

# Hacia una sociología política de la educación de adultos

## Una agenda para la investigación sobre la formación de políticas en educación de adultos

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México) Écol. XV, } g{ . 3, pp. 41-67

Carlos Alberto Torres\*

Este trabajo está organizado en dos partes. La primera presenta una breve discusión y visión general de la literatura sobre educación de adultos. Enfatiza las dificultades y debilidades de los principales argumentos, y las conceptualizaciones más generalizadas. La segunda presenta una visión teórica alternativa sobre la educación de adultos y señala los problemas de investigación que de ella surgen. El argumento fundamental de la segunda parte es que se requiere una teoría del Estado para entender las actuales prácticas y la formulación de políticas en educación de adultos en las sociedades capitalistas dependientes.

### I. CONCEPTUALIZACIONES Y OBJETIVOS CONVENCIONALES DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

Por definición, las políticas de educación de adultos y de alfabetización tienen un amplio espectro de objetivos y utilizan diferentes métodos y estrategias. En general, la educación de adultos se concibe como un medio para proporcionar una amplia gama de destrezas, habilidades, pautas intelectuales, valores sociales y políticos, a un sector creciente de la población nacional. En ocasiones yuxtapuesta a la noción de “educación básica”, tal como la define el Banco Mundial (World Bank, 1974), la educación de adultos se concibe de manera distinta a la educación primaria universal en la medida en que se refiere a las necesidades mínimas de aprendizaje de un grupo especialmente identificado y, en particular, de los países del Tercer Mundo. Tiende a trascender la jerarquía del sistema educativo y se

---

\* Doctor en Educación Internacional y Desarrollo, profesor-investigador en FLACSO, México. Agradecemos los comentarios y las críticas de versiones previas a este artículo a M. Kazim Bacchus y R. Pannu de la Universidad de Alberta (Edmonton, Alberta, Canadá), Thomas La Belle de la Universidad de Pittsburgh y Jorge Padua de El Colegio de México.

ofrece bajo diferentes modalidades, tanto formales como no formales, en los diversos países.

No obstante, el espectro de objetivos y metas asignados a las actividades de educación de adultos, varía desde el desarrollo de actitudes favorables a la cooperación, al trabajo, al desarrollo de la comunidad y del país y al aprendizaje, hasta la alfabetización funcional y la enseñanza del cálculo elemental; desde proporcionar una visión científica de la salud, de la agricultura y de otras áreas, hasta la incorporación de conocimientos y destrezas prácticas; desde la preparación de los individuos para su ingreso al mercado de trabajo o el fortalecimiento de su posición ocupacional, hasta proporcionar conocimientos y habilidades necesarias para la participación cívica (Coombs *et al.*, 1973).

Desde una perspectiva diferente, más radical, la alfabetización y la educación de adultos presentan grandes ventajas como campo para el desarrollo de prácticas educativas y políticas innovadoras. Paulo Freire y los demás educadores para la liberación, originalmente, desarrollaron sus estrategias políticoeducativas en este campo mediante su trabajo en América Latina y en África.<sup>1</sup>

## A. VENTAJAS DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

Desde esta perspectiva, hay varios factores significativos que resaltan las ventajas de la educación de adultos sobre la educación formal, como parte de una estrategia política. En primer lugar, en la medida en que las necesidades y problemas de la comunidad son utilizadas como base para el diseño del vocabulario para los programas de alfabetización de adultos, las implicaciones políticas de la educación de adultos exceden a las de la escolaridad formal. En segundo lugar, los programas de educación de adultos, generalmente, están mejor vinculados con las necesidades de la comunidad y responden mejor a las presiones comunitarias que el sistema de educación formal. Así, en determinadas circunstancias, esta educación popular<sup>2</sup> puede entenderse como una forma de educación desarrollada

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Paulo Freire, Rosiska y Miguel Darcy de Oliveira, Claudious Ceccon. *Vivendo e Aprendendo —Experiencias do IDAC em Educação Popular*, 3a, ed; São Paulo, Livraria Brasiliense Editora, 1980. También Torres, 1982, 1984.

<sup>2</sup> El concepto de *educación popular* no es un término convencional en los países avanzados. En América Latina, sin embargo, el término ha tenido una amplia importancia y es ahora objeto de un intenso debate. Por ejemplo en el caso de Nicaragua, la educación sandinista ha sido definida como una "educación popular". En primer lugar, este concepto significa que la educación es un derecho de todos los nicaragüenses, sobre todo, de aquellos procedentes de clases inferiores que habían estado excluidos de los beneficios del sistema educacional en el pasado. En segundo lugar, la educación popular significa que esta educación no puede

*por* los oprimidos en lugar de *para* los oprimidos. En tercer lugar, esta educación tiene la flexibilidad curricular y organizativa de la que carece el sistema formal. En cuarto lugar, los resultados de la educación de adultos son más inmediatos que los resultados logrados por la escolaridad formal. No es necesario esperar entre 10 y 15 años, como en el caso de la escolaridad formal, para que el egresado se incorpore al mercado de trabajo o a la actividad política. En quinto lugar, de acuerdo con esta perspectiva, los demandantes potenciales de la educación de adultos en sociedades capitalistas, tienden a ser los desposeídos. Esto se debe a su falta de poder, y muestra que el analfabetismo, lejos de ser una enfermedad social como a menudo se sostiene, es un resultado de la lucha de clases en sociedades organizadas jerárquicamente o de procesos históricos violentos, como la colonización. Por último, la educación de adultos y los programas de alfabetización han demostrado su importancia como instrumentos para el desarrollo de la conciencia política y crítica en algunos procesos de transición al socialismo en países como Cuba y Nicaragua (Fagen, 1969; Torres, 1982).

## **B. ¿Terminología ambigua o teoría confusa?**

Incluso desde perspectivas opuestas, este amplio espectro de metas y objetivos atribuidos a la educación de adultos y a las políticas de alfabetización, todavía genera una sensación de indefinición sobre este campo de estudio. Por un lado, existe un conflicto terminológico, y algunos términos que pueden considerarse similares, sinónimos o relacionados con la educación de adultos, incluyen conceptos tales como: educación no formal, educación a distancia, educación abierta, educación continua, educación permanente, educación extraescolar o educación popular.

construirse sin la participación políticamente consciente y apoyo de las organizaciones de masas. En tercer lugar, se considera a la educación popular como una poderosa arma en el proceso de lucha ideológica durante la transición al socialismo. En cuarto lugar, significa que la Revolución es, en sí y por sí misma, un inmenso y continuo "taller político", donde la política revolucionaria se convierte en una especie de pedagogía para las masas y para el liderazgo. Finalmente, la educación popular significa, siguiendo los principios pedagógicos de Sandino, que un proceso de aprendizaje sólo puede llevarse a cabo a través de la *praxis* y la lucha y, por tanto, combinando el trabajo manual con el intelectual, la teoría con la práctica, las habilidades productivas con la elevación de la conciencia política (Tunerman, 1983: 15; Carnoy y Torres, 1985, manuscrito).

Así, en este ejemplo, hasta cierto punto extremo de una perspectiva política de la educación popular, puede verse cómo difiere de las visiones convencionales de la educación extraescolar; y cómo la educación popular, como una perspectiva educacional versátil, no puede restringirse a enfoques no formales de la educación, ni puede ser entendida fuera del contexto de una teoría dialéctica de la pedagogía y sus relaciones con movimientos sociales y políticos de masas en América Latina (Bruno-Jofre, 1984; La Belle, 1985).

Cualquier intento de clarificación que implique una revisión terminológica, generalmente, resulta en documentos que toman postura sobre el tema (ver, por ejemplo, Titmus *et al.*, 1979), con definiciones vacías, abstractas, categóricas y taxonómicas, las cuales difieren de su aplicación práctica y de la racionalidad concreta que subyace a la formación de política en educación de adultos y alfabetización.

