

# Aspectos políticos del Programa Nacional de Alfabetización en México

## Un análisis de implementación (1981-1982)

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XVI, núm. 1, pp. 13-38

Oscar Cuéllar\*

### RESUMEN

En este trabajo se analizan algunos de los problemas que se presentaron en una fase crítica del desarrollo del Programa Nacional de Alfabetización (creado en 1981). El autor plantea que éstos se debieron, en parte, a fallas en la planeación del diseño organizativo y de las operaciones del Programa, además de que surgieron problemas que se podrían denominar políticos; estos problemas se vieron magnificados con la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Después de analizar detalladamente estos aspectos, el autor afirma que el Programa no consiguió alcanzar las metas que se había propuesto en el plazo estipulado. Si bien los problemas de planeación, unidos a los efectos de un enfoque burocrático que enfrentó el Programa en las distintas arenas políticas de los estados, con las prácticas e intereses de una estructura sumamente burocratizada, significaron serias trabas para su funcionamiento, al parecer fue la creación del INEA lo que acabó de dificultar el logro de la campaña de alfabetización.

### ABSTRACT

This article analyzes some of the problems that arose during the critical phase in the development of the National Literacy Program (created in 1981). The author sustains that these problems were in part due to flaws in the planning of the organizational design and in the operation of the Program. But political problems also arose, and these were magnified with the birth of the National Institute for Adult Education (INEA).

After analyzing these aspects in detail, the author concludes that the Program did not meet its goals in the expected time lapse. Even though the planning problems, together with the effects of bureaucratic approach of the Program within political contexts in each of the States, led to serious obstacles in the development of the Program, it seems that the birth of INEA was the straw that broke the camel's back in determining the Program's inefficiency.

---

\* Investigador en FLACSO y profesor de Sociología en la Universidad Iberoamericana.

## I. INTRODUCCIÓN\*

Desde la década de los cincuenta, en México se ha efectuado un esfuerzo notable por mejorar los niveles educativos de la población, dentro del marco de una concepción desarrollista que ha buscado la modernización económica, social y cultural del país. En lo que toca a la educación, en un contexto caracterizado por un acelerado proceso de crecimiento poblacional y urbano, este esfuerzo ha llevado a disminuir significativamente la proporción de analfabetos y a elevar los niveles medios de escolaridad.<sup>1</sup> Con todo, no se ha podido eliminar cierta insuficiencia del sistema educativo, ni el “reza-go” de un segmento de la población que no ha alcanzado (o conservado) el manejo de la lectoescritura. Según cálculos recientes,<sup>2</sup> corroborados en lo sustancial por el último censo de población (Dirección General de

---

\* Este trabajo se basa en la investigación que dirigimos por encargo del Consejo Nacional Técnico de la Educación, destinada a evaluar el funcionamiento del Programa Nacional de Alfabetización en tanto organización (ver “Proyecto de Evaluación Interna del Programa Nacional de Alfabetización”, acuerdo entre el Programa y el Consejo Nacional Técnico de la Educación, México, enero de 1982, que citaremos como *Evaluación Interna...*). (El Proyecto tenía por objetivo diagnosticar los problemas del desempeño del Programa en los estados, evaluar el papel de sus áreas principales y sugerir elementos de juicio para corregir algunas de las dificultades más importantes que afectaban su funcionamiento. El trabajo de campo se realizó entre enero y marzo de 1982, empleándose varios tipos de cuestionarios, entrevistas en profundidad, análisis de contenido de las fuentes documentales de la institución y observación en terreno. Se realizaron alrededor de 320 entrevistas, cubriendo todas las posiciones de la jerarquía en 10 estados con base en un muestreo aleatorio polietápico (“estados”, “zonas” y “regiones”). Si bien la investigación omitió deliberadamente el estudio de los aspectos políticos internos al funcionamiento del Programa, el hecho de que la realizáramos en el periodo de transición desde su estructura original a la del recién creado Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), nos llevó a desarrollar un análisis separado de ellos). Aunque nos basamos en una experiencia colectiva de investigación, la responsabilidad por el presente documento incumbe exclusivamente a su autor. Deseo agradecer aquí las observaciones que sobre una versión anterior de este trabajo hicieron Ricardo Yocelvezky, de El Colegio de México, y Oscar Zírez, del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Agradezco también los comentarios de Alberto Arnaut, Ignacio Gallardo y Carlos Torres.

<sup>1</sup> Ver Muñoz Izquierdo, C., “Educación, estado y sociedad en México (1930-1976)”, en *Cuadernos Universitarios*, México, U. de Colima, No. 14, 1980; COPLAMAR, *Necesidades esenciales de México*, México, Siglo XXI, tomo II, 1982.

<sup>2</sup> La fuente de esta y otras informaciones relativas a la estructura del Programa Nacional de Alfabetización son los “Documentos de Base”, que citaremos como “PRONALF, 1981”, más un número que dé cuenta del documento específico al que se hace referencia: 1) “Objetivos”; 2) “Área de Localización”; 3) “Área de Atención”; 4) “Área de Capacitación”; 5) “Área de Difusión”; 6) “Área de Programación y Recursos Financieros y Materiales”, y 7) “Área de Capacitación para el Trabajo y el Bienestar Social” (mecanografiado, México, noviembre de 1981). Cuando la información provenga del conjunto de esos documentos sólo indicaremos la fuente general. Otras fuentes literarias incluyen: “Manual del Coordinador de Zona” (MCZ); “Manual del Organizador Regional” (MOR); y “Manual del Alfabetizador” (MDA)

Estadística, 1982), todavía en 1980 más de 6 millones de mexicanos eran analfabetos.

Los esfuerzos del gobierno respecto de esta población se han sistematizado desde 1975, en que se dictó la Ley Nacional para la Educación de los Adultos; se creó el Sistema Nacional para la Educación de los Adultos<sup>3</sup> y se han llevado a cabo acciones y programas destinados a combatir el analfabetismo.<sup>4</sup>

En relación con nuestro interés, en 1981 se creó el Programa Nacional de Alfabetización, y en agosto de ese mismo año se dictó la ley que dio vida formal al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (*Diario Oficial* del 31 de agosto de 1981).

En este último periodo parece existir una diferencia entre los esfuerzos estatales destinados a combatir el analfabetismo. En efecto, los programas anteriores a 1981 parecen haber tenido un éxito relativamente escaso, aunque es difícil conocer, dada la información y los análisis disponibles, tanto sus características y resultados como los problemas que tuvieron que enfrentar. Con todo, si por una parte se caracterizaron por cubrir sólo algunos aspectos del problema y, por otra, por carecer de una estructura unificada de acción que orientara nacionalmente los esfuerzos, sería razonable esperar que su desempeño se viera muchas veces trabado por la superposición de competencias entre distintas agencias estatales y aun por la burocratización de sus procedimientos y actividades.

Aparentemente fue a partir de este problema que se creó el Programa Nacional de Alfabetización, que se caracterizó por el intento de dar una lucha unificada, nacionalmente, contra el analfabetismo. El análisis de los logros del Programa no se ha divulgado aún. Por lo tanto es difícil evaluar en qué medida ha podido distinguirse de esfuerzos previos. Pero sabemos que tuvo dificultades en su desempeño; éstas afectaron el logro de las metas programadas —tal vez paradójicamente derivadas de su mismo carácter excepcional en el medio educativo nacional y de que a poco andar se reestructuró la acción estatal con la creación del INEA, al cual el Programa debió integrarse.

En este trabajo presentamos un análisis de algunos de los problemas que se presentaron en una fase crítica del desarrollo del Programa, que

---

<sup>3</sup> Ver Vergara, Regina, "El Sistema Nacional para la Educación de los Adultos", tesis para optar al grado de Licenciada en Sociología, México, Universidad Iberoamericana, 1981.

