido ya existen experimentos en otras latitudes, como la Universidad de la Vida en el municipio de Tlalnepantla o la Unidad de Estudios Superiores para Adultos Mayores en el municipio de Ecatepec, por mencionar algunos, en donde los educandos

aprenden a ser felices, a vivir con dignidad y a realizar proyectos para mejorar su presente. En gran medida, se ha observado que los egresados de estas instituciones han mejorado sensiblemente sus habilidades personales y su relación con sus entornos. Ahora tienen más habilidades para hacer nuevas relaciones, lo que se ha traducido en nuevas oportunidades de trabajo, incluso en apoyos morales y emocionales. También se ha observado que sus lazos familiares y de amistad han demostrado ser más benéficos, además de que los graduados tienden a convertirse en una especie de líderes en sus comunidades, pues con sus enseñanzas constantemente motivan a sus conocidos a mejorar sus vidas.

En el caso de Tabasco, el profesor De Ygartua propone crear una política pública para enseñar a lo largo de la vida, pero en especial, que haga énfasis en la población que está en las últimas décadas de su vida, con el objetivo de que esta, durante el proceso de envejecimiento, lo haga de una forma digna y saludable. Sugiere que el diseño de esa política ya no aborde la problemática de la senectud, como tradicionalmente se ha venido haciendo desde una lógica asistencialista, la que ve al viejo como un discapacitado, que ya no es necesario para su comunidad, sino desde una lógica proactiva, que ofrece conocimientos y herramientas de manera permanente, que incorpora las experiencias acumuladas a lo largo de la vida y que ayuda a seguir siendo parte productiva de la sociedad.

Para instrumentar la propuesta de política pública para una educación permanente y para toda la vida, de manera puntual, el autor propone repensar el Instituto de Educación para Adultos del Estado de Tabasco (IEAT) y convertirlo en el Instituto de Educación Permanente de los Adultos de Tabasco (IEPAT). Esta nueva institución, nos dice, debe estar dotada de políticas de acción de mucho más calado, es decir, ya no solo debe realizar campañas de alfabetización y atender el rezago escolar, sino que, a través de una permanente revisión tanto de las técnicas pedagógicas como de los planes de estudio, lo enseñado en el IEPAT hará que el adulto mayor pueda adaptarse a un mundo cada vez más interconectado y a una realidad cada vez más cambiante y de mayor incertidumbre. Así, el nuevo IEPAT tendría como su principal razón de ser, la de empoderar a los adultos mayo-

res mediante una educación orientada a objetivos alcanzables, lo que reduciría las desigualdades en el acceso a los trabajos y, al mismo tiempo, los avituallaría para llevar una vida más plena y más participativa en los quehaceres públicos del estado y del país.

Para potencializar aún más la probabilidad de éxito del IEPAT, el profesor De Ygartua sugiere acercar a la mayor población posible las nuevas oportunidades de conocimiento impartidas en el nuevo instituto. Para tal objetivo propone retomar una política pública implementada en la segunda mitad de la década de los 80, específicamente durante el período de gobierno de don Enrique González Pedrero, los llamados Centro Integradores; concebidos como un proyecto de integración regional, podrían utilizarse como espacios de operación para el nuevo propósito de educación permanente, lo que permitiría aprovechar el capital humano y las vocaciones productivas de los alrededores de cada uno de dichos centros, lo que probablemente estimularía la creación de empleos y, por ende, niveles más llevados de bienestar.

El tiempo pasa y nos vamos poniendo viejos, nos recuerda Pablo Milanés. El paso de Cronos es inevitable, pero lejos de pensar que la vejez es una etapa improductiva, hay que verla como un privilegio que le está vedado a un gran porcentaje de seres humanos. Hoy se es persona mayor a los 65 años de edad, pero dada las grandes posibilidades que actualmente ofrece el mundo, ese punto de inflexión podría verse como el inicio de un nuevo y apasionante viaje, como una etapa de construcción o desarrollo de nuevos proyectos de vida, una etapa para construir nuevas relaciones y afianzar los lazos contruidos a lo largo de la vida. También se puede percibir como el momento propicio para finalizar tareas no concluidas y de actuar con un mayor nivel de conciencia.

¿De qué depende tener una vejez productiva y saludable? Desde luego, del esfuerzo realizado durante la juventud, pero también, de que tengamos buenas políticas públicas, como la que en este libro propone el doctor Emilio Alberto De Ygartua Monteverde.

Carlos Eduardo Flota Estrada

Presentación

El objetivo central de mi investigación es fundamentar la necesidad de generar una política pública en Tabasco capaz de atender el problema del envejecimiento desde otra óptica que no sea la asistencialista, o de aquellas propuestas que condenan a los adultos mayores a una actitud pasiva, una situación que no solo vulnera su dignidad sino que los condena al ostracismo y a la total imposibilidad de seguir siendo parte de la sociedad productiva, aprovechando sus valiosos haberes, su experiencia ciudadana y su espíritu solidario.

No sería viable proponer la creación de una institución pública capaz de atender la formación permanente y a lo largo de la vida de las personas con 60 y más años, si no estudiamos a fondo y entendemos el problema del envejecimiento. Por ello, a lo largo de mi tesis enfaticé sobre el tema del envejecimiento y sus consecuencias, sobre todo, de los efectos que este proceso tiene sobre la gobernanza.

Partí de la convicción de que para construir una respuesta desde la esfera de la administración pública, que atienda los principios básicos de una política pública, debemos tener muy claros los efectos del envejecimiento y sus consecuencias económicas, políticas y sociales, por una parte; y por la otra, entender que el envejecimiento no se puede comprender desde el balcón de la homogeneidad, sino desde la esfera de las particularidades y de las asimetrías propias de una sociedad caracterizada por la desigualdad que ve el envejecimiento como una «enfermedad» y no como un proceso social.

Bajo esta premisa, el propósito fue entender el proceso social del envejecimiento, los efectos que a nivel planetario está teniendo,

las medidas institucionales que se han tomado tanto por organismos multinacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), o por naciones de diferentes continentes que han atendido, de manera dispar, y promovido acuerdos internacionales adaptándolos y adoptándolos al contexto local, el objetivo central va más allá: demostrar que un modelo de educación permanente y a lo largo de la vida puede promover el desarrollo integral de los adultos mayores y contribuir a atemperar los riesgos que para la gobernabilidad significa el atender el tema del envejecimiento únicamente desde la esfera del asistencialismo y no a través de un programa integral y permanente.

Por ello, en primer lugar, fundamentado en mi formación primaria como politólogo y administrador público, abordé la investigación desde la mirada obligada de la administración pública, como corresponde a una tesis de doctorado en Gobierno y Administración Pública. Anticipo que coincido con los planteamientos hechos por el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, profesor investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), del Colegio de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, en su artículo «Hacia una disciplina de las Políticas Públicas» (Aguilar, 1993), quien señala que los politólogos fuimos formados en la ciencia política para entender al Estado, los partidos políticos, las formas de gobierno, la democracia, y como administradores públicos nuestra tarea principal estuvo orientada a atender y entender la estructura del gobierno y los procesos administrativos.

El enorme vacío que durante mucho tiempo existió giraba en torno a la pregunta fundacional: ¿Cuál podría ser la contribución y relevancia de la ciencia a la política real, a la actuación del gobierno y a la solución de los problemas sociales?

En ese artículo, Aguilar Villanueva señala que durante mucho tiempo la ciencia política «atendió temas irrelevantes, sofisticadísimos en el terreno de la metodología, pero insignificantes en el terreno práctico». Se partía de una idea equivocada: «el estudio de la acción concreta del gobernar, “el gobierno en acción”, no era objeto de estudio o no el objeto primordial de la ciencia política» (Aguilar, 1993).

El autor atendió los planteamientos del politólogo estadounidense J. Austin Ranney, quien establece que la ciencia política replanteó sus objetivos al entender que era hora de prestar atención al proceso a través del cual «se toman las decisiones y de concentrarse en el contenido de las decisiones».

Partiremos, entonces, del estudio de las principales teorías de la Administración Pública para construir una política pública que contribuya a hacer posible la implementación en Tabasco de un modelo de educación permanente y a lo largo de la vida.

Partimos de la base de que la demografía nos muestra de manera contundente que la población está envejeciendo a nivel planetario y que este proceso está presente tanto en México, en general, como en Tabasco, en particular, escenario específico de mi investigación.

La investigación se refiere al tema del envejecimiento de la población en México, fenómeno común que está presente en varias regiones del país y en particular en Tabasco, como objeto de estudio, ya que, como afirma el doctor en demografía Roberto Ham Chande: «El descenso de la natalidad y el incremento progresivo de la esperanza de vida, son las dos razones principales de dicho envejecimiento. Además, añade a esos dos factores, la reducción en la vida laboral, lo que provoca que la persona entre, en la mayoría de los casos, en un período de inactividad prolongado» (Ham Chande, 2014).

El fundamento principal de este planteamiento es la acelerada transición demográfica hacia el fenómeno del envejecimiento de la población, lo que impone enormes retos y desafíos para generar políticas públicas educativo-formativas que atiendan a las necesidades resultantes de los cambios demográficos. Derivado de la situación demográfica, y de la incorporación en la Constitución General de la República, y en las leyes secundarias en materia educativa, de la universalidad y obligatoriedad de la educación media superior y superior, es necesario impulsar acciones orientadas a garantizar a los adultos mayores el acceso a esos niveles educativos. La educación permanente y a lo largo de la vida se constituye, entonces, en el eje central de una política pública orientada no solo a combatir el rezago

educativo, sino a garantizar la inclusión social plena y productiva de los senescentes.

Se entiende por políticas públicas las acciones de gobierno; es la acción construida por este, que busca dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad, como señalan Ralph C. Chandler y Jack C. Plano en *The public administration dictionary: «They can be understood as strategical use of resources to alleviate the national problems»* (se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales)¹ (Chandler y Plano, 1988). Por tanto, uno de los principales retos para nuestro país consiste en adoptar políticas públicas que se adecúen y respondan al nuevo panorama demográfico.

Para entender esta problemática es necesario mencionar sus causas. Una de ellas es la falta de oportunidades para que la población adulta siga teniendo acceso a la educación permanente de calidad, por la falta de un modelo de formación continua con orientación a esta, en la actualidad se ven obligados, por exigencias laborales o de mejores oportunidades, a una actualización constante para obtener nuevas competencias ocupacionales y que los mantengan vigentes como competitivos en el mercado laboral, traducándose en oportunidades de promoción profesional competitivo y con sentido humano.

Como lo afirma la UNESCO en su informe *La educación al servicio de los pueblos y el planeta*: «El aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social» (UNESCO, 2017). Asimismo, la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): «Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad» revaloriza el papel de la educación de adultos en el desarrollo actual de América Latina y la integra en el esfuerzo de aumentar en nuestras sociedades, simultáneamente, competitividad productiva, equidad y ciudadanía (CEPAL. (1992).

Por ello, la educación de adultos no puede darse objetivos propios ligados solo a las necesidades específicas de los adultos, sino que, además, debe continuar innovando con programas formales y no formales, flexibles y adaptados a las condiciones de vida y las exigencias de aprendizaje de nuevas competencias laborales. En el

¹ Traducción hecha por el autor.

marco que constituye la educación permanente, la educación de personas adultas viene polarizando la atención de los responsables y expertos de las esferas educativa, económica, política y social. Se considera un cauce especialmente apto para dar respuesta a las interrogantes y desafíos que plantean las singulares transformaciones producidas en los diferentes sectores del saber.

Además, constituye un sector específico de la educación social, ya que hace referencia a la etapa más prolongada de la vida que se caracteriza por su gran conexión y proyección social. En este trabajo de investigación se analiza la ruptura que ha supuesto la concepción de que la educación debe ser un continuo que dure toda la vida.

La investigación de esta problemática social se realizó por el interés que conlleva el derecho de las personas adultas a acceder a una educación, ya sea técnica y/o superior, desde la perspectiva del «aprendizaje a lo largo de la vida». Además de considerar la trascendencia de las políticas educativas orientadas a afrontar las necesidades formativas de las personas adultas, el eje central del estudio parte de la percepción de la ausencia de acciones gubernamentales orientadas a la formación permanente de los adultos mayores, y de que, a pesar de ello, independientemente de su condición de clase y de sus procesos de socialización, son capaces de resistir y vencer barreras que surgen en su formación cuando reconocen los beneficios monetarios y no monetarios derivados de su acceso a una educación que actualice o añada nuevas competencias laborales.

Asociada a esta ausencia de políticas públicas que promuevan la educación permanente y a lo largo de la vida, está el tema del envejecimiento de la población que agudiza el problema. Profundizar en la indagación sobre las problemáticas o exigencias que enfrenta el envejecimiento de la población está significando un desafío económico que hasta la fecha no se ha entendido plenamente. El indagar desde una perspectiva estratégica enfocada a la generación de políticas públicas educativo-formativas se fundamenta en mi interés académico por este tema.

En el ámbito profesional, como docente y tomador de decisiones en cargos públicos del sector educativo, mi interés se centró en establecer las estrategias para la transformación del Instituto de

Educación de los Adultos de Tabasco en un Instituto para la Formación Permanente de los Adultos de Tabasco, lo que, considero, permitiría establecer las condiciones para generar una oferta educativa orientada a enriquecer la vida productiva de los adultos y contribuir a elevar su calidad de vida.

En el marco del análisis exploratorio, el estudio de índole teórico descriptivo permitió identificar las características de los adultos mayores en general y las acciones que se han implementado en los marcos mundial, nacional y estatal para la atención de los retos derivados del envejecimiento de la población.