Hasta la fecha, el intento más detallado por definir en términos internacionales lo que significa la educación de adultos fue realizado por la UNESCO:

[La educación de adultos] denota a todo el cuerpo de procesos educativos, cualquiera sea su contenido, nivel y método, sean formales o de otro tipo, estén orientados a prolongar o sustituir la educación inicial en escuelas, centros de educación superior y universidades así como en instancias de aprendizaje, mediante los cuales las personas, consideradas por la sociedad a la que pertenecen como adultos, desarrollan sus habilidades, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan hacia una dirección nueva y modifican sus actitudes o comportamientos en la perspectiva doble de desarrollo personal integral y participación en un desarrollo social, económico y cultural equilibrado e independiente (UNESCO, Recomendación del Desarrollo de la Educación de Adultos, Conferencia General de la UNESCO, 19a. sesión, Nairobi, 26 de noviembre de 1976).

Debido a la complejidad de las formaciones sociales contemporáneas, y sobre todo a la gran cantidad de intersecciones entre modos de producción precapitalistas y capitalistas avanzados en las sociedades capitalistas dependientes, a las crecientes vinculaciones de interdependencia-dependencia entre sociedades industriales avanzadas y sociedades del Tercer Mundo, y a la crisis económica y fiscal de la década de los ochenta en estas sociedades, han habido cambios sustanciales no sólo en el ritmo de crecimiento en la oferta de educación no formal de adultos, sino también en la calidad de las oportunidades educativas para los adultos.

Por tanto, si bien una definición no es una taxonomía, es cada vez más difícil ofrecer una definición general e "internacional" de la educación de adultos, que dé cuenta de la variedad de propósitos perseguidos por las cambiantes instituciones de educación de adultos, sus diversas políticas, prácticas y pedagogías; es decir, sería difícil proporcionar una definición comprensiva que diera cuenta y sintetizara coherentemente lo que de hecho ha venido sucediendo en este campo internacionalmente, durante la última década.

Por otra parte, como John Lowe ha enfatizado, la confusión tradicional y la ambigüedad sobre los propósitos, funciones y medios de la educación de adultos son:

[...] agravados por el hecho de que el término generalmente se usa con tres connotaciones separadas: primero, para designar la educación de adultos (sin tomar en cuenta cómo se define a un adulto); segundo, para describir colectivamente a todas las personas y agencias en un país o globalmente que ofrecen educación para adultos; tercero, para especificar un área de especialidad académica (Lowe, 1975: 20).

Se discute actualmente sobre el grado de formalidad de la educación de adultos. Algunos autores sostienen que las prácticas actuales de ésta difieren totalmente del sistema de educación formal, mientras que otros arguyen que los programas de educación de adultos reflejan procedimientos burocráticos, mecanismos de producción de conocimientos y transmisión de información, valores y supuestos que son idénticos a los que se usan en cualquier sistema de educación formal. Pretendo demostrar que la configuración institucional de las prácticas y políticas de educación de adultos y de alfabetización difieren notablemente de las del sistema escolar. Sin embargo, por lo que respecta al currículo oculto o explícito o a la cultura política hegemónica en la educación de adultos, puede observarse que los programas gubernamentales difieren poco de la agenda que domina en el sistema de educación formal. Así, cualquier alteración en las prescripciones y organización formal de los servicios podría, en efecto, alterar la calidad del currículo y el servicio como un todo; esta diferencia debe ser analizada.

### **C. Educación de adultos, ¿para quién?**

Las principales diferencias entre la educación de adultos y la educación escolar estriban en la edad y la experiencia del alumno, en el carácter general de la red de programas de educación de adultos y sus fuertes vínculos con los procesos de legitimación del Estado, en la modalidad de la organización y en ocasiones en la administración del sistema, pero sobre todo en las características socioeconómicas y políticas de la clientela a la cual estos programas deben servir (Torres, 1982; 1984). Las edades entre las cuales uno puede incorporarse a los servicios de educación básica tienen un límite más allá del cual una persona puede ser considerada adulta y beneficiaria de estos servicios. Explícitamente, este límite de edad por lo general se sitúa a los 15 años en América Latina, lo que corresponde a una decisión convencional en la jurisprudencia educativa, basada en la

edad estimada de término de la educación formal básica. En casi todos los países de América Latina, la educación obligatoria se extiende entre seis y nueve años de escolaridad —estos números corresponden al tiempo que lleva completar un programa de educación primaria y secundaria, respectivamente. Conviene mencionar que este límite de edad convencional coincide con la edad estimada de entrada a la fuerza de trabajo como parte de la población económicamente activa. En algunos casos, este umbral se estima a partir de los 15 años; en otros, a partir de los 12 (UNESCO, 1974; Altímir, 1975; Torrado, 1978; CEPAL, 1977).<sup>3</sup>

A pesar de los objetivos contrastantes que se le atribuyen a la educación de adultos, la mayoría de sus funciones sociales esperadas son similares en diferentes formaciones sociales. No obstante, la clientela a la cual se dirigen sus políticas difiere notablemente entre estas formaciones. Para ilustrar lo anterior, una encuesta sobre educación de adultos, capacitación recurrente y programas de educación permanente en sociedades industriales avanzadas, indicó que las políticas de educación de adultos deberían diseñarse para personas que rebasan la edad correspondiente a la terminación de la educación obligatoria, estimada en 15 o 16 años.<sup>4</sup>

Estos programas han definido a los diferentes sectores de población que son los beneficiarios, de la siguiente forma:

1. *Trabajadores*, tanto obreros como empleados, una categoría que es prácticamente sinónima a la de empleados, si bien el estudio también se preocupa por los procesos de capacitación de los adultos que buscan empleo;
2. *Personas mayores*, definidas como personas de mediana edad a edad avanzada;
3. *Mujeres que se incorporan a la fuerza de trabajo*, definidas como mujeres adultas que buscan reincorporarse al trabajo después de haber abandonado la educación o el trabajo;
4. *Padres de familia*, incluyendo hombres y mujeres con hijos hasta los 18 años en el hogar, que buscan programas de orientación familiar;

---

<sup>3</sup> A este respecto resulta interesante mencionar que, de acuerdo con la CEPAL, casi la mitad de la población económicamente activa (población de 15 a 60 años) en América Latina debe ser considerada analfabeta funcional; esto es, con menos de 4 grados de escolaridad (CEPAL, 1976).

<sup>4</sup> En Australia, Canadá, Dinamarca, la República Federal de Alemania, Francia, la Unión Soviética, Suecia, Gran Bretaña y los Estados Unidos de América. Ver Richard E. Peterson *et al.*, *Adult Education and Training in Industrialized Countries*, New York, Praeger Publishers, 1982.

5. *Adultos subeducados*, categoría que incluye, en general, a aquellos que no terminaron la secuencia ordinaria de educación obligatoria, aunque esto difiere entre países (Peterson, 1982).

Así, dada la naturaleza amorfa del campo, como la califica John Minnis, implica que bajo la denominación de “educación de adultos” se agrupan programas tan diversos como la educación de migrantes (educación para la americanización), programas orientados a la comunidad y/o programas para los ancianos o mayores de 65 años, programas de entrenamiento en el trabajo, programas de educación de segunda oportunidad, programas no tradicionales en educación postsecundaria y superior (por ejemplo, la Universidad Abierta en Gran Bretaña o la Universidad Simón Rodríguez en Venezuela), alfabetización funcional, campañas masivas de alfabetización, programas de educación profesional continua, programas de educación comercial, programas de ciencias del comportamiento aplicadas, programas para quienes cambian de trabajo, programas para padres de familia, programas orientados a la autoafirmación, a la planeación de vida e incluso programas orientados a las actividades al aire libre (Minnis, 1984, Coombs *et al.*, 1973; Hayden, 1982; La Belle, 1985).

