

# La Educación de adultos en México. Una visión general del trabajo desde el Estado

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XIX, núm. 3, pp. 53-92

Sylvia Schmelkes<sup>1</sup>

## RESUMEN

En este ensayo, la autora revisa el desarrollo de la educación de adultos realizada desde el Estado, en México, y los problemas a los que se ha enfrentado. Trata de interpretar los logros y las dificultades de la actual política de educación de adultos. Por último, señala los aspectos que pueden derivarse como aprendizaje de estas experiencias y los problemas que aún no están siendo atendidos.

## ABSTRACT

In this essay, the author reviews the historical development of adult education carried out by the State in Mexico and the problems it has faced. She interprets the achievements and difficulties of the present policies regarding adult education. Finally, she points out some of the things that can be learned from previous adult education development, the problems that have not yet been approached, and the policy implications stemming from this historical review.

## INTRODUCCIÓN

En años recientes, la actividad más sobresaliente en la educación de adultos es, sin lugar a dudas, el programa de alfabetización; de acuerdo con cifras oficiales, ésta ha logrado por primera vez en la

---

<sup>1</sup> Coordinadora de Investigación, Centro de Estudios Educativos.

historia, y en forma significativa, una disminución del número absoluto de analfabetas, de 6.5 millones a 2.5 millones en seis años. Con esto, el porcentaje de analfabetismo en la población mayor de 15 años ha descendido a 7.6%.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo empiezan a notarse los efectos de la expansión de la educación formal básica. En 1980, México alcanzó el 98% de atención de la demanda efectiva de educación primaria (población de 6 y más años que demanda acceso a la escuela primaria). Aunque las tasas de eficiencia terminal todavía son bajas (alrededor del 50% de los que ingresan a la primaria la terminan seis años más tarde), puede decirse que una de las causas principales de la producción de adultos analfabetas está siendo rápidamente eliminada.

Este fenómeno de expansión educativa ocurre dentro de un contexto de grandes desigualdades socioeconómicas y culturales. La expansión educativa no ha sido capaz de evitar la desigualdad, y la educación primaria está alcanzando, hacia el final de su proceso de expansión, a los sectores marginales de la población por vez primera. En otras palabras, mientras más marginalizada la población, más tardío es su acceso al sistema educativo. La expansión educativa también está reproduciendo la desigualdad, debido al bien conocido conglomerado de factores que resulta en bajo aprovechamiento, reprobación y abandono escolar. Entre estos factores, los que atañen al propio sistema educativo deben ser reconocidos como importantes: desigualdad en la distribución de recursos materiales, físicos y humanos, tanto cuantitativa como cualitativamente, lo que afecta en forma negativa a los grupos y a las regiones menos favorecidas. El resultado de esta desigualdad es que la marginación educativa está siendo cada vez menos consecuencia de la falta de oferta de servicios educativos, y cada vez más dependiente de factores de naturaleza cualitativa. Los problemas cualitativos del sistema educativo, en el grado en que se relacionan cercanamente con diferencias sociales, económicas y culturales, producen marginación educativa.

A pesar de estos hechos, el fenómeno relativamente reciente de

---

<sup>2</sup> Véase INEA, 1987, anexo 3.

atención total a la demanda efectiva por educación primaria, así como el acercamiento a la tasa residual de analfabetismo, definida por UNESCO en el 4%, han dejado interesantes aprendizajes. A continuación revisaremos el desarrollo histórico de la educación de adultos en México y los problemas a los que se ha enfrentado; intentaremos señalar las cosas que pueden derivarse como aprendizaje de esta experiencia y los problemas que aún no han sido atendidos; y trataremos de interpretar los logros y las dificultades de la actual política de educación de adultos.

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

No es en este siglo que México empiece a atender las necesidades educativas de su población pobre. Las poblaciones indígenas más organizadas en tiempos prehispánicos contaban con sistemas educativos estructurados para la atención de la población campesina. La conquista no hubiera sido posible sin la denominada “conquista espiritual”, cuya fuerza se encuentra precisamente en la naturaleza educativa de la actividad que implicó. De especial relevancia son los proyectos educativos de los misioneros conocidos como “Defensores de los indios”, entre quienes Vasco de Quiroga y Fray Bartolomé de las Casas son quizá los más importantes.<sup>3</sup> Como consecuencia de la conquista espiritual, los indígenas no sólo fueron cristianizados, sino castellanizados, letrados y, más adelante, capacitados en las Escuelas de Artes y Oficios y educados a nivel superior en los Colegios de Indios.

El ideal de una educación universal estuvo presente durante la época posindependiente, aunque las escuelas se concentraron en las ciudades mayores y fueron de naturaleza fundamentalmente propedéutica.

Desde el final del siglo XIX, se legisló la educación básica obligatoria y gratuita. Bajo la dictadura porfirista (1877-1910), el Ministerio de Justicia y de Instrucción Pública fomentó la expansión de la educación básica y atendió a la población iletrada. Al finalizar

---

<sup>3</sup> Véase Casas, 1975, pp. 39-53 y Remesal, s/a., Caps. IX-XI.

el siglo, de 12 600 000 habitantes, 10 500 000 eran analfabetas. Sin embargo, el Ministerio tenía jurisdicción únicamente en el Distrito y territorios federales. Los estados eran autónomos en asuntos educativos, y su avance educativo fue restringido y claramente desigual.<sup>4</sup>

El desarrollo de la educación durante la dictadura fue claramente marcado por la estructura socioeconómica imperante. Sin embargo, el pensamiento educativo claramente rebasa estas restricciones. Con una fuerte influencia liberal, los intelectuales de la época desarrollaron los fundamentos sobre los cuales se desarrolló más tarde una filosofía educativa congruente con el pensamiento revolucionario: una educación popular basada en la justicia social.

Es imposible entender el desarrollo educativo de este siglo sin considerar el antecedente de una revolución violenta que afectó al país como un todo y que condujo a cambios estructurales significativos.

El Partido Liberal, en 1906, estableció en su Manifiesto las bases para una educación básica universal, laica, gratuita y obligatoria. El resultado fue el establecimiento de las Escuelas Rudimentarias en 1911. Estas escuelas estaban destinadas a población analfabeta de cualquier edad. La escolaridad duraba dos años, durante los cuales los alumnos se castellanizaban, aprendían a leer y a escribir y se introducían en la aritmética básica. Con el establecimiento de estas Escuelas Rudimentarias, dos tipos de educación fueron claramente institucionalizados: la denominada "educación integral" que se ofrecía en las escuelas primarias urbanas, y la instrucción rudimentaria para las clases marginalizadas, que en este tiempo representaban tres cuartas partes de la población del país.<sup>5</sup>

La Constitución de 1917 marca el comienzo del periodo posrevolucionario. El Artículo 3º eleva al más alto nivel el carácter gratuito y obligatorio de la educación primaria. En 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP), clara en su propósito de unificar la

---

<sup>4</sup> Véase Moreno y Kalbtk, 1982, pp. 41-81.

<sup>5</sup> Véase Gómez Navas, 1982, p. 132.

educación a nivel nacional. José Vasconcelos, el primer secretario, unifica y reorganiza la educación con el principal objetivo de “darle a México su identidad definitiva”.<sup>6</sup> Su concepto de nacionalismo estaba basado en la integración de la herencia indígena y española, fundidas en un único concepto que definía la identidad mexicana. El problema de los indígenas, desde su punto de vista, era su permanencia en un *status* ancestral. Esto debía cambiar: los indios debían mezclarse con la población mestiza para dejar de ser indios y convertirse en mexicanos. Por esta razón, le dio un carácter transitorio al Departamento de Educación Indígena. Para él, las metas educativas más importantes eran atacar el analfabetismo y expandir la educación primaria en zonas rurales.<sup>7</sup> Respecto a la primera meta, Vasconcelos lanza una vigorosa campaña de alfabetización con la participación de voluntarios. La expansión de la educación primaria en zonas rurales se implementó a través de la Escuela Rural Mexicana y de las Misiones Culturales. Ambas iniciativas constituyen, sin duda, los ejemplos históricos más exitosos de la atención educativa oficial a poblaciones marginalizadas. La Escuela Rural Mexicana se destina a comunidades campesinas e indígenas. Entre sus principios generales, vale la pena repetir los siguientes:

1. La escuela es un sitio donde el niño aprende a través de lo que ve y hace, rodeado de personas que trabajan. Por tanto, no existen lecciones orales, programas curriculares, horarios rígidos ni reglamentaciones estrictas.
2. La educación que promueven estas escuelas surge de la relación del niño con la naturaleza y con la sociedad a través del trabajo práctico, cooperativo e inmediatamente útil, y no de actividades simples y monótonas de lectura y escritura ni de ideas transformadas en unidades curriculares fragmentadas.
3. Las actividades que desarrollan estas escuelas tienen como objetivo

---

<sup>6</sup> Véase Solana, 1982, p. 16.

<sup>7</sup> Véase Matute, 1982, P. 174.

explicar los fenómenos naturales y sociales; por tanto, no corresponden los programas estáticos.