Asimismo, la revisión de diversas propuestas teóricas relativas a la educación para toda la vida, sobre la andragogía y las políticas públicas diseñadas en los contextos nacional y local, permitió profundizar en la comprensión de las problemáticas derivadas del envejecimiento y de su atención bajo la óptica integral y su relación con la educación permanente y a lo largo de la vida.

La hechura de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas es, probablemente, el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas. Esta fase del «*policy cycle*» conecta directamente a los actores públicos, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados). Así, en esta etapa, es esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica.

Partimos de la definición de políticas públicas. Para Luis F. Aguilar, son «las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aún con eficiencia, son los que en términos genéricos pueden llamarse políticas públicas» (Aguilar, 1992: 17).

Señala que las políticas públicas «son acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social en general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales) y, por el otro, son acciones que se sustentan en un razonamiento técnico causal, con el propósito de lograr los objetivos deseados y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales» (Aguilar, 1992: 17).

La disciplina de las políticas públicas, entendida como proceso decisorio de las políticas, se consolidó cuando la ciencia política, a la que «le importaba el ascenso, la instauración y la actuación legítima del gobierno», se ocupó del estudio y análisis del proceso decisorio directivo del gobierno y de su eficacia, asociándose a la administración pública, a la que le importa «el cumplimiento» eficaz de las decisiones del gobierno. Unidas, se ocuparon de vigilar la he-

chura de las políticas, esto es, su elaboración, así como la corrección de su elaboración.

Desde su fundación, promovida por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell en *The policy sciences: recent developments in scope and method*, «la disciplina de política pública, que fue atendida en modo multi e interdisciplinario como “ciencia política” (*policy science*), se interesó por la idoneidad causal de la política pública para realizar sus propósitos, por la eficiencia directiva del gobierno, que es posible solo mediante conocimiento científico» (Aguilar, 1992: 19-20).

Aguilar Villanueva establece que las políticas públicas tienen su mejor escenario cuando el régimen político democrático y el sistema burocrático vigente se dan en «un contexto institucional válido» (Aguilar, 1992: 21). Para el autor, la disciplina de la política pública basa su legitimidad política en el momento en el que el gobernante muestra su inteligencia y la eficacia de sus decisiones, medida por sus resultados y el rendimiento social: «Se requiere un gobierno conocedor, experto, además de legítimo».

Una política pública, para ser efectiva, debe estar sustentada; debe ser, al tiempo, eficaz y eficiente en su objetivo de resolver el problema. Cuando se habla de la eficiencia de la acción del gobierno o de la política pública nos referimos a su causalidad, a su capacidad de producir efectos: a) relación entre causa y efecto; b) principio y origen de una cosa.

La metodología para construir una política pública debe tener como punto de partida, como génesis, la identificación y el uso de modelos e hipótesis causales que: «Sustenten la eficacia de la decisión gubernamental, y cuya eficacia puede ser comprobada o evaluada por los resultados observables que se producen por la política decidida» (Aguilar, 1992: 21).

Luis F. Aguilar Villanueva establece cinco elementos básicos para definir las políticas públicas:

1. Son un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. La intencionalidad se garantiza cuando la política pública está dirigida a alcanzar un resultado que debe tener un valor para la sociedad ya

que contribuirá a resolver un problema con lo que se logrará un beneficio público. El autor señala que esta acción es causal porque «son consideraciones idóneas y eficaces para alcanzar el objetivo y resolver el problema» (Aguilar, 1992: 29).

2. Son un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido determinadas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y la sociedad.
3. Son un conjunto de acciones a emprender, que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas.
4. Son un conjunto de acciones realizadas por actores gubernamentales, o por estos en asociación con actores sociales (económicos o civiles).
5. Son un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Lo anterior nos permite determinar que una política pública:

- a) No es una acción de gobierno singular y pasajera. Tiene una necesaria transversalidad en el tiempo y en el espacio;
- b) Se debe orientar hacia objetivos de interés público o beneficio público;
- c) Debe haber idoneidad para realizarla;
- d) Se requiere la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política.

Aguilar Villanueva establece, además, otros elementos que considera distintivos de una política pública:

1. Ser un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas;
2. Representar la manera en la que el gobierno realiza, de forma permanente y estable, las funciones públicas y atiende los problemas públicos, esto es, que cuenta con un «patrón de actuación»;

3. Ser la clase de acción directiva más extendida «en razón de que cubre, prácticamente, todos los campos de responsabilidad del Estado», y los de mayor importancia social;
4. Ser la actividad que conjunta diversas dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobierno, y
5. Ser un plan de acción:
 - a) Programa específico;
 - b) Plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público o la provisión de un servicio público;
 - c) Tener objetivos integrales, agregados y contar con lineamientos de acción general.

Luis F. Aguilar diferencia una política pública de un programa. Los programas, dice, «son acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales; se enfocan en atacar los problemas componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público o servicio público» (Aguilar, 1992: 30).

Enfatiza que lo que llamamos, por ejemplo, política de seguridad, de salud, educación, ambiental, agrícola o de transporte, solo son: «Un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o particulares, que abordan determinadas dimensiones o componentes particulares del problema mayor o integral que denominamos inseguridad pública, destrucción ambiental, pobreza, mortalidad infantil, migración, analfabetismo, violencia intrafamiliar, infraestructura obsoleta, limitado al capital humano» (Aguilar, 1992: 30).

Las políticas públicas, en cambio, tienen un objetivo más específico: son un plan de acción limitado, orientado al logro de un resultado específico, a la solución de un problema público, a la mejora de situaciones de vida social, cada una con sus propias circunstancias.

El profesor investigador del Colegio de México, José Luis Méndez Martínez, en su artículo «La Política Pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas» aporta a la administración pública y al estudio de las políticas públi-

cas, el concepto de «variable dependiente», lo cual contribuye a concebir a la política pública como variable dependiente y, con ello, ligar con mayor claridad la variación de esta con la variación de las variables independientes (Méndez, 1993: 121).

Para Méndez Martínez, lo primordial es diferenciar entre una política pública y una decisión. Parte de dos situaciones antagónicas, una, en la cual el Estado no reconoce un problema y, por lo mismo, dice: «ni siquiera existe una decisión consciente de tomar acciones específicas», lo cual debe calificarse como una «inacción pública». En la segunda situación, el Estado sí reconoce un problema y, por lo mismo, toma la decisión, primero, de realizar un diagnóstico que le permite fijarse un objetivo, del cual deriva una estrategia. Sin embargo, precisa el autor: «No toma acciones específicas o de corte estratégico para solucionar el problema» (Méndez, 1993: 121).

Hay un tercer escenario. Consiste en que el Estado toma la decisión de no actuar, partiendo de la idea de que su «no actuación» conllevará la consecución de un objetivo. Méndez Martínez llama a esta situación «decisión pública», que consiste en dejar las cosas como están. Una cuarta situación es cuando el Estado, frente a un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidos a su solución utilizando, por ejemplo, incentivos que pueden ser monetarios, legales o de organización, entre otros. Esto es, para Méndez Martínez, una política pública. Las cuatro situaciones descritas tienen efectos previstos o imprevistos para la sociedad.

Méndez Martínez considera necesario entender que el escenario social, económico o político, no es necesariamente consecuencia de una inacción, de una decisión o de una política pública, «sino una combinación de estos y otros factores». Sin embargo, advierte que una política pública «puede agravar un problema», sin que ello signifique que la política, per se, «estaba dirigida a agravarlos». Incorpora al análisis situacional el concepto «resultados públicos» y establece la diferencia entre una «decisión pública» y una «política pública».

«Y aunque una decisión pública puede tener algunos elementos de política pública, no los tiene todos (especialmente los relacionados con la ejecución de un paquete estratégico de acciones), por lo cual creo conveniente reservar este último término para

cuando todos los elementos estén presentes» (Méndez, 1993: 122). Para él, «una decisión pública» es una «acción pública específica», que no tiene como finalidad el desencadenamiento de un paquete de acciones de tipo estratégico, como corresponde a una política pública.

Valiéndose de los aportes teóricos del académico estadounidense Charles Edward Lindblom, autor del libro *El proceso de elaboración políticas públicas*, Méndez Martínez establece que las políticas públicas son, en la mayoría de los casos, «ejercicios de exploración y aprendizaje constante» porque:

- a) Existe incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución, lo que conlleva una retroalimentación permanente entre las diferentes etapas de las políticas públicas;
- b) El contexto en que se construye una política pública es variable (Méndez, 1993: 123).

Retomando a Lindblom, Méndez Martínez concluye que: «Una política pública no es algo que acontece de una vez por todas. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones» (Méndez, 1993: 123).

Asimismo, considera imprescindible observar a las políticas públicas como «variables dependientes» y, a partir de ello, define seis elementos básicos para construir una política y que ella se convierta en pública:

- a) Definir el problema,
- b) Realizar el diagnóstico situacional,
- c) Proponer la solución,
- d) Definir el paquete de estrategias,
- e) Determinar los recursos necesarios, y
- f) Ejecutar las estrategias.

Volviendo a los planteamientos de Luis F. Aguilar, este autor establece que una política pública es un proceso más que un simple acto

de decisión; es un proceso interdependiente, integral. Para él, este proceso está conformado por tres etapas o fases:

- a) Deliberación. Se discuten y ponderan los pros y contras de los objetivos, instrumentos, acciones, actores, resultados y tiempos;
- b) Momento decisorio. Pone fin a la etapa de deliberación indefinida para determinar, formalmente, los objetivos y acciones para concretarlos, así como los actores que se harán cargo de implementarlas;
- c) Ejecutiva. Es la etapa en la que se concreta la decisión y en la que se determinan cambios en las acciones con la finalidad de ajustar estas a las circunstancias o imprevistos que se presentan.

«En síntesis, la decisión es un proceso hecho de decisiones previas y posteriores, antecedentes y consecuentes» (Aguilar, 1992: 32).

La administración pública asociada a la ciencia política como componente del llamado «gobierno en acción», entiende a la política pública como «un proceso de solución de problemas». A partir de esta premisa, una política pública se debe elaborar tomando en cuenta tres elementos centrales:

- a) Las situaciones sociales. Deben ser de interés público, beneficio público, necesidad pública, o que se determinen como situaciones injustificables de inseguridad, inequidad, represión, discriminación, pobreza, por lo cual se llega a la conclusión de que el gobierno «debe intervenir para atender y modificar esa situación». Estos elementos son conceptualmente definidos como un «problema social» (Aguilar, 1992: 32).
- b) Política pública. Derivado de lo establecido en el inciso anterior, surge una propuesta de política pública como «solución-respuesta». Para que una política pública pueda ser considerada como una solución al problema público debe ser diseñada de tal manera que esté confor-

mada por acciones cuyos efectos y resultados cambien la configuración de la situación social a la que se ha identificado como «el problema».

- c) Respuesta-resultado. Una política pública debe tener objetivos concretos, dar una respuesta a un problema social.

Luis F. Aguilar concluye que una política pública «...es una hipótesis causal; una acción causal, cuyos efectos empíricos producirán, supuestamente, una solución con atributos diversos a la situación que se considera problema» (Aguilar, 1992: 32).

¿Por qué una política pública?

El doctor en ciencias políticas Mauricio Merino afirma que «[...] el Estado tiene que decidir cuáles son los temas en los que debe intervenir, esto es, cuáles son los problemas de carácter social que ameritan su intervención a través de políticas públicas orientadas a modificar ese problema y generar satisfacción en el grupo poblacional que sufre el problema y que, sin una intervención del gobierno, no sería posible» (Merino, 2013: 186).

Desde el punto de vista de este autor, una política pública lo es siempre y cuando conlleve la intervención del propio Estado con la finalidad de modificar el *status quo*, esto es, cambiar o revertir, por medio de un conjunto de acciones de gobierno, «programas», un problema cuya causa ha sido determinada y de ello deriva dicha intervención.

El Estado debe diseñar una política pública que estará encaminada a solucionar el problema, optando entre diferentes «vías de acción», ya sea de manera implícita o explícita. Esta ruta pasa por el diseño de una política pública cuyo propósito específico sea erradicar las causas del problema.

Para mi investigación, el problema central es la ausencia de acciones de gobierno de carácter integral sustentadas en estrategias orientadas a la atención de los adultos mayores que contribuyan a elevar su calidad de vida mediante un proceso de educación permanente, que les permita adquirir conocimientos significativos y competencias laborales necesarias para mantenerse insertos en la vida económica y social.

El tamaño del problema adquiere su verdadera dimensión cuando se detecta que no se circunscribe a atender a los viejos de hoy, sino también a los viejos del mañana; a los jóvenes que hoy son parte del llamado «bono demográfico» y que con el paso de los años se convertirán en esos adultos mayores, en un escenario en el que, no es exagerado anticiparlo, el pronóstico no es positivo si no se diseña ya una política pública que lo atienda.

En Tabasco resulta urgente implementar una política pública que atienda de manera integral los retos que derivan del envejecimiento de la población. Por ello, como señala Mauricio Merino, es necesario diseñar una política pública capaz de solucionar el problema atacando las causas y no solo sus efectos; se trata de que los adultos mayores de hoy, y los de mañana, gocen de una vida digna.