¿Pero es útil teóricamente describir a los demandantes potenciales de educación de adultos en las líneas señaladas arriba? Por un lado, definirlos en esos términos nos dice poco respecto a su perfil sociológico en las diferentes sociedades capitalistas avanzadas. La ausencia de un análisis específico de clases sociales y de los segmentos sociales particulares que demandarían educación de adultos, quizás se explique por la existencia de un supuesto subyacente, en el sentido de que las sociedades capitalistas tienden, a la larga, a conseguir un cierto grado de integración y armonía social, y que los educadores de adultos han intentado “gestar un camino intermedio entre aquellos que quieren imponer un determinado currículo y los que desean que la educación desencadene un cambio social radical” (Minnis, 1984: 127). Por tanto, para algunos autores, la composición de clase de la clientela de educación de adultos no tiene mucha importancia ya que, tarde o temprano, todos quedarán incluidos en el crisol (“melting pot”) de las sociedades capitalistas. Por otro lado, la clasificación mencionada arriba tampoco nos dice si esta clientela educativa puede encontrarse en instituciones ocupacionales, organizaciones específicas o escenarios corporativos particulares. Tampoco estas categorías son mutuamente excluyentes.

## D. La clientela de la educación de adultos en América Latina

En los Estados dependientes de América Latina, las políticas de educación de adultos, aunque resultan formalmente similares en términos de jurisprudencia educativa en los objetivos fijados para completar la educación obligatoria, generalmente tienen notorias diferencias con las políticas y experiencias de las formaciones sociales en países de capitalismo avanzado.<sup>5</sup> En estos Estados dependientes, la educación de adultos tiende a tener una clara orientación de clase, tanto en su población destinataria como en la formulación de sus políticas y en sus relaciones y vínculos con el desarrollo económico, político y social.

Como ha sido señalado en otro trabajo (Torres, 1984), a pesar del argumento de que no existen datos disponibles sobre las características de los alumnos adultos analfabetos (Burke y Chappetta, 1978: 45), hay amplia evidencia de que la clientela de la educación de adultos en las sociedades latinoamericanas está compuesta fundamentalmente por campesinos e indígenas, marginales urbanos, autoempleados en posiciones de escasa calificación, trabajadores urbanos de bajos salarios, generalmente ubicados en industrias competitivas y en el sector de servicios (por contraposición

---

<sup>5</sup> Desde las primeras formulaciones de la teoría de la dependencia, se ha desafiado el concepto de que la dependencia internacional se sostiene en un grupo de países que constituyen un cuerpo central (formaciones sociales industriales de capitalismo avanzado) y en un grupo de países que constituyen la periferia (de hecho, el denominado Tercer Mundo). Fenómenos recientes contemporáneos en la periferia capitalista han causado que los teóricos identifiquen ciertos países que han aumentado su participación en el terreno internacional. Estos países, conocidos como los "países recientemente industrializados", han asumido nuevas funciones en la división internacional del trabajo al constituir plataformas industriales de desarrollo debido a sus ventajas de bajo costo de mano de obra. Han mostrado —hasta que surgió la crisis financiera causada por el crecimiento de la deuda pública— una tasa sostenida de crecimiento en medio de un mundo en recesión. Otras características de los "países recientemente industrializados" son que poseen recursos minerales estratégicos abundantes, y que usualmente presentan una modificación especial en la forma del Estado (*i. e.*, su autonomía) identificable en el proceso de negociación política con las corporaciones transnacionales y el país imperial. Para ilustrar, éste puede ser el caso de México, Brasil, India, Singapur, Korea, Hong-Kong y Pakistán en los últimos 15 años. Para la teoría de la dependencia, ver la obra clásica de Cardoso y Faletto (1979). Para el surgimiento de los "países recientemente industrializados", las políticas de comercio internacional y el ajuste económico, ver Frobel *et al.*, 1980, y Turner y MacMullen, 1982. Para un argumento coherente y prestigioso sobre la noción de sociedades semi-periféricas ver Immanuel Wallerstein (1979).

Me interesaba llamar la atención del lector sobre el concepto de dependencia y del Estado dependiente porque resulta esencial clarificar los escenarios sociales, en los que se desarrolla la educación de adultos, desde el punto de vista teórico, para una sociología política de la educación de adultos. Para entender las peculiaridades de la educación de adultos en sociedades periféricas y semi-periféricas, debemos entender el desarrollo de la educación pública y las reglas de la formulación de políticas en el Estado dependiente (Carnoy, 1984).



a los que se ubican en industrias monopólicas y en los niveles medios y superiores de la burocracia gubernamental), y por los niveles más bajos de la pequeña burguesía urbano-industrial, particularmente en aquellos países con menores niveles de desarrollo industrial (Gajardo, 1982: 2-54; Torres, 1982: 9-17; Muñoz Izquierdo, 1982: 91-110).

Algunos resultados de investigaciones realizadas en México también parecen confirmar esta descripción.<sup>6</sup> Las características de los alumnos matriculados en un programa de educación de adultos durante 1979-1980 eran las siguientes: dos terceras partes de los alumnos declararon que el trabajo asalariado era su principal actividad —aproximadamente la mitad de ellos eran empleados del sector público en ocupaciones rutinarias y de bajos salarios. La gran mayoría de los estudiantes (75%) de los programas de educación primaria para adultos fueron clasificados como trabajadores y empleados. El sector servicios resultó la actividad económica más importante. En general, dos de cada cinco alumnos no trabajaban; uno de cada cuatro trabajaba en el sector servicios; y uno de cada nueve trabajaba en industrias manufactureras (Torres, 1980).

En América Latina, la población que requiere educación de adultos y alfabetización es altamente específica y se compone fundamentalmente de población rural o de población de migrantes recientes a las ciudades; estas personas son numerosas en los países menos desarrollados de la región o viven en las zonas más atrasadas de cada país; algunas pertenecen a minorías étnicas, son monolingües y acusan tasas más altas de analfabetismo, sobre todo entre las personas mayores de 25 años y entre las mujeres.

De acuerdo con teorías convencionales de educación y desarrollo, estas características sectoriales de los grupos que demandan educación de adultos y programas de alfabetización, podrían ser consideradas como altamente relevantes para propósitos económicos y políticos. Sin embargo, en general, las principales características sociales de estos adultos en las sociedades dependientes no son tomadas en cuenta cuando se diseñan los programas gubernamentales.

---

<sup>6</sup> Con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la ciudad de México, está conduciendo un estudio longitudinal de dos años a través de una investigación de graduados de un programa de alfabetización gubernamental. Este estudio arrojará luz sobre las características de los neoletrados y el impacto de la alfabetización sobre los niveles de ingreso, el capital cultural, las habilidades de comunicación y la conciencia política de los mismos.

## E. La contribución de la educación de adultos al desarrollo

Una cuestión fundamental se refiere a la contribución de la educación de adultos al desarrollo socioeconómico. ¿Cuáles son los beneficios sociales y económicos de la educación de adultos? Varios estudios sintetizan comprensivamente las investigaciones más importantes sobre el tema (Waiser, 1980: 4 ss.; IDRC, 1978). Waiser muestra que algunos autores creen que la educación básica de adultos contribuye al desarrollo económico de varias formas: 1) al aumentar la productividad de los nealfabetas; 2) al aumentar la productividad de los individuos que trabajan con analfabetas —el llamado “beneficio por derrame” de la alfabetización; 3) al ampliar el flujo de conocimientos generales a los individuos (por ejemplo, instrucción en salud y nutrición), y contribuir a reducir el costo de transmitir información útil; 4) al actuar como mecanismo para seleccionar a los individuos más aptos y por tanto mejorar su movilidad ocupacional; y 5) al fortalecer los incentivos económicos, es decir, la tendencia de las personas a responder positivamente a un aumento en la tasa de recompensa por sus esfuerzos (Waiser, 1980; Blaug, 1966: 393-394; Phillips, 1970; La Belle y Verhine, 1978: 7-27; Fuller, 1984). Particularmente en las actividades agrícolas, las mejores decisiones en la asignación de recursos disponibles ayudan a aumentar las ganancias procedentes de esta actividad. Se ha argüido que el cambio de la producción de cultivos de autosubsistencia a la producción de grano o fruta para el mercado puede, a la larga, aumentar la productividad y el bienestar de los agricultores; y los programas de educación de adultos pueden jugar un rol importante en dicho proceso de cambio (Muñoz Izquierdo, 1982).