4. Están prohibidos los castigos y las recompensas, con el fin de asegurar la absoluta libertad y espontaneidad del estudiante.
5. Son gobernadas por los alumnos, a través de comités elegidos en forma democrática. No juegan a la democracia. Viven la democracia.<sup>8</sup>

Además de lo anterior, la Escuela Rural Mexicana se considera un servicio a la comunidad como un todo. La escuela es la responsable de organizar, orientar y canalizar las actividades comunitarias con niños, jóvenes y adultos en todas las manifestaciones de la vida social. A los maestros no se les entregan programas curriculares, sino una inspiración básica que deben adaptar a las personas y a las comunidades con quienes trabajan.

La Escuela Rural Mexicana es el eje del sistema educativo durante el periodo posrevolucionario. Las Misiones Culturales se crean como complemento; su objetivo es fomentar el desarrollo integral y armónico de las comunidades rurales. Son una institución para la educación no formal comunitaria. Las Misiones Culturales se constituyen por grupos interdisciplinarios: un maestro de primaria, un agrónomo, un especialista en pequeñas empresas, un maestro de educación física y un trabajador social. Este grupo se establece en una comunidad rural durante un periodo limitado de tiempo (dos o tres años en promedio).<sup>9</sup>

La Escuela Rural Mexicana y las Misiones Culturales no sólo definieron el impulso inicial y decisivo de la política educativa de la época, sino que también fueron notables por su alta calidad y por el sentido de compromiso de su personal. Los resultados de ambos experimentos aún se dejan sentir en zonas rurales.

Este impulso inicial duró más de una década. Con la llegada del Presidente Cárdenas al poder, se modifica el Artículo 3° Constitucional, y la educación se define como socialista. Esto permitió que el Estado continuara con el esfuerzo por ofrecer educación básica

---

<sup>8</sup> Véase Mejía Zúñiga, 1982, p. 20.

<sup>9</sup> Véase Sotelo Inclán, 1982, pp. 274-291.

a los sectores populares, pero la orientación de esta educación cambió: el destinatario principal era la niñez proletaria.

En el campo de la alfabetización, la actividad más importante del periodo posrevolucionario ocurrió durante el régimen de Ávila Camacho, en 1944. En este año, el 48% de la población adulta del país podía ser considerada analfabeta. Con el fin de atacar este problema, se lanzó una gran Campaña Nacional contra el Analfabetismo, basada en una ley de emergencia que establece que todos los residentes alfabetos del país mayores de 18 y menores de 60 años tenían la obligación de alfabetizar al menos a otro mexicano entre 6 y 40 años. Esta campaña atendió a 1 500 000 personas en dos años.

En 1946, el Artículo 3° fue nuevamente reformado, en la versión aún vigente. Con esta reforma se admite el fracaso de la educación socialista en un contexto de capitalismo dependiente. En su nueva versión, el Artículo 3° postula una educación integral, científica, nacional, democrática, obligatoria, gratuita y, sobre todo, laica.<sup>10</sup>

El presidente Miguel Alemán reinicia la campaña de alfabetización y crea el Departamento General de Alfabetización. Durante este periodo fueron atendidas 2.1 millones de personas, pero las actividades decaen durante los dos últimos años del régimen. La importancia previamente concedida a las escuelas rurales decrece notablemente: la industrialización acelerada del país durante la guerra y la posguerra, condujo a que se otorgara un nuevo énfasis a las regiones urbanas y a la educación y capacitación de la fuerza de trabajo necesaria para el proceso de industrialización.

La siguiente década también se caracterizó por la reducción de la atención educativa a la población marginalizada. El resultado fue un creciente *déficit* educativo, así como un aumento de la desigualdad en la distribución de oportunidades educativas.

Esta realidad hizo crisis en 1958, cuando las estadísticas básicas del desarrollo educativo alcanzaron niveles alarmantes<sup>11</sup> (1.7 millones de niños entre los 6 y los 14 años de edad no asistían a la

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 324-326.

<sup>11</sup> Véase Secretaría de Industria y Comercio, 1971.

escuela; la eficiencia terminal de la educación primaria era del 30%; el 36% de los alumnos desertaban entre el primero y el segundo grado. Estas cifras promedio eran aún más alarmantes en las zonas rurales e indígenas). A 40 años del triunfo de la Revolución, nos encontrábamos lejos del ideal de la educación básica universal. El reconocimiento de esta realidad condujo al primer gran esfuerzo de planificación educativa en México: la elaboración del Plan de Once Años de Educación Primaria, en 1959. Este periodo también es notable por la creación de la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito, que editó y distribuyó más de 107 millones de textos entre 1960 y 1964.

El siguiente periodo presidencial (1964-1970) marca la implementación de los principios de alfabetismo funcional, gracias a lo cual las tasas de analfabetismo se redujeron de 32 a 24% de la población mayor de 6 años. La educación bilingüe para niños indígenas también creció considerablemente. Pero el evento más importante durante este periodo es, sin duda, el movimiento estudiantil de 1968, debido a que cuestionó las bases del sistema educativo nacional. Comenzó como un problema interescolar, pero rápidamente trascendió estos límites y se convirtió en un canal para expresar inconformidad social. Su fin trágico con la matanza de Tlatelolco marca el inicio de una seria reconsideración de principios educativos básicos, algunos de los cuales se expresan, en el siguiente periodo presidencial, en la nueva Ley Federal de Educación.

Redactada en 1973, esta Ley establece que el sistema educacional se estructurará de tal manera que el estudiante podrá entrar al mercado ocupacional en cualquier momento, y que la población económicamente activa podrá entrar a estudiar también en cualquier momento. Se legisla la igualdad de derechos educativos. El sistema educativo se concibe como uno que incluye modalidades tanto formales como no formales de educación a nivel primario, medio y superior.

Respecto a la educación de adultos, la reforma educativa que ocurre como resultado de esta ley se traduce en la Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada en 1975 y, más adelante, en el Sistema Nacional de Educación para Adultos.

La Ley de Educación de Adultos es la primera en su tipo en la historia de la educación nacional. Institucionaliza un modelo de

I  
educación para adultos aplicable a todo tipo de educación. Establece las bases para la operación de diversas formas de educación extraescolar. Inspirada en los principios de la educación permanente, su objetivo es extender los servicios educativos a la población de 15 y más años de edad que no tuvieron el beneficio de la educación formal.<sup>12</sup>

La educación de adultos se define como “una forma de educación extraescolar basada en el autodidactismo y la solidaridad social... con el fin de obtener, transmitir e incrementar la cultura y de fortalecer la conciencia de unidad entre todos los sectores de la población” (Art. 2°).

Los objetivos de la educación de adultos se definen como sigue:

- Dar a las personas la oportunidad de alcanzar el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes a la educación general básica, que incluye la educación primaria y la secundaria.
- Fomentar la educación permanente mediante el estudio de todo tipo de especialidades y actividades de reciclaje, capacitación en y para el trabajo, y formación profesional permanente.
- Promover el autodidactismo.
- Desarrollar aptitudes físicas e intelectuales en el estudiante, así como la conciencia crítica.
- Elevar los niveles culturales de los sectores marginales de la población de manera que puedan participar en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido.
- Propiciar la creación de una conciencia de solidaridad social; promover el mejoramiento de la vida familiar, del trabajo y de la vida social.

El Sistema Nacional de Educación para Adultos se establece para operar el Plan Nacional de Educación de Adultos y esta Ley.

---

<sup>12</sup> Véase Exposición de Motivos en la Ley Nacional de Educación para Adultos.

Se crea el Centro de Estudios y Procedimientos Avanzados de Educación (CEMPAE), y su primera tarea es la elaboración de los libros de texto para la educación básica de adultos. Esto significa por vez primera el acceso a libros de texto gratuitos de educación básica especialmente diseñados para población adulta en el país.

El Sistema Nacional de Educación para Adultos cristaliza en:

- Una campaña de alfabetización que utiliza nuevas cartillas basadas en el método global de análisis estructural para la enseñanza de la lectoescritura. La alfabetización ahora es considerada como el “nivel introductorio”. Un programa de educación primaria para adultos, que consiste en tres niveles y cuatro áreas (matemáticas, español, ciencias sociales y ciencias naturales) por nivel. Este programa incluye un texto para cada área y nivel (12 en total), que se distribuyen sin costo para el usuario.
- Un programa de educación secundaria para adultos, que consiste también en tres niveles y cuatro áreas. El programa también incluye 12 textos, que se distribuyen a bajo costo para el usuario.
- Un sistema de “círculos de estudio”, con asesores voluntarios que ayudan al adulto a organizar su aprendizaje. Sin embargo, el adulto puede elegir una estrategia de autodidactismo.
- Un sistema de evaluación y certificación que permite que el estudiante adulto certifique todo un nivel, un ciclo completo, sólo un área, o cualquier combinación de áreas y niveles, de acuerdo con su ritmo personal de avance. Los exámenes se ofrecen a nivel nacional cada dos meses. El certificado resultante de este sistema es, en teoría, exactamente del mismo valor que el que ofrece el sistema formal, y permite que el estudiante adulto prosiga sus estudios en las modalidades formales y no formales de educación.