En países como el nuestro no es posible una simple «tropicalización» de esas buenas prácticas; debemos tener en cuenta que una de las causas principales de la situación precaria que hoy vive la mayoría de los adultos mayores en México, y que, de no actuar ahora será el futuro al que condenaremos a los jóvenes de hoy, es la concentración de la riqueza en pocas manos y la renuncia del Estado neoliberal a garantizar el bienestar de la población al haber acotado su tamaño y, además, por transferir a entidades privadas muchas de las responsabilidades que antes asumía mediante políticas públicas y acciones de gobierno.

El investigador español José Luis del Val Román manifiesta que hemos entrado de lleno a la cuarta ola de la revolución industrial y con ella, arribado a la era del conocimiento, de la digitalización y de la robotización que está provocando la acelerada desaparición de empleos y profesiones. La innovación tecnológica se da a una velocidad tan vertiginosa que como un torbellino arroja con enorme fuerza centrífuga a aquellas naciones que, para variar, no alcanzamos boleto en el tren de la nueva ola de la modernidad. En este escenario, ya lo estamos sintiendo, nuestros jóvenes estarán condenados a vivir un negro futuro, al margen de la seguridad social, del aprendizaje significativo y de un mundo feliz que les permita aspirar a vivir con la dignidad y plenitud que mandata el artículo primero de nuestra Carta Magna (*Apud* Del Val, 2016.)

Mi propósito es proponer una estrategia enfocada hacia una política pública orientada a atender la problemática derivada del envejecimiento de la población, basada en un programa de educación permanente y a lo largo de la vida, cuyo responsable será el Instituto para la Educación Permanente de los Adultos de Tabasco, con una cobertura desde los 14 años y hasta el fin de la vida. Un programa transversal que se enfoque en la atención al cuidado de la salud, alimentación, ocio productivo, educación para toda la vida y cultura, como parte de una estrategia orientada a lograr un desarrollo integral de las personas adultas; una política pública que, además, fomente una mayor participación de los adultos mayores en la vida democrática de la entidad.

Sostenemos que Tabasco no cuenta con una política pública integral que promueva y garantice un nivel de bienestar óptimo de las personas a partir de los 18 años en adelante. Este problema queda en evidencia con las cifras que nos muestran la situación de marginación y la precariedad en la que vive la mayoría de las personas de 60 años o más, y la situación de incertidumbre que es la condición en la que transitan muchos jóvenes mayores de 18 años que, de no cambiar las cosas, estarán condenados a una vejez ayuna de los satisfactores mínimos necesarios para tener una vida digna.

Es cierto que se cuenta con un marco jurídico que protege al anciano, pero las medidas cautelares y las sanciones que se establecen como castigo al maltrato y al abandono no hacen sino acrecentar el problema y fortalecer esa situación de abandono, no solo por sus familias (cada día más incapaces de atender a los adultos mayores), sino por el Estado mismo, satisfecho únicamente con adoptar medidas de corte asistencialista que no van al fondo del problema.

Por otra parte, si bien los jóvenes cuentan hoy con la garantía de una educación de 15 años, la realidad es que solo una parte de los estudiantes que logran terminar sus estudios de nivel medio superior pueden acceder a la educación superior (42 % según datos de la Secretaría de Educación Pública), y de aquellos que lo logran, un porcentaje muy alto abandona la escuela por diversas causas (14.5 % según datos de la Secretaría de Educación Pública), entre ellas la más frecuente, la económica.

Los jóvenes, si no se convirtieron en parte de la estadística de abandono pasan a formar parte de la masa crítica con nivel profesional que no encuentra trabajo y se suman a aquellos famosos «ninis», que ni estudian ni trabajan. Desgarrador panorama que no se va a revertir por sí solo. No habrá una «mano invisible» que ponga en orden al mercado. El sistema capitalista en su etapa más cruel, la monopolista y de Estado, no tiene entre sus prioridades la generación de empleos, aunque el discurso así lo quiera hacer creer cuando invita a promover una educación basada en competencias, sí, competencias laborales, pero no competencias para la vida y a lo largo de esta.

Carlos Salazar Vargas, en su libro *Las Políticas Públicas*, establece que una política pública «está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera sustancia de una política pública» (Salazar Vargas, 2012: 29). Señala también que una política pública tiene un público (o públicos) que pueden llamarse individuos, grupos u organizaciones, cuya situación está afectada por esa política pública. Precisa el autor que es primordial que una política pública tenga metas precisas y objetivos claros sustentados en normas y valores.

Como podemos observar, Salazar Vargas coincide con Mauricio Merino al señalar que una política pública debe estar basada en tres principios fundamentales:

- a) Predicción. No es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro deseable y posible como referencia (planeación prospectiva).
- b) Decisión. Formular política, lo que implica decidir entre una y otra política.
- c) Acción. La diferencia entre el discurso y las políticas públicas. Si no hay acción estamos únicamente frente a un discurso.

La reforma del Estado mexicano y la educación de los adultos mayores

El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (1992) menciona los rezagos en materia de educación de los adultos, referido específicamente al compromiso del Estado mexicano de revertir el analfabetismo y garantizar el acceso a los mayores de 14 años a la educación básica. Esa tarea había sido asignada al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), creado mediante decreto presidencial expedido el 28 de agosto de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 1981). Dicho decreto establecía que el objetivo del INEA, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, era: «promover, organizar e impartir educación para adultos».

Para fortalecer la educación de los adultos mayores, el 20 de febrero de 2002, el entonces presidente, Vicente Fox Quezada expidió un decreto (DOF. 22/02/2002), mediante el cual se creó la comisión intersecretarial de carácter permanente denominada Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, con el propósito de operar como un órgano colegiado de asesoría, apoyo técnico y de coordinación para articular las acciones que garanticen educación para la vida y el trabajo, con la finalidad de:

Coordinar, promover, e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de jóvenes y adultos,

con el objetivo de conformar un sistema nacional solidario que consolide y fortalezca la unidad de la función social educativa en todo el país y facilite a estos mexicanos el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de la vida (SEP-SNTE, 2002: 67).

En dicho acuerdo se establece que el Consejo será presidido por el director general del INEA. Como se infiere de la lectura, este consejo será el responsable de impulsar las acciones orientadas a garantizar, para los jóvenes y los adultos, educación permanente y a lo largo de la vida, asignando esta tarea, de manera coordinada, al propio Consejo y al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, cuyo director general fungirá como presidente.

Con la finalidad de definir claramente las funciones operativas de este Consejo, la Secretaría de Educación Pública emitió el acuerdo secretarial 363, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2005, mediante el cual se establece el «Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo», cuya finalidad es «ofrecer a las personas jóvenes y adultas, de 15 años o más, opciones educativas vinculadas con sus necesidades e intereses, orientadas a desarrollar sus competencias para desenvolverse en mejores condiciones en su vida personal, familiar, laboral y social». «En este Modelo se determinó, asimismo, atender a niños y jóvenes de 10 a 14 años que no hayan iniciado o concluido su educación básica y que se encuentren fuera del sistema regular, tarea en la que ha coadyuvado el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos».

Lo anterior en atención a lo que estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su Eje 3. Igualdad de Oportunidades, objetivo 10:

Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas, prevé en su Estrategia 10.3: Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a los jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo, que se dará un impulso renovando los programas de alfabetización, así como la educación básica para jóvenes y adultos fuera de edad escolar a través de los sistemas escolarizados

y no escolarizados, y se estimulará una más amplia participación social en las tareas de combate al rezago educativo.

El 23 de agosto de 2012 se publica en el DOF el decreto presidencial mediante el cual se reforma el Decreto de Creación del Instituto Nacional de Educación de los Adultos del 31 de agosto de 1981.

Esta reforma es congruente con lo que mandata el artículo 32 de la Ley General de Educación que precisa que la federación, los estados, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los municipios: «Tomarán medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos».

Esta misma ley, en su artículo 43, dispone que: «La educación para los adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria; y que se presta a través de servicios de alfabetización, de educación primaria y secundaria, así como de formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población».

Cabe mencionar que, derivado de la reforma al artículo 3ro. constitucional realizada en 2012, se suma a la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, la de ofrecer de manera gratuita la educación preescolar y la media superior. En el caso de esta última, se señala que la universalidad de dicha obligatoriedad deberá atenderse a más tardar en el inicio del ciclo escolar 2021-2022. Como se podrá inferir, esta reforma constitucional traerá consigo un incremento exponencial del rezago educativo ya que se incluirá a todos aquellos adultos que no han realizado estudios de nivel medio superior.

Por lo anterior, es necesaria una nueva reforma al decreto de creación del INEA, (en el caso específico de Tabasco al decreto de creación del Instituto para la Educación de los Adultos de Tabasco), con la finalidad de incorporar a los adultos mayores de 18 años que no hayan realizado o concluido la educación media superior. Asimismo se deberán implementar estrategias tendientes a atender a este grupo poblacional ya que, a partir de 2022, como ya señalé, se incorporarán

a la lista de rezago hombres y mujeres que no hayan cubierto este nivel educativo. No es difícil anticipar que el mayor rezago se dará en mujeres, lo que ampliará más la brecha en la inequidad de género. Por ello, se justifica la propuesta que sustenta esta tesis de transformar a los institutos nacional y estatales, responsables de la educación de las personas mayores de 15 años, para que impartan educación permanente, esto es, a lo largo de la vida.

Volviendo a la reforma al decreto de creación del INEA, que entró en vigor el 24 de agosto de 2012, esta tuvo como objetivo central actualizar su estructura, organización y funcionamiento, para hacerla congruente con el marco jurídico vigente en ese momento y, además, que fuera pertinente «con las condiciones que exige el desarrollo de la educación para los adultos en nuestro país» (DOF, 2012).

El decreto define en su artículo 3ro. diversas funciones para que el INEA pueda cumplir con la responsabilidad de «promover y realizar acciones para organizar o impartir educación para adultos». Entre estas funciones, destaco las que tienen que ver con el propósito de mi investigación.

- Diseñar y proponer a la autoridad educativa federal, con base en los planes y programas que determine esta, los modelos en materia de educación para los adultos y sus actualizaciones, acordes con la cultura y los avances científicos y tecnológicos en materia de enseñanza-aprendizaje.
- Proponer a la Secretaría de Educación Pública (SEP) las políticas y programas en materia de educación para adultos, así como la metodología de normas de inscripción, acreditación y certificación.
- Promover la realización de estudios, proyectos de investigación, nuevos modelos y métodos pedagógicos, así como estrategias específicas para elevar la calidad y eficiencia de los programas y procesos destinados a la educación de los adultos.
- Acreditar los conocimientos de educación para adultos en los niveles de estudio que promueve e imparta, así

como expedir los certificados y certificaciones correspondientes.

- Coadyuvar con el Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo, en el establecimiento e instrumentación de sistemas y estructuras curriculares flexibles de inscripción, acreditación, certificación, equivalencia y revalidación de estudios y competencia laboral, procurando lograr la mayor vinculación con el sector productivo y el sector laboral del país.
- Coordinarse con los institutos estatales de educación para adultos e instruir a las delegaciones del propio instituto, para que implementen políticas que incrementen el número de espacios educativos, de personas que participen a través de la solidaridad social y de especialistas en educación para adultos; que fomenten el diseño de nuevas estrategias educativas, así como para la aplicación de acciones de formación y actualización de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Difundir la cultura de los sistemas abiertos, flexibles y a distancia, como medios propios para incrementar las oportunidades de educación, formación continua y su vinculación con las actividades productivas.
- Evaluar permanentemente la pertinencia, calidad, eficiencia y el impacto de sus programas y modelos educativos; y
- Elaborar, a propuesta del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, el material didáctico de educación para la vida y el trabajo.

El 22 de febrero de 2002 se publica en el DOF el Acuerdo de la Secretaría de Educación Pública que crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, cuyo objetivo será, atendiendo las opiniones de los expertos nacionales e internacionales, ubicar a la educación para la vida y el trabajo «como el factor fundamental del desarrollo económico, social, equitativo, sustentable, democrático y justo» (DOF, 2002).

Para lograr ese cometido, en el acuerdo se precisa que era prioritario revertir la dispersión que en ese momento existía entre las instituciones responsables de esas tareas. En razón de lo anterior se propone crear, al interior de la Administración Pública Federal, «una comisión intersecretarial que las coordine, incorporando además en esta tarea los esfuerzos realizados por el sector privado, respetando los ámbitos de competencia de cada uno».

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que el referido Consejo Nacional impulsará, coordinará y articulará los instrumentos e instituciones que atienden la educación y la capacitación de los adultos, con el objetivo de:

Conformar un sistema nacional que ofrezca opciones para la educación durante toda la vida y para la capacitación, con base en el apoyo de las tecnologías modernas de información, aprendizaje y comunicación, asimismo, que cuente con los instrumentos idóneos para facilitar a todos los mexicanos y mexicanas, el tránsito entre los mundos del trabajo y la educación formal, todo esto con la finalidad de reconocer oficialmente los conocimientos y habilidades y destrezas adquiridas durante toda la vida (DOF, 2001).

El acuerdo que crea esta comisión intersecretarial, que será denominado Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, establece que este será «de carácter permanente»; que funcionará como «un órgano colegiado de asesoría, apoyo técnico y de coordinación para articular las acciones que garanticen educación para la vida y el trabajo». Se precisa, además, que dicho Consejo «tendrá por objeto coordinar, promover, vincular e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de jóvenes y adultos, con la finalidad de conformar un sistema nacional solidario que consolide y fortalezca la unidad de la función social educativa en todo el país y facilite a estos mexicanos el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de toda la vida» (DOF, 2002).