La contribución de la educación de adultos al crecimiento es menor de lo que pensaban los primeros teóricos de capital humano y los economistas del desarrollo. La correlación entre ingreso y educación recoge muchas otras influencias sobre el ingreso, las cuales también se correlacionan con la escolaridad, pero no pueden atribuirse a ella (Carnoy, 1982). Por tanto, gran parte de la investigación reciente ha provocado algunas dudas sobre la validez de las premisas anteriores. En primer lugar, la evidencia disponible tiende a sugerir que la estructura del salario depende de variables exógenas a la productividad individual. Estas variables incluyen sexo, raza, la naturaleza del mercado de bienes de una empresa, el mantenimiento de la estructura de clase frente a reglas meritocráticas, el grado de poder monopólico sobre el mercado y/o los antecedentes de clase (Carnoy *et al.*, 1979; Carnoy, 1977: 39). Así, las tasas diferenciales de retorno de la educación no son el resultado de la desigualdad en la distribución de la escolaridad, sino que se refieren a las estructuras básicamente inequita-

tivas de las sociedades que producen bienes básicos (Carnoy, 1975: 5-6; Levin, 1980; Bowles, 1980: 207; Bowles, 1975: 47).

En segundo lugar, el rol del Estado en la política educativa y del ingreso es una variable crucial en la determinación de la distribución del ingreso. En este sentido, la estructura fiscal, la determinación de salarios, el control de precios, la inflación y las políticas de empleo son los medios por los que el Estado ejerce este poder —políticas que están fuera del alcance de los programas de educación de adultos.

En tercer lugar, un punto de partida decisivo desde el cual estudiar las relaciones entre educación, distribución de ingresos y acumulación del capital, es la teoría de la segmentación de los mercados de trabajo. A la luz de esta teoría, las condiciones de éstos pueden entenderse como los resultados de cuatro procesos de segmentación: 1) la segmentación entre el mercado primario y secundario; 2) la segmentación al interior del mercado primario; 3) la segmentación por raza; y 4) la segmentación por sexo. Los segmentos primario y secundario se diferencian como sigue:

Los empleos del sector primario requieren y desarrollan hábitos de trabajo estables; las destrezas a menudo se adquieren en el trabajo; los salarios son relativamente altos, y existen escalafones claros. Los empleos del sector secundario no requieren, y a menudo desalientan, hábitos de trabajo estables; los salarios son bajos; la rotación es alta, y son escasas las posibilidades de movilidad escalafonaria. Los empleos secundarios son principal, aunque no exclusivamente, ocupados por trabajadores procedentes de las minorías, por mujeres y por jóvenes (Reich *et al.*, en Carnoy, 1975: 1).

La teoría de los mercados de trabajo segmentados, aun cuando tenga particular relevancia para el contexto de las sociedades industriales avanzadas,<sup>7</sup> nos permitirá comprender que la educación de adultos, en las sociedades capitalistas dependientes, simplemente prepara a las personas para mejorar sus oportunidades de ingreso al mercado de trabajo secundario. A partir de estas premisas teóricas, es posible considerar críticamente el

---

<sup>7</sup> El concepto de mercados de trabajo segmentados se asume en el contexto del capitalismo monopólico, y por tanto otorga un alto grado de homogeneidad para una determinada formación social. En América Latina, el proceso de segmentación puede ser considerado simultáneamente como un proceso horizontal y vertical. En el nivel vertical, la segmentación se debe a la combinación de modos de producción (precapitalistas y capitalistas), que implican diferentes mercados de trabajo para diferentes trabajadores. En el nivel horizontal, sin embargo, el proceso de segmentación de los mercados de trabajo, particularmente en los modos más avanzados de producción, es hasta cierto punto similar a lo que se indica para las sociedades capitalistas avanzadas *vis-á-vis* especificidades históricas de las sociedades dependientes.

supuesto de que la educación y la capacitación conducen automáticamente a una mejor distribución del ingreso mediante la elevación de la productividad *per cápita*, lo que a su vez conduce a mayores ingresos. Y quizás, mediante una teorización adecuada, sería posible ligar una teoría de la segmentación del mercado de trabajo con la teoría de la combinación de los modos de producción, y por tanto explicar de una forma más precisa cómo la educación de adultos se vincula con formas precapitalistas y capitalistas de producción en una sociedad dependiente determinada.<sup>8</sup>

Los teóricos de la modernización han enfatizado el supuesto de que la educación básica de adultos es útil para mejorar las destrezas entre campesinos y obreros no calificados, particularmente aquellos con tendencia a emigrar; y que con esto los hace más “empleables”, reduce el desempleo, el subempleo y la migración de la fuerza de trabajo —lo cual, a su vez, tiene consecuencias demográficas. Otros autores han identificado tipos de diferenciales producidos por la alfabetización, distinguiendo entre los efectos puramente cognoscitivos, los sociales y los instrumentales (Bhola, 1981: 9-11). Sin embargo, otros autores son escépticos respecto a la utilidad, productividad y “bondad *per se*” de los programas y políticas de educación de adultos (Giroux, 1983; Mackie, 1981; Levine, 1982: 249-266).

---

<sup>8</sup> Un análisis de los programas de capacitación artesanal en Guyana realizado por K. Bacchus le permite sostener que el mercado de trabajo para los artesanos no es homogéneo, y que estaba segmentado en un mercado de trabajo con altos salarios y un mercado de trabajo con bajos salarios en términos de demanda y oferta de trabajo calificado. Esta heterogeneidad se refleja también dentro del sector moderno de altos salarios. Sin embargo, enfocando el sector de bajos salarios, Bacchus arguye persuasivamente que mientras el efecto de elevar las habilidades a través de programas de capacitación sin duda resulta en una tasa más elevada de inversión privada en su capacitación por parte de estos artesanos el efecto de esta capacitación es que estaban vendiendo su trabajo a precios que se disparaban de los que regían en el sector de bajos ingresos y puesto que las demandas en el sector de altos ingresos no aumentaban con suficiente rapidez como para absorberlos, un alto porcentaje permaneció desempleado (Bacchus, 1976: 120). Así analizando las relaciones entre los modos de producción pre-capitalistas y capitalistas en el capitalismo periférico es importante notar que a pesar de las esperanzas de los planificadores y de los políticos, la capacitación de adultos no puede fácilmente enfrentar las necesidades económicas de los crecientes sectores sociales pobres y marginalizados. Particularmente cuando se trata de una situación de estancamiento económico y de desempleo crónico creciente, y cuando la economía no puede crecer al mismo ritmo que la fuerza de trabajo de manera que pueda ofrecer suficientes empleos en el mercado de trabajo primario mientras que, al mismo tiempo, la misma combinación de modos de producción está minando las bases tradicionales de los campesinos de subsistencia, artesanos y demás. Es obvio que los programas de educación de adultos no pueden cerrar la brecha entre modos tradicionales y avanzados de producción ni pueden contribuir significativamente a las necesidades de corto plazo de los pobres. Así, no debe sorprender que la educación de adultos y los programas de capacitación son cada vez menos llamativos para los hombres y mujeres que buscan empleo: la inversión privada es alta pero el beneficio económico resulta insignificante en el sector de bajos salarios de la economía.

