

# La educación de adultos en México: Los planificadores teorizan su práctica

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XX, No. 3, pp. 13-54

Susan Street \*

## RESUMEN

En este artículo se analizan distintos puntos de vista de planificadores de la educación de adultos (EA) en México. El análisis se basó en entrevistas estructuradas de profundidad a 23 planificadores en cinco instituciones estatales, que formó parte de una investigación comparativa de la EA en Canadá, Tanzania y México, cuyo proyecto en México fue realizado por el CEE.

El proceso analítico de generación teórica "desde la base", a partir de las entrevistas, permitió hacer una descripción de las diversas teorizaciones de los funcionarios sobre el problema de la EA.

El análisis de contenido de cada una de las entrevistas reveló cuatro niveles de decisión: central-decisor; central-técnico; intermediario-regional; operativo-local. Las diferencias encontradas entre estos niveles fueron determinantes para comprender los múltiples significados y puntos de vista sobre la EA y sus instituciones.

## ABSTRACT

In this article the different points of view of the planners of adult education in Mexico are analyzed. The analysis is based on profoundly structured interviews carried out among 23 planners in five state institutions; this analysis form part of a comparative investigation of adult education in Canada, Tanzania and Mexico, and whose project in Mexico was directed by the CEE.

The analytical project of theoretical generation "from the grassroots", on the basis of interviews, helped make a description of the diverse theories of the funcionarios about the problem of adult education.

The content analysis of each one of the interviews showed four levels of decision: central-decider; central-technical; intermediate-regional; operative-local. The differences found among these levels were determinate in understanding the multiple meanings and points of view concerning adult education and their institutions.

---

\* Doctora en Educación por la Universidad de Harvard. Fue Investigadora del CEE. Actualmente colabora en el CIESAS, México, D. F.

## INTRODUCCIÓN

Los trabajos académicos que tratan sobre la educación de adultos (EA) por lo general comentan el estado permanente de crisis y la subsiguiente exigencia de renovación de que adolece este campo. La EA ha sido calificada como un campo "...de acciones educativas de contornos inevitablemente difusos" (Latapí, 1987:14), caracterizado por el "...atraso relativo en la teoría de educación de adultos" (Torres, 1985:14), en donde son necesarias "estrategias de redefinición" (Schugrensky, 1986) y una reconceptualización global "...dispuesta a abandonar su estrecha visión disciplinaria...(y a orientarse) hacia la transformación de las condiciones objetivas que definen las necesidades más urgentes de la población destinataria" (Schmelkes, 1989:89). Sin embargo, esta visión de la EA definitivamente *no* es la de sus funcionarios.

Si bien es poco novedoso señalar las divergencias entre funcionarios públicos e investigadores en torno a las políticas educativas y sociales (Vielle, 1981), a manera de introducción resulta interesante precisar los puntos de convergencia y divergencia en cuanto al discurso institucional de 23 funcionarios de cinco instituciones públicas relacionadas con la EA en México. La breve síntesis que se presenta a continuación —varios elementos de ésta se desarrollan más adelante—, sugiere que siguen ampliándose grandes lagunas "comunicativas" en tanto cada grupo teoriza de manera distinta el problema de la educación de adultos.

Los puntos principales de discrepancia y aun de contradicción, son tres. Primero, la literatura tiende a privilegiar la función de la EA como una de formación de la fuerza de trabajo, pero este discurso productivista es abiertamente rechazado por los planificadores entrevistados, quienes creen que el Estado ya no puede adecuar la educación al mercado a través de programas de la EA. Segundo, hay consenso entre los académicos de que el adulto debe participar en definir su propia educación, mientras que los funcionarios ignoran casi totalmente el componente de participación, agregado al hecho de que toman la verticalidad de la burocracia estatal como un factor explicativo del éxito de los programas. Y tercero, las evaluaciones de los resultados de los programas difieren en dos aspectos fundamentales: mientras los funcionarios son muy positivos y acríticos, los investigadores son justo lo contrario. Por

ejemplo, y aun tomando en cuenta una tendencia de los primeros a pensar en lo cuantitativo y de los segundos en lo cualitativo, queda todavía mucha distancia entre sus ópticas evaluativas de que "los adultos asisten porque se dan cuenta de que aprenden mucho" vs "pocos aprenden poco".