Para el cumplimiento de estos objetivos, el acuerdo señala que se permitirá que los jóvenes y los adultos mejoren sus condiciones de acceso al mercado laboral y su desempeño en el trabajo. El

modelo de educación para la vida y el trabajo hará más flexible y fluido el tránsito entre los niveles y modalidades de educación y capacitación, para incorporarse al sector productivo nacional, lo que hará posible que tanto jóvenes como adultos puedan participar, con éxito, en actividades productivas «y gozar de niveles más altos de calidad de vida» (PEF, 2007: 89).

Otra de las funciones que asigna el decreto al Consejo es la de promover la difusión y la extensión de la cultura de los sistemas abiertos, flexibles y a distancia, «como medios sugestivos para incrementar las oportunidades de formación continua y su vinculación con las actividades productivas». De igual manera, se le asigna la tarea de: «Impulsar coordinadamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, la instrumentación de sistemas y estructuras curriculares flexibles de acreditación, certificación, equivalencias y revalidación de estudios y de competencias laborales, para lograr la mayor vinculación entre el sector productivo y el sector laboral»; asimismo, «proponer al interior de la Administración Pública Federal la práctica de políticas sociales y económicas que permita a los adultos actualizar sus habilidades y capacidades para participar con éxito en actividades productivas del país».

Modelo de educación para la vida y el trabajo

Los acuerdos arriba descritos evidencian las acciones que el gobierno federal implementó para el cambio de paradigma en lo que a la educación de jóvenes y adultos se refiere; especialmente en lo relativo a la alfabetización y combate al rezago educativo, tareas asignadas desde su creación al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, que con estas modificaciones asume la responsabilidad de impulsar un modelo orientado a la educación para la vida y el trabajo.

El propósito de este modelo es que las personas jóvenes y adultas:

- Tengan acceso a una educación significativa que responda a sus necesidades e intereses.
- Integren las competencias básicas (conocimientos, habilidades y actitudes) para mejorar su desenvolvimiento y desempeño en los diferentes ámbitos de su vida.
- Fortalezcan actitudes y valores para mejorar el desarrollo personal, familiar y social.
- Cuenten con los elementos para continuar aprendiendo a lo largo de su vida.

El modelo se basa en un esquema transversal que abarca un eje fundamental: Necesidades básicas de aprendizaje.

1. Herramientas esenciales para el aprendizaje:
 - a. Lectura y escritura
 - b. Cálculo
 - c. Expresión oral
 - d. Comprensión del entorno
2. Contenidos básicos que permiten:
 - a. Desarrollar capacidades
 - b. Vivir y trabajar con dignidad
 - c. Tomar decisiones fundamentales
 - d. Continuar aprendiendo
3. Competencias generales:
 - a. Comunicación
 - b. Solución de problemas
 - c. Razonamiento
 - d. Participación
4. Intenciones educativas:
 - a. Género y derechos humanos
 - b. Actitudes y valores
 - c. Desarrollo humano
 - d. Identidad y diversidad
 - e. Interculturalidad
 - f. Visión de futuro

Este eje delinea los cuatro componentes básicos que nos permiten aprender cómo solucionar problemas inmediatos y a lo largo de nuestra vida.

Educación para todos: Educación para la vida y el trabajo

El modelo para la Educación para la Vida y el Trabajo parte de las premisas establecidas en el Foro Mundial de Educación, realizado en el año 2000 en Dakar, capital de Senegal, en el cual participaron diversas naciones, entre ellas México, y llegaron a los siguientes compromisos:

- Continuar con la reducción masiva del analfabetismo y promover el aprendizaje tecnológico y las capacidades para desenvolverse en la vida diaria.
- Facilitar el acceso a la educación básica en zonas remotas e inaccesibles.
- Expandir los servicios de educación y desarrollo de la primera infancia.
- Mejorar la calidad y el rendimiento del aprendizaje en la educación.
- Ocuparse de las desigualdades existentes en la educación, en particular, con relación a la educación de las niñas y las mujeres.

La educación, está claro, no es el único camino para lograr cambios en la sociedad, pero sí puede ser el principal motor para lograr los cambios que esta exige. La formación del tipo de hombre y mujer que

se busca en la actualidad es una de sus principales responsabilidades, de ahí que resulte una tarea prioritaria que nos enfoquemos en el reto, derivado del envejecimiento poblacional, de construir un modelo educativo que vincule la vida del trabajo con la vida escolar, para que «la primera interiorice principios científicos a la actividad laboral, haciendo de ella un acto cotidiano» (Barral, 2012: 73).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que para que la formación para la vida y el trabajo, ubicada como el eje central de la educación permanente y a lo largo de la vida, tenga los resultados deseados es imprescindible promover reformas a los sistemas educativos y de capacitación profesional, con la finalidad de alentar la transición escuela-empleo, esto es, integrar la educación con el aprendizaje en el lugar de trabajo.

El nuevo modelo educativo que impulsa la SEP, derivado de la reforma educativa de 2013, que trajo consigo la modificación de los planes y programas de estudio para el nivel medio superior, puso énfasis en la llamada «educación dual», orientada a los educandos de los niveles medio superior y superior. La ONU en su «Objetivos del Desarrollo del Milenio» (2000), ha insistido en la necesidad de que los países emergentes exploren la conveniencia de impulsar la creación de empresas-escuela que permitan a los jóvenes incorporarse al ambiente laboral mientras aprenden un oficio o profesión.

En lo que respecta a los adultos mayores, el modelo de educación a lo largo de la vida y para el trabajo tiene como objetivo central dotarlos de herramientas capaces de mantener sus espacios laborales y, en muchos casos, reinsertarse en el sector laboral a partir del aprendizaje y de la actualización de competencias laborales, con el necesario refuerzo de las competencias genéricas.

En 2012 la Unión Europea, en razón del marcado proceso de envejecimiento de la población en algunos de sus países miembros, diseñó estrategias orientadas a atender el tema de la educación para la vida y el trabajo destinadas a:

- Reforzar la contribución del aprendizaje permanente a la cohesión social, la ciudadanía activa, el diálogo intercultural, la igualdad de género y la realización personal.

- Fomentar la creatividad, la competitividad, la empleabilidad y el aumento del espíritu empresarial.
- Contribuir a una mayor participación en el aprendizaje permanente de personas de todas las edades, incluso aquellas con necesidades especiales o procedentes de grupos desfavorecidos, independientemente de su origen socioeconómico.
- Impulsar y reforzar el papel del aprendizaje permanente en la identidad nacional; basado en el conocimiento y respeto de los derechos humanos y la democracia, así como la tolerancia y el respeto de los pueblos y las culturas.

Todas estas propuestas son aplicables a nuestros contextos nacional y estatal. La educación permanente y a lo largo de la vida significa una valiosa oportunidad para fomentar la cohesión nacional y social en un contexto de desigualdad derivado del modelo de desarrollo desigual y combinado que ha imperado en los contextos educativos nacional y estatal. Tema que abordaremos más adelante.

Además, la educación para la vida y el trabajo representa una oportunidad para que las instituciones de educación superior, con financiamiento público o privado, accedan a un nicho de mercado muy interesante. Para ello, es imprescindible diseñar estrategias educativas que hagan posible la construcción de una oferta pertinente, flexible, dinámica y, por supuesto, de calidad.

Esta oferta debe llegar acompañada de un tipo de educación que aliente la certificación permanente de todas las profesiones y oficios (competencias laborales), con el objetivo de garantizar la pertinencia, la relevancia y la actualidad de los conocimientos y habilidades que se transmiten, sin dejar de lado el impulso de estrategias que coadyuven a ampliar las opciones de inserción y permanencia de los adultos mayores en el mercado laboral.

La educación a lo largo de toda la vida como política pública

Análisis interpretativo

Derivado de lo anterior, la mayoría de los autores señalan que «el nivel educativo en México se refleja en los bajos índices de productividad y redundante en la disminución de oportunidades para obtener un trabajo digno de un gran porcentaje de la población». En razón de ello, se señala que es necesario «incorporar nuevos conocimientos y competencias que permitan destacar en una economía cuyo reto principal es la constante innovación; es decir, la actualización permanente del conocimiento de las personas, vista como un nuevo esquema educativo durante toda la vida, se vuelve cada vez más imprescindible».

El tema de la educación a lo largo de la vida se inserta en las estrategias del modelo educativo orientado a los adultos mayores. Se menciona en este trabajo que el término «educación de adultos» originalmente había sido asociado a los programas de alfabetización. Fue en 1976 cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco de la XIX Conferencia General celebrada en Nairobi, Kenia, amplió el concepto y lo definió como:

[...] los procesos organizados de educación sean cual sea su contenido el nivel o el método, sean formales o informales, ya sea que prolonguen o replacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gra-

cias a las cuales las personas consideradas como adultos mayores por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o le dan una nueva orientación y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente (UNESCO, 1976).

A partir del año 2010 se amplía la visión de la propia UNESCO acerca de la educación para la vida y el trabajo al considerarla como «un factor indispensable para el logro de la equidad y la inclusión, para mitigar la pobreza y para construir sociedades equitativas, tolerantes, sostenibles y basadas en el conocimiento» (UNESCO, 2010).

Derivado de lo anterior podemos afirmar que, si bien es cierto que el concepto «educación permanente» tuvo su génesis en el contexto de la educación orientada a los adultos mayores con la intención de dejar muy claramente establecido que debe ser a lo largo de toda la vida de una persona, esta denominación ha ampliado sus horizontes, de tal manera que ha sido la propia UNESCO la que ha precisado que al ser humano se le debe educar permanentemente y a lo largo de toda su vida; esto es, la educación permanente ha dejado de ser un elemento asociado a los adultos mayores para convertirse en una propuesta de alcance universal.

Asimismo, encontramos que este organismo aporta su definición hacia la educación permanente como un proceso educativo que no se limita a un rango temporal y a un lugar en específico, lo que es, sin duda, un auténtico cambio de paradigma para el sistema educativo.

Al ser visto desde esta nueva premisa, en el término educación permanente caben también la educación preescolar, básica, media superior, la educación superior, la educación para el trabajo y, por supuesto, la educación de los adultos que ahora debe tener una visión más amplia, transversal e integral bajo la estrategia que se ha denominado «educación a lo largo de toda la vida» (UNESCO, 2010).

También se pudo detectar el énfasis que pone la UNESCO en la necesidad de entender que la universalidad de la educación (educación para todos), no se debe enfocar exclusivamente en aspectos de tipo geográfico, debe comprender a los adultos mayores en general ubicados tanto en las zonas urbanas como en las rurales, especialmente en las regiones marginadas donde la precariedad económica, educativa y social es la nota común, que evidencia la desigualdad con claros signos de injusticia social.

Análisis crítico

La educación, está claro, no es el único camino para lograr cambios en la sociedad, pero sí puede ser el principal motor para lograr los cambios que esta exige, por lo que actualmente en México el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) debe instrumentar estrategias enfocadas a su transformación, pasar de ser una institución enfocada hacia la atención del rezago escolar y de la alfabetización a ser un Instituto para la Educación Permanente de los Adultos de Tabasco, en el cual con un enfoque hacia el futuro en Tabasco con relación a su población en proceso de envejecimiento se enfatice a los centros integradores como núcleo de operación de los centros de educación permanente.

Lo que se puede detectar es que por la forma en la que está organizado el Sistema Educativo Nacional, este clasifica a los sujetos en dos grandes grupos: el primero lo conforman los que actualmente están estudiando en algún plantel y que además han cursado su educación básica en la edad normativa hasta los 14 años. En el segundo grupo están los que han cumplido 15 años o más pero que nunca asistieron a una escuela, los que no han terminado sus estudios de educación básica en las edades normativas, por lo que si desean continuar aprendiendo deben hacerlo en un subsistema no escolarizado y de menor calidad.

El actual concepto de «rezago educativo» se instituyó a partir de 1993, cuando se establece en México la obligatoriedad de la secundaria para toda la población como parte de la educación básica. El término mismo de «rezago» tiene una cierta connotación despectiva y si quieren continuar estudiando ahora tendrán que conformarse

con una educación que tiene menos recursos, donde no siempre hay recintos educativos con infraestructura adecuada y que tampoco cuenta con docentes profesionalmente competentes, es decir, un tipo de educación remedial o compensatoria.

Ante la complejidad del fenómeno del rezago educativo en México, se promulgó la Ley Nacional de Educación de Adultos, que data de 1975. En este ordenamiento se establece que: «[...] la educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria» (DOF, 31/12/1975). La educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población.

Al cumplir 30 años el INEA (1981) hace un balance en el que destaca que en ese lapso ha logrado que más de 20 millones de mexicanos mayores de 15 años concluyan su educación básica (660 mil como promedio anual). Si bien en términos porcentuales el rezago ha disminuido desde la creación del INEA de 66 a 40 % en 2010, en términos del número de personas ha crecido de 25 millones a casi 32.

Aunque la labor del INEA ha tenido facetas destacadas y por ello ha recibido reconocimientos internacionales, en materia de cobertura de la población el rezago educativo persiste en niveles inaceptables. Incluso, en los últimos años su eficiencia terminal se ha visto disminuida y ha llegado en algunos años a lograr solamente una tercera parte o 50 % de eficiencia que el año de referencia.

El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) realizó una evaluación de carácter técnico titulada «Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones externas 2007» en la que examina diversos rubros del desempeño del instituto. A continuación, se resumen algunos de sus resultados.

- La normatividad y los mecanismos para garantizar el compromiso de las entidades federativas con la educación de los adultos resultan insuficientes, lo que se tra-

duce en diferentes alcances de las responsabilidades de las instancias operativas estatales.