## **II. REFLEXIONES TEÓRICAS PARA CONSTITUIR UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN Y PRÁCTICA ALTERNATIVA EN EDUCACIÓN DE ADULTOS**

### **A. La comprensión de las políticas de educación de adultos requiere una comprensión del rol del Estado**

¿Qué le falta al marco convencional desarrollado en la primera parte de este trabajo? En primer lugar, no ofrece ninguna teoría de las reformas en educación de adultos ni de la racionalidad política subyacente a las políticas reformistas en esta área de investigación y formulación de políticas. Esto se debe, en parte, a la falta de una teoría explícita del Estado que permita comprender el proceso de toma de decisiones políticas públicas en los Estados capitalistas dependientes.

En segundo lugar, los programas de educación de adultos no son vistos (como quizás deberían serlo) como parte de una serie de respuestas factuales a la crisis de legitimación de las sociedades capitalistas (pidiendo prestado el término a Habermas), y por tanto relacionados a las necesidades de legitimación política del Estado capitalista. Paradójicamente, esto se debe al excesivo énfasis que le han dado los investigadores y los planificadores a las determinantes económicas de las políticas educacionales, sea desde una perspectiva funcionalista (que siempre busca una política funcional para mejorar la marcha de la economía y la productividad de la fuerza de trabajo), sea incluso desde una perspectiva marxista ortodoxa, que estudia la realidad solamente a través de los lentes relativos al papel de la educación en la extracción de plusvalía, y de este modo no ha podido captar el verdadero significado de las actividades superestructurales para la reproducción social.

Sostengo, en cambio, que puesto que todo Estado capitalista tiene un contenido de clase que se refleja en sus decisiones de política, las políticas de educación de adultos sí constituyen un ejemplo de políticas determinadas por criterios de clase, orientadas a confrontar las demandas sociales y políticas de los sectores desposeídos y empobrecidos de cualquier sociedad capitalista. El asunto es, entonces, ¿cómo y por qué responde el Estado capitalista a las necesidades de las masas con programas de educación de adultos, en lugar de simplemente dejarlas sin atender? En efecto, la economía política del Estado está organizada para apoyar el desarrollo de una formación social que produce mercancías. El intervencionismo económico del Estado está, por tanto, orientado hacia la realización de aquellas funciones que el Capital no puede realizar por el hecho de que está compuesto por muchas partes fraccionadas y mutuamente antagónicas. Sin embargo,

*el intervencionismo del Estado tiende a orientarse hacia el fortalecimiento de la legitimidad de la alianza en el poder como prerrequisito para sostener un patrón determinado de acumulación de capital.*

Por tanto, cualquier forma de intervención del Estado y la mayoría de sus políticas están ligadas a un patrón cambiante de amenazas potenciales o reales, o a problemas estructurales que surgen del proceso de acumulación de capital. Así, las formas de actividad del Estado pueden verse como respuestas a estas amenazas y problemas sociales (Wright, 1978; O'Donnell, 1978a; 1978b; Offe, 1975: 137-147).

A este respecto, es importante notar que las políticas de educación de adultos como cualquier política educacional, también están sujetas a una intensa lucha interburocrática en sistemas educativos centralizados y, por tanto, muchos de los resultados de las políticas reflejarían estos conflictos burocráticos. De hecho, el proceso de toma de decisiones en educación, en las sociedades dependientes, parece ser fundamentalmente político, conflictivo y técnicamente poco racional (McGinn y Street, 1982: 179). ¿Qué significa esto para la educación de adultos?

Es decir, ¿cómo se relacionan las políticas de educación de adultos con el proceso de acumulación de capital y de dominación política en sociedades capitalistas dependientes? ¿Ha resultado más importante la racionalidad política que la racionalidad técnica en la promoción de reformas en educación de adultos en estas sociedades? Y a este respecto, ¿cuál ha sido el rol de las distintas ideologías burocráticas en la elaboración de las políticas de educación de adultos?

Las preguntas planteadas arriba son mucho más provechosas para la investigación sobre políticas de educación de adultos que la visión convencional de los programas de educación de adultos como instrumento para el desarrollo o como agente de cambio, en la medida que la evidencia empírica disponible difícilmente muestre alguna contribución significativa de los programas y políticas de educación de adultos para estos fines.

Entender la racionalidad interna de los programas de educación de adultos nos ayuda a comprender bajo qué condiciones políticas y sociales y para qué propósitos se emprenden, por parte de los Estados capitalistas, nuevas y sustanciales reformas en los programas y en las políticas de educación de adultos. ¿Hasta qué grado pueden relacionarse las nuevas políticas en este campo —como pieza menor de las políticas educacionales del Estado— con el espectro del conflicto político en la sociedad civil? ¿Puede concebirse una nueva estrategia de educación de adultos como una forma efectiva, implementada por las clases dominantes, para lograr la integración nacional de las masas y moldear a la población y a los grupos marginales en el proyecto de un Estado-Nación? ¿O, en cambio, podría ser

concebida una política tal como instrumento para contrarrestar la pérdida del carácter de mercancía<sup>9</sup> de la fuerza de trabajo?

En este mismo sentido, ¿hasta qué grado representarían las nuevas políticas de educación de adultos, en sociedades dependientes, algún tipo de respuesta a nuevas demandas por parte del mercado de trabajo de trabajadores calificados —como a menudo sostienen los planificadores? O, en cambio, ¿hasta qué grado representarían una expresión de una burocracia educacional que actúa en forma independiente de las necesidades del desarrollo capitalista? ¿Existe una racionalidad interna a la burocracia de la planificación educativa que puede ser concebida como una ley de movimiento de la burocracia? ¿Hay otras leyes que operan en la formulación de políticas públicas que subyacen a las reformas en educación de adultos?

## **B. ¿Es el Estado un agente de solución de problemas?**

Un hilo de pensamiento común a la investigación educativa marxista o con influencia marxista, es el análisis de la educación como parte de los mecanismos administrados por el Estado para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas fundamentales (Broady, 1981: 143). Aunque la cuestión de las relaciones entre Estado y educación se encuentra en el centro de la definición de las funciones de la educación en las sociedades capitalistas, rara vez ha sido analizada por los actuales teóricos marxistas. Las preguntas relacionadas con el Estado capitalista, sus políticas clasistas y su impacto sobre las estructuras, prácticas, códigos educativos, y especialmente sobre la planificación y formulación de políticas educativas, aún adolecen de la falta de una comprensión teórica sólida y de procedimientos metodológicos apropiados para su estudio.

Como sostiene Poulantzas, una de las funciones específicas del Estado es la de servir como factor de cohesión entre los niveles de una formación social. Sin embargo, al hacerlo, el Estado es también la estructura o instancia en la que las contradicciones entre estos diferentes niveles se condensan (Poulantzas, 1969). Como han enfatizado varios autores, la

---

<sup>9</sup> Este término se refiere a la tesis de que las formas que pierden el carácter de mercancía de la organización de la fuerza de trabajo y del valor producido por la sociedad están creciendo cuantitativamente. Estas formas de vida "desmercantilizadas", desde la perspectiva de Claus Offe, tienden cada vez más a convertirse en un problema de estabilidad social a la que hay que enfrentar con medios políticos, en la medida en que dichos grupos sociales, excluidos de la forma de vida social del trabajo asalariado, no obstante son sujetos a las relaciones de dominio capitalistas, y representan un potencial de rebelión (Offe, 1984).

intervención estatal en la sociedad civil se ha convertido en uno de sus aspectos cruciales, que asume diferentes formas en diversos países.<sup>10</sup> La función de varias instituciones públicas que mantienen hegemonía ideológica se ha modificado. Esto, a su vez, ha tenido varias consecuencias en el desarrollo de la conciencia de clase. La creciente internacionalización del capital ha modificado el marco en el cual se implementan las políticas económicas y sociales del Estado. La estructura de la fuerza de trabajo y las relaciones entre las clases han cambiado debido al enorme crecimiento experimentado por el sector público. La burocracia se ha convertido en una fuerza social en sí, y el proceso de toma de decisiones dentro de ciertas formas del Estado ha quedado sujeto a un creciente encapsulamiento burocrático. Al mismo tiempo, la burocracia se concibe, en ocasiones, como capaz de buscar y promover intereses propios. El interjuego de intereses entre las diferentes fracciones del capital y las diferentes clases y estratos de la sociedad determinan políticas tanto internas como internacionales. Estas políticas han venido siendo reinterpretadas y apropiadas por el Estado capitalista, cuya autonomía relativa de la sociedad civil ha resultado ser esencial en el mantenimiento del sistema como un todo, especialmente cuando las condiciones hacen necesarios el consenso y el refuerzo de la legitimidad.