<sup>4</sup> Ver Rubio, Maura, "Antecedentes históricos de la educación de adultos en México", mecanografiado, México, 1985.

se extendió entre mediados de 1981 y la primera mitad de 1982, cuando se creó el INEA. En síntesis, nuestro planteamiento señala que: 1) en parte, ellos se debieron a fallas en la planeación del diseño organizativo y de las operaciones del Programa, que generaron contradicciones en su funcionamiento; 2) además, surgieron problemas que podríamos denominar políticos, en el momento que debió asegurar la legitimidad de su presencia en la arena política de los estados; 3) éstos se vieron magnificados por la creación del INEA, que obligó al Programa a cambiar aspectos importantes de su estructura. La exposición sigue este mismo orden.

Al hablar de “aspectos políticos”, usamos la expresión en sentido amplio para referirnos sobre todo a las negociaciones que pudieron tener incidencia en el tipo de implantación del Programa en los estados y al impacto que tuvo la creación del INEA. En este sentido, no es parte de este trabajo analizar los movimientos particulares de los actores involucrados, sino más bien el tipo de situaciones problemáticas que el Programa, como cualquier acción estatal similar, tendió a generar como consecuencia de su vinculación con la sociedad.

## II. EL PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN

### A. Antecedentes

El Programa Nacional de Alfabetización se concibió como un esfuerzo nacional extraordinario para incorporar a un millón de mexicanos analfabetos a la lectoescritura, en el corto plazo de 13 meses (PRONALF, 1981: 1). Esto requería no sólo una amplia libertad para la planeación del Programa y su acción sino, también, un formato organizativo capaz de llevar adelante el esfuerzo sin tener que adecuar cada una de sus propuestas a las presiones que, tanto la estructura formal de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como la organización de sus afiliados, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pudieran generar en resguardo de sus intereses particulares. Así, su organización asumió la forma de un “comando administrativo”, figura que le aseguraba gran flexibilidad en la acción.<sup>5</sup>

Las labores de diseño organizativo y de planeación de las operaciones del Programa iniciaron en marzo de 1981, y las primeras actividades de

---

<sup>5</sup> Por esta vía, el Programa se independizó de la estructura administrativa y burocrática de la Secretaría de Educación Pública. Sus responsables debían dar cuenta exclusivamente al secretario de Educación, entonces licenciado Fernando Solana, quien nombró a los encargados y definió el sistema de control financiero de la institución.

alfabetización comenzaron a principios de junio del mismo año. En el plazo de 13 meses contemplado para la duración de la campaña, se realizarían ocho ciclos de alfabetización con una duración de cinco meses cada uno; el segundo ciclo empezaría al mes de haberse iniciado el primero, y así sucesivamente con los restantes. Los ciclos se iniciarían en los centros urbanos mayores de cada estado para ir cubriendo las localidades menores hasta alcanzar el límite poblacional de las comunidades de 500 habitantes (PRONALF, 1981: 1).

El diseño organizativo distinguía entre dos tipos de áreas: aquellas que se encargaban del objetivo directo del Programa (localización y captación de analfabetos, y atención o alfabetización) y las de apoyo (programación financiera, producción y distribución de materiales para la enseñanza, capacitación y discusión) (PRONALF, 1981).

Desde el punto de vista territorial, el Programa tenía una coordinación nacional con sede en la ciudad de México, y coordinaciones estatales con sede en las capitales de las entidades federativas; dependían directamente de aquella y tenían la misma estructura organizativa del nivel central.

En los estados se dividió el territorio en zonas y éstas, a su vez, en regiones. Consecuentemente, el personal de terreno incluía: a) los coordinadores de zona, que dependían directamente del coordinador estatal; b) los organizadores regionales, dependientes de los coordinadores de zona y encargados de apoyar a los alfabetizadores en su región; y c) los alfabetizadores, que debían llevar adelante el proceso de alfabetización.

En lo que se refiere a las opciones pedagógicas y a la forma de coordinación de las actividades básicas con las de apoyo, el diseño organizativo optó por una variante del método dialógico de Paulo Freire, la producción masiva de materiales uniformes para la enseñanza y por un esquema igualmente uniforme de capacitación (PRONALF, 1981: 3, 4, 6).

En su conjunto el Programa sólo funcionó en los términos indicados hasta agosto de 1981, cuando se dictó la ley de creación del INEA. Se reunieron cuatro programas para la educación de los adultos bajo una única dirección, con competencia en nivel nacional.<sup>6</sup> La autoridad máxima quedó en manos del director general, con sede en el Distrito Federal y, en los estados, a cargo de los delegados estatales que respondían ante aquél.

---

<sup>6</sup> El INEA integra, además del de alfabetización, los siguientes programas: salas de cultura, primaria y secundaria para todos y capacitación para el trabajo. La ley que lo creó intentó dar forma a los objetivos y obligaciones estatales ya proclamados en la Ley Nacional de Educación para Adultos, de 1975, sistematizando y estabilizando un marco jurídico e institucional único para el desarrollo de la acción estatal en esta materia.

Si bien la aplicación de la ley se inició algo más tarde, su sólo anuncio generó problemas en el desempeño del Programa, fundamentalmente porque planteaba cambios en su estructura que afectaban intereses institucionales y personales. Los cambios más importantes se referían a la pérdida de autonomía del Programa, que pasó a ser parte de una organización mucho más amplia, y a su estructura interna, que debió adaptarse para servir al nuevo conjunto.

En efecto, por una parte el coordinador estatal de alfabetización pasó a depender del delegado estatal del INEA. Por otra, el papel de las áreas se amplió a fin de cubrir tareas correspondientes al conjunto de programas integrados en el nuevo Instituto, a la vez que pasó a subordinarse a la nueva autoridad estatal. En relación con el trabajo de terreno desaparecieron los coordinadores de zona para ser reemplazados por los jefes de zona, ahora con responsabilidades ampliadas al servicio de todo el Instituto; se creó el cargo de auxiliar de zona, en calidad de encargado por programas, el cual dependía del jefe de zona; y en muchos casos se modificó la zonificación.

## **B. Una evaluación general del Programa Nacional de Alfabetización en su primera fase (1981)**

En síntesis, el Programa Nacional de Alfabetización se inició con una serie de características que lo distinguieron de esfuerzos aparentemente similares en el campo educativo y que, desde una perspectiva general, se refieren a la autonomía dispuesta por sus líderes para diseñar tanto la organización como su operación a lo largo de todo el país; al énfasis en la eficiencia de la acción —lo que tradujo un esfuerzo por superar la lentitud de la gestión administrativa normal—; a la magnitud de los recursos asignados, un prerrequisito para poder montar una vasta operación que cubriría todos los estados del país, y que debía exhibir logros en un plazo muy corto; y a la centralización en la toma de decisiones, en manos del coordinador nacional de alfabetización y, eventualmente, del grupo de asesores que lo rodeaba.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En el organigrama institucional no se deja constancia del papel de los asesores. Aquél presentaba una estructura organizativa de aspecto piramidal, en que las decisiones fluían desde la cúpula hacia la base, sin pasar por medio alguno de la estructura jerárquica y de comunicaciones de la SEP. Tanto las órdenes como la información, formalmente al menos, debían pasar por los canales internos establecidos (áreas). Pero de hecho el mecanismo efectivamente empleado fue el cuerpo de asesores que rodeaba al coordinador nacional de alfabetización, conformado por un grupo de jóvenes ingenieros y otros expertos, que colaboraron en la planeación del diseño organizativo y de operaciones del Programa. Al principio, éstos tenían la responsabilidad de apoyar el comienzo de las actividades en los estados y de

Además de lo anterior, el Programa se caracterizó por la adopción de un método único de alfabetización para toda su población objeto; por la unificación de los textos y materiales para la enseñanza y la capacitación del personal de terreno; y, finalmente, por una estrategia de penetración que partía de los centros urbanos mayores de cada estado para avanzar hacia las zonas menos urbanizadas, en una sucesión de ciclos de alfabetización que se superponían en el tiempo.