- No existe un sistema para dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones ni para comunicarlas a los funcionarios de las entidades federativas.
- Si bien existe vinculación y contactos con otras instituciones y programas gubernamentales, estos no han sido cabalmente aprovechados para mejorar la cobertura del programa.
- No existen procedimientos estandarizados para la promoción de los servicios del INEA y para la atracción de sus solicitantes.
- Los datos recabados por el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación son limitados para caracterizar el perfil socioeconómico de sus beneficiarios.
- El programa no ha profundizado en la focalización de su población objetivo, por lo que esta no se diferencia suficientemente de su población potencial.
- La atención de los beneficiarios se realiza por personal que, en general, carece de un perfil adecuado para aplicar el Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVYT).
- Existe una escasa permanencia laboral de los asesores, lo que limita su conocimiento del MEVYT, así como los beneficios de su capacitación.
- No se cuenta con una evaluación a profundidad del impacto del MEVYT en la formación de competencias para la vida y el trabajo, ni de sus efectos sobre el bienestar de los educandos.

Por último, señalo que el INEA como institución pública, no escapa a las contradicciones que supone el funcionamiento de una institución de Estado que debe cumplir una función que, de antemano, rebasa sus posibilidades; sin embargo, debe justificar su gestión y acción ante una tarea difícil, compleja, pero no imposible. Para avanzar consistentemente en la misión encomendada, habría que empezar por aceptar evaluaciones externas y, desde luego, ejercer la autocrítica.

En razón de lo anterior, es pertinente replantear el papel de las instituciones educativas frente a los retos que impone la implementación del modelo de educación para la vida y el trabajo que es, sin duda, una ruta que favorecerá el desarrollo del individuo y de la sociedad, especialmente ahora que hemos entrado de lleno a la cuarta ola de la revolución industrial (Revolución 4.0), que impulsa los procesos digitales y la robotización, lo que conlleva que un buen número de las profesiones tradicionales pueden desaparecer. Esta nueva ruta, vale insistir, implica la desaparición paulatina de un elemento vinculado históricamente al proceso educativo: la edad escolar.

La teoría del ciclo vital y la educación a lo largo de toda la vida

La relación entre educación y beneficios personales, sociales y económicos ha sido ampliamente tratada en el discurso político-educativo contemporáneo, y se ha convertido en un ideal educativo, en particular en la formación de personas adultas. Es así que, como ideal, se vuelve objeto de una atención especial de las agendas internacionales y promueve la proliferación de ofertas educativas para favorecer la construcción de nuevas prácticas formadoras y transformadoras de estos grupos.

De este modo, la concepción educativa, ahora asociada a procesos continuos y sistemáticos de formación y aprendizaje, dentro del discurso de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo de Europa, en opinión del doctor en filosofía José Beltrán Llavador, «además incluye entre sus beneficios los de carácter económico y privado, así como también aquellos que provocan efectos sociales no monetarios y colectivos» (Beltrán, 2014: 115)

Atendiendo a estos amplios beneficios, empezaron a surgir hacia finales de 1990 propuestas políticas y educativas para personas adultas denominadas de «segunda oportunidad», defendidas como un proceso que se inicia desde la alfabetización hasta la educación superior (UNESCO, 2010a), como intento para ampliar las oportuni-

des de grupos necesitados de nuevas oportunidades económicas, sociales y culturales. A partir de aquí, no tardaron en aparecer iniciativas educativas dirigidas a la población adulta, y proclamadas como mecanismos para su emancipación económica y social en «contextos de riesgo».

Mi propuesta de investigación se centró, desde un principio, en la implementación de una estrategia jurídico administrativa que permitiera al Instituto de Educación para Adultos de Tabasco (IEAT) convertirse en un Instituto de Educación Permanente de los Adultos de Tabasco (IEPAT), con la finalidad de que, desde esta nueva esfera de responsabilidades se convierta en la institución responsable de promover en Tabasco la educación a lo largo de toda la vida; tarea que, si bien es cierto ya se le asigna en su decreto de creación, en la práctica ha quedado como un enunciado pero no ha aterrizado en los hechos ni contribuido a una educación de los adultos mayores en Tabasco acorde a los acuerdos internacionales con los que México está comprometido.

Por ello, la propuesta está orientada a ampliar el marco de acción de este organismo público descentralizado, sin dejar de lado la importante tarea alfabetizadora, ya que aún hay un número importante de mexicanos y mexicanas que no saben leer y escribir, sumados a los que por diferentes razones no han podido terminar su primaria, secundaria y que, ahora, derivado de la reforma constitucional del 2012, tendrán acceso universal y obligatorio a la educación media superior; es decir, la reforma al artículo 3ro. constitucional que hace obligatoria la educación media superior y compromete la cobertura universal para el ciclo escolar 2021-2022.

La investigación realizada sobre las experiencias internacionales relacionadas con el modelo pedagógico para la educación permanente de los adultos mayores permite señalar que «la educación permanente y a lo largo de toda la vida» es la pieza clave para enfrentar los retos derivados del envejecimiento poblacional, el cual conlleva enormes desafíos, que, además de requerir de un replanteamiento de las estrategias de atención, debe alejarse de las corrientes asistencialistas que han tenido preponderancia a la hora de enfrentar los retos que implica el envejecimiento de la población en México y en Tabasco.

No se puede negar que en Tabasco ha habido avances importantes en materia de combate al rezago educativo, tarea a cargo de la Secretaría de Educación del Estado (SETAB). Con la coordinación puntual con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), rector de las políticas en la materia a nivel federal, el Instituto de Educación para Adultos de Tabasco contribuyó a reducir a 6.5 el índice de analfabetismo, que en el año 2000 era de 9.3 % (INEGI, 2000).

Asimismo, se ha reducido el número de adultos mayores sin educación primaria y secundaria. Derivado de la firma de un convenio con la SETAB, el IEAT oferta, también, educación a nivel bachillerato en la modalidad abierta, lo que ayudará a que en el 2021-2022, cuando la universalidad sea obligatoria, el rezago educativo sea menor que lo que se tendría de no implementar este tipo de estrategias.

La transformación del IEAT en un instituto de educación permanente y a lo largo de toda la vida, como se propone, contribuirá a reducir el rezago educativo y a dar un seguimiento más puntual al proceso de enseñanza-aprendizaje de las personas de 14 o más años, con especial énfasis en los adultos mayores en situación de rezago educativo, pero aplicando un modelo educativo que al tiempo que ofrezca la educación media superior permita acceder al aprendizaje o actualización de competencias para la vida y el trabajo.

¿Educación o aprendizaje a lo largo de toda la vida?

Los documentos publicados por la UNESCO acerca de la educación a lo largo de toda la vida han transitado del término «educación» al término «aprendizaje», lo que ha derivado en una controversia que considero necesario atender, ya que investigadores del propio organismo subsidiario de la ONU, como Carlos Salazar Vargas, señalan de manera contundente que ambos términos no pueden ser considerados como sinónimos. (*Apud* Salazar Vargas, 2017).

Salazar Vargas, responsable principal de proyectos de la Sección de Asociaciones de Colaboración, Cooperación e Investigación de la propia UNESCO, publicó en 2017 el ensayo «El aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social», en el cual señala que una «noción convergente de aprendizaje a lo largo de toda la vida, es el paso que se da de la educación al aprendizaje está en el discurso educativo» (Salazar Vargas, 2017: 5), resaltando que «este cambio reconoce el aprendizaje como connatural a la existencia humana».

En su ensayo apunta que algunos autores consideran el aprendizaje como «un proceso a lo largo de la vida que va más allá de los sistemas educativos [de las aulas]», en el que se pone a la persona que aprende, sus necesidades y aspiraciones, en el centro del proceso en el que, enfatiza, resulta prioritario «que los individuos asuman la responsabilidad de su propio aprendizaje a lo largo de toda la vida» (Salazar Vargas, 2017: 5).

La dicotomía que establece Salazar Vargas resulta relevante, ya que revela un propósito ideológico que deriva de la ruptura del

modelo socialdemócrata, para hacer suyos los principios básicos del neoliberalismo, para el cual el aprendizaje es un concepto que tiene que ver con un axioma individualizante, contrario a lo que significa educar, cuya connotación va más allá, a lo colectivo; siguiendo con el mismo autor, nos indica: «Algunos autores y organizaciones intergubernamentales justifican la transición de la educación al aprendizaje como un cambio para centrarse en los resultados de la educación, así como en las personas que estudian en vez de en los docentes o los proveedores de educación» (Salazar Vargas, 2017: 5).

En opinión de los investigadores Fazal Rizvi y Bob Lingard, «este cambio de términos en las políticas educativas puede tener una connotación de tipo político» (Rizvi y Lingard, 2013: 279). Evidencia, desde la óptica neoliberal, la intención de trasladar o transferir la responsabilidad del Estado (como garante del derecho a la educación) al mercado, a los oferentes de cursos orientados a brindar aprendizaje a los individuos que les permitan hacerse de las competencias demandadas por el mercado laboral. El «aprendizaje», entonces, es visto como un transmisor de competencia al individuo que se convierte en responsable de su propio aprendizaje, relevando al Estado de esa función. Una visión neoliberal que es necesario revertir.

Para ser más precisos, el concepto «aprendizaje» otorga al mercado (educación guiada por la demanda, frente a la educación guiada por la oferta), en tanto que al individuo se le deja «la carga» (Biesta, 2017) del deber aprender y, además, hacerlo a lo largo de toda su vida, liberando totalmente al Estado de esa responsabilidad, lo que significa, es importante entenderlo, que el Estado elude entender a la educación como la herramienta transformadora de la sociedad.

Esta visión del aprendizaje, a mi juicio acomodaticia, propicia la formación de individuos-aprendices, acríticos, aislados, incapaces de modificar su entorno y acceder a una vida mejor no solo desde el punto de vista económico, sino psicosocial. La educación permanente, para serlo, debe recuperar su esencia como una estrategia educativa y no solo una vía para el aprendizaje *a doc* a las necesidades de la planta laboral pública o privada.

Por ello, existe la percepción, que considero justa, de que la educación pública, la que imparte el Estado, ha incumplido su fun-

ción como responsable primaria de educar a lo largo de toda la vida y que, frente a los grandes retos que derivan del envejecimiento de la población, esta chata visión solo alcanza para señalar a los individuos y al mercado como los responsables directos de hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esta visión se debe modificar y el Estado debe reasumir su papel de promotor de una educación realmente permanente y a lo largo de la vida, capaz de ser motor del cambio de las personas y de la sociedad toda.

De lo contrario, aceptar como válida la premisa que hoy impera en lo relativo al concepto educación-aprendizaje, sería tanto como renunciar al planteamiento original de la UNESCO (1976), de hacer de la educación a lo largo de toda la vida una política pública que considere al Estado como el responsable de su implementación e impulso.

Fortalecer el término «educación a lo largo de toda la vida», sin limitarlo al acto mecánico e individualista de la transmisión de aprendizajes, cancelaría el riesgo de que el proceso de enseñanza-aprendizaje se convierta en un acto mecanicista. Solo así, la educación a lo largo de toda la vida, orientada a los adultos mayores se consolidaría como una propuesta que realmente sea disruptiva, dejando de ser preponderantemente asistencialista, como ahora ocurre: «Enseñame a pescar, no me des el pescado».

Hacer de la educación a lo largo de toda la vida una política pública permitirá la transformación cualitativa de la sociedad, contribuyendo a que se abandone, de una vez y para siempre, la tentación de aplicar un método de enseñanza-aprendizaje incapaz de generar una visión transformadora, crítica, a favor de las mayorías nacionales. Se pretende un aprendizaje pertinente con el escenario laboral, sí, sin duda, pero sin que ello signifique renunciar al compromiso de formar individuos críticos, deliberativos y con un enorme compromiso solidario con el resto de la sociedad.

Se trata, como menciona doctor costarricense Jorge Vargas Cullell, de ir más allá de la concepción individualizadora del proceso de aprendizaje que pretende hacer a un lado los alcances y las responsabilidades inherentes al término «educación», que debe prevalecer como eje rector de la educación permanente que se propone

para ser implementado, como una política pública, por el nuevo Instituto de Educación Permanente de los Adultos de Tabasco, con lo que se podría cumplir con el propósito de organismos internacionales, como el Banco Mundial, que definen al aprendizaje a lo largo de toda la vida «*as an instrument allowing the individual and society that he belongs to: to adapt himself to the transformación of the current World with the speed that such changes ocurre*» (como un instrumento que permita, al individuo y a la sociedad de la que forma parte, adaptarse a las transformaciones del mundo actual con la velocidad con lo que esos cambios ocurren)² (Vargas Cullell, 2013: 7).

Queda claro que el simple propósito de proponer un modelo de aprendizaje de este tipo, en lugar de uno de educación a lo largo de toda la vida, nos impediría ir más allá del compromiso de simplemente capacitar, o de dotar de competencias laborales a los individuos con la intención de atender las necesidades del mercado. Con un modelo de educación a lo largo de la vida, el objetivo se amplía, ya que se busca que los individuos (los aprendices), se adapten de manera constante a nuevas condiciones de vida, nuevas tecnologías y nuevas exigencias laborales que le permitan estar a tiempo en un mundo sujeto a cambios muy acelerados.