Derivando nuestro análisis de estas premisas, es posible rechazar la noción de que el Estado capitalista es un agente de solución de problemas, un enfoque que en general pone demasiado énfasis en el análisis del contenido de las políticas. Los supuestos fundamentales de este enfoque a la formulación de políticas son los siguientes:

---

<sup>10</sup> Para organizar un cuerpo muy complejo y creciente de literatura, los principales temas de discusión pueden identificarse como sigue: a) la articulación y/o independencia del Estado capitalista y el bloque en el poder (usando el concepto de bloque en el poder como lo desarrolla Poulantzas (1969: 237-241). Se relaciona directamente con configuraciones concretas de las clases sociales, sus organizaciones corporativas y su rol preponderante en el manejo de la política nacional. b) La articulación de las relaciones entre Estado y clases subordinadas (en ocasiones denominando las segundas "movimientos populares"). c) El grado de acción directa e indirecta del Estado en la regulación de la acumulación del capital (el rol del Estado en la economía). d) La relación Estado-Nación, como una condensación macrocósmica de dinámicas y tensiones más amplias interconstruidas en esta relación estructural; en el caso de los estados periféricos dependientes, el enfoque se centra en las relaciones entre el Estado dependiente y el Estado metropolitano. e) Por último, la cuestión de la crisis del Estado plantea un componente final pero igualmente esencial: el aspecto de la legitimación y representación frente al Estado capitalista, lo cual a su vez introduce el complejo aspecto de la ideología del Estado.



- que el Estado parece estar analizando los procesos que ocurren en el terreno político, y a través de un diagnóstico de los problemas principales, organiza su agenda política de acción;
- desde esta perspectiva, es importante que los investigadores se centren sobre los intereses que están involucrados en la determinación de la formulación de políticas;
- tan pronto como se logre esta identificación, el corolario del análisis será el de revisar esos intereses contra los resultados materiales y la distribución de beneficios tangibles, que son consecuencia de las políticas y de su implementación (Lindblom, 1968: 12-31).

En general, estos supuestos compartidos se usan en los enfoques básicos al estudio de la planificación política en educación en áreas tales como la estimación de la demanda social, la planificación de recursos humanos, análisis de tasas de retorno y de costo beneficio (Russel y Hudson, 1980: 1-5; Weiler, 1980; Simmons, 1980: 15-33).

### **C. La necesidad de marcos de referencia analíticos para el estudio de la formulación de políticas públicas**

Es evidente que se necesita un análisis organizacional de las políticas públicas a partir del cual puedan estudiarse las decisiones sobre educación de adultos o sobre cualquier otro campo. Goran Therborn (1980: 37-48) propuso un esquema muy estimulante, que puede representarse como sigue:

1. Mecanismos de insumo:
  - a) principios que regulan el tipo de tarea asumida por el Estado;
  - b) criterios para el reclutamiento de personal al aparato de Estado;
  - c) formas de asegurar ingresos públicos.
2. Procesos de transformación:
  - a) formas de toma de decisiones y desarrollo de tareas;
  - b) patrones de posiciones organizacionales y las relaciones entre ellas;
  - c) formas de asignación y utilización de recursos materiales.
3. Mecanismos de producto:
  - a) patrones de decisiones y prácticas del Estado: hacia otros Estados, hacia la sociedad de la que forma parte;

- b) patrones de las relaciones del personal del Estado entre sí: con el personal de otros Estados, con otros miembros de la misma sociedad;
- c) formas de flujo hacia afuera de los recursos materiales del Estado.

Con el fin de hacer analíticamente más potente este marco esquemático, es de fundamental importancia conocer cuáles son las diferentes formas de interacción funcional y de interdependencia dentro de formas organizativas burocráticas que puedan ser diferenciadas analíticamente. De la misma manera, debe notarse que la forma que asume esta interacción variará de acuerdo con el tipo de régimen político considerado. Por ejemplo, Oscar Oszlak presentó tres tipos principales de regímenes políticos al analizar el Estado latinoamericano: a) burocrático-autoritario, b) democrático-liberal, y c) patrimonialista. A éstos corresponden tres tipos principales de interdependencia burocrática —jerárquica, funcional y material o presupuestal (Oszlak, 1980). Conviene, al trabajar con estas distinciones, evitar el riesgo de considerar al Estado sólo como un agente neutral de solución de problemas. Un análisis de las políticas públicas con estos esquemas puede arrojar luz sobre el proceso de formulación de políticas y sobre algunos de sus efectos sobre la sociedad.

Regresando al papel de las prácticas educativas en la reproducción social, las instituciones educativas han sido concebidas como un aparato versátil que contribuye a la legitimación política del *statu quo*, a la reproducción de las relaciones de producción existentes y de la cultura política dada, y a la creación de la Nación o, alternativamente, a la elevación de la conciencia política. La educación, a menudo, ha sido concebida también como un prerrequisito para la formación de capital humano y la acumulación de capital. Vista desde esta perspectiva, es importante señalar que la educación, como una actividad normada, financiada y supervisada por el Estado, es un aparato del Estado como cualquier otra agencia gubernamental.

Sin embargo, no se puede entender la función de la educación en la sociedad capitalista —planes y programas educativos, códigos, prácticas y políticas— si no se enfatiza que la educación capitalista, como el Estado capitalista, tiene un carácter dual. Por un lado, la educación capitalista es utilizada para proporcionar medios para contribuir a la reproducción del sistema capitalista, sea como instrumento para aumentar la acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo, sea como instrumento para mejorar las estructuras, las prácticas y los códigos de dominación política. Por otra parte, la educación expresa con fuerza la noción de la soberanía nacional y las demandas de la sociedad civil al Estado. Es decir, la educación tiene que ver con la conciencia de la gente y con sus expectativas de movilidad social, con el logro de mayores habilidades personales

con las cuales obtener mejores puestos en el mercado de trabajo, o con esfuerzos organizados que buscan una mayor democratización social, económica y política. La educación también tiene que ver con la construcción, transmisión y reproducción del conocimiento, el que constituye en sí mismo una experiencia gratificante de aprendizaje social e individual. Y en estas funciones, la educación de adultos no difiere de la educación que se proporciona a otros grupos de edad o por otros medios institucionales para el resto de la población.

Al mismo tiempo que la educación capitalista tiene una fuerte correspondencia con la organización social del trabajo y con las relaciones sociales de producción, constituye en sí misma una expresión moral y empírica de la democracia en las sociedades capitalistas. En este sentido, casi cada institución educativa es mucho más democrática, abierta al cambio y a la innovación y sujeta al control comunitario potencial que cualquier otro aparato de Estado o lugar de trabajo. La educación es potencialmente, y en algunos casos realmente, mucho más democrática que cualquier otra instancia jurídica o política del modo de producción capitalista.