Estos antecedentes nos llevan al régimen inmediato anterior, cuya importancia en su decisión de extender la educación primaria a todas las comunidades del país es sin duda única en la historia de México.

El Plan Nacional de Educación, elaborado durante el primer año de este régimen (1976-1982), es excepcionalmente claro en su

reconocimiento de los grandes problemas educativos del país. Especialmente revelador es el diagnóstico de las desigualdades de acceso, permanencia y aprovechamiento dentro del sistema escolar. Como consecuencia de este reconocimiento, el Plan establece cinco objetivos programáticos, todos ellos de capital importancia:

1. Ofrecer la educación primaria completa a todos los niños entre los 6 y los 14 años de edad.
2. Enseñar el español y ofrecer educación bilingüe a las poblaciones indígenas.
3. Ofrecer alfabetización y educación básica a adultos que no han tenido estos privilegios.
4. Extender la educación preescolar.
5. Desconcentrar la Secretaría de Educación Pública.<sup>13</sup>

Ya hemos mencionado la importancia de las actividades que condujeron al primer objetivo programático, que fueron implementadas a través del Programa de Primaria Para Todos los Niños. Con una amplia gama de acciones, este programa había logrado, para 1982, lo siguiente:

- Eliminar por completo el *déficit* de atención a la demanda efectiva de educación básica, alcanzando una tasa de atención del 98%, mientras que seis años antes era del 84%.
- Elevar la eficiencia terminal de la educación primaria de 46 a 53%.
- Ofrecer servicios de educación primaria en las 95 400 localidades del país. Es interesante notar que esto implicó la incorporación de 25 400 localidades a los servicios de educación primaria.
- Completar los seis grados de educación primaria en 16 000 escuelas de las zonas rurales.

La importancia de estos logros con respecto a la producción de adultos analfabetas ya ha sido resaltada.

Por lo que se refiere a la educación de adultos, este régimen

---

<sup>13</sup> Véase Solana, 1982, p. 107.

también dio un paso importante con la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en 1981. El objetivo general de este Instituto es ofrecer a la población adulta del país educación básica y programas educativos que contribuyan al desarrollo de sus capacidades, con el fin de que puedan mejorar su calidad de vida y promover el bienestar social y económico del país.

El INEA representa la posibilidad de unificar y profesionalizar las múltiples acciones que se desarrollaban en educación de adultos y que hasta entonces habían permanecido sin unidad orgánica. Durante los primeros años de su existencia, el INEA ofreció programas que cubrieron las siguientes áreas: alfabetización, educación básica, capacitación, mejoramiento cultural, calidad educativa y relaciones con el sistema social y económico.

El programa que mereció prioridad número uno fue el de alfabetización. Este programa se propuso alfabetizar a un millón de adultos en 16 meses y mantener ese ritmo, de manera que, para 1990, la tasa de analfabetismo, entonces de 17%, pudiera reducirse al 2%.

La educación básica para adultos también está incluida entre los objetivos de la Institución. Las metas originales fueron muy ambiciosas: incorporar a más de millón y medio de adultos al sistema en 12 meses.

Ninguno de estos dos objetivos se logró, aunque se alfabetizaron 600 000 adultos en esos 16 meses.<sup>14</sup> Las principales razones de no haber logrado estos objetivos obedecen a la novedad de la Institución, que nace amalgamando programas previamente existentes que con el tiempo tienen que alcanzar una estructura orgánica. Fue necesario que el Instituto atendiera sus problemas internos antes de esperar resultados espectaculares con respecto a los objetivos externos.

Las acciones que acabamos de describir se desarrollan en el contexto de un momento económico favorable para el país. El régimen de Echeverría terminó con el descubrimiento de enormes depósitos de petróleo en el sureste de México. Sin embargo, fue

---

<sup>14</sup> Véase INEA, 1987, apéndice 3.

López Portillo quien los explotó. El *boom* económico resultante, y especialmente el enorme insumo en la forma de préstamos de otros países para financiar la explotación petrolera, permitieron aumentos considerables en el gasto social, y notablemente en el gasto educativo. Fueron estos seis años de gran creatividad y decisión política, en un contexto nacional en el que los recursos económicos eran abundantes. Los problemas que traería consigo el endeudamiento, junto con la disminución en la inversión productiva, y agravadas con el derrumbe de los precios del petróleo en el mercado internacional, preparan la bien conocida crisis que se manifiesta en forma aguda al final de este régimen. Las consecuencias de esta crisis sobre el desarrollo educativo, y especialmente sobre el impulso que la expansión de los servicios de educación primaria acababa de recibir, fueron enormes.

## II. REALIDAD EDUCATIVA ACTUAL

El pasado régimen (1982-1988) generó en sus inicios grandes expectativas respecto al desarrollo educativo. Durante el primer año se anuncia la intención de desarrollar una verdadera “Revolución Educativa”. Esta revolución educativa implicaba sobre todo el mejoramiento de la calidad de la educación, sin descuidar el mantenimiento y el mejoramiento de los avances cuantitativos de los años anteriores.

El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 busca planear esta “Revolución Educativa”. Pretende mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, comenzando con una capacitación integral de los maestros; racionalizar el uso de los recursos disponibles y extender el acceso a los servicios educativos de todos los mexicanos, dando especial atención a regiones y grupos marginalizados; regionalizar y descentralizar la educación básica y normal, y desconcentrar la educación superior, la investigación y las actividades culturales.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal, 1984, p. 38.

Entre las metas específicas relativas al objetivo de extender el acceso a los servicios educativos, encontramos las siguientes:

- Alfabetizar a los que lo requieran en las regiones más marginalizadas, y prolongar la permanencia de la población adulta que ya está siendo atendida. Atacar el analfabetismo funcional. Articular los servicios de alfabetización con los de educación básica y capacitación.
- Ofrecer educación bilingüe-bicultural a los grupos indígenas con el fin de que mantengan su identidad y para evitar su destrucción y sustitución cultural. La educación bilingüe-bicultural sería profundamente revisada con el fin de crear un modelo que respondiera a las necesidades, aspiraciones e intereses de los grupos técnicos.
- Desarrollar un concepto de educación rural más acorde con las necesidades y condiciones del grupo del grupo destinatario. La educación rural debía recuperar su alta prioridad social.
- Mantener la capacidad del sistema de ofrecer educación primaria a todos los que la demanden, pero dar especial atención a los niveles preescolar y medio.

A cinco años de que este documento fue elaborado, las acciones más significativas en la atención educativa a sectores marginalizados han sido pocas e indirectas. La denominada "Revolución Educativa" se redujo a dos reformas importantes: la elevación de la educación normal a nivel superior y la descentralización de la educación primaria y normal. Esta realidad, aunada a la grave crisis económica, ha producido un retroceso respecto a los logros anteriores. Muchos proyectos han sido cancelados. La tasa de atención a la demanda efectiva de educación primaria, que había alcanzado el 99.3% en 1982-1983, disminuyó a 97.8% en 1985-1986. Esto ha causado que el número absoluto de niños no atendidos en primer grado se eleve de 37 074 en 1982-1983, y 336 636 niños tres años más tarde. La eficiencia terminal permanece en su bajo nivel de 52.1%, muy lejana de la meta del 75% establecida para 1986 por el Programa de Primaria Para Todos los Niños. Y aunque el índice de eficiencia terminal sigue creciendo, la tasa a la que crece ha

disminuido. Uno de los hechos más alarmantes de los actuales problemas educativos en México es el de las enormes diferencias en los índices de eficiencia terminal entre el promedio nacional y las escuelas que operan en las zonas indígenas y en las pequeñas comunidades rurales dispersas. Las estadísticas eran bajas hace diez años (1976-77): de los que habían ingresado a estas escuelas seis años antes, egresaron 13.5%. Pero diez años después de eso, este índice se ha reducido al 10% (1985-1986).<sup>16</sup>

Por lo que toca a la educación de adultos, debemos hacer referencia a las acciones que han sido desarrolladas por el INEA desde su creación en 1981, ya que ésta es la institución que programa y opera la mayor parte de las acciones destinadas a atender educativamente a la población marginalizada adulta del país.

El programa más importante de esta Institución, tanto por la relevancia de sus objetivos como por el logro de metas muy ambiciosas, es el Programa Nacional de Alfabetización.

Desde 1930 y hasta 1980, el número absoluto de analfabetas de 15 y más años de edad había permanecido constante, en 6.5 millones, aunque el índice de analfabetismo había descendido progresivamente como resultado, predominantemente, de la expansión de la educación formal. Desde 1981, y gracias a los esfuerzos sostenidos del Programa Nacional de Alfabetización y sus secuelas, el número absoluto de analfabetas comienza a reducirse y llega a 3.7 millones en 1986, lo que equivale a un índice de 7.7%. El INEA, desde su creación, ha asumido la meta del Proyecto Principal de Educación para América Latina, de la UNESCO, de eliminar el analfabetismo antes de finalizar este siglo. También ha asumido el principio de otorgar prioridad a la atención de los grupos más marginados de la población, fundamentalmente aquellos que habitan en zonas rurales y en zonas urbano-marginales.