Así las cosas, el aprendizaje a lo largo de toda la vida tiene que ver con un criterio de adaptabilidad, debe ver más allá del mercado laboral. Esa adaptabilidad «*And the resilience consequent that carries the learning proceses, cannot start from a short vision, in a short term, it must go beyond adaptation to changes in technology, economy and the labour market*» (y la consecuente resiliencia que conllevan los procesos de aprendizaje, no pueden partir de una visión acotada, de corto plazo, debe ir más allá de la adaptación a los cambios en las tecnologías, la economía y el propio mercado laboral)³ (Vargas Cullell, 2013).

De lo anterior se desprende que el proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida debe aportar al educando, no visto como un simple aprendiz, las herramientas que le permitan analizar de manera crítica las causas y las consecuencias de los cambios que se dan

² Traducción hecha por el autor.

³ Ídem

en su entorno y fuera de este. Conocimientos holísticos que le permitan anticipar las repercusiones que dichos cambios producirán en su entorno y en la sociedad toda. Aprendizaje que se traduzca en un proceso cognitivo capaz de generar una masa crítica que haga del individuo actor y autor de su propio cambio como lo recomienda el modelo propuesto por la UNESCO en el *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. (UNESCO, 2010a)

¿Cuál es la razón principal que aducen algunos afines al modelo de aprendizaje a lo largo de toda la vida? el doctor, conferencista y consultor internacional en políticas públicas, Carlos Salazar Vargas considera:

[...] este cambio se funda más en factores políticos que pedagógicos, por lo que los resultados que se han dado tienen consecuencias más de carácter político que pedagógico. ¿Finalmente, cuál es el propósito de este cambio de términos? Si bien es cierto que se busca centrarse en los resultados de la educación de las personas, pero con énfasis en el proceso de aprendizaje de las personas que estudian y no en los docentes o en los proveedores de educación. Se busca empoderar a los educandos, vistos como aprendices, reduciendo el poder de los educadores. Lo anterior da sentido a la interpretación de que el cambio de término «educación» por «aprendizaje» obedece a razones políticas y no pedagógicas. (Salazar Vargas, 2017).

La pregunta toral es si lo que pretendemos con una propuesta de educación permanente y a lo largo de toda la vida, es una simple adaptación de la sociedad a los cambios tecnológicos dotándola de competencias laborales y profesionales, o, por el contrario, de lo que se trata es de, sin dejar de cubrir esta arista, impulsar una política pública orientada a promover procesos cognitivos significativos para que el educando tenga la capacidad para transformar su entorno con una visión crítico-constructiva. Mi apuesta va en ese sentido. Derivado de esta controversia sobre el cambio de término «aprendizaje» por «educación», Carlos Salazar Vargas plantea, asimismo, que la UNESCO ha ido modificando o, más bien adecuando la definición en torno a educar o aprender a lo largo de toda la vida.

El Informe Faure, emanado de la XIX Conferencia General de la UNESCO celebrada en Nairobi, Kenia, en 1976, le daba mucha importancia al papel de la educación, como vehículo de transformación de los individuos, de los sistemas educativos y de la sociedad toda. Dos décadas después, Jacques Delors puso el acento en la adaptación a los nuevos tiempos y a los cambios que de ello han de resultar. Se pretendió armonizar el aprendizaje a las necesidades del mercado mediante la total pertinencia entre el saber hacer y el poder hacer.

En el documento *La educación encierra un tesoro* se consideró pertinente «retomar y actualizar el [concepto] de educación durante toda la vida, para conciliar la competencia que estimula, la cooperación que fortalece y la solidaridad que une» (UNESCO, 1996: 11-12).

En ese mismo documento de la llamada Comisión Delors, se enfatiza que el cambio tiene que ver con una reformulación de la idea de educación permanente, al tiempo que plantean que este término requiere de «adaptaciones relacionadas con las mutaciones de la vida profesional, que debe ser una estructuración continua de la persona humana, de su conocimiento y sus aptitudes, pero también de sus facultades de juicio y acción» (UNESCO, 1996: 21).

Si realmente lo que se pretende es que la educación permanente y a lo largo de toda la vida sea el motor de las transformaciones sociales que hagan posible revertir la inequidad, la injusticia social, el atraso y la creciente desesperanza de los grupos más vulnerables de la sociedad, lo que se debe impulsar es una política pública que haga de la educación a lo largo de toda la vida el ariete que impulse ese cambio en beneficio de toda la sociedad.

Entre los sectores vulnerables a los que deberá estar orientada esta política pública están las personas adultas mayores. El envejecimiento de la población, que inicia con el propio nacimiento, hace necesario entender el proceso educativo más allá de la perspectiva de la acumulación progresiva y actualizadora de conocimientos. Considerarla más allá, desde luego, de una visión reduccionista que cree que la educación permanente debe constreñirse a un aprendizaje meramente adaptativo a la realidad que, lo sabemos, está en proceso de cambio continuo.

Podemos aceptar la trasmutación del concepto «aprendizaje»

en lugar de «educación», si y solo si al primero lo definimos como un bien público catalizador del cambio, de aquel que contribuya a generar transformaciones cualitativas en la sociedad, por ejemplo, reducir los niveles de pobreza y de exclusión social. Un proceso de aprendizaje que no renuncie a preparar a las personas, especialmente a los adultos mayores, para participar activamente como ciudadanos, con el propósito de convertirlos en el eje de operación del modelo de educación permanente y a lo largo de la vida cuya responsabilidad recaerá en el Instituto de Educación Permanente de los Adultos de Tabasco (IEPAT) y, de esta manera, contribuyan a fortalecer la democracia participativa, la de «carne y hueso» como la calificó el gobernador tabasqueño, Enrique González Pedrero (1984-1989), impulsor de los Centros Integradores, promotores exitosos del desarrollo integral.

Lo que se propone es: «*A permanent educational model able to contribute as public policy, to protect the elder by giving them equal access to opportunities and welfare*» (Un modelo de educación permanente capaz de contribuir, como política pública, a proteger a las personas adultas mayores, garantizándoles igualdad de acceso a las oportunidades y al bienestar)⁴ (Vargas Cullell, 2013).

Educación permanente fundada en estrategias encaminadas a promover el aprendizaje significativo y a lo largo de toda la vida. Un modelo que favorezca la cohesión y la inclusión sociales; que sea capaz de procurar la equidad en el acceso, el tratamiento y los resultados del proceso educativo y de los resultados de los educandos como entes corresponsables de su aprendizaje, sin renunciar al compromiso del Estado con esta tarea.

La educación a lo largo de toda la vida deberá ser gestora de aprendizajes significativos que permitan la inserción o permanencia de los adultos mayores en el ámbito laboral en condiciones dignas y, sobre todo, aprovechando su experiencia.

El IEPAT tendrá como función sustantiva garantizar que, mediante la educación permanente, se reduzcan las desigualdades en el acceso a los espacios laborales para las personas adultas mayores, al tiempo que promoverá la mayor participación de estas en la vida

⁴ Traducción hecha por el autor.

cívica, cultural y política de la entidad y del país.

La propuesta parte de la idea de que la educación permanente impulse un modelo de educación a lo largo de la vida que abandone el asistencialismo que han privilegiado algunas políticas públicas aún vigentes.

En el 2015 la UNESCO publicó el libro *Replantear la Educación. ¿Hacia un bien común mundial?* (UNESCO, 2015), que, si bien no renuncia a la prevalencia del modelo que privilegia el aprendizaje a lo largo de toda la vida, sí señala la necesidad de reafirmar un planteamiento humanista de ese aprendizaje, enfatizando su pertinencia como principio organizativo de la educación.

En este documento la UNESCO insiste en la conveniencia de que la educación sea vista como un bien público, como «un bien común, para así ir más allá del carácter instrumental, y atender a la “demanda creciente de expresión en los asuntos públicos [...] y la demanda popular de más claridad, equidad, igualdad y rendición de cuentas en los asuntos públicos”» (UNESCO, 2015: 79).

Salazar Vargas hace referencia a un planteamiento de Jacky Brine, quien plantea como una configuración alternativa para que el aprendizaje a lo largo de toda la vida se aleje «del discurso de competencia, de lucha personal, en el esfuerzo constante por convertirse en algo, inclusión, exclusión y estratificación (...) que se esconde tras el manto de la “bondad inherente” del aprendizaje a lo largo de toda la vida» (Brine, 2006, p. 663), el concepto de justicia social podría ser un valor adecuado en el que se anclaran los propósitos múltiples del aprendizaje a lo largo de toda la vida que plantea la UNESCO (Salazar Vargas, 2017: 10).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, además, ha dejado de manifiesto que concibe a la educación permanente como una herramienta que transforma la vida, como lo señala en el «Informe de Seguimiento de la Educación para todo el mundo» (UNESCO, 2013). En la introducción del documento se establece que: «La educación ilumina la etapa del camino hacia una vida mejor, especialmente de las personas pobres y las más vulnerables» (UNESCO, 2013), entre las que se encuentran, sin duda, las personas adultas mayores.

Propuesta final

Estrategia global sobre educación y formación permanente

La educación a lo largo de la vida aparece como un concepto en evolución, la piedra angular que permitirá afrontar los nuevos retos a los que nos enfrentamos y que requieren la participación de todos.

De este modo, el nuevo IEAT debe pretender el fomento del perfeccionamiento personal, el sentido de la iniciativa, la integración en la vida activa y en la sociedad, la participación en el proceso democrático y la capacidad para adaptarse al cambio económico, tecnológico y social. Subrayemos la necesidad de:

- Tender puentes entre la educación y la formación para el trabajo a fin de realizar una oferta formativa adaptada a públicos y demandas cada vez más diversificados.
- Proporcionar a todas las personas el acceso a la educación, especialmente a las más desfavorecidas.
- Fomentar el aprendizaje en las organizaciones, ya que las empresas constituyen instrumentos de cualificación muy apreciables.
- Crear una cultura del aprendizaje que permita la vinculación de los procesos que llevamos a cabo en la escuela, la universidad, el trabajo, el tiempo libre y las actividades familiares.
- Proporcionar oportunidades para adquirir o actualizar competencias básicas (cultura tecnológica, idiomas y capacidad empresarial).
- Facilitar la formación inicial y continua de los profesores y formadores.



Imagen: La educación a lo largo de la vida como respuesta a las necesidades existentes.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Memorándum sobre el Aprendizaje Permanente* (Comisión Europea. 2000).

El marco global propuesto queda justificado por la necesidad de conjugar las dimensiones socioeconómicas y la cultural. Ambas requieren que la educación tenga un papel relevante en las políticas económicas y sociales, para así garantizar la cohesión y el pleno desarrollo de los ciudadanos.

El desarrollo de estrategias de aprendizaje en la edad adulta resulta esencial para la promoción de la ciudadanía activa, la inclusión social, el desarrollo personal y el aprendizaje continuo.

Para conseguir que las personas adultas continúen formándose, el nuevo Instituto debe sostener que es preciso:

1 Facilitar el acceso de todos a la educación.	Para ello, habrá que tomar como punto de partida los principios rectores del aprendizaje permanente, entre los que conviene subrayar: el fomento del desarrollo profesional, la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.
--	--

2	Tener en cuenta las exigencias de la sociedad del conocimiento. Esto conlleva el reconocimiento, a través del sistema de homologación de créditos, de las competencias y las
Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas educativos	
3	Abrir los sistemas educativos, de este modo, promover su utilidad social y laboral, y responder a las exigencias actuales.
Abrir los sistemas educativos a todo público	

Destacamos las principales directrices propuestas:

Facilitar una educación integral que permita

La integración de las áreas de conocimiento, las actividades educativas y la formación con el medio social.

Asociar las cuatro áreas de conocimiento preferenciales

De tal manera que sea posible proporcionar una formación orientada al trabajo, una formación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas, una formación para el desarrollo personal y una formación general o de base que constituirá el fundamento de todas las demás.

Basar el diseño curricular en un sistema modular o en unidades formativas

Con una organización, unos métodos de enseñanza y una evaluación que se adapten a las formas de pensamiento y conducta de los adultos. Así mismo, también es necesario articular las modalidades presenciales y a distancia

Conceder el principal protagonismo al Proyecto de base territorial

Que atienda a las demandas de nuestro estado, municipio o de una comunidad

Necesidad de priorizar la coordinación de las acciones

Entre el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y los Institutos Estatales

Para favorecer la formación a lo largo de toda la vida será necesaria la revisión y la reordenación de un sistema integral de la normatividad vigente sobre la formación profesional, calificaciones y acreditación por parte de las autoridades educativas, que permita articular la formación inicial, la inserción laboral y la formación continua en las empresas.

La propuesta se encamina hacia la ampliación del campo de intervención, que está centrada en la alfabetización y en la formación compensatoria; tratemos de superar el modelo escolar previo y sustituirlo por uno caracterizado por una concepción más social, creando cauces alternativos para la incorporación al sistema formal, con diseños curriculares específicos que se adecuen a las características propias de la adultez.

Con sustento en lo descrito anteriormente, ¿cuáles serían los retos y propuestas?

La división tradicional de la vida en un período de educación, otro de trabajo y otro de jubilación ha quedado obsoleta dada la necesidad de renovar constantemente las competencias. Para garantizar el perfeccionamiento personal y poner en marcha la adaptación necesaria, cada persona ha de estar motivada para adoptar iniciativas en la adquisición del saber.

El aprendizaje no termina en una etapa concreta, sino que debe extenderse a lo largo de toda la vida. La educación permanente se ha convertido en una dimensión esencial de las políticas educativas, en una posibilidad y un derecho de todos los ciudadanos, que, a la vez, se percibe como una exigencia personal y colectiva.

La educación de personas adultas se plantea como una fuente de perfeccionamiento continuo para el ser humano, desde un punto de vista tanto personal, como social y profesional.