A esto habría que agregar una gran coincidencia: los dos grupos priorizan las "necesidades básicas" de los adultos como el punto de partida de la planificación. Asimismo, los dos admiten confusiones, desacuerdos y ambigüedades en eso de "qué quiere el adulto". Para los funcionarios entrevistados, únicamente son estas necesidades del adulto las que someten a la "redefinición del sector" y no los aspectos organizativos y normativos de la EA. Es decir, sus propuestas están escindidas de los planteamientos estructurales correspondientes. Por ello, interpretamos que los planificadores están efectuando una redefinición conceptual de los alcances del papel del Estado como proveedor de bienestar social. Su reelaboración abarca como punto nodal las necesidades del beneficiario, articuladas con una función estatal que sacrifica cada vez más "lo social" a "lo individual". Su teorización de las necesidades del adulto aparece como una justificación de las reducciones en los programas sociales y en la intervención estatal en el campo educativo en general. Su búsqueda por "comprender al adulto" —por reescribir las prioridades del Estado— se está realizando sin que represente una convicción ideológica, basada en la bondad del proyecto neoliberal y en la eficacia del enfoque tecnocrático. Dicha convicción no es generalizada entre las personas entrevistadas.

Para contextualizar por qué los funcionarios prefieren modificar su percepción o representación del adulto, en lugar de cuestionar los mecanismos garantes de la estructura de poder que es la burocracia estatal, presentamos un texto analítico que es simultáneamente una muestra casi fotográfica de cómo los funcionarios organizan sus ideas y un marco interpretativo —siguiendo ciertos principios metodológicos— que da sentido a sus realidades institucionales.

Este análisis de los puntos de vista de planificadores de la EA en México formó parte de una investigación comparativa de la EA en Canadá, Tanzania y México, financiado por la International Develo-

pment Research Council (IDRC), cuyo proyecto en México fue realizado por el Centro de Estudios Educativos (CEE).<sup>1</sup>

Un aspecto original de la investigación comparativa se encuentra en la articulación teórica que hace de la economía política de la EA con la racionalidad y cosmovisión de los tres tipos de agentes: planificadores, instructores y beneficiarios o adultos. El coordinador del proyecto dice:

Al abordar las expectativas y los valores así como los papeles de los actores sociales en el desarrollo y formación de la política de la EA en determinados momentos históricos, empezaremos a entender muchos de los limitantes en la formación de políticas de este campo educativo. [...] es un estudio enfocado en la cosmovisión de los actores importantes desde una óptica de "capital cultural" (Torres, documento de trabajo).

El análisis se basó en entrevistas estructuradas de profundidad a 23 planificadores en cinco instituciones estatales. La riqueza de la muestra es precisamente la variedad de tipos de educación de adultos pertenecientes a un solo patrón: el gubernamental. Las entrevistas abarcaron los siguientes programas de EA: alfabetización del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA); brigadas (BETA) —capacitación campesina— de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria de la Secretaría de Educación Pública (DGETA-SEP); capacitación al campesinado ejidatario del Instituto de Capacitación Agraria (ICA) de la Secretaría de Reforma Agraria; capacitación para el trabajo en los Centros de Seguridad Social del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS); y, con cobertura en el estado de México, capacitación para el trabajo en el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Carlos A. Torres coordinó el proyecto internacional; la investigación en México estuvo a cargo de Sylvia Schmelkes con la colaboración de Sonia Lavín, Pilar Farrés y Anastasio García. El desarrollo inicial de las categorías, así como la realización de las entrevistas, lo llevó a cabo el equipo del CEE. La autora de este artículo aplicó las categorías-guía al análisis de la información contenida en las entrevistas.