Al principio de ese régimen, el índice de analfabetismo era del 13%, y había 5.1 millones de analfabetas. El Programa Nacional de Educación se plantea el objetivo de alfabetizar a 4.1 millones de

---

<sup>16</sup> Véase Lavín, 1986, pp. 14-15.

adultos en cinco años, de manera que en 1988 el índice se redujese a su nivel residual del 4%.

La movilización hacia el logro de esta meta ha significado un aumento considerable en los servicios de alfabetización. En 1986, se alfabetizaron un millón de adultos. Con el fin de alcanzar esta cifra en un año, tuvieron que incorporarse a los servicios 1.5 millones de adultos y había de aumentar el índice de eficiencia terminal de 45 a 65%. Este nivel de atención y este índice de eficiencia terminal tenían que ser mantenidos para llegar a los objetivos planteados para 1988.

¿Cómo ha sido posible lograr esta meta especialmente ante el hecho de que, entre más nos acercamos a la meta, más difícil es alcanzar a la población iletrada debido a su dispersión, su pobreza y marginalidad y, en muchos casos, su monolingüismo?

La estrategia seguida ha consistido en dos medidas de especial significado:

1. La identificación de —y la atención especial a— los estados que presentan los índices más elevados y/o las mayores concentraciones de analfabetas. En 1986, poco más de la mitad de los 32 estados contribuyeron con el 90% del logro de la meta. Esta medida también ha conducido a una disminución de las diferencias interregionales en alfabetismo.<sup>17</sup>
2. La diversificación de las modalidades de atención a la población analfabeta. Hasta ahora, las modalidades de atención han diferido en un sentido administrativo: grupos de alfabetización, atención individual, alfabetización auxiliada por radio y TV. Sin embargo, el INEA está comenzando a ofrecer diferentes modalidades de atención de acuerdo con las características de los diferentes tipos de población: rural, urbana, indígena. Por ejemplo, la modalidad de atención a la población rural está basada en las necesidades e intereses de este sector. Su desarrollo ha

---

<sup>17</sup> Véase INEA, 1987a, *passim*.

implicado la simplificación de los materiales didácticos destinados a los alfabetizadores, a los adultos y al organizador, la simplificación del currículo básico, la adaptación del universo vocabular, la adaptación de los contenidos a la vida comunitaria, la reducción de las palabras generadoras de 15 a 12.<sup>18</sup>

El proyecto destinado a la población indígena es quizá el más innovador de este régimen. Se desarrolló a escala experimental con algunos de los grupos étnicos más importantes del país entre 1985 y 1986. Ahora se está implementando entre 16 grupos étnicos, los más numerosos. Este proyecto:

[...] está basado en una concepción dinámica. Por esta razón, establece actividades que generan la participación del adulto en la construcción del aprendizaje. La acción comunitaria permanente tiene un rol primordial en el desarrollo del proceso educativo.<sup>19</sup>

El proyecto ha implicado el diseño de materiales didácticos tanto para la enseñanza del alfabeto en lengua materna como para la enseñanza del español como segunda lengua. También ha implicado la capacitación especial a organizadores y alfabetizadores bilingües.

El programa de alfabetización ha logrado considerables aumentos no solamente en relación con sus metas cuantitativas —y éstos son sin duda sorprendentes— sino también respecto a la adaptación cualitativa del programa a las características de los diferentes grupos de población marginalizada, especialmente en los sectores rural e indígena.

A pesar de esto, el programa todavía se enfrenta a grandes dificultades. Algunas de éstas son internas al programa, y muchas de ellas dependen de la forma en que ha sido diseñado en su estructura y operación. Entre éstas, el programa reconoce las siguientes:

---

<sup>18</sup> El método de alfabetización usado por el INEA es el de la "palabra generadora", basada en el método de Paulo Freire de alfabetización y concientización.

<sup>19</sup> Véase INEA, 1987c, p. 23.

- A pesar de esfuerzos importantes, la planeación a nivel central es aún deficiente. La información sobre los avances programáticos no es siempre oportuna a nivel regional. Aún tienen que resolverse problemas relacionados con la recolección, el procesamiento y el análisis de información básica.
- El perfil esperado de los agentes operacionales difiere grandemente de las personas que verdaderamente están interesadas en mantener los esfuerzos de alfabetización. Esto ha conducido a la producción de materiales didácticos en ocasiones inadecuados, en deficiencias de las estrategias de capacitación, de los sistemas de seguimiento y aun del método de alfabetización.
- La alta rotación de los agentes operacionales ha forzado al programa a desarrollar en forma continua actividades de capacitación.
- La infraestructura del Instituto tiene ciertas dificultades en la adecuación a las características geográficas del territorio nacional. Esto tiene repercusiones sobre la distribución adecuada de los recursos y sobre la supervisión y el seguimiento de los grupos de alfabetización.
- Hay problemas de organización e infraestructura en las oficinas regionales que en un buen número de casos restringen su habilidad para dar una atención satisfactoria a compromisos adquiridos. Hay insuficiente retroalimentación a nivel central sobre las iniciativas regionales en los campos educacional, operacional y de capacitación.
- El modelo educativo que se ha implementado desde el principio del programa fue diseñado bajo el criterio de una campaña temporal. Sin embargo, ha operado en forma más permanente, y esto ha planteado demandas sobre la flexibilidad del sistema, en función de las características de los grupos destinatarios.<sup>20</sup>

Los principales problemas, sin embargo, son los externos al programa, y tienen que ver con condiciones de marginalidad,

---

20 Véase INEA, 1987c, pp. 16-17.

dispersión, extrema pobreza de la población analfabeta. Estos problemas, sin embargo, son los que definen y caracterizan a la población objetivo del programa, determinan los intereses y motivaciones de los adultos por alfabetizarse y condicionan las posibilidades de permanencia y de logro de los objetivos de aprendizaje. Es en la medida que el INEA pueda enfrentar con éxito estos problemas que podrá mantenerse en el futuro el ritmo anterior de atención a la población destinataria y que, por tanto, pueda eliminarse el analfabetismo en el país.

Estos problemas, sin embargo, son en sí mismos difíciles de resolver; entre aquellos que pensamos van a seguir presentes si no se introducen reformas en las políticas que actualmente se están implementando, cabe mencionar los siguientes:

- *Índices de deserción.* Aunque haber reducido este índice a 35% es un gran logro, todavía representa una tercera parte de los analfabetas que el programa incorpora. Si este índice permanece igual, al final del régimen 1 300 000 de los adultos seguirán siendo analfabetos, porque desertaron del programa debido a la falta de interés por el mismo o a otro tipo de factores. Esto significa que el número residual de analfabetas estaría constituido en dos terceras partes por desertores.
- *Se presta poca atención a la población más marginada.* Aunque lo que ahora se está haciendo para atender a la población indígena en su lengua materna y para enseñarles el español como segunda lengua es de primordial importancia, es difícil pensar que en breve 800 000 indígenas monolingües de 56 grupos étnicos distribuidos en todo el país van a poder ser atendidos por el programa.<sup>21</sup> La meta establecida para 1987 de atender a 250 000 adultos indígenas mediante este programa parece excesivamente elevada, pues al menos seis de los textos para alfabetizar en lengua materna (de los 16 grupos étnicos a los cuales se piensa atender) no se terminaron hasta finales de 1987. La única forma de lograr esta meta es incorporar población

---

<sup>21</sup> Estimaciones basadas en estadísticas oficiales proporcionadas por el INEA.

indígena no monolingüe. Con cálculos optimistas, la población indígena que no podrá ser atendida durante este periodo es de 400 000. Si a este número sumamos el de la población de desertores del programa, alcanzamos prácticamente la cifra de analfabetismo residual, con 2 008 690 analfabetos.

Sin embargo, además de la población indígena, hay otro sector importante de la población marginalizada que no está siendo atendido en forma especial por los actuales proyectos del programa. Se trata de la población migrante. Es difícil obtener datos confiables sobre las dimensiones de esta población, llamada "golondrina" porque va y viene o porque sigue una ruta predefinida buscando empleo en diferentes distritos agrícolas, sin permanecer en ninguno de ellos por más de 4 o 5 meses. Esta población, sin embargo, puede estimarse en 700 000 adultos. Sólo los cortadores de caña migrantes representan alrededor de 100 000, y muchos de ellos migran con la familia nuclear completa.<sup>22</sup> A los cortadores de caña hay que añadir los que pizcan algodón, tabaco, jitomate y otros cultivos de menor importancia. También está la población que migra estacionalmente a los Estados Unidos. La población campesina semiproletarizada se estima en 5 millones, y las tasas de analfabetismo entre estos adultos son más altas que el promedio. El INEA desarrolló un proyecto en 1983 destinado a los cortadores de caña. Este proyecto, sin embargo, se canceló en 1985. A la fecha, no se han diseñado nuevos proyectos para población migrante.