En un principio, el objetivo principal fue la alfabetización de las clases populares. Hoy día, se apuesta, además, por la educación integral de la persona desde una perspectiva humanista y democrática. Las experiencias llevadas a cabo en estos campos han dado lugar a una nueva visión de lo educativo, que se caracteriza por la defensa de supuestos más innovadores, alejados de la educación convencional, y, como consecuencia de esto, se produzca una ruptura sin precedentes.

La enseñanza tradicional aboga por el individualismo y la competitividad, se plantea desde la sociedad hacia la persona, mantiene una actitud esencialmente normativa y considera que la escuela es el único lugar donde se puede llevar a cabo el aprendizaje.

Sin embargo, desde los presupuestos de la educación de personas adultas se aboga por el trabajo en equipo y el reconocimiento de otros espacios donde se adquieren aprendizajes, y, además, se plantea desde la persona hacia la sociedad, y no a la inversa.

El proceso educativo se concibe sin punto final y concede importancia tanto a los procesos formales como a los no formales e informales. Por ello, la escuela deja de monopolizar la educación y la función orientadora del educador cobra especial relevancia, al tiempo que, en el proceso de enseñanza-aprendizaje, se hace especial hincapié en el segundo término.

Como consecuencia de la evolución experimentada, se deben plantear nuevos retos, ya que es necesario:

Responder a las exigencias de la sociedad del conocimiento.	Para ello, es preciso promover el desarrollo de las competencias y destrezas Para lograrlo, se hace necesario un dominio funcional de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) que permita participar en la interconexión global propia de nuestra sociedad. Por otra parte, el aprendizaje de lenguas extranjeras aparece como un requisito imprescindible para la comunicación, la movilidad y la libre circulación de todos los ciudadanos
Desarrollar una ciudadanía activa y comprometida	La educación constituye un elemento clave dentro del complejo proceso que es la modernización política y social, y la formación de ciudadanos autónomos, participativos y con espíritu crítico.

Lograr un equilibrio	Dimensiones personales, culturales, cívicas, sociales, económicas y laborales La educación para la ciudadanía ha de contemplar el fortalecimiento de la convivencia y la democracia.
Potenciar la educación	En valores como eje del desarrollo humano en todas sus dimensiones. Hacia las transformaciones económicas, tecnológicas y sociopolíticas
Las Políticas Educativas deben ser políticas de Estado y no de Gobierno	Por ello es importante que la valoración social y política de la educación para adultos debe verse como una estrategia de continuidad y cambio en los presentes y futuros gobiernos sexenales.

La persona adulta se enfrenta a menudo a situaciones cuya compleja y difícil solución se ve entorpecida por las diferencias intergeneracionales o derivadas de la concurrencia de otras culturas. Es preciso afrontar este reto desde una pedagogía axiológica, basada en los derechos humanos y, principalmente, en el respeto a la dignidad de la persona y a la diversidad cultural. Todo ello contribuirá a eliminar los prejuicios y estereotipos presentes, con cierta frecuencia, sobre todo en las personas de edad más avanzada. Ante estos retos, se puede formular una serie de propuestas que favorezca posibles líneas de actuación. Así, sería conveniente:

- Incluir la educación de personas adultas en todas las iniciativas y programas sociales, ya que esto constituiría una contribución esencial para lograr un desarrollo sostenible, la cohesión social y la solidaridad.
- Reconocer que el aprendizaje de las personas adultas es una inversión y no solamente una partida de consumo social o, mucho menos, un mero producto sociopolítico.

- Aumentar las reservas de capital humano. Para ello habría que eliminar el analfabetismo, combatir la falta de competencias básicas de los jóvenes que abandonan la escuela, elevar el nivel de la formación profesional inicial e impulsar la inversión en formación continua.
- Efectuar innovaciones curriculares. Se considera indispensable fomentar no solo las destrezas básicas, sino también la aptitud para aprender, comunicar, trabajar en equipo, analizar, diagnosticar y evaluar, así como el desarrollo de la autonomía, la independencia de espíritu y la capacidad de análisis. En suma, se pretende generar posibilidades para mejorar la propia formación en cualquier momento de la vida.
- Utilizar métodos pedagógicos apropiados. No se trata simplemente de adaptar los utilizados para niños y jóvenes. La formación debe centrarse en el alumno, y fomentar el aprender a aprender y el autoaprendizaje. Esto exige la creación de sistemas modulares flexibles que rompan con las restricciones que imponen el espacio y el tiempo, y respondan a las circunstancias particulares de los adultos.
- Establecer estrategias adecuadas. Entre otras, cabe destacar: la formación en alternancia, los sistemas de rotación de puestos de trabajo, los créditos y los permisos para la formación, y las acciones de discriminación positiva destinadas a aquellos colectivos menos cualificados o que presentan mayores dificultades para incorporarse al mundo del trabajo.

Como estudiosos de la educación para adultos se nos presenta un desafío importante: contribuir a la construcción de un bienestar común, solidario y compartido, a fin de combatir las desigualdades. Y la educación a lo largo de la vida está llamada a desempeñar una función principal a la hora de hacer frente a este reto.

Estrategia sobre técnicas de enseñanza y tutoría

En esta etapa es preciso diseñar técnicas de enseñanza y tutoría ya que se debe reconocer que los adultos mayores desempeñan un rol de conocimientos y habilidades. Algunos de los temas que se pueden aplicar con los adultos es apoyarlos con la búsqueda de objetivos y a obtener y procesar la información necesaria ya que ellos continúan con actividades vinculadas con trabajos o profesiones precedentes.

La formación y capacitación de los adultos cuentan con una tradición que no solo alcanza la capacitación individual sino también le ayuda al desarrollo comunitario, ya que los capacita para afrontar nuevas condiciones de vida.

Las personas de edad requieren tipos especiales de enseñanza tanto teórico como práctico, vinculados con sus necesidades y condiciones de vida. La capacitación y formación de adultos deberán lograr que las personas adquieran seguridad ya que algunos adultos son tratados como personas no capaces y ellos mismo pierden confianza y se hacen vulnerables y por medio del proceso de formación y capacitación puede desaparecer esa actitud y constituir fuentes de satisfacción, así como la posibilidad de una vida productiva.

Métodos de educación para adultos

Los métodos se pueden clasificar en:

1. Métodos didácticos: la información es esencialmente intelectualista y pretende transmitir un saber, la transmisión se realiza por conducto de la inteligencia, el juicio y la memoria.
2. Métodos demostrativos: pretenden que el individuo adquiera hábitos, que desarrolle reflejos que le permitan actuar con rapidez y competencia con los roles ordinarios de su vida, en este método no entra la inteligencia, ya que el alumno mira, escucha y después ejecuta lo que se le ha enseñado.
3. Métodos interrogativos: el alumno escucha, responde y descubre.
4. Métodos activos: el alumno pone en acto las potencialidades que el alumno posee.

En la formación de las personas se pueden considerar tres aspectos los cuales son:

- I. Lo que sabe (saber)
- II. Lo que sabe hacer (saber hacer)
- III. La forma de comportarse (saber ser)

Formación docente

La docencia es una práctica condicionada tanto para la estructura social, la crisis económica social que afecta a los educados jóvenes y adultos en general como también como los propios centros educativos, ya que existe una interacción entre práctica docente, institución educativa y contexto. Existen tres tipos de dimensiones que utiliza el maestro en su acción:

- 1) Supuestos pedagógicos: Qué es enseñar y aprender en la educación de jóvenes y adultos.
- 2) Implícitos ideológicos: Es el poder en la relación maestro-alumno y su vínculo con modelos específicos del saber.
- 3) Matrices sicosociales: Miedos o temores de los docentes de su desempeño del rol en los educados. La práctica docente constituye una estructura de la información del mismo docente. La formación docente se extiende como un proceso de largo alcance a través del cual se modela el pensamiento y el comportamiento socio-profesional del docente y se hace necesario el desarrollo de acciones de formación en servicio de perfeccionamiento y actualización. El docente debe enfrentar con sabiduría y creatividad situaciones prácticas imprevisibles que exigen resoluciones inmediatas. Un docente comprometido se toma con sólidos valores, con competencias, con la capacidad de partir de la práctica con el aula, institucional, comunitario, social.

Áreas de oportunidad

El problema general del proyecto enfocado hacia la educación para los adultos, es que a pesar de que ha tenido crecimiento año con año, no ha sido suficiente para aumentar su contribución al abatimiento del rezago educativo de esta población, que no sabe leer ni escribir o que no ha continuado su educación primaria, la cual es todavía baja pues en 2015 fue de 3.4 % y en agosto de 2017 alcanzó solo 2.4 %. Para enfrentar esta situación existen dos condiciones: la primera es aumentar la cobertura del proyecto mediante la incorporación de un mayor número de educandos. La segunda es asegurar una mayor continuidad educativa de manera que el educando siga con su proceso educativo hasta concluir el nivel.

Generalmente no se realiza una promoción intensa de este proyecto para captar e incorporar a los educandos y a pesar de ello, se considera que la demanda es tan evidente que casi se presenta «sola» en el IEAT. Además, está más enfocado a proporcionar servicios y atención educativa de calidad que en cantidad, sin embargo, es momento para ampliar la demanda con calidad por la experiencia con la que ya se cuenta. Esta atención de calidad requiere también contar con orientadores educativos realmente especialistas en identificar la problemática, además de planear una educación acorde con sus necesidades incluyendo actividades lúdicas en el proceso educativo para mantener el interés y asegurar la continuidad, de acuerdo con los objetivos del proyecto y para el manejo adecuado de esta población.

Propuesta estratégica de operatividad

En este apartado cabe mencionar lo que la Comisión Europea (2001) propone para desarrollar el aprendizaje permanente, que debe cumplir dos requisitos: ser coherente y ser global. Con respecto al primero, la Unión Europea (EU) adopta tres estrategias:

- Trabajar en cooperación: han de implicarse los gobiernos, los interlocutores sociales y se han de crear redes locales (autoridades locales, escuelas, universidades, empresas, ONG, etc.).
- Crear una cultura del aprendizaje: medidas directas que motiven a los alumnos y alumnos potenciales y aumenten los niveles generales de participación haciendo que el aprendizaje resulte más atractivo para la ciudadanía activa, la realización personal y la empleabilidad.
- Buscar la excelencia: adoptar mecanismos que maximicen la calidad de la propia experiencia de aprendizaje y también de los procedimientos de decisión y aplicación y de los servicios asociados con el aprendizaje.

Además, debe ir acompañado de un Programa de Aprendizaje Permanente enfocado en una triple dimensión:

DIMENSIÓN	ENFOQUE
1. El aprendizaje permanente y la innovación tecnológica:	En la sociedad de la información y en la economía basada en el conocimiento, se producen transformaciones tecnológicas, económicas y

	sociales a una velocidad vertiginosa, y tan radicales que resulta crucial dotar a las personas de las necesarias capacidades o habilidades básicas que les permitan actualizar, asimilar, transferir y compartir conocimientos, que aumenten su capacidad de adaptación a situaciones en constante cambio.
2. El aprendizaje permanente y la inclusión social:	Permite otorgar más autonomía a la persona ayudándole a tomar decisiones y asumir responsabilidades en el diseño de sus proyectos vitales, en su desarrollo personal y profesional. En este sentido, la estrategia del aprendizaje a lo largo de toda la vida puede y debe atender especialmente a las personas desfavorecidas que normalmente cuentan con menos grado de formación o educación dotándoles de las competencias básicas actualizadas necesarias para aumentar su empleabilidad y facilitar así su inclusión social.
3.El aprendizaje permanente y la ciudadanía activa.	Contribuye a una mejor comprensión de la sociedad, de los derechos y deberes de los ciudadanos, y del funcionamiento del sistema político y económico, nacional, estatal y local, con lo que las personas podrán influir más eficazmente en las decisiones que les afectan directamente y así fomentar su participación en asociaciones, partidos políticos, sindicatos, ONG y medios de comunicación de masas, entre otros.

Esta propuesta, además, reconoce que en torno a la alfabetización y a la educación permanente se construye una importante experiencia educativa que sirve para dinamizar y poner en valor la educación para todos, darle la prioridad política, social y pedagógica que merece y ser una de las más importantes contribuciones.

Propuesta estratégica hacia la actualización normativa

El derecho de todas las personas a la educación se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pactos internacionales y otros tratados y declaraciones internacionales; este derecho humano también se encuentra consagrado en el artículo 3ro. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que todo individuo tiene derecho a la educación.

Por lo que consideramos que la educación es el principal medio que permite a adultos marginados y de aquellos que desean estar dentro de un proceso de aprender para toda la vida, salir de la pobreza, marginación o limitación de progreso o desarrollo a través de nuevos aprendizajes enfocados a generar mayores oportunidades y progreso familiar. Así, es imperante una nueva estrategia de modificación a la normatividad vigente del INEA hacia un modelo de formación continua orientado a las exigencias laborales o de mejoras en la actualización de obtener nuevas competencias ocupacionales con la finalidad de mantenerse vigente y competitivos en el mercado laboral, considerando los siguientes aspectos:

- La aplicación de diagnósticos al grupo de interés de «la empresa» o «de personas» interesadas; con la finalidad de reconocer conocimientos y habilidades para la vida y el trabajo que debido a su desarrollo laboral y en la comunidad han adquirido, permitiéndoles así avanzar dentro de la estructura curricular del INEA.
- Definir, orientar y asesorar a la empresa o personas, sobre los diferentes títulos existentes del modelo educativo para la vida y el trabajo, para que se determine a través de la promoción de una ruta acotada, aquellos que utilizará el grupo de interés durante su atención educativa en el INEA.
- Estructurar y estipular oportunamente sobre fechas para la realización de jornadas nacionales y estatales de incorporación, acreditación y certificación que se lleven a cabo, con la finalidad de que participen en estas.
- Favorecer el acceso a la educación de las personas adultas y la adquisición de competencias digitales y fortalecer la formación de asesores en apoyo a las mismas.
- Certificar los conocimientos adquiridos por formación continua.
- Considerar estrategias de reforma institucional que permitan transformar las formas de asociar el derecho a la educación con igualdad de oportunidad en calidad educativa.
- Establecer una estrategia enfocada hacia la formación continua con la posibilidad de explorar nuevos caminos en el terreno laboral e incluso, lanzarse a la aventura de iniciar un negocio propio.