Lo anterior lleva a destacar tres rasgos esenciales; éstos se refieren a las condiciones y supuestos iniciales de su acción, a las características del diseño organizativo, y a las estrategias de penetración.

Tal vez lo decisivo en el desempeño inicial del Programa fuese lo primero: la amplitud de la cobertura programada y el corto tiempo fijado para cumplir su cometido. Ello permite dar cuenta, por un lado, del énfasis en la eficiencia que lo caracterizó y, por otro, de las decisiones acerca de su estructura global. En efecto, se podría afirmar que si se quería cumplir con las metas establecidas en el tiempo disponible, entonces la planificación debía generar no sólo un diseño organizativo centralizado y separado de la estructura burocrática de la SEP, sino, además, elegir un método de altos rendimientos que pudiera unificarse para todo el país y que permitiera, al mismo tiempo, uniformar la capacitación del personal de terreno; unificar y centralizar la producción de materiales de enseñanza, y facilitar el manejo de la información sobre el desempeño.

Por otro lado, aclara las decisiones acerca de la penetración: desde el punto de vista de los niveles esperados de logro, parecía más redituable limitar la acción del Programa a las zonas urbanas e iniciar las actividades en los puntos de mayor concentración poblacional —bajo el supuesto de que los rendimientos serían altos al comienzo, para descender a medida que se avanzara hacia las localidades menos urbanizadas. Sin embargo, podría esperarse que el descenso no fuese tan marcado por la experiencia adquirida entre tanto.

Pero también esos mismos condicionantes permiten ofrecer una explicación parcial de los problemas, que se refieren básicamente a la asignación

asesorar a los coordinadores estatales en materias contables y de programación, así como en el establecimiento de un sistema de información eficiente que permitiera disponer de datos actualizados sobre la marcha del Programa en cada una de sus fases y actividades. Esto era fundamental para el buen funcionamiento de la programación financiera y la producción y distribución de materiales de enseñanza, centralizados en la ciudad de México. Más tarde, como veremos, su papel varió.

de metas a los estados, a los requerimientos del personal a lo largo del tiempo y el espacio, y a los efectos derivados de la variante del método pedagógico empleado:

1. Ante la carencia de información actualizada sobre la magnitud y distribución reales de la población "objeto", la planeación debió apoyarse en estimaciones que finalmente sobrevaloraron las metas del Programa.<sup>8</sup> Luego, la asignación de metas por estado se determinó como una función lineal simple de la magnitud estimada de analfabetos; con esto se estableció una diferencia drástica entre las entidades federativas, de suerte que un tercio de ellas —precisamente aquéllas con los menores niveles de desarrollo relativo, salvo el Distrito Federal— debieron cargar con las mayores responsabilidades de la campaña de alfabetización.<sup>9</sup>
2. La amplia cobertura geográfica y poblacional del Programa exigía una gran cantidad de personal de cierto nivel de calificación que debía encontrarse disponible en prácticamente todo tipo de localidades, desde las más urbanizadas hasta las más rurales.<sup>10</sup> Hay que notar que la magnitud del personal requerido hacía imposible, por razones

---

<sup>8</sup> Las estimaciones se realizaron con base en los datos del Censo de 1970, proyectándose, para cada uno de los municipios del país, la población analfabeta esperada hacia 1980. Desgraciadamente, la escasez de tiempo impidió hacer ajustes en función de la información disponible en los estados, por lo que en algunos casos se magnificaron drásticamente las metas. Tampoco se realizaron experiencias pilotos, que pudieran dar una idea más clara de los obstáculos que se podrían encontrar en la operación del Programa en las comunidades.

<sup>9</sup> El criterio seguido para asignar las metas de alfabetización a los estados consistió en distribuir las proporcionalmente entre ellos, según la distribución estatal de los analfabetos estimados para 1981. Si bien se consideraron algunos ajustes, éstos fueron mínimos y no alteraron significativamente las cargas. El resultado fue que 10 estados concentraron alrededor de un 70% de las metas globales. Se trata, en su mayoría, de los estados más poblados, con mayor atraso relativo y, por tanto, con menores recursos humanos educados (entre ellos Veracruz, Estado de México, Puebla, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán) (ver *Evaluación Interna...*, "Aspectos Metodológicos").

<sup>10</sup> Para reclutar al personal alfabetizador se establecieron algunos requisitos mínimos de edad (15 o más años); escolaridad (secundaria); y "vocación". Pero la planificación aparentemente no tomó en cuenta los datos existentes sobre la distribución de la población con esas características a lo largo del espectro urbano-rural de todos y cada uno de los estados. Dado que el desarrollo de la secuencia de ciclos en el tiempo y en el espacio exigía disponer cada vez más de una mayor cantidad de personas con esas características, según se avanzara desde las localidades más urbanas hacia las más rurales (que son, también, las más dispersas), ya en el diseño mismo surgía un problema de disponibilidad de recursos humanos. Cfr. *Evaluación Interna...*, "Aspectos Metodológicos", México, D. F., 1982; también PRONALF, 1981: 1.

de costo, pensar en una incorporación estable y permanente de los alfabetizadores al Programa.<sup>11</sup>

3. La opción por una variante del método de la “palabra generadora”, un sistema uniforme de capacitación y un tipo único de materiales de enseñanza, implicaba reducir la flexibilidad al nivel de los estados y, eventualmente, hacerlos dependientes de las decisiones del nivel central, con lo que se abría un campo de contradicciones que afectaría al conjunto de la institución.

Estos aspectos cristalizaron en un par de contradicciones de base: la primera de ellas se refiere, precisamente, al *método*. Recordemos que en la versión original del método “dialógico”, el énfasis está puesto sobre lo que podríamos llamar el “componente analítico” —esto es, el momento crítico-reflexivo, participativo del aprendizaje—, como eje a partir del cual el “componente técnico” —o sea el proceso mismo de aprendizaje— empieza a operar.<sup>12</sup> La primacía que en la versión original se le entrega al “componente analítico” lleva a exigir flexibilidad en las palabras adoptadas; éstas deberían variar de región en región, si es que han de adecuarse a las características de la población que lo ha de usar. En este sentido podría asegurarse que la opción por dicho método, si ha de ser fiel a sus supuestos, no puede aceptar un contenido y forma únicos de aplicación. Si ello sucede, ciertamente podrían predecirse problemas o deficiencias en cuanto a su capacidad para lograr los objetivos de la alfabetización.

En el caso del Programa, optar por un método único implicó una decisión fuerte dada la diversidad de situaciones económicas, sociales y culturales de la población en general y, en particular, de la que era el blanco de la campaña. Al aceptarse una variante del método que seleccionó un conjunto

---

<sup>11</sup> La magnitud del personal requerido a lo largo del país hacía que los costos del Programa fuesen muy elevados. Ello llevó a excluir de la estructura jerárquica más estable a quienes se desempeñaran como alfabetizadores, al ofrecer una remuneración simbólica por sus servicios. Por otra parte, el personal más estable no fue considerado “de planta”, por lo menos hasta la creación del INEA, dado el término originalmente fijado para la campaña de alfabetización.

<sup>12</sup> Distinguimos entre “componente analítico” y “componente técnico” para señalar, por una parte, las acciones de incentivación, motivación y generación de una dialéctica de participación crítica; reflexiva y cuestionadora y, por otra, lo que no es, dentro de la perspectiva de Freire, sino su consecuencia inmediata —esto es, el proceso mismo de aprendizaje del alfabeto. Es de la esencia de la propuesta de Freire el fusionar ambos momentos como aspectos de una dinámica que reposa sobre el reconocimiento de la particularidad de la situación de cada grupo social para desde allí elevarse, por medio del diálogo crítico, al logro de una conciencia “adecuada” de la opresión. Usamos la terminología sugerida por Rosemond Cheetham (Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo II, Análisis de casos: Oaxaca).