La población analfabeta del país está representada en porcentajes cada vez mayores por la población más marginada. Atenderla implica desarrollar modalidades de atención que pueden ajustarse tanto en su operación como en sus contenidos a las características específicas de los diversos tipos de grupos.

- *La falta de énfasis sobre la posalfabetización.* La velocidad con la que estamos moviéndonos hacia un país con tasas muy bajas de analfabetismo, dentro de un contexto socioeconómico que produce y reproduce el analfabetismo y que no está siendo

---

<sup>22</sup> Véase Juárez, 1986, p. 14.

significativamente modificado, necesariamente nos conduce a tener serias dudas respecto a la funcionalidad del alfabetismo que se está logrando. Basta sólo recordar la enorme evidencia acumulada sobre los fracasos de las campañas masivas de alfabetización, cuando los contextos permanecen invariables y cuando no existen programas destinados a asegurar la permanencia de las habilidades adquiridas.

En México, sin embargo, la posalfabetización ha recibido muy poca importancia. En teoría, se concibe el alfabetismo como “el primer paso en un proceso que incluye la educación primaria y la capacitación para realizar actividades adecuadas a las necesidades del adulto”. Pero este concepto impone restricciones a la posalfabetización:

Con el fin de hacer de la educación permanente una realidad, el Instituto estableció una nueva modalidad de atención a adultos neoalfabetas. Este nuevo modelo consiste en ofrecer la educación primaria a los adultos que han recibido sus certificados de alfabetización, asegurando así que no se convertirán en analfabetas funcionales por la falta de uso de las habilidades adquiridas y fomentando la educación permanente.<sup>23</sup>

Consideramos que concebir la educación primaria como el canal privilegiado para asegurar la educación permanente es limitante. No hay razón para pensar que todos los adultos alfabetas están interesados o tienen la necesidad de entrar en un largo proceso educativo que conduce a la certificación. Por otro lado, los programas de Educación Comunitaria (que se tratan más adelante) —promoción cultural y capacitación para el trabajo— tienen en este momento una capacidad muy limitada, de manera que es imposible esperar de ellos una atención significativa a la población recién alfabetizada.

Otro de los programas que el INEA asumió desde su creación es el de Educación Básica para Adultos, cuya demanda potencial está constituida por casi 30 millones de adultos que no tuvieron acceso

---

<sup>23</sup> Véase INEA, 1987b, p. 13.

o no concluyeron la educación primaria o secundaria. Cuando el INEA heredó este programa, el currículo para la educación primaria y secundaria ya estaba definido, los textos editados y su sistema operativo diseñado. El INEA ha operado el programa durante los últimos seis años. El número de adultos atendidos por este programa ha aumentado progresivamente con el tiempo. Sin embargo, la eficiencia terminal de este sistema de educación es excesivamente bajo (18% para primaria y 21% para secundaria). Cuando se reúnen los indicadores de atención y de eficiencia terminal, es evidente que la significatividad de este programa respecto a su demanda potencial es muy baja. El programa está atendiendo aproximadamente a 1.5 millones de adultos por año, lo que representa una veinteaava parte del *déficit* educativo. Estos hechos preocupan a las autoridades de los programas, quienes proponen, en 1986, que:

Los sistemas abiertos en México, después de la experiencia de más de una década de revisión cuidadosa de lo que se ha hecho hasta la fecha, demandan el desarrollo de nuevas estructuras y de la reorganización del proceso de enseñanza-aprendizaje, con el fin de asegurar la generalización de la educación y la calidad de lo que se enseña. Dentro de este proceso de cambio y de innovación, es la transformación de los contenidos educativos, materiales y modelos que permite un ordenamiento de los cambios y su coherencia con las grandes finalidades de la educación nacional. Sólo esto puede conducir a una asimilación de la experiencia acumulada hasta la fecha.<sup>24</sup>

Esta propuesta está basada tanto en el reconocimiento de la obligación de atender la educación no escolarizada de adultos, como en el hecho de que, dados los problemas de eficiencia terminal del sistema, la diferencia entre el número de estudiantes y el número de quienes requieren educación de adultos seguirá creciendo si se mantienen las tasas de atención actuales.

Con el objetivo de reorientar la propuesta en la estructura y organización del proceso de enseñanza-aprendizaje, la educación de adultos se define como:

[...] la modalidad extraescolar de la educación nacional basada en el autodidac-

---

<sup>24</sup> Véase INEA, 1986, pp. 2-3.

tismo y la participación tiene el fin de convertirse, para los mexicanos que no terminaron su educación básica en edad escolar, en el medio principal para adquirir, transmitir y enriquecer la cultura a través de la participación de manera sistemática, ordenada y certificable, del conocimiento universal y de aquellos elementos que le dan a nuestro país su perfil específico. Busca fortalecer los hábitos intelectuales, favorecer la formación de actitudes de solidaridad social y de los valores que aseguran, en libertad y dignidad, una vida plena.<sup>25</sup>

Este documento, que sienta las bases para la redefinición curricular de la educación primaria para adultos, propone redefinir el currículo como sigue:

- a) Definición de las áreas instrumentales: matemáticas y español. La primera supone el uso adecuado y fluido de la lectoescritura, la preparación para el diálogo y para la comunicación oral (como transmisor y receptor), y la introducción a la forma literaria. La segunda implica el crecimiento del pensamiento cuantitativo y relacional en el estudiante adulto en aquello que requiere para su vida laboral y social.
- b) Definición de las áreas de socialización. Estas áreas son las que tienden a mejorar la apropiación de la vida social y, como consecuencia, el nivel y calidad de la vida. Se identifican las siguientes:
  - Educación para la vida familiar: destinada a situar al estudiante adulto en un nivel de conciencia sobre las relaciones familiares.
  - Educación para la vida comunitaria: destinada a situar al estudiante como miembro de una comunidad y de una determinada región geográfica. Requiere conocimientos de ecología, vida municipal y recuperación de tradiciones y culturas.
  - Educación para la participación cívica: destinada a situar al estudiante como miembro de la estructura política nacional. Requiere la propuesta de los valores de justicia y libertad, el conocimiento de la estructura del Estado mexicano, de cómo

---

<sup>25</sup> Véase INEA, 1986, p. 66.

participar en él y de los derechos y deberes del individuo respecto al todo social.

- Educación para la vida laboral: destinada a situar al estudiante como un miembro de la estructura económica de la nación. Requiere la propuesta de valores relacionados con la vida productiva y con la justicia social, y el conocimiento de tecnología apropiada y de la organización del trabajo.
- Educación para el nacionalismo: destinada a situar al estudiante en la geografía, historia y cultura general de México. Requiere de una educación en valores de nacionalismo, democracia, justicia y solidaridad.<sup>26</sup>

La propuesta curricular se encontraba, en 1988, en la fase de operacionalización y elaboración de textos. Además de la reforma de los contenidos, se reconoció la necesidad de incorporar modificaciones al sistema de operación de la educación primaria para adultos, sobre todo a las adaptaciones regionales y a las adaptaciones para grupos sociales específicos. Es demasiado pronto para poder juzgar sobre la capacidad de la nueva primaria para adultos de superar los obstáculos que, hasta la fecha, han limitado su significativa expansión y eficiencia.

Cuando se crea el INEA, conduce otros dos programas a nivel nacional: Promoción Cultural y Capacitación para el Trabajo. Desde 1985, estos dos programas fueron fusionados y se creó el ahora denominado Educación Comunitaria.

La diferencia respecto a los primeros dos programas es que el objetivo de éste es desarrollar procesos de educación no formal que contribuyan a mejorar la calidad de la vida de los adultos, grupos y comunidades, y fortalecer sus niveles de organización y de participación comunitaria. Busca transmitir conocimientos y habilidades que en sí mismos tengan utilidad inmediata y que no implican una secuencia curricular formal. Se concibe como una forma de educación grupal: favorece la organización y el trabajo colectivo. Su población destinataria está constituida por adultos y

---

<sup>26</sup> Véase INEA, 1986, Vol. II, pp. 25-45.

jóvenes de 15 años y más que pertenecen a los sectores marginados de la población. Su prioridad se sitúa en la atención a comunidades menores de 2 500 habitantes pero mayores de 500, así como de comunidades urbano-marginales.<sup>27</sup>

Este programa consta de las siguientes modalidades de atención:

- Salas de Cultura: destinadas a la población rural. El INEA ofrece una dotación de material educativo y un pago nominal al promotor. En estas Salas se llevan a cabo cursos de capacitación, actividades culturales y, si es necesario, cursos de alfabetización y educación básica. Al final de 1986 existían 2 000 salas distribuidas en todo el país.
- Puntos de Encuentro: destinados a los habitantes de las zonas urbano-marginales. Son espacios físicos para organizar a la comunidad en los diferentes grupos de actividad, orientados al mejoramiento de la calidad de vida en la zona. Hay 33 centros en existencia.
- Campamentos de Educación y Recreación: operan en concentraciones temporales de más de 100 trabajadores migrantes donde la temporada de trabajo dura 3 meses o más. Se desarrollan actividades culturales y se ofrecen cursos de capacitación. En 1986 existían 10 de estos campamentos.
- Teatro Popular: este proyecto opera en las comunidades donde el INEA realiza actividades. Está coordinado por un instructor de teatro durante seis meses, periodo durante el cual éste prepara a uno de los miembros del grupo con el fin de que pueda continuar con la actividad teatral en su comunidad. Hay 15 grupos funcionando.
- Talleres Comunitarios: destinados a las comunidades rurales. Consisten en un espacio físico y en un paquete de herramientas de usos múltiples y de maquinaria sencilla para la producción de bienes y servicios de autoconsumo. Cuando es necesario, hay

---

<sup>27</sup> Véase INEA, s/a, p. 121.

instructores especiales que capacitan a la población en la producción de estos bienes y servicios. Existen 29 talleres.