Dos ejemplos lo ilustran. La educación de adultos había sido proporcionada en América Latina aun antes de que el Estado controlara este campo específico de actividad educacional después de la Segunda Guerra Mundial. A principios de siglo, muchos programas relevantes para la educación política de trabajadores y campesinos se llevaron a cabo en América Latina, conducidos por sindicatos y pequeños partidos políticos; en algunos casos, estos programas fueron centrales al movimiento de formación de cooperativas para la distribución de bienes y de crédito, y para la expansión y puesta en práctica de la legislación laboral. En otros casos, contribuyeron a la consolidación de algunos partidos socialistas, particularmente en el cono sur.

Un segundo ejemplo son los vínculos que existieron entre estudiantes universitarios con extracción de clase media en América Latina, y proyectos alternativos de desarrollo (o proyectos políticos radicales), particularmente durante los años sesenta y setenta. Este activismo político mostraría que aunque las universidades autónomas son apoyadas financieramente por el Estado, la vida académica no se encuentra necesariamente ligada del todo a la ideología dominante o al partido en el poder, ni a la cultura hegemónica prevaleciente. Así, las prácticas educativas y las instituciones educacionales pueden, de hecho, ser bastante independientes, política y socialmente, de las clases sociales dominantes. De la misma manera, la educación pública es relativamente autónoma, lo cual constituye una de sus características principales como terreno en el que se pone en juego el conflicto social.

#### **D. Hacia una nueva agenda de investigación sobre educación de adultos**

Relacionando el papel del Estado con sus actividades de educación de adultos, sostengo que el análisis de las razones, detrás del crecimiento de los programas de educación de adultos, de las formas como han sido diseñadas históricamente, por quién, para qué propósitos, y cómo se relacionan con su clientela educativa, es una búsqueda de una explicación respecto a los determinantes de la formulación de la política educativa, de una manera que trascienda y supere el enfoque simplista y desviante del Estado como un agente de solución de problemas. Expresado en términos más convencionales, este enfoque implica descubrir y explicar las variables independientes y las variables intervinientes que conducen a la comprensión de las diferencias en las políticas.

En síntesis, considero que es necesario indagar sobre la formulación de políticas a la luz de las siguientes dimensiones:

- los principales actores de la formulación de políticas, incluyendo a la burocracia, los agentes administrativos y las clientelas;
- en términos organizacionales, es menester considerar los principales elementos sistémicos que pueden encontrarse en un determinado escenario de formulación de políticas (siguiendo la lista de Therborn);
- las fases institucionales principales, las etapas y las unidades de la formulación de políticas, es decir, los niveles de la planificación, la formulación de políticas, la operación de políticas e incluso sus resultados; y
- el ambiente intelectual, institucional e ideológico donde se toman esas decisiones, que denominaré “marco de políticas”.

Además, sostengo que esas dimensiones surgen de o son moldeadas por el marco general de las reglas organizacionales, las cuales son a su vez plasmadas históricamente y superimpuestas en una estructura organizativa. Siguiendo a Steward Clegg, la estructura organizacional puede conceptualizarse como una estructura de reglas de selección sedimentadas. Estas prescriben los límites dentro de los cuales la estructura organizativa puede variar (Clegg, 1979: 97). Finalmente, es importante identificar las reglas de producción de las políticas públicas con las cuales entender las relaciones educativas entre la sociedad política y la sociedad civil en un momento determinado.

## E. Conclusión

La finalidad fundamental de este trabajo ha sido evaluar críticamente los objetivos contradictorios que se le asignan a la educación de adultos y mostrar algunas formas posibles de abordar y estudiar el proceso de formación de políticas de educación de adultos en un Estado capitalista dependiente.

Como intento preliminar, puntualiza dimensiones analíticas diferenciadas como: 1) los objetivos del Estado y sus objetivos de política como se revelan en la historia social del aparato de Estado; 2) las dimensiones y el tipo de organización burocrática; 3) las ideologías de la burocracia educativa relacionada con la planificación —como determinantes internos de la elaboración de políticas; 4) resultados materiales y no materiales de las políticas; 5) el rol de las políticas educativas dentro de la política pública general del Estado; y 6) las luchas de los grupos y de las clases sociales por resistir las prácticas hegemónicas del Estado capitalista. Sin embargo, si se encuentran insertas dentro del aparato de Estado, la tarea será estudiar cómo han tratado de consolidar o fortalecer posiciones.

También planteo algunas preguntas e interrogantes que implican investigación empírica concreta sobre las políticas y los programas de educación de adultos en sociedades del Tercer Mundo. Al mismo tiempo, esta agenda de investigación señala la necesidad de una teoría dialéctica de la educación de adultos en sociedades dependientes; una teoría que aún tiene que desarrollarse con el fin de superar las debilidades analíticas de las perspectivas convencionales sobre educación de adultos y desarrollo.

Concluyo sugiriendo que la ambigüedad del campo y su naturaleza amorfa no se debe a la ausencia de una definición precisa de los objetivos y de las funciones sociales de la educación de adultos; sino a la falta de una teorización histórica y estructural consistente sobre las políticas y programas de educación de adultos a la luz de hallazgos recientes de la política económica de la educación y de la emergente sociología política de la educación. Sin teoría, sin investigación empírica y sin evaluación, las políticas y los programas seguirán teniendo el sabor dominante de la literatura convencional sobre educación de adultos: especulaciones y buenos deseos. Pero, lo que es peor, dicha investigación educativa seguirá siendo sólo instrumental para los intereses y las necesidades de burócratas, planificadores y políticos que toman las decisiones en educación sin considerar las necesidades reales de las comunidades y de las clases sociales subordinadas, para quienes supuestamente se desarrollan estos programas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTIMIR, O.**, "La medición de la población económicamente activa en México, 1950-1970", México, CEPAL, 73/15, 1975.
- BACCHUS, M. K.**, "Some Observations on Social Structure and Craft Training in Economically Less Developed Countries", en *Canadian and International Education*, 5/2, diciembre, 1976, pp. 109-123.
- BHOLA, H. S.**, "Why Literacy Can't Wait: Issues for the 1980s", en *Convergence*, Vol. XIV, No. 1, 1981, pp. 6-22.
- BLAUG, M.**, "Literacy and Economic Development", en *The School Review*, Vol. 74, No. 4, invierno, 1966, pp. 393-415.
- BOWLES, S.**, "Unequal Education and the Reproduction of the Social Division of Labor", en M. Carnoy (ed.) *Schooling in Corporate Society*, 2a. ed., New York, David McKay Company, 1975, pp. 38-66.
- \_\_\_\_\_, "Education, Class Conflict, and Uneven Development", en John Simmons (ed.), *The Educational Dilemma*, Policy Issues for Developing Countries in the 1980s, Oxford, Pergamon Press Ltd., 1980, pp. 205-223.
- BROADY, D.**, "Critique of the Political Economy of Education: The Prokla Approach. Aproposof a Tenth Anniversary" en *Economics and Industrial Democracy*, London, SAGE, Vol. 2, mayo, 1981, pp. 141-189.
- BRUNO-JOFRE, R.**, "Popular Education in Latin America Today", en *Progressive Education. Past, Present and Future. Proceedings of The Alberta Universities Educational Foundations Conference "The University of Alberta"*, abril 26-28, 1984, pp. 25-44.
- BURKE, R. y M. Chiappetta**, "Characteristics of Illiterates and Programme Hypotheses", Final Report, AID/TA-C-1203, en IDRC-MR1 *Literacy: A Summary Review*, noviembre, Ottawa, 1978, pp. 46-48.
- CARNOY, M. (ed.)**, *Schooling in a Corporate Society*, 2a. ed., New York, David McKay Company, 1975.

\_\_\_\_\_, "Economics and Education", en Nash Manning (ed.) *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert Hose-litz*, Chicago, The University of Chicago Press, 1977.