único de palabras para todo el país, se introdujo implícitamente una contradicción que afectó la calidad de la capacitación y de la labor de alfabetización —y con ello, al conjunto del Programa—, y que se magnificó a medida que aumentaban los contingentes de capacitadores y educandos.

Tampoco se pudo distinguir con claridad entre el componente analítico y el técnico y, en consecuencia, el sentido mismo del enfoque de Freire quedó sin base. Aparentemente presionada por la vastedad de la tarea por enfrentar, el área de capacitación privilegió más bien los aspectos “técnicos” de la alfabetización, con el resultado de que los alfabetizadores encontraron serias dificultades para motivar y enseñar a los educandos.<sup>13</sup>

En otras palabras, si bien, por una parte, la decisión sobre el método simplificaba en gran medida la operación del Programa, por otra, la variante adoptada introducía ambigüedades que no dejarían de afectar los niveles del logro. A ello había que agregar previsibles dificultades adicionales, derivadas de que la producción y distribución de los materiales didácticos se centralizaron en la ciudad de México.<sup>14</sup>

La segunda contradicción consistió en lo que podríamos llamar el problema de la *carga demográfica* del Programa, que incluye dos aspectos: el de los montos de personal calificado requerido para la operación y el de la retención de ese personal. En cuanto a lo primero, la estrategia de penetración del Programa exigía montos crecientes de personas que debían agregarse a su operación, a medida que se sucedían, superponiéndose, los ciclos y que se avanzaba desde las zonas más urbanizadas hacia las más rurales. Los mayores requerimientos eran de alfabetizadores y, en menor medida, de organizadores regionales que debían tener una cierta formación básica para asegurar la eficacia de la alfabetización. Sin embargo, a medida que se avanza hacia las zonas menos urbanas la disponibilidad global de tal personal disminuye en términos absolutos (Cfr. nota 10).

---

<sup>13</sup> De acuerdo con la encuesta a organizadores regionales y alfabetizadores del Programa, la inmensa mayoría de los entrevistados indicó que el más grave problema en el trabajo residía en la dificultad para motivar a los beneficiarios y en la escasa o nula preparación que para ello recibieron en los cursos de capacitación. Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo I, Áreas de Capacitación y Atención.

<sup>14</sup> Según la encuesta general de evaluación, aplicada a todos los entrevistados, el problema más recurrentemente mencionado era el de las deficiencias en la distribución de los materiales para la alfabetización. Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo II, Encuesta de Evaluación. También puede verse O. Cuéllar e Ignacio Gallardo, “Evaluación del Programa Nacional de Alfabetización. Síntesis de problemas y sugerencias”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, No. 1, 1985.

En otros términos, un problema fundamental era que a medida que aumentaba la magnitud requerida de personal calificado, disminuía también la magnitud existente de dicho personal —problema que se presentaba en todos los estados. De este modo, en las áreas y estados de menor nivel de desarrollo, tuvieron que contratarse los recursos humanos disponibles, cualesquiera fuese su nivel de calificación.

A lo anterior se agregó el segundo aspecto mencionado: el Programa requería acumular experiencia, sobre todo en el plano del trabajo de terreno, pero carecía de los medios para seleccionar y retener a los mejores alfabetizadores sobre una base mínimamente estable, de remuneración normal.<sup>15</sup> Ante esta problemática, una solución obvia, en un contexto ni política ni socialmente motivado, era recurrir a los estudiantes y sobre todo al servicio social de estudiantes; otra, recurrir a los maestros, especialmente en las zonas rurales. Con todo, en la primera alternativa se solucionaría el problema del número de personas requeridas, pero no el de acumulación de experiencia. En la segunda existía el problema de que el método, por su novedad, podría ser rechazado; además, podría encontrarse resistencia por parte de los maestros que pudieran incorporarse, ya que ser alfabetizador eventualmente significaba deteriorar su *status*, al igualarlo con el de estudiantes secundarios con un pago que era simbólico.

Se planteaba así el problema de cómo movilizar masivamente a los jóvenes para que participaran en una vasta campaña de beneficio social. Ello exigía un papel relevante del área de difusión, lo que sin embargo no se logró, tanto por problemas de planeación como, sobre todo, por las formas que adoptó su operación en los estados.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> El problema de la acumulación de experiencia remite básicamente a la situación del personal de terreno ("street level bureaucracy") y, en especial, a los alfabetizadores. Como parece obvio, si éstos eran atraídos sobre la base de una remuneración simbólica o para cumplir su servicio social y, por tanto, carecían del mínimo de estabilidad que tenía el resto del personal, el Programa debía haber considerado la posibilidad de tener que enfrentar una alta tasa de rotación precisamente en el plano en que le era más necesario acumular experiencia.

<sup>16</sup> El área de difusión debía encargarse de informar al público, en especial al destinatario, de las actividades del Programa. Según la investigación que hemos venido mencionando, hubo un marcado sesgo urbano en su operación: por un lado, se privilegió el uso de los medios de comunicación de masas, centrándose la acción, en consecuencia, en las ciudades de mayor tamaño; por otro, se enfatizaron más las relaciones públicas que favorecían una imagen positiva del Programa en ellas y en la estructura local de poder, en desmedro de la atracción de analfabetos. Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo I, Áreas de Capacitación. Ver más adelante, parte IV.

En síntesis, las contradicciones antes apuntadas generaron presiones sobre las áreas de capacitación y atención (alfabetización). En la primera, porque el flujo de personal que debía capacitarse aumentó a un ritmo muy superior al de crecimiento del personal capacitador, que se encontró, además, con mucha heterogeneidad en la formación previa del personal. Ello sobrecargó sus tareas e impidió realizar seguimientos, evaluaciones y recapitación que hubieran permitido mejorar el nivel general de desempeño. Y la atención se vio afectada tanto por la calidad de la capacitación recibida, como por la dificultad de atraer y retener el tipo de personal requerido, sobre todo a medida que se penetraba en las zonas más alejadas y menos urbanizadas de los estados.

Según los datos disponibles, generados por el mismo Programa, al término del IV ciclo de alfabetización se había logrado incorporar sólo un 22% de las metas globales planteadas, con fuertes diferencias entre los estados, según la magnitud de la carga asignada.<sup>17</sup> La evaluación del Programa hasta entonces nos permitió señalar que los problemas más serios se referían a las fallas en la planeación que hemos reseñado y a la reacción creada por el nuevo estilo del Programa al enfrentarse a las arenas políticas locales.

### **III. OBSERVACIONES SOBRE LA IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA EN LOS ESTADOS**

El desempeño del Programa en los estados no puede analizarse sin tomar en cuenta los aspectos políticos ligados a su inserción en los medios institucionales del sector educativo mexicano. Ello lleva a recalcar sus rasgos de estilo, que lo diferenciaron de la forma de trabajo habitual de la burocracia, federal y estatal, en las entidades federativas.

#### **A. Algunos aspectos de la implantación del Programa en la arena política local**

El Programa se presentó como una forma única y centralizada de enfrentar el problema del analfabetismo en el país, y se distinguió por su autonomía

---

<sup>17</sup> Según el análisis que realizáramos, al término del IV ciclo, el Programa había alcanzado sólo un 22.2% de las metas globales de capacitación, con fuertes diferencias entre los estados. Se podrá tener una idea de la situación si se distingue entre tres grupos de estados, según la magnitud de las metas asignadas: a) estados de metas (ver nota 9), que concentraba alrededor del 70% de ellas (10 casos); b) estados de metas medias (10 casos); y c) estados de metas bajas. Los niveles de logro, medidos en porcentajes, eran en promedio los siguientes: a) grupo 1: 19.1%; b) grupo 2: 32.0%; y c) grupo 3: 28.8%. Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo IV, Propuesta de un sistema de indicadores para la evaluación continua del Programa.