- Unidades Productivas: destinadas a poblaciones marginalizadas urbanas y rurales. Se desarrolla un proyecto productivo grupal con apoyo financiero, después de un cuidadoso estudio de viabilidad. A finales de 1986, 46 unidades estaban en operación.
- Capacitación para la Generación de Ocupación: cursos cortos diseñados con la finalidad de crear ocupaciones estables para ayudar a resolver algunos de los problemas económicos de las comunidades. Entre enero y octubre de 1986 se ofrecieron 4 750 cursos.<sup>28</sup>

El Programa de Educación Comunitaria fue completamente congelado a partir de la fusión de los dos programas anteriores. Se mantuvieron los proyectos existentes, pero no se extendieron ni se crearon programas nuevos.

Aunque no tuvimos acceso a documentos evaluativos de este programa del INEA, la congelación de sus actividades parece indicar que existen bases internas para considerar poco satisfactorios los resultados alcanzados hasta la fecha.

### **III. OTROS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO ENTRE LA POBLACIÓN MARGINALIZADA DEL PAÍS**

La capacitación en y para el trabajo tuvo su primer impulso importante durante el régimen de Lázaro Cárdenas (1934-1940). La capacitación técnica de trabajadores y campesinos estaba orientada a dotarlos de capacidad para asumir la administración de unidades productivas colectivas, como el ejido y empresas cooperativas. Esto coincide con el concepto de educación socialista ya mencionado. Sin embargo, los regímenes que siguieron al cardenista refuncionalizaron la educación tecnológica, entendiéndola como un instrumento para el trabajo productivo. El sector privado

---

<sup>28</sup> Véase INEA, 1987d, pp. 123-170.

fue llamado para dar información sobre el número y las características de la fuerza laboral que debía ser capacitada por las instituciones estatales. Por esta razón, entre 1940 y 1958 muchas de las instituciones de educación técnica creadas por Cárdenas desaparecieron, y se abrieron y apoyaron instituciones privadas. A pesar de esta transformación, y a pesar del hecho de que tanto el Estado como la sociedad privilegiaron el proceso de industrialización, la educación tecnológica no fue un aspecto importante de la política educativa, como lo demuestra su escasa participación en el presupuesto educativo, su alta concentración, su escasa diversificación y su constante decrecimiento relativo en su capacidad de absorber demanda educativa respecto de la Universidad. De hecho, durante estos años se creó y ahondó una brecha entre lo que necesitaba la industria moderna y lo que ofrecía el sector educativo.<sup>29</sup>

Después de 1958, la educación tecnológica recibió un impulso mucho más sistemático y visible. Sin embargo, no se enfrentaron problemas estructurales, y la mano de obra calificada requerida por la industria y la agricultura ha permanecido escasa. La educación tecnológica no recibió la aceptación esperada ni de parte de los estudiantes ni de los empleadores. La Universidad siguió representando la mejor alternativa para obtener empleo.<sup>30</sup>

La capacitación en y para el trabajo para la población marginada es un fenómeno mucho más reciente, que data de 1976 y que deriva del reconocimiento del alarmante crecimiento de los índices de desempleo y subempleo, tanto en zonas urbanas como rurales. A pesar de esto, las instituciones más importantes dedicadas a la capacitación para el trabajo todavía pertenecen al sector educativo, y la capacitación en el trabajo es una responsabilidad de las empresas públicas y privadas, quienes limitan sus actividades a sus propios empleados.

Durante este siglo, la fuerza de trabajo en México se ha multiplicado por cinco. Sin embargo, una proporción decreciente de la población está siendo incorporada a la población económicamente

---

<sup>29</sup> Véase Solórzano Gómez, 1986, p. 211.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 212.

activa (PEA). Ha habido cambios importantes en la composición sectorial de esta fuerza de trabajo. En 1930, el sector agrícola representaba el 70% del empleo total. Este porcentaje ahora es de 36. El sector servicios crece de 15 a 40% durante este periodo, y el sector industrial pasa de 14 a 25%. El sector servicios está absorbiendo el 50% de los nuevos empleos. El sector industrial es responsable del 30% de éstos. Sin embargo, esta tasa de crecimiento siempre ha estado por abajo de la tasa de crecimiento de la población urbana, lo que ha contribuido al aumento del sector servicios, fundamentalmente mediante la creación de ocupaciones de baja productividad consideradas marginales o informales. Esto condujo al desarrollo de mercados de trabajo segmentados y a una marcada diferenciación en la estructura de la producción.

La crisis económica que golpeó al país en 1982 ha agravado muchos de estos problemas: gran número de trabajadores han sido despedidos, muchos establecimientos han cerrado, la actividad económica se ha interrumpido en algunos sectores. Esto se refleja en un aumento en el desempleo abierto y sobre todo en el subempleo. Para revertir esta situación, son necesarios cambios estructurales. Mientras la situación permanezca como está, no se visualizan cambios significativos en la tasa de crecimiento del empleo.

Respecto a la capacitación, este régimen (1982-1988) establece en su Plan Nacional de Desarrollo cuatro grandes estrategias:

- a) El fortalecimiento del marco jurídico de la capacitación, con el fin de adecuar las responsabilidades de las diferentes instituciones involucradas. Además de promover el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al empleo y a la capacitación en el sector formal de la economía, esta estrategia incluye la posibilidad de modificar la Ley Federal del Trabajo con el objetivo de crear un marco legal para capacitar a los que pertenecen al denominado sector informal de la economía.
- b) La reformulación de los mecanismos de financiamiento para los programas de capacitación. Estos deben ser financiados por las unidades productivas y regulados por el Estado. Se establece como prioridad la descentralización regional de las oportunidades de capacitación.

- c) La vinculación del desarrollo científico y tecnológico a los procedimientos de capacitación.
- d) La coordinación de las actividades de capacitación de los sectores público, privado y social, y la inclusión de elementos organizativos y administrativos de unidades productivas. La extensión de los servicios de capacitación al sector de trabajadores informales y a los trabajadores rurales tradicionales.<sup>31</sup>

La capacitación en México puede dividirse en capacitación en el trabajo y capacitación para el trabajo. La primera modalidad de capacitación se subdivide en educación formal y no formal. La educación formal es responsabilidad del Sistema Educativo Nacional, y específicamente del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. El sistema se orienta al ofrecimiento de información general que pueda aumentar la capacidad de adaptación tecnológica y científica del individuo, ya sea que éste continúe estudios superiores o ingrese al mercado de trabajo a partir de las opciones terminales. Funciona a niveles medio básico, medio superior y superior. En el nivel básico (después de la educación primaria) las únicas opciones son los Centros de Capacitación y los Centros de Enseñanza Ocupacional, que forman obreros calificados. En el nivel medio básico, el sistema ofrece educación general y opciones terminales en agricultura, industria, pesca y servicios. A nivel medio superior hay escuelas que ofrecen tanto la posibilidad de seguir estudiando como opciones terminales, y escuelas que sólo ofrecen opciones terminales (CONALEP). Es interesante notar que esta última modalidad de educación tecnológica ha crecido considerablemente durante los últimos años. La inscripción en los CONALEP evolucionó de 3 900 estudiantes en 1979-80 a 19 087 en 1980-81 y a 72 847 en 1982-83.<sup>32</sup>

La educación no formal para el trabajo está destinada a la población que no tiene acceso a niveles superiores del sistema educativo formal. Estos programas son mucho más cortos que los

---

<sup>31</sup> Véase Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1986, pp. 65-77.