<sup>2</sup> La distribución de las entrevistas (18 masculinas, 5 femeninas) fue la siguiente: INEA, 12; IMSS, 4; ICA, 3; DGETA, 3; ICATI, 1. Como lo importante para la investigación no era generalizar los resultados a todas las instituciones de la EA ni tampoco construir "tipos ideales" de funcionarios y/o de instituciones, identificamos a las instituciones con su nombre a la vez que, para proteger a los entrevistados, omitimos los datos personales e institucionales que podrían ser utilizados para fines ajenos a la investigación.

El instrumento empírico recogió información de cada funcionario individual, pero la unidad de análisis de la investigación y de este artículo se refiere a los funcionarios como un grupo, así como a niveles de la toma de decisiones. El análisis de cada una de las entrevistas reveló *cuatro* niveles de decisión, tomando como criterios la posición jerárquica, el lugar geográfico, el tipo de actividades y las funciones.

- Nivel central-*decisores*: posición en oficinas nacionales o centrales con funciones ejecutivas y responsabilidad para el sistema global; pensadores; toman decisiones estratégicas.
- Nivel central-*técnicos*: posición en la burocracia central; implementadores, planificadores; normalmente no están en la jerarquía de mando que vincula los niveles superiores con la base operativa.
- Nivel intermediario-*regional*: posición en oficinas desconcentradas en los estados y/o jefes de oficinas regionales; administradores.
- Nivel operativo-*local*: posición definida por región geográfica; con contacto directo con instructores y adultos; operadores.

En el análisis del contenido de las entrevistas, las distinciones entre estos cuatro niveles de decisión se revelaron como determinantes para la comprensión de la multiplicidad de significados y la variedad de puntos de vista sobre la EA y sus instituciones. Ante la exigencia metodológica de respetar la diversidad de nuestro universo de entrevistados, pero a la vez poder hablar de su discurso, decidimos destacar las semejanzas y diferencias entre los cuatro niveles de decisión. Nuestra intención no es evaluar individuos o instituciones particulares; más bien nos interesa la dialéctica entre niveles institucionales de decisión y marcos interpretativos de los sujetos.

Con el fin de reflejar las perspectivas interpretativas de la proyección personal de los entrevistados en su institución, las entrevistas incorporaron cinco líneas de investigación; las categorías de análisis y su operacionalización sirvieron como conceptos-guía para el análisis del material grabado de las entrevistas. Las cinco líneas se describen a continuación:

1. Situación socioeconómica y cultural: los antecedentes objetivos de origen y de llegada de los entrevistados, a partir de la concepción de "capital cultural" (estrato social de origen; capital lingüístico; títulos) y de "cultura profesional" (área de formación, de experiencia laboral y tipo de funciones), así como de las actitudes y disposiciones personales hacia el trabajo, el estudio y la autoridad.
2. Orientación sociopolítica: la adhesión del entrevistado a un modelo de Estado y de desarrollo, a una estrategia educativa en el cambio social y su "cultura política" (tipo de objetivos políticos, su participación política, conciencia de problemas y sus soluciones).
3. Orientación pedagógica: la adhesión del entrevistado a un modelo pedagógico "desarrollista" o "liberador", que comprende objetivos, metodología, rol del maestro, estilo de evaluación y concepto de aprendizaje.
4. Adscripción institucional: el conocimiento que tiene el entrevistado sobre el programa, su relación con él en términos operativos y afectivos, así como su grado de identificación institucional y sus expectativas futuras.
5. Orientación valoral: el autoconcepto, sentido de vida, motivaciones e intereses del entrevistado con respecto a su trabajo y al estudio.