—sobre todo financiera—, su dinamismo y su pretensión de eficacia en la acción. A ello deben agregarse las características de su personal directivo (en su mayoría jóvenes ingenieros), y su exitosa, aunque relativamente breve, trayectoria previa en el sector educativo.<sup>18</sup> Ello definía una imagen del Programa que se contraponía a los esquemas tradicionales de la burocracia establecida, apegada a formas rutinarias de trabajo y orientada por una visión en que se reflejaba el predominio social y político de los maestros y el sindicato en la toma de decisiones.

Estas características hacían previsible que se encontraría resistencia en los estados, en particular porque su implantación crearía un ámbito de acción y poder que tendía a excluir a las “cliques” locales de cualquier control sustancial sobre las decisiones.

Si se quería tener éxito en la campaña de alfabetización en el corto plazo disponible, era ineludible que se tratara de evitar un peso excesivo de las estructuras locales de poder sobre las decisiones relevantes; pero era también evidente que sin algún grado de apoyo efectivo por parte de éstas, surgirían serios problemas que podrían afectar su desarrollo. Ello era particularmente claro respecto de una serie de aspectos del Programa que se consideraban decisivos, en especial los referentes al manejo de los recursos financieros y materiales, la designación del personal directivo en los estados y el apego a las orientaciones normativas establecidas para el proceso de alfabetización.

Tal vez lo que más inmediatamente generaba problemas con las estructuras locales de poder eran las dos primeras cuestiones, ya que desde el punto de vista de estas últimas, su control se traducía en más poder. Sin embargo, la situación no era igual para todos los estados, ya que los recursos habían sido determinados en función de las metas asignadas inicialmente a cada uno de ellos; dado que éstas variaban según la magnitud global estimada de analfabetos, en algunos estados el Programa significaba introducir grandes cantidades de dinero y una considerable ampliación de los puestos de trabajo, mientras que en otros, su impacto era bastante menor.

De todos modos, la implantación del Programa implicaba la posibilidad de que en algunos estados se pudiera también modificar la “arena política” constituida por la estructura local de poder. En especial, resultaban afectados dos de sus componentes principales: uno era el sindicato, que podría

---

<sup>18</sup> El grupo que se encargó de organizar y dirigir el Programa había tenido un destacado desempeño en la operación de la campaña “Educación para Todos”, innovando tanto en los procedimientos de acción como en los estilos de trabajo.

tener interés de influir en los nombramientos del personal; y otro eran las propias autoridades locales, especialmente las que manejaban programas para la educación de adultos en nivel estatal.

En relación con el primero, las mismas condiciones establecidas para la operación del Programa llevaron a que se pudieran eludir sus eventuales influencias.<sup>19</sup> El carácter temporal de la operación dejaba fuera de discusión cualquier pretensión seria que pudieran esgrimir el sindicato o sus representantes locales. Sin embargo, la situación era diferente en el segundo caso, ya que se trataba de actores insertos en la estructura básica del sector educativo —indispensable para la operación del Programa—, sin cuyo apoyo no podía esperarse seriamente grado alguno de éxito. Ello llevó a negociar, en cada caso, con las autoridades locales, a fin de encontrar una fórmula que, al tiempo que permitiera obtener el apoyo deseado, evitara una pérdida excesiva de control sobre los puntos cruciales. Evaluar el resultado de esas negociaciones está fuera de las posibilidades de este ensayo. Con todo, puede afirmarse que en general el resultado parece haber sido favorable al Programa —al menos en la medida en que se mantuvo la opción por el método de alfabetización, en su forma única, y se aceptaron los lineamientos esenciales sobre normas y procedimientos de programación y control de los recursos financieros, así como el esquema de centralización en la producción y distribución de materiales.

En cuanto a la designación del personal directivo, los coordinadores estatales fueron nombrados entre el personal de la SEP, aunque procedentes de distintas dependencias. Aquí parece haber existido una cierta capacidad de las autoridades locales para hacer sentir su presencia en las decisiones. Y éste era un aspecto de la mayor importancia, por dos motivos: primero, porque el perfil y las características personales y político-institucionales del responsable estatal del Programa eran decisivos para definir el grado de autonomía en su operación; segundo, porque él definía la constitución del equipo básico a nivel de cada estado y con ello, en parte al menos, el grado en que se obtendría una mayor o menor adecuación al estilo de trabajo deseado por el nivel central, para llevar adelante la campaña de alfabetización.

---

<sup>19</sup> El hecho de que los sectores sindicales quedaran fuera del juego formal de negociaciones no significó que dejaran de tener influencia. Su peso en la estructura nacional y local de poder era —y es— demasiado grande como para evitarla. En todo caso, aquí hemos prescindido de su consideración, en tanto no pareció afectar la implantación del Programa en los estados.

Para tener una idea aproximada de la variedad de situaciones que caracterizó al Programa en su fase inicial, considérese la tabla siguiente. Ella da cuenta de un esbozo de tipología de situaciones de implantación, que formulamos tentativamente tomando en cuenta dos dimensiones básicas: la magnitud de las metas asignadas a los estados y el grado de autonomía del Programa *vis-á-vis* la estructura local de poder.

| <i>Grado de autonomía<br/>del Programa</i> | <i>Magnitud de las metas</i> |       |       |
|--------------------------------------------|------------------------------|-------|-------|
|                                            | Alta                         | Media | Baja  |
| Alto                                       | _____                        | _____ | _____ |
| Bajo                                       | _____                        | _____ | _____ |

Se incluye la primera dimensión, determinante del grado potencial de conflicto que podría generar la implantación del Programa; ya indicamos que mientras mayor sea la meta asignada, mayores serán los recursos requeridos y, por tanto, la disposición de los estados. Podríamos esperar, en consecuencia, que mayor fuera el interés por parte de los componentes de la estructura local de poder por obtener alguna participación en las decisiones significativas.

La segunda variable, esto es, el grado de autonomía del Programa en los estados, la incluimos por su relevancia para la política de la institución. Puede concebirse como un intento por medir el grado en que los responsables estatales del Programa seguían apegados a los estilos de trabajo y a los grupos de referencia propios del personal de la SEP en las entidades federativas.

Parece claro que esta diversidad de situaciones fue uno de los determinantes del bajo nivel de logro obtenido en la primera fase de las operaciones. Ella constituyó la contrapartida a la exigencia de unidad de criterios y uniformidad recabada por el Programa, que se expresaba en el método, en la capacitación, en la producción y distribución de materiales y, en general, en el centralismo de su estructura.

Con todo, se puede afirmar que el nivel de logro obtenido por los estados, a pesar de ser bajo en relación con lo esperado, tendió a ser comparativamente mayor donde coincidían una alta autonomía del Programa y una magnitud baja o media de las metas —lo cual no impidió que los problemas

de funcionamiento en el terreno fuesen tendencialmente los mismos en casi todos los estados, aunque naturalmente con intensidad distinta.<sup>20</sup>

En suma, los procesos que hemos mencionado dieron como resultado una amplia gama de formas de vinculación entre el Programa y las estructuras locales de poder, que iba desde una casi completa autonomía del Programa hasta un simple adosamiento de éste a las actividades y jerarquías de alguna dependencia de la SEP local. Si bien las negociaciones con las autoridades locales se resolvieron en general dentro de un tiempo razonable, continuaron afectando de manera más bien informal el ritmo de las actividades de la campaña. Surgieron así desfases en su desarrollo, ya que la conformación de los equipos siguió sujeta al juego de las influencias de los actores de la arena política local. Y el personal del Programa en los estados no dejó de constituirse con base en "cliques" dependientes, en el nivel más alto, de la decisión del coordinador estatal y, en el trabajo de terreno, de los coordinadores de zona.