<sup>32</sup> *Ibid.*

anteriores y no siempre se desarrollan en situaciones de aula. Entre las instituciones que ofrecen este tipo de capacitación, quizá la única destinada a la población marginalizada, encontramos las siguientes:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Los programas de capacitación están destinados a las clases marginalizadas del país. Hay 108 unidades, 336 talleres y 356 instructores de tiempo completo. Recientemente ha orientado sus cursos a la capacitación para el autoempleo, en lugar de capacitar para el empleo como lo había hecho antes. Ofrece 27 cursos de capacitación industrial y de servicios, cuatro cursos de artesanías y tres cursos de protección del ingreso. Los requisitos para inscribirse son: ser mayor de 13 años, ser alfabeta y dominar las cuatro operaciones aritméticas. Los cursos duran tres meses. Las clases funcionan diariamente durante seis horas.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Este programa opera en forma autónoma en cada uno de los estados. En el Distrito Federal existían 23 centros de desarrollo comunitario y 13 centros de bienestar social urbano. Estos capacitaron a 8 000 personas en 1984 en campos tales como corte y confección, entrenamiento secretarial y belleza. También ofrece cursos de mecánica automotriz, carpintería y corte industrial, pero no cuenta con talleres para ellos.
- Secretaría de Pesca. Ofrece capacitación a pescadores. En 1983 atendió a 3 800 adultos.
- Becas para la capacitación de trabajadores, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El objetivo de este programa es el de incorporar a los trabajadores, que han sido recientemente despedidos debido a la crisis económica, a un sistema de capacitación basado en becas. Canaliza individuos a los diferentes programas de capacitación existentes y les paga un salario mínimo mientras dura el curso. En 1984 el programa ofreció 55 800 becas y canalizó a estudiantes adultos a 1 860 cursos.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 81-84.

Los programas de capacitación en el trabajo son responsabilidad de las unidades productivas y coordinadas por la Secretaría del Trabajo. Sin embargo, sólo alrededor del 50% de los trabajadores del sector formal de la economía tienen acceso a programas de capacitación, y éstos se concentran en la capital, en las industrias más grandes y en el sector moderno. La capacitación en el trabajo no está siendo desarrollada en industrias medianas y pequeñas, que no poseen ni la infraestructura ni los recursos financieros que les permitan sistemáticamente desarrollar programas de esta naturaleza o buscar capacitación profesional de parte de instituciones externas.

Un estudio recientemente realizado por el INEA<sup>34</sup> sobre la oferta nacional de cursos de capacitación para el sector informal de la economía descubrió los siguientes datos de interés:

- Este tipo de capacitación es ofrecido por 156 instituciones distintas en 26 estados de la República; 90% de éstos pertenecen al sector público, 7% al privado y 3% al social. Sin embargo, entre los cursos que se ofrecen sólo el 40% tiene que ver con capacitación para el trabajo; el resto es de bienestar familiar (40%), recreación (9%) y participación cívica y política (11%). Se pone énfasis en la capacitación para la optimización del presupuesto familiar y para el aumento del ingreso familiar.
- Hay diferentes abordajes metodológicos a este tipo de capacitación: conferencias (4.5% de las instituciones), cursos tradicionales (40%), procesos de capacitación. El 41% de las instituciones combinan los primeros dos enfoques.
- Estas instituciones han beneficiado directamente a 1 280 407 individuos en 421 localidades de la República.

En síntesis, por lo que respecta a la situación actual de la educación de adultos en el país, podemos decir que nos encontramos ante un conjunto de políticas que ha permitido el logro de avances significativos en la lucha cuantitativa contra el analfabetis-

---

<sup>34</sup> Véase INEA, 1985.

mo. Sin embargo, el exagerado énfasis puesto en las cantidades, plantea serios desafíos que no se han enfrentado respecto a la calidad del servicio y a la continuidad de los resultados. El impulso otorgado a la alfabetización quizá ha hecho que los logros de los programas de educación básica y comunitaria aparezcan como secundarios. El primero de estos programas, después de una fuerte autocrítica, ha redefinido sus actividades en forma y contenido. El segundo programa, que es de gran importancia para la población marginalizada porque prepara para actividades económicas, aún tiene que probar socialmente sus resultados o reconocer sus fracasos y proponer nuevas opciones. Los programas de capacitación apenas empiezan a alcanzar a la población marginalizada, y sucesos recientes indican que éstos, apenas iniciados, están siendo cancelados o se están reorientando hacia el bienestar familiar y, consecuentemente, abandonando la capacitación para el trabajo.

A pesar de la crisis económica, México ha sido capaz de dar grandes pasos hacia la erradicación del analfabetismo. Sin embargo, no deja de preocupar el hecho de que se están desarrollando pocas acciones tendientes a la consolidación de lo logrado. Además, también preocupa que otras áreas de similar o mayor importancia en la educación de adultos —especialmente los programas de capacitación para el empleo o el autoempleo—, no han recibido la importancia que merecen.

#### **IV. LO QUE PODEMOS APRENDER A PARTIR DE NUESTRA EXPERIENCIA HISTÓRICA EN EDUCACIÓN DE ADULTOS**

El desarrollo educativo del país a lo largo de su historia, sobre todo en los últimos años, nos enseña varias cosas respecto a la efectividad de la atención educativa a poblaciones marginalizadas. Entre éstas, vale la pena mencionar las siguientes:

- a) La atención educativa a la población marginalizada ha experimentado sus avances más espectaculares cuando se han asignado recursos financieros y humanos especializados a este propósito. Por el contrario, cuando la atención a esta población se sitúa en los órganos e instituciones que ordinariamente

norman y ejecutan las actividades educacionales del Estado, la dinámica que tiende a privilegiar los sectores y regiones que de partida se encuentran en una posición más aventajada, tiende a normar las políticas de acción. Hay hechos que nos conducen a pensar que estos recursos financieros y humanos especializados no deben tener una existencia meramente temporal —como ha sucedido en muchas instancias hasta ahora—, o cuando menos, que el periodo durante el cual deben existir debe prolongarse. Es su permanencia la que asegura que los procesos iniciados sean llevados a sus últimas consecuencias; que sus metas cuantitativas sean mantenidas; que puedan lograrse metas cualitativas; que se logre acumular experiencia basada en investigación y experimentación sobre las actividades de proyectos educativos destinados a esta población; que pueda llevarse a cabo y pueda irse perfeccionando un sistema de capacitación especializada de los agentes educativos que trabajan con poblaciones marginalizadas, etcétera.

- b) La atención educativa a la población marginalizada ha dado pasos importantes hacia adelante cuando se han abandonado los esquemas de planificación vertical, los sistemas uniformizantes. El hecho de que por primera vez en nuestra historia estemos alcanzando a la población marginalizada con servicios educativos, nos ha enseñado la necesidad de adaptar el servicio a las características de la población atendida. Esto ha implicado revertir las pautas ordinarias de la planificación educativa, en la que son los individuos y los grupos quienes deben adaptarse a las características del servicio que se ofrece. Los logros mayores en este aspecto han sido principalmente formales: diseño de modos diversificados de atención, ajustes o cambios en los mecanismos de operación, etc. Pero ha habido avances significativos también en lo relativo al contenido educativo. Las experiencias tanto en educación básica como en alfabetización de adultos con poblaciones indígenas, son elocuentes como ejemplos de medidas tomadas en esta dirección.
- c) Claramente vinculada con el punto anterior, está la necesidad de ligar el proceso de planificación a las realidades locales y regionales, y a las características particulares de los grupos específicos de población con los que se desarrollan actividades

educativas. El hecho de que esto haya sido necesario, ha clarificado la necesidad de estimular la participación de la población objetivo en el diseño, evaluación y mantenimiento del servicio.

- d) La experiencia del país en educación básica y alfabetización también aclara por qué el logro de una meta cuantitativa, con respecto a la atención educativa de población marginalizada, no puede significar el término del programa que hizo posible este logro. Es necesario mantener el impulso que dio origen a las acciones destinadas al logro de esta meta con el fin de asegurar su permanencia. Por ejemplo, sería un grave error terminar con el programa de alfabetización una vez que se alcance la meta del índice residual.
- e) Alcanzar importantes metas cuantitativas en la atención a población marginalizada ha significado altos costos, esfuerzos sostenidos e innovaciones curriculares y administrativas. La meta de mejorar la calidad de la educación ofrecida, sin embargo, parece ser mucho más compleja de lo que se pensó originalmente. Este es ahora nuestro principal reto. Si la calidad de la educación no mejora, el sistema seguirá produciendo analfabetas simples y funcionales, y la desigualdad educativa seguirá caracterizando nuestra estructura social y política interna. El Estado debe decidirse por una política que inicie la lucha por la calidad de la educación directamente entre la población marginalizada. Esta política, además de permitir revertir las actuales tendencias que reproducen las desigualdades, enriquecería enormemente la planificación y la acción en el campo de la calidad de los servicios educativos en los sistemas más amplios, pues implica resolver los problemas cualitativos ahí donde son más agudos.
- f) A pesar de los grandes pasos que se han tomado hacia la atención educativa de la población marginalizada, aún hay tendencias que preocupan en las decisiones específicas respecto a estos servicios. Por ejemplo, las comunidades muy pequeñas y más pobres tienen que pagar la construcción y el

---

<sup>35</sup> Véase Schmelkes, 1983, pp. 9 ss.

mantenimiento de su edificio escolar y, en algunos casos (Cursos Comunitarios), el alojamiento y la alimentación del maestro durante el tiempo que permanece en la comunidad.<sup>35</sup> A las pequeñas comunidades y a las poblaciones indígenas se asignan recursos humanos y físicos de calidad y cantidad inferior a los que se asignan en promedio al sistema educativo nacional. Las poblaciones marginalizadas siguen siendo las últimas que se atienden educativamente. El programa de alfabetización de adultos, por ejemplo, apenas está llegando a la posibilidad de ofrecer servicios a una parte de la población indígena, y aún no se han diseñado sistemas para la población migrante. Parecería que un programa coherente destinado hacia esta población no sólo debía conscientemente evitar estas medidas claramente injustas, sino que debía optar por asignar los mejores recursos —sobre todo humanos— a esta población.