Los factores fundamentales para llevar a cabo una reforma de este tipo son tres: recursos económicos necesarios, conocimientos y personal capacitado, y voluntad política. Todos son fundamentales, pero, sin duda, la voluntad política es la principal. Habiendo voluntad se consiguen los recursos y México cuenta con instituciones que pueden formar al personal necesario para llevar adelante un proyecto de esta envergadura. Por lo que podríamos cuestionar: ¿Tendrán las

autoridades educativas la sensibilidad y la capacidad para visualizar esta situación y proponer políticas acordes con las necesidades de la sociedad en su conjunto y de las localidades en lo particular, para promover políticas públicas educativo-formativas que se traduzcan en estrategias de congruencia de transformación de atribuciones con sustento jurídico en el Instituto de Educación Permanente para Adultos Mayores de Tabasco?

Reflexión final

La educación no es únicamente un derecho fundamental de los seres humanos, es, además, una herramienta para lograr desarrollar en los ciudadanos capacidades, competencias y actitudes que le permitan desenvolverse a lo largo de su vida y a la vez contribuyan al desarrollo de la sociedad en donde viven, favoreciendo así al desarrollo social, político y económico del país.

Pero no se puede decir que existe realmente un avance cuando la nación registra índices de rezago educativo en su población mayor de 15 años. En el caso de nuestro país en 2016 el Instituto Nacional de Educación para los Adultos señaló que existía 40.7 % de la población de 15 años o más que se encontraba en dicha situación.

El gobierno de nuestro país tiene como compromiso combatir esta problemática y sobre todo disminuir el analfabetismo, por lo que desde 2013 lanzó la Campaña Nacional de Alfabetización y Reducción del Rezago Educativo, la cual tiene dentro de sus metas la reducción del 50 % al índice de analfabetismo y de 5 % en el rezago educativo, buscando con ello que se generen oportunidades que contribuyan a un México próspero y promoviendo la inclusión y la equidad en este sistema educativo.

¿Identificar los mecanismos que permitan la transformación del IEAT, ayudará a instrumentar estrategias de cambio que contribuyan a la formación permanente de los adultos en Tabasco?

Al averiguar las funciones aplicables al IEAT con relación a abatir el rezago educativo y de contribuir a la campaña nacional de alfabetización hacia la propuesta estratégica de cambio hacia la formación permanente de los adultos mayores de Tabasco. Así como de analizar la estructura jurídica administrativa actual se partió de conocer la realidad del mismo y de su funcionamiento, permite propuestas para su transformación en un Instituto de Educación Permanente de los Adultos de Tabasco y de plantear la posible estructura que deberá tener un programa orientado a la formación de adultos mayores con un enfoque transversal, considerando la perspectiva de género e inclusión social. Se parte del supuesto de que, si se establecen modificaciones en los aspectos de carácter jurídico, educativo y de operatividad, considerando aspectos intervinientes hacia una estrategia transversal en materia de formación permanente de los adultos, esto permitirá contar con una oferta educativa que favorezca la vida productiva de los adultos y de que contribuya a la calidad de vida.

La formación permanente de los adultos significa una reestructuración profunda de los sistemas escolares y una renovación total de su contenido y no está llamada a ser algo ajeno a la educación actual, sino que ha de desarrollarse partiendo de los elementos educativos existentes que servirán de punto de arranque para su consecución; tampoco está llamada a sustituir a la educación actual, sino que debe englobar todas las formas de educación en un proceso unitario y global.

Creemos importante mencionar que la innovación debe estar siempre presente en el marco de la formación permanente, aunque esto implique habilitar otros contextos formativos que permitan diversificar y flexibilizar la oferta educativa, así como apostar por metodologías que incluyan nuevas fórmulas de transmisión de conocimientos

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F.** (1993), «Hacia una disciplina de las Políticas Públicas», revista *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 2. Núm. 3. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso-México).
- *et al.* 1992. *El Estudio de las políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Barral Zegarra, Carlos.** (2012). «Educación para el trabajo». Revista *Integra Educativa*. Vol. IV. N° 1. pp. 71-84. Recuperado de <http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v4n1/v4n1a04.pdf>, el 6 de junio de 2020.
- Beltrán Llavador, José.** (2014). *La escuela y sus metáforas. Materiales de sociología de la educación*. Tirant lo Blanch. Valencia, España.
- Biesta, Gert J. J.** (2017). *El bello riesgo de educar: cada acto educativo es singular y abierto a lo imprevisto*. Ediciones SM. España.
- Brine, Jackie.** (2006). Lifelong learning and the knowledge economy: Those that know and those that do not: The discourse of the European Union. *British Educational Research Journal*, Vol. 32, No. 5, pp. 649-665.
- CEPAL** (1992). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2130-educacion-conocimiento-eje-la-transformacion-productiva-equidad>, el 20 de junio de 2020.
- Chandler, Ralph C. y Plano, Jack.** (1988). *The public administration dictionary*. Abc-Clio Inc; 2da. edición. Sta. Bárbara, California.

Comisión Europea. (2000). *Memorándum sobre el Aprendizaje Permanente*. Lisboa.

Del Val Román, José Luis. (2016). Industria 4.0: la transformación digital de la industria. Revista *Deusto Ingeniería*. Recuperado de <https://revistaingenieria.deusto.es/industria-4-0-la-transformacion-digital-de-la-industria/>, 6 de junio de 2020.

DOF. (31/12/1975). Ley Nacional de Educación para Adultos. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4831681&fecha=31/12/1975#:~:text=LEY%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20para%20Adultos.&text=ARTICULO%201.&text=-%20Toda%20persona%20podr%C3%A1%20participar%20en,sociales%20y%20econ%C3%B3micos%20del%20pa%C3%ADs, el 19 de junio de 2020.

— (1981). Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. México.

— (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001, el 5 de junio de 2020.

— (2002). Acuerdo de la Secretaría de Educación Pública que crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=736675&fecha=22/02/2002, el 5 de junio de 2020.

— (2012). Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5265171&fecha=23/08/2012, el 5 de junio de 2020.

Ham Chande, Roberto. (2014). *El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición demográfica*. Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, Baja California. México.

Méndez M., José Luis. (1993). «La Política Pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas», en *Revista Foro Internacional*. Colegio de México A. C., Vol. 33, Núm.1, México.

- Merino, Mauricio.** (2013). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF).** (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República.
- Rizvi, Fazal y Lingard, Bob.,** (2013), *Políticas educativas en un mundo globalizado*, Morata Press: Madrid.
- Salazar Vargas, Carlos.** (2012). *De la evaluación al análisis de políticas públicas*. Gandhi. México.
- (2017). «El aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social» en *Investigación y Prospectiva en educación*. París, Francia. Recuperado en <http://agoradeeducacion.com/doc/wp-content/uploads/2018/09/Vargas-Carlos-2017-El-aprendizaje-a-lo-largo-de-toda-la-vida-desde-una-perspectiva-de-justicia-social.pdf>, el 4 de junio de 2020.
- (2010) *Políticas Públicas*. Fundación Rafael Preciado Hernández y el H. Congreso de la Unión de México. México.
- UNESCO.** (1976). Recomendación relativa al desarrollo de la Educación de Adultos. Conferencia General. XIX Reunión, Nairobi, UNESCO.
- (1996). *La educación encierra un tesoro, informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. París, UNESCO.
- (1998). *Visión y acción y marco de acción prioritario para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior. Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI*. París. UNESCO. Recuperado de <http://sigc.uqroo.mx/Documentos%20Externos/Educacion%20Siglo%20XXI%20UNESCO.pdf>, el 4 de junio de 2010.
- (2010^a). *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasilia. UNESCO. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000188644_por, el 4 de junio de 2020.
- (2015). *Replantear la Educación ¿Hacia un bien común mundial?*, París, UNESCO.

- (2017). *La Educación al Servicio de los Pueblos y el Planeta*. Recuperado de <https://edujesuit.org/es/informe-unesco-la-educacion-al-servicio-de-los-pueblos-y-el-planeta/>, el 2 de junio de 2020.

Vargas Cullell, Jorge (2013). «Advancing the Study of Stateness in Central America». *Revista de Ciencias Políticas*. (Santiago) vol. 32, n. 3, pp. 703-721. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-090X2012000300012&lng=en&nrm=iso, el 4 de junio de 2020.

La educación permanente y a lo largo de la vida

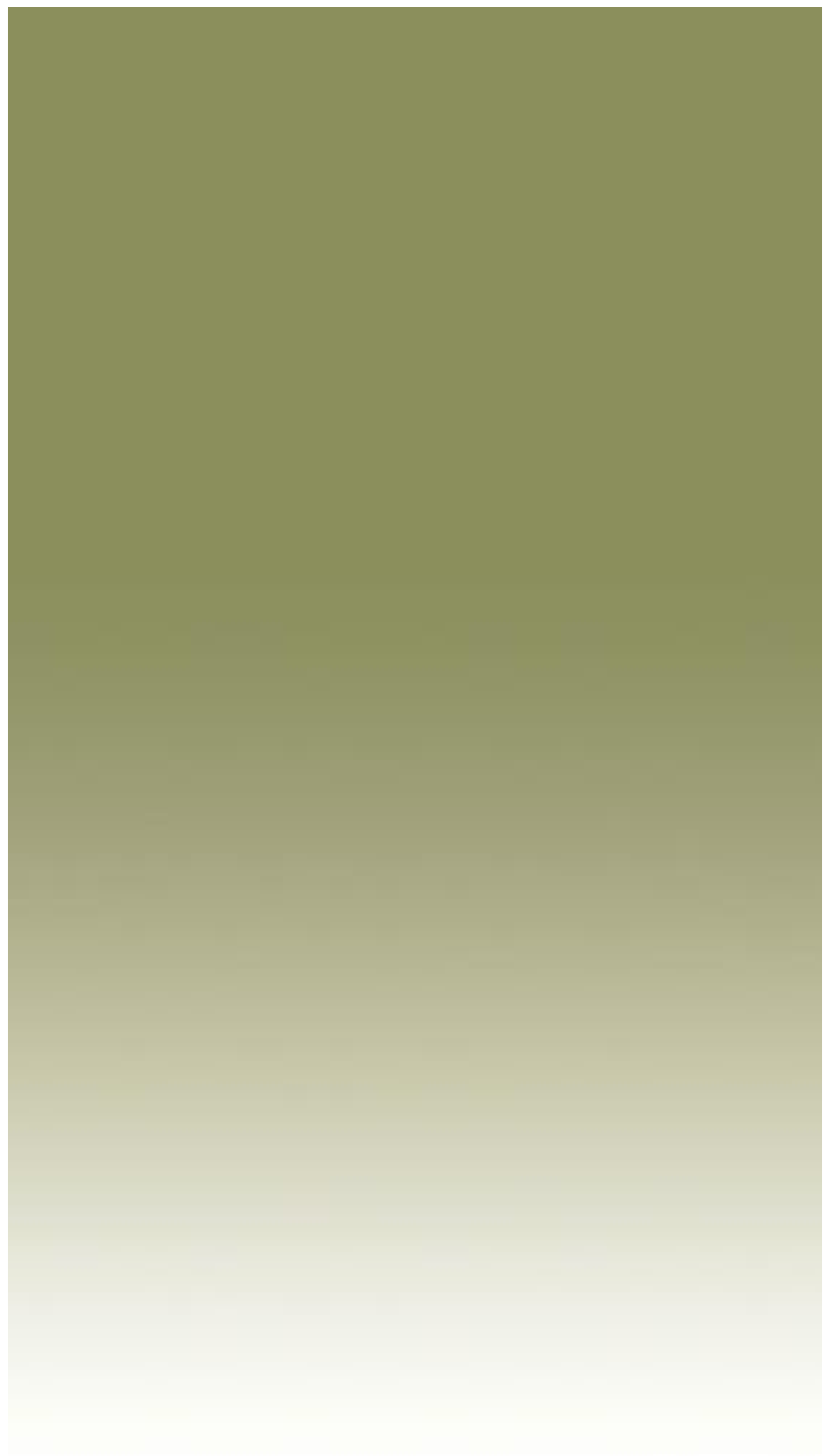
*Propuesta de una política pública que permita un envejecimiento
saludable y productivo mediante la educación permanente*

de Emilio De Ygartua Monteverde

Fue editado por la
Universidad Olmeca, A.C.

Se concluyó en la ciudad de
Villahermosa, Tabasco, México
en abril de 2021,

Para la composición de los textos se utilizó la fuente Book Antiqua.





UNIVERSIDAD OLMECA

Raíz de sabiduría

ISBN: 978-607-821735-8



9 786078 821735
Versión impresa

ISBN: 978-607-821777-4



9 786078 821774
Versión digital