## **B. Los estilos administrativos locales y el Programa**

El Programa definió un estilo de trabajo que condicionaba la entrega de los recursos financieros a la entrega de reportes oportunos sobre la marcha general de las actividades en los estados. Por otra parte, si bien las decisiones sobre asignaciones presupuestarias eran de la competencia exclusiva del nivel central, las remesas se canalizaban por las vías administrativas normales de la SEP. Esto implicaba la exigencia de un alto grado de dinamismo administrativo y una cuidadosa planificación en el nivel local, que debía descansar sobre un eficaz funcionamiento del sistema de información.

Hay que aclarar que este último había sido diseñado de modo tal que sus pilares eran los miembros del personal de terreno: los alfabetizadores debían recoger información básica de los integrantes de los grupos de alfabetización y transmitirla hacia arriba, siguiendo la cadena jerárquica establecida (organizadores regionales, coordinadores de zona).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> En términos relativos, por cierto (ver nota 17) . En términos absolutos sigue siendo cierto que los estados con una meta más alta tendieron a aportar un mayor número de incorporaciones al Programa.

<sup>21</sup> El perfil del alfabetizador, definido en los documentos básicos del Programa y, en especial, en el Manual del Alfabetizador, suponía que entre sus tareas se incluía tanto la atención a los beneficiarios como un papel crucial en la operación del sistema de información. Sin embargo —ello no se hizo explícito— de forma, no se tomó en cuenta en el diseño de los cursos de capacitación. Esta contradicción creó graves problemas al funcionamiento del sistema de información. Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo 1, Áreas de Capacitación y de Atención. Ver también Oscar Cuéllar: "El modelo de evaluación: categorías analíticas e hipótesis", documento de trabajo, México, Consejo Nacional Técnico de la Educación, enero de 1982.

Es claro que en la primera fase de su desarrollo o no se usaban bien las normas y procedimientos, especialmente donde los encargados seguían apegados a los estilos de trabajo tradicionales, o bien simplemente se mantenían prácticas rutinarias, a veces incluso falseando la información sobre el avance de la campaña en las localidades. La generalización de estas dificultades obligó a que el nivel central redefiniera la programación, introduciendo reprogramaciones periódicas y aumentando el control sobre la administración de los recursos, en un esfuerzo por lograr no sólo su uso más eficiente, sino también por asegurar el normal desarrollo de la campaña de alfabetización. Sin embargo, aun hacia fines de marzo de 1982 había dificultades en varios estados para interpretar y usar adecuadamente las normas en la materia.<sup>22</sup>

Vale la pena destacar el papel del sistema de información en ello, así como los efectos que su funcionamiento tuvo sobre el rol de los asesores del coordinador nacional del Programa.

El diseño organizacional, al hacer reposar sobre los alfabetizadores la tarea de acopiar la información básica sobre la campaña, duplicó sus labores, cargándolos no sólo con el proceso de alfabetización sino, también, con la responsabilidad por el buen funcionamiento global de la administración. Pero, por otra parte, la capacitación no contempló entrenamiento referente a las tareas de recolección, acopio y análisis de información, con lo cual el sistema de información presentó serias deficiencias, que agudizaron los problemas encontrados en la aplicación de los procedimientos de programación.

Una consecuencia de ello parece haber sido que el papel de los asesores del coordinador nacional se vio afectado. Estos originalmente se habían preocupado por dar apoyo a la iniciación de las actividades en los estados, y por orientar y controlar el manejo de los recursos, y vincular los niveles locales con las áreas del nivel central. Al agudizarse los problemas en la programación local, su papel tendió a reducirse básicamente al control de la programación financiera, y dejaron de lado el desarrollo del sistema de información y la supervisión oportuna de las actividades realizadas en los estados a este respecto.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, en Baja California Sur estos problemas —más otros que debió enfrentar el Programa— llevaron a la suspensión de la campaña por unos meses.

<sup>23</sup> Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo IV, Propuesta para un sistema de evaluación continua del Programa.

Así, se fue marcando un énfasis especial por el mejoramiento de los niveles de eficiencia en el plano local, que desatendió el punto nodal del problema. Este énfasis se intensificó debido a que las remesas de dinero enviadas a los estados no siempre llegaron oportunamente, fuese por los mismos retrasos en la programación y reprogramación, o por la complejidad de los mecanismos de mediación financiera existentes.

Ya hacia fines de 1981, en la mayoría de las entidades federativas hubo retrasos en los pagos que perjudicaron sobre todo al personal de terreno. También se presentaron problemas con la distribución de los materiales de enseñanza, especialmente en las localidades más alejadas de las sedes del Programa. Al no poder resolverse satisfactoriamente estas dificultades, el Programa empezó a sufrir deserciones, especialmente entre los que resultaban más afectados: beneficiarios, alfabetizados y organizadores regionales.<sup>24</sup>

### C. El Programa y las comunidades

La implantación del Programa en los estados exigía desarrollar una amplia campaña de difusión, capaz de "sensibilizar" a las autoridades de otras agencias estatales, a la comunidad en general y, sobre todo, a la población destinataria. Ya vimos que la variable y relativamente precaria situación de los coordinadores estatales en la estructura local de poder, llevó a que la difusión se viera presionada a legitimar la presencia del Programa y a sus representantes en la arena política de los estados (ver nota 16).

Así, las negociaciones iniciales entre el Programa y las autoridades locales fueron complementadas con campañas publicitarias centradas básicamente en las ciudades, con el resultado de que los pueblos y comunidades menos urbanizados no fueron prácticamente alcanzados por esa difusión.<sup>25</sup>

Por otro lado, si bien las negociaciones dieron como resultado acuerdos formales con las autoridades de más alto nivel en los estados, lo que de alguna manera reajustó la arena político-institucional, ello no aseguró

---

<sup>24</sup> Cfr. *Evaluación Interna...*, Tomo III, Informe sobre los estados de la muestra (entrevistas con coordinadores de zona y organizadores regionales).

<sup>25</sup> Cfr. nota 16. Según nuestra información, la población "objeto" solía enterarse de la existencia de la campaña principalmente por la labor de localización de los analfabetos en las localidades, más que por la difusión en los medios masivos de comunicación. Sobre esto, ver también PRONALF, "Encuesta sobre el Área de Difusión", mecanografiado, México, 1982.

que se obtuviera un apoyo efectivo entre el personal de menor jerarquía de las instituciones locales, el cual operaba en las comunidades que debía alcanzar la campaña de alfabetización. Los organizadores regionales y alfabetizadores encontraron frecuentemente resistencia de maestros y del personal de otros programas similares, que los vieron como competidores por una misma clientela. Por otra parte, en muchas de las comunidades menos urbanizadas, los líderes locales —curas, comisarios ejidales— carecían de información acerca de la existencia de la campaña, y el personal de base tuvo que dedicar esfuerzos especiales para obtener su apoyo, y no siempre con éxito. Así, el apoyo tendió a ser variable y a depender, sobre todo, de la capacidad de los operadores del Programa para establecer relaciones personales de amistad con las autoridades de las comunidades que llegaban a atender.

En otras palabras, si los acuerdos formales significaron un apoyo igualmente formal en las cúpulas de las instituciones estatales, el Programa se vio en la necesidad de legitimar, además, su presencia entre las autoridades locales de menor jerarquía.

En síntesis, las formas en que se implantó el Programa llevaron a un alto grado de heterogeneidad en sus modos concretos de funcionamiento. Si, por una parte, de las negociaciones que llevaron al establecimiento del Programa en los estados surgió la necesidad de legitimar su presencia en la estructura local de poder, en desmedro de la atención a las comunidades, por otra, el estilo y las normas de trabajo propuesto por el diseño organizativo se encontraron con los hábitos tradicionales del personal estatal y la mediación de las estructuras financieras que debían apoyar su desarrollo.