- g) El mayor reto con respecto a la educación de adultos, desde nuestra perspectiva, tiene que ver con el creciente aislamiento del proceso educativo con relación a procesos sociales y económicos más amplios en el país. Este fenómeno de alguna forma ayuda a explicar las dificultades que enfrentan los programas de educación de adultos, al tratar de ajustar la oferta de servicios a lo que requiere la población adulta; al tratar de reducir los altos índices de deserción de los programas, y al tratar de asegurar la utilidad y la relevancia de sus resultados educativos.<sup>36</sup>

Pueden descubrirse tres corrientes fundamentales con respecto a la educación de adultos: 1) la que surge de la práctica de la educación de adultos en los países del primer mundo; 2) la que se diseña para el tercer mundo; y 3) la que surge de la práctica desde el tercer mundo.

En la primera corriente descubrimos las bases teóricas para la educación permanente y el concepto de la educación de adultos que se prolonga desde el momento en que el individuo abandona

---

<sup>36</sup> Véase Schmelkes, 1986, pp. 2-7.

la escolaridad formal hasta el fin de su vida. El objetivo de la educación permanente es reciclar al individuo y asegurarle una vida política, social y económica activa, en una sociedad que “funciona”.

La segunda corriente ha experimentado una evolución histórica, desde la concepción optimista de la educación de adultos, en el sentido de que es capaz de eliminar la ignorancia y por tanto la pobreza, hasta la concepción escéptica de que la educación de adultos es útil solamente en contextos que están sufriendo transformaciones importantes. En cualquier caso, sin embargo, se entiende a la educación de adultos como un servicio que ofrece el Estado, cuya función es asegurar el acceso de toda la población a la cultura básica de una determinada nación.

La tercera corriente, la que surge de la *praxis* educativa en América Latina, también ha sufrido una evolución histórica, desde una concepción que prioriza la transformación de las conciencias a una que entiende la educación de adultos —conocida como educación popular— como un instrumento que apoya los procesos de transformación que responden a los intereses de los sectores populares. Al contrario de las otras corrientes, ésta no define al beneficiario como alguien carente de conocimientos y habilidades. Entiende al grupo social como falto de instrumentos para defender sus derechos socialmente. De esta tercera corriente se derivan dos supuestos fundamentales:

- El primero se refiere al hecho de que no tiene sentido concebir la alfabetización y la educación básica para adultos como fines en sí mismos. La consecuencia de que se les conciba así es el analfabetismo funcional o la ausencia de efectos sociales de estas actividades educativas.
- El segundo sostiene que el analfabetismo y la falta de escolaridad entre los adultos deben ser considerados y comprendidos como parte integrante de la pobreza estructural. Así concebidos, tiene poco sentido atacar sólo uno de los factores que definen la pobreza estructural si lo que se busca es un impacto sobre el conjunto.

La acción del Estado en educación de adultos en México es

congruente con la segunda de estas corrientes. Sin duda, puede continuar por el camino ya definido. Esto permite que el sistema mejore sus contenidos educativos, ajuste y racionalice su metodología, resuelva sus problemas administrativos. El crecimiento natural de la escolaridad conducirá al sistema, en un futuro no muy distante, a diseñar formas de posalfabetización y opciones de educación permanente. Tendrá que encontrar maneras de disminuir los índices de deserción y de mantener el interés de los adultos en los programas. Así, estadísticamente disminuirá el índice de analfabetismo y aumentará la cantidad de adultos con un certificado de educación básica.

Sin embargo, cabe preguntarnos si seguir este camino no significa que el sistema seguirá teniendo efectos negligibles —como hasta la fecha— sobre los problemas sustantivos de la población destinataria. Los esfuerzos de educación de adultos se están concentrando en las necesidades periféricas, no en las importantes. Seguir este camino implica aceptar los límites de la acción educativa aislada: se transfieren conocimientos, se transmiten habilidades específicas y, optimistamente, se ofrecen instrumentos que permiten a los adultos, individualmente, mejorar sus estilos de vida.

La alternativa implica reconocer que la actividad educativa destinada a la población adulta puede hacer mucho más que esto si está dispuesta a abandonar su estrecha visión disciplinaria y convertirse en un punto de arranque para la atención de las necesidades de la población marginalizada. Esto significa un salto cualitativo en la concepción dominante de la educación de adultos desde el Estado. El precedente se encuentra en la tercera corriente de educación de adultos mencionada antes. Esto significa que la educación de adultos debe buscar apoyar y reforzar procesos que se orienten hacia la transformación de las condiciones objetivas que definen las necesidades más urgentes de la población destinataria.

La actividad educativa con adultos en este contexto dota a estos procesos de transformación de condiciones de posibilidad que de otra forma no tendrían. La educación de adultos trabaja sobre las condiciones subjetivas, y las experiencias de educación popular muestran que la educación de adultos prepara, refuerza y dinamiza estos procesos. Desde esta perspectiva alternativa, es claro que la definición de los procesos de cambio de las condiciones objetivas

deben darse por la población específica con la que se está trabajando. También es claro que la decisión respecto a los tipos de cambio que deben impulsarse no se encuentra sólo dentro de la esfera de decisiones de las instituciones de educación de adultos.

Las experiencias desarrolladas por múltiples grupos de educación de adultos en América Latina, han mostrado que este es el camino que sitúa a la actividad educativa en sus justas dimensiones y que permite obtener de ellas los mayores beneficios para la población atendida. El futuro próximo de la educación de adultos en manos del Estado tendrá que mostrar una opción: o sigue administrando un servicio o efectivamente contribuye a la solución de los problemas de las mayorías poblacionales del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**CASAS**, Fray Bartolomé de las. *Del único modo de atraer a todos los pueblos a la verdadera religión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

**GÓMEZ Navas**, Leonardo. "La Revolución Mexicana y la educación popular", en F. Solana (coord.), *Tan lejos como llegue la educación*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1982.

**INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA LOS ADULTOS**. "Educación Básica", Tomos I y II, México, mimeo, 1986.

\_\_\_\_\_. *Gaceta Estadística*, No. 5, enero, 1987.

\_\_\_\_\_. "Plan de Acción del Programa de Alfabetización para 1987", México, Dirección de Alfabetización, 1987.

\_\_\_\_\_. "En 1986 un millón de mexicanos alfabetizados", México, SEP, s/f.

**JUÁREZ**, Irma. "Estudio regional sobre los cortadores de caña en el bajo Veracruz", México, Universidad Autónoma Metropolitana, mimeo, 1986.

**LAVÍN, Sonia.** “Exclusión y Rezago Escolar: elementos para una interpretación y prospectiva”, Ponencia presentada en el Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México, México, Centro de Estudios Educativos, 1986.

**LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN DE ADULTOS**, México, 1976.

**MATUTE, Alvaro.** “La política educativa de José Vasconcelos”, en F. Solana (coord.), *op. cit.*, 1982.

**MEJÍA Zúñiga, Raúl.** “La escuela que surge de la Revolución”, en F. Solana (coord.), *op. cit.*, 1982.

**MORENO y Kalbtk, Salvador.** “El porfiriato: primera etapa (1876–1901)”, en F. Solana (coord.), *op. cit.*, 1982.

**PODER EJECUTIVO FEDERAL.** *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México, 1984.

**SCHMELKES, S. et al.** “La participación de la comunidad en el gasto educativo”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIII, No. 1. México, 1983, pp. 9-47.

**SCHMELKES, Sylvia.** “Educación de adultos, alfabetización y empleo en México”, Ponencia presentada en el Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México, México, Centro de Estudios Educativos. 1986.

**SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.** *Plan de Once Años de Educación Primaria*, México, SIC, 1959.

**SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.** “Oferta y Necesidades de Capacitación 1985-1988”, Dirección General de Empleo, STPS, 1986.

**SOLANA, Fernando.** *Tan lejos como llegue la educación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

**SOLÓRZANO** Gómez, Cristian Mario. "Un análisis histórico de la educación tecnológica en México 1934-1982", México, Tesis Profesional, 1986.

**SOTELO** Inclán, Jesús. "La educación socialista", en F. Solana (coord.), *op. cit.*, 1982.