\_\_\_\_\_, "Education, Economy and the State", en M. Apple (ed.) *Cultural and Economic Reproduction in Education*, London y Boston, Routledge and Kegan Paul, 1982, pp. 79-126.

\_\_\_\_\_, *The State and Political Theory*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1984.

**CARNOY, M. et al.**, *Can Educational Policy Equalize Income Distribution in Latin America?*, London, Saxon House, 1979.

**CARNOY, M. y C. Torres**, "Education and Social Transformation in Nicaragua: 1979-1984", Stanford, manuscrito, 1985.

**CARDOSO, F. H. y E. Falletto**, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1978.

**CEPAL**, *La Evolución Económica de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1976.

\_\_\_\_\_, "Antecedentes y orientaciones para los censos de población de 1980", CEPAL, Division of Statistics (77-10/2864), 1977.

**CLEGG, S.**, *The Theory of Power and Organization*, London y Boston, Routledge and Kegan Paul, 1979.

**COOMBS, et al.**, *New Paths to Learning for Rural Children and Youth*, New York, ICED for UNICEF, 1973.

**FAGEN, R.**, *The Transformation of Political Culture in Cuba*, Stanford, Ca., Stanford University Press, 1969.

**FREIRE, P. et al.**, *Vivendo e Aprendendo Experiences do IDAC in Educação Popular*, 3a. ed., São Paulo, Livraria Brasiliense Editora, 1980.

**FROBEL, F. et al.**, *The New International Division of Labour*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

- FULLER, B.**, "Can Literacy Sparks Economic Growth?", World Bank, mimeo, 1984.
- GAJARDO, M.**, "Evolución, situación actual y perspectivas de las estrategias de investigación participativa en América Latina", Santiago de Chile, FLACSO, mimeo, 1982.
- GIROUX, H.**, *Theory and Resistance in Education: A Pedagogy for the Opposition*, with a foreword by Paulo Freire, Amherst Rd., Bergin & Garvey Publishers, 1983.
- HAYDEN, R.**, *Culture and Adult Education. A Study of Alberta and Quebec*, Edmonton, Alberta, The University of Alberta Press, 1982.
- IDRC**, *Literacy: A Summary Review*, Ottawa, IDRC-M81, noviembre, 1978.
- LA BELLE, T.**, "Popular Education, Revolutionary Change and the Poor in Latin America", Los Angeles, manuscrito, 1985.
- LA BELLE, T.** y R. Verhine, "Educación no-formal y estratificación ocupacional: implicaciones para América Latina", en *La Universidad en el Mundo*, No. 14, UNAM, Vol. III, enero-febrero, 1978, pp. 7-27.
- LEVIN, H.**, "Workplace Democracy and Educational Planning", en *Education, Work and Employment*, París, UNESCO, Vol. II, 1980, pp. 127-156.
- LEVINE, K.**, "Functional Literacy: Found illusions and False Economics", en *Harvard Educational Review*, Vol. 52, No. 3, 1982, pp. 249-266.
- LINDBLON, C.**, *The Policy-Making Process*, New Jersey, Prentice Hall, 1968.
- LOWE, J.**, *The Education of Adults: A World Perspective*, Toronto, The UNESCO Press-OISE, 1975.
- MACKIE, R.** (ed.), *Literacy and Revolution: The Pedagogy of Paulo Freire*, New York, The Continuum Publishing Company, 1981.
- MCGINN, N.** y S. Street, "The Political Rationality of Resource Allocation in Mexican Public Education", en *Comparative Education Review*, junio pp. 178-198, 1978.



- MINNIS, J.**, "The Influence of Progressive Thought on the Theory and Practice of Adult Education", en *Progressive Education*, *op. cit.*, 1984, pp. 117-152.
- MUÑOZ Izquierdo, C.**, "Efectos Económicos de la Educación de Adultos", en C. A. Torres (ed.) *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*, México, CEE, 1982.
- O'DONNELL, G.**, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", en *Latin America Research Review*, Vol. XII, No. 1, invierno, 1978, pp. 3-38.
- \_\_\_\_\_, "Apuntes para una teoría del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XL, Vol. XL, No. 4, octubre-diciembre, 1978, pp. 1157-1199
- OFFE, C.**, "The Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy" (I y II) en *Working Papers of the Kapitalistate*, 1/1973 (109-116) 2/1973 (73-75), 1973.
- \_\_\_\_\_, "The Theory of capitalist State and the Problem of Policy Formation", en Lindberg *et al.* (ed.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Toronto, Lexington Books, 1975, pp. 125-144.
- \_\_\_\_\_, *Contradictions of the Welfare State*, Editado por John Keane, London, Hutchinson, 1984
- OSZLAK, O.**, "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Buenos Aires, ESTUDIOS CEDES, Vol. 3, No. 2, 1980.
- PETERSON, E. et al.**, *Adult Education and Training in Industrialized Countries*, New York, Praeger, 1982.
- PHILLIPS, H. M.**, *Literacy and Development*, París, UNESCO, 1970.
- POULANTZAS, N.**, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México, Siglo XXI, Editores, 1969.
- REICH, M. et al.**, "A Theory of Labor Market Segmentation", en M. Carnoy (ed.), *Schooling in a Corporate Society*, *op. cit.*, 1975, pp. 69-79.

**RUSSEL, D y Hudson,** *Planning Education for Development*, Cambridge, Harvard University Press-CRED, 1980.

**SIMMONS, J.,** *The Educational Dilemma*, Oxford, Pergamon Press, 1980.

**TITMUS, C. et al.,** *Terminology of Adult Education*, París, UNESCO, 1979.

**THERBORN, G;** *What Does the Ruling Class Do When it Rules.?*, London, Verso, 1980.

**TORRADO, S,** *Información e investigación socio-demográfica en América Latina*, Santiago de Chile, PISPAL-CLACSO, 1978.

**TORRES, C. A.,** "La educación de adultos en México: Realidades y Perspectivas", en *Cuadernos de Trabajo en Educación de Adultos*, No 1, México, Dirección General de Educación de Adultos, Secretaría de Educación Pública, 1980.

\_\_\_\_\_, "Introducción", en *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*, México, CEE, 1982a, pp. 9-17.

\_\_\_\_\_, "From the 'Pedagogy of the oppressed' to 'A luta Continua': An Essay on the Political Pedagogy of Paulo Freire", en *Education with Production*, Gaborone, Botswana, No. 2, noviembre, 1982b, pp. 76-93.

\_\_\_\_\_, "The Political Economy of Adult Education in Latin America", en *Canadian and International Education*, Vol. 13, No. 2, 1984, pp. 22-36.

**TUNNERMAN, C.,** *El pensamiento pedagógico de Sandino*, Managua, Ministerio de Educación, diciembre, 1983.

**TURNER, L. y N. McMullén,** *The Newly Industrializing Countries: Trade and Adjustment*, London, George Allen & Unwin Publishers, 1982.

**UNESCO,** *Proposal for the Collection of Adult Education Statistics*, París, Office of Statistics, julio (COM 74/ISCED/5), 1974.

\_\_\_\_\_, *Recommendation on the Development of Adult Education*, Conferencia General de la UNESCO, 19a. sesión, Nairobi, noviembre 26, 1976.

---

**WALLERSTEIN, I.**, *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

**WAISER, M.**, "An Alternative Theoretical Approach for the Study of Literacy and its Role in Development", IFG-Stanford, Program Report No. 80-B21, diciembre, 1980.

**WEILER, H. (ed.)**, *Educational Planning and Social Change*, Report on an IIEP Seminar, Paris, UNESCO-IIEP, 1980.

**WORLD BANK**, *Education Sector Working Paper*, Washington, World Bank, diciembre, 1974.

**WRIGHT, E. O.**, *Class, Crisis and the State*, London, NLB, 1978.