En suma, la situación del Programa, a poco andar, se podía caracterizar por una serie de dificultades que no sólo debían atribuirse a las particularidades de su diseño, tal como fueron resumidas en la sección anterior, sino también a las complejidades de su implantación en los medios estatales.

#### **IV. LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS**

La creación del INEA, formalizada en agosto de 1981, y que empezó a convertirse en una realidad concreta hacia fines de ese año, provocó una revisión en la estructura y en el funcionamiento del Programa, tanto porque reactivó los intereses que ya se habían hecho presentes al inicio de sus actividades, como porque significó cambios profundos en el esquema organizativo con que había empezado a operar. Veremos estos dos puntos por separado, para luego ofrecer una síntesis de sus

resultados. El análisis se refiere al periodo comprendido entre octubre de 1981 y mediados de 1982.

### **A. La reactivación de la arena política local**

Ya sugerimos que la creación del INEA expresó un esfuerzo por integrar distintos programas dirigidos a los adultos, entre ellos el de alfabetización, bajo una dirección común y siguiendo, en lo posible, una misma concepción estratégica sobre la naturaleza y causas del papel de los adultos "no educados" en los procesos de desarrollo. Ello no podía considerarse más que como una expresión de deseos desde que, en los hechos, existían estructuras más o menos cristalizadas, con intereses propios y concepciones no siempre concordantes no sólo respecto del alcance de la educación de los adultos, sino incluso del sentido de la propia acción. Así, la creación del INEA significó un proceso de reactivación política de los integrantes de los distintos programas en el nivel nacional y local. En este último ámbito debía también considerarse la capacidad de negociación de los actores que habían sido excluidos o supeditados a posiciones secundarias en el arreglo que dio lugar a la implantación del Programa en los estados.

La creación del INEA se vio precedida y acompañada por los esfuerzos de los distintos grupos por mantener, como mínimo, las posiciones logradas y, en lo posible, por mejorarlas. Ello no sólo en relación con la dirección del nuevo Instituto, sino también respecto de quienes controlarían en cada estado las posiciones directivas (delegados estatales del INEA y coordinadores de los programas). En lo primero, la discusión se centró en torno al ámbito y atribuciones de la institución respecto del conjunto de programas que pretendía integrar; y en lo segundo, respecto de qué sectores podrían participar en nivel estatal.

Es imposible dar cuenta del juego y re juego de alianzas, pero sí se puede indicar un resultado: en el caso del Programa Nacional para la Educación de los Adultos ello no sólo significó que parte del tiempo del personal debió destinarse a la "grilla" (la política), sino también que el conjunto de la jerarquía se vio afectada por la incertidumbre de no saber cuál sería el resultado final.

Al igual que en el plano nacional, en los niveles más altos de los estados se trataba de mejorar o mantener las posiciones alcanzadas. Sin embargo, esto no dependía de la capacidad personal de negociación de estos funcionarios con las autoridades del Programa, sino sobre todo del desarrollo de los procesos de negociación que se entablaron en la cúpula y que incluían a las más altas autoridades de otros programas y de la SEP. Con todo, no se puede excluir la posibilidad de que algunos de ellos bus-

caran apoyos en otros sectores de la SEP, a fin de lograr sus objetivos en nivel de los estados.

En los niveles intermedios la situación era diferente, ya que los funcionarios dependían de quienes controlaban en los estados las posiciones directivas. Quedaban así, si se quiere, fuera del juego de negociaciones que definiría la distribución de poder institucional en el país. Pero no necesariamente en los estados. Es decir, que también en este nivel se dio el juego de alianzas, sólo que ahora el plano local era el que adquiriría más relieve. Aparentemente ello contribuyó a crear un ambiente de incertidumbre e incluso de desconfianza entre miembros de un mismo equipo.

Es muy difícil medir el impacto de la creación del INEA en los niveles más bajos. Los alfabetizadores y, en menor medida, los organizadores regionales constituían el último peldaño del aparato y carecían de contactos sólidos y continuos con el personal de oficina o con el coordinador estatal del Programa. En general, a lo más mantenían relaciones estrechas con los coordinadores de zona y por esta vía pudo transmitirse el sentimiento de incertidumbre e inseguridad que se dio en los niveles intermedios.

Por otra parte, el que la designación del delegado estatal del Instituto fuese muy anterior a los cambios en la estructura del Programa en el nivel operativo, tendió a aumentar la incertidumbre, ya que se mantuvo reserva acerca de las modificaciones que se harían en la zonificación de los estados o en la designación de los nuevos encargados. En muchos casos hubo deserción en los niveles de terreno (organizadores regionales y alfabetizadores). Y en prácticamente todos los estados el nivel de trabajo disminuyó, aunque no puede decirse que este proceso se diera en el mismo lapso. De hecho, la creación del INEA se expresó en nuevos desajustes globales al ritmo de desarrollo de la campaña, dependiendo de cuándo se nombró a los delegados estatales y de cuándo se inició su control efectivo en los estados.

Así, la arena política resultó reactivada en dos planos: uno, el de los actores que podían pretender una colocación en el nuevo Instituto (especialmente en las posiciones directivas); otro, ya al interior del Programa, en tanto se generó un proceso de alianzas e intereses que buscaban apoyos internos o externos en la arena política local.

## **B. Cambios en la estructura del Programa**

La integración del Programa al INEA llevó a importantes modificaciones: primero, el Programa —y con él la posición del coordinador estatal de alfabetización— tendió a perder *status* en la arena política local que, aparentemente, ganó el Instituto; segundo, el Programa

debió variar su estructura organizativa para adecuarse al servicio de aquél.

Respecto al INEA, uno de los puntos de las negociaciones se refirió a quiénes ocuparían el puesto de delegados estatales en las entidades federativas. Dos situaciones eran claramente visibles: en algunos casos, el coordinador de alfabetización pasó a delegado estatal del INEA; en otros, fue una persona que provenía de otro programa o institución. En el primer caso, la tendencia fue a una pronta regularización institucional, y el Programa simplemente siguió operando con el mismo personal de base, con una adaptación más o menos rápida a la nueva forma organizativa del INEA.

Sin embargo, en los demás casos el proceso de normalización fue variable en su desarrollo y significó que, en conjunto, la estructura orgánica del INEA cristalizara de distinta manera en las entidades federativas. El papel y la posición del coordinador de alfabetización tuvo cambios dependientes, en gran medida, de la forma como se establecieron sus relaciones con el delegado estatal. Un aspecto que debe mencionarse en este contexto es el que se refiere a los asesores del Programa, que casi invariablemente tendieron a mantener una relación privilegiada con el coordinador de alfabetización, pasando incluso por alto la función del delegado estatal del INEA. Hacia mediados de 1982 esto estaba provocando problemas institucionales que afectaban la relación de los coordinadores de alfabetización con los delegados estatales que provenían de otros programas.<sup>26</sup>

Otro aspecto tiene que ver con la posición del personal responsable de las áreas del Programa en los estados. En muchos casos éste se mantuvo, ampliándose sus funciones para servir a los demás programas; en otros, hubo recambios de personal. Pero en todos, el proceso de reacomodo —en particular donde el delegado fue una persona distinta que el excoordinador de alfabetización— tomó tiempo, sobre todo por la necesidad de interiorizarse de las normas y procedimientos de los otros programas, que no fueron esencialmente afectados por la integración al Instituto.