A continuación se presenta una síntesis de procedimientos metodológicos rigurosos de acuerdo con un método de construcción teórica "desde la base". Para este método inductivo de desarrollo teórico, las proposiciones y categorías son generadas del "data" sin un marco teórico que predetermine las relaciones y articulaciones entre las partes. Con un "método comparativo permanente" (Glaser y Strauss, 1967), el investigador elabora continuamente nociones y significados al comparar sistemáticamente los incidentes aplicables a cada categoría y así generar propiedades teóricas de la misma. Al precisar el rango de tipos de cada categoría en sus dimensiones, condiciones y consecuencias, así como en sus relaciones con otras categorías y propiedades, se construyen varias unidades de comparación y niveles de análisis.

Este método obliga al analista a respetar la estructura y el contenido de las formulaciones de los entrevistados. Es importante

mantenerse cercano a los datos —no imponer ni presuponer contenidos y relaciones— para que, con el conocimiento generado, los sujetos sociales tengan el número máximo de posibilidades de acción disponible. Zemelman (1987:19) quien ha profundizado este enfoque, elaboró lo siguiente:

Así, las relaciones posibles de los fenómenos deben plantearse desde la lógica de la articulación, lo cual daría como resultado una lectura articulada. Esta, al dar preeminencia a las relaciones posibles por encima de las relaciones teóricas, exige considerar de forma abierta y crítica cada aspecto de la realidad, así como su relación con los demás aspectos que la integran; esto es, observarla y describirla sin pretender encuadrarla dentro de un esquema teórico que suponga relaciones *a priori*.

En el caso de este análisis cualitativo, nos interesó no sólo lo que estaban diciendo los funcionarios, sino cómo lo decían y con qué marcos interpretativos estructuraban su pensamiento. Buscamos un instrumento capaz de identificar los problemas reales y develarlos según los intereses de un sujeto social particular. Para Zemelman, "...lo importante es reconstruir el significado específico que el problema adquiere dentro de una situación concreta, y no probar una hipótesis" (p. 49). El método comparativo nos permitió rebasar el nivel individual (sin construir una suma de opiniones) para abordar un nivel más abstracto cuyas características estructurales fueron evidenciadas individual y colectivamente. El proceso analítico de generación teórica "desde la base",<sup>3</sup> a partir de las entre-

---

<sup>3</sup> El análisis de las entrevistas siguió cuatro pasos distintos: a) análisis individual de cada uno de los 23 planificadores (que generó 259 cuartillas a doble espacio). Se organizó según las cinco líneas de investigación y sus subcategorías; b) análisis según la posición institucional en la jerarquía, esto es, según el nivel de decisión (116 cuartillas). Cada nivel de decisión tiene un texto para cada categoría y subcategoría, lo que representa un nuevo discurso creado al contrastar los análisis individuales al interior de cada nivel de decisión notando semejanzas, acuerdos y contradicciones; c) visión global de cada categoría analítica (integración de los cuatro niveles de decisión) (44 cuartillas). Se construyó un perfil de cada categoría y subcategoría compuesto por los contrastes entre los cuatro niveles de decisión; y d) el reporte final fue una síntesis de los textos generados en los pasos a, b y c (60 cuartillas). Este artículo es una versión resumida y reorganizada del paso d.

vistas, nos permitió hacer una descripción de la teorización que hacen los funcionarios de sus realidades institucionales.

Por último, este tratamiento analítico no contradice la premisa de la teoría crítica de que toda investigación tiene una posición teórico-ideológica. En parte, esta posición está explicitada en el título de este trabajo: al presentar las opiniones de los planificadores bajo el rubro de "teorización de la práctica" (Jara, 1981), estamos priorizando "la práctica" como la fuente de todo aprendizaje y conocimiento, en su sentido dialéctico expresado por Marx en *Las Tesis de Feuerbach* y ampliamente retomado desde entonces por educadores (Fals Borda, 1985). Es claro que los funcionarios realizan tareas sistemáticas de abstracción que les ayudan a comprender las causas de los hechos percibidos. La teorización que hacen puede o no llevarles a una visión totalizadora de la realidad; nuestro interés aquí no es evaluar su valor fáctico, sino más bien describir y analizar su contenido como un ingrediente (entre otros) para la comprensión de su práctica.