Este es, claramente, otro aspecto que debe destacarse: si bien cambió la estructura y, con ella, la definición de los roles, no hubo cambio signifi-

---

<sup>26</sup> Por encargo del coordinador nacional del Programa, Ing. Jaime Peña, durante los meses de abril y mayo de 1982, un grupo de investigadores realizamos un estudio especial sobre el papel de los asesores y su vinculación con los delegados estatales del INEA, en que se da cuenta detallada de lo que mencionamos. Ver O. Cuéllar; R. Cheetham; J. A. Gámez; M. Rubio y O. Zírez, "Estudio sobre el papel de los asesores del Programa Nacional de Alfabetización y su relación con los Delegados Estatales del INEA", México, PRONALF, mecanografiado, 1982.

cativo en los procedimientos de los distintos programas y, en especial, el de alfabetización, que siguió operando según sus propias normas. Sobre el significado de esto volveremos al final.

Por otro lado, el cambio de estructura tuvo implicaciones para la jerarquía del Programa. Como ya señalamos, los coordinadores de zona desaparecieron para ser reemplazados por los jefes de zona, con atribuciones y responsabilidades ampliadas al servicio del conjunto del instituto. Asimismo, se crearon los cargos de auxiliares técnicos de los jefes de zona, con responsabilidades por programas. Además, en algunos estados se redefinieron las zonas de alfabetización, a veces con cambios en cuanto al ámbito espacial que incluían para transformarse en zonas del Instituto.

En los casos en que estos procesos significaron una reducción de las posiciones intermedias de terreno (menos jefes de zona que excoordinadores de zona), la incertidumbre del personal aumentó considerablemente, tanto por las expectativas generadas como por la necesidad de reajuste en las relaciones del personal, nuevo y antiguo, que pasaba a ocupar las nuevas posiciones.

En muchas localidades renunciaron excoordinadores de zona; ello acarrió la deserción de organizadores regionales y alfabetizadores que habían sido reclutados por aquéllos. Este fue un hecho de la mayor importancia para el Programa, ya que agudizó el problema de cómo retener personal experimentado, ahora no sólo en el proceso mismo de alfabetización sino también en la organización del conjunto de las actividades que apoyaban la campaña en las localidades. En efecto, la escasa capacidad de acumular experiencia que había desarrollado el Programa se basaba, sobre todo, en la posibilidad de retener equipos de trabajo ligados por lazos de amistad, compañerismo y motivación por la labor realizada, y dependía, en gran medida, del liderazgo de los coordinadores de zona, que eran el enlace entre el personal de terreno y el de oficina.

En su conjunto, los cambios generaron dos problemas de interés, sobre todo en los estados donde el delegado estatal no provenía del Programa: por un lado, la posición del nuevo jefe de zona se vio sometida a presiones a veces divergentes (Programa e Instituto); y, por otro, en cualquier caso, la mayor complejidad en la organización y el aumento de escalones en la cadena funcional tendieron a acrecentar la distancia jerárquica entre el personal de oficina y el de terreno.

Respecto de esto se podía hipotetizar que lo primero sucedería sobre todo cuando el origen institucional del delegado fuera distinto al del coordinador de alfabetización o al del jefe de zona; en este caso el último se vería

sujeto a intentos de subordinación divergentes de parte del coordinador y del delegado. Lo segundo sería un resultado general, toda vez que entre el personal de oficina y el de terreno se agregaba un nuevo escalón. En ambos casos por separado y aún más donde ambas situaciones coincidían, se podía esperar un aumento en las dificultades de comunicación y, en consecuencia, de insatisfacción del personal de terreno.

Un punto final, en esta conexión, se refiere a que el Programa, al igual que los restantes integrados en el INEA, mantenía un alto grado de autonomía en sus operaciones, especialmente financieras. Aun a mediados de 1982 las dificultades existentes en materia de mecanismos de planeación, programación y control no parecían haberse superado. Cada programa mantenía sus propios procedimientos y existía poca comunicación entre ellos en el nivel central. Ello se traducía en demandas continuas a los estados por información que, siendo similar, no era sin embargo la misma. El resultado era una recarga de demandas sobre los delegados estatales que naturalmente afectaba el desempeño del personal de oficina, forzando a éste a presionar sobre el de terreno y a aumentar la distancia entre ellos. Así, poco a poco, la relación iba convirtiéndose en una forma de control burocrático de los primeros sobre los últimos.

En suma, la creación del INEA significó desacelerar las actividades del Programa, tanto por la reactivación de los intereses en la arena política local, como por su impacto sobre las diferentes posiciones de su jerarquía. Hacia fines del periodo analizado la situación en los estados podía caracterizarse todavía como de transición, en que no había cristalizado aún una estructura única del INEA y en que los conflictos entre el personal proveniente de distintos programas no habían encontrado todavía una forma armoniosa e institucionalizada de solución.

## **V. A MODO DE CONCLUSIÓN**

El Programa Nacional de Alfabetización no consiguió alcanzar las metas que se había propuesto en el plazo estipulado. Ya vimos que a mitad del tiempo programado para su duración se había ubicado (“captado”) poco más de una quinta parte del total de la población “objeto” —o bien, alrededor de dos quintas partes de lo que debería haberse captado para ese momento. Obviamente existe una distancia entre la ubicación y la incorporación de los analfabetos al Programa, y entre esta última y su “salida” como letrados, de forma que en términos generales podría decirse que la campaña de alfabetización

constituyó nuevamente un fracaso de los planes oficiales (sin embargo esta evaluación podría ser algo distinta si se la compara con lo que se conoce de otros programas que tuvieron rendimientos aún menores).

Parece claro que los defectos de la planeación tuvieron un importante rol en generar problemas de funcionamiento o en agudizar los que se podría haber esperado que surgieran. La alta carga demográfica del Programa y el escaso tiempo proyectado permiten explicar gran parte de las dificultades encontradas en el desarrollo de la campaña, que discriminó gravemente, en las cargas relativas y absolutas asignadas, a los estados que contaban con los menores recursos humanos para llevar adelante la alfabetización, así como en la selección y retención del personal de terreno. Al mismo tiempo, permiten dar cuenta de las opciones sobre el método de alfabetización, la capacitación y la producción de materiales.

Por otra parte, esos mismos factores ofrecen una explicación plausible de las dificultades encontradas en organizar la capacitación para la correcta aplicación del método, aunque no nos eximen de la necesidad de señalar que a ello también contribuyó seriamente el enfoque tecnocrático que llevó a interpretar el método de modo puramente instrumental, dejando de lado su sentido sustantivo.

Del análisis presentado parece también claro que surgieron nuevos problemas y que los anteriores pudieron haberse acrecentado como resultado de las interacciones con los actores de las estructuras locales de poder en el campo educativo. Las expectativas creadas activaron la arena política local, cuyos actores presionaron para obtener al menos parte de los beneficios secundarios derivados de la campaña, que llevaron a una compleja variedad de situaciones que la Coordinación Nacional del Programa debió atender en cada caso con sumo cuidado. Ello reforzó algunos efectos de las fallas de la planeación —por ejemplo, en el caso del área de difusión— y obligó al personal de los estados a un esfuerzo redoblado para cumplir con las metas —aunque también es cierto que a veces llevó al falseamiento de la información.

Pero sobre todo, parece que la creación del INEA acabó por dificultar el logro de la campaña, tanto por la redefinición de la estructura y el funcionamiento organizacional que significó, como por su impacto sobre lo que era el problema más serio derivado de la planeación: la retención del personal experimentado. El Programa tuvo altísimas tasas de deserción del personal de terreno —y por tanto de los beneficiarios— hasta el punto que en algunos estados prácticamente se suspendió su ejecución.

Así, los problemas de la planeación, unidos a los efectos de un enfoque tecnocrático que tuvo que enfrentarse en las distintas arenas políticas con las prácticas e intereses de una estructura sumamente burocratizada, significó serios problemas de funcionamiento que se agravaron con la decisión de crear el INEA. Los aspectos políticos del proceso pudieron adquirir primacía para contribuir a que el resultado de la campaña de alfabetización fuese tan magro.