## **I. CAPITAL CULTURAL DE LOS FUNCIONARIOS SEGÚN SU UBICACIÓN INSTITUCIONAL**

A continuación abordamos tres variables que ayudaron a entender las condiciones de producción de las opiniones de los planificadores sobre la EA. Nos referimos a su *cultura profesional*, a su *discurso* y a su *motivación personal*. Cada nivel de decisión conforma un perfil distinto que nos sirve como una manera de describir la naturaleza del *universo*, antes de presentar los puntos de vista de los funcionarios sobre la EA.

### **A. Cuatro culturas profesionales: raíces sociales vs mandatos institucionales**

El análisis de la cultura profesional de los entrevistados buscó identificar la congruencia o contradicción entre la formación disciplinaria, la experiencia laboral y las funciones desempeñadas en su institución actual. Descubrimos que cada nivel de decisión manifiesta un valor dominante: el nivel *local*, aprender haciendo; el *regional*, identificación con la población rural; el *técnico*, carrera enraizada en una sola institución; el *decisor*, la generación del

conocimiento. Podemos agregar que los dos niveles bajos parecen determinarse por el contexto social global, mientras que los dos superiores revelan una influencia directa del contexto institucional, que parece estimular carreras profesionales más consistentes que las de los otros niveles.

Los funcionarios del nivel *local* se dividen en dos grupos: "consistentes" e "inconsistentes". Tres variables nos ayudan a entender esta distinción: edad, años de experiencia y tipo de educación de adultos. El grupo "consistente" está integrado por personas que nacieron en la década de los veinte, tienen más de 30 años de experiencia en su institución o en el campo profesional y aprendieron la capacitación en el trabajo. Todos se dicen "formadores de instructores". Los "inconsistentes" han estado menos de 10 años en su puesto. Es difícil deducir alguna lógica o racionalidad clara de la manera en que llegaron al puesto y, en algunos casos, dicho puesto significó alguna ruptura en su carrera. Al lado de las carreras "consistentes" intencionadas, sus carreras han sido más bien accidentales.

Los funcionarios del nivel *local* muestran poca uniformidad en su cultura profesional; en cambio, los del nivel *regional* (todos del INEA) comparten varias características (con una excepción): tienen muchos años trabajando en el campo educativo y han intercalado funciones de docencia con las de administración pública. Pero lo que da unidad al nivel es sobre todo la dedicación de los funcionarios al área rural y a los campesinos. Uno comentó, por ejemplo, que había "trabajado en áreas rurales con sus muy peculiares características, en comunidades con conflictos políticos, económicos y sociales". Típicamente, estos funcionarios del nivel *regional* explicitaron una identificación personal con la problemática agrícola anterior a su ingreso al INEA.

En el nivel *técnico*, cada persona ha desarrollado una especialización en una área temática —con la ayuda de la educación superior— dentro de su institución. Todos han construido sus carreras profesionales en torno a un "objeto de estudio" específico cuya aplicación se dio en una sola institución pública.

Los funcionarios de los niveles *técnico* y *decisor* son consistentes individualmente en sus culturas profesionales, pero los *decisores* no manifiestan la misma lealtad institucional que los *técnicos*. Cada funcionario del nivel *decisor* desarrolla un interés especial en

la generación del conocimiento como parte integral de su manera de tomar decisiones. Los funcionarios de este nivel, que es el más alto, tienen las carreras más ricas en cuanto a su variedad y su multiplicidad de funciones dentro del sector público. Sobre todo, comparten una intención explícita de diseñar modelos alternativos de formación de políticas. Más que cualquier otro nivel, los funcionarios *decisores* tienen más inquietudes, se preocupan por estudiar el impacto de acciones estatales y se dirigen hacia los medios para generar el cambio.

## **B. Un solo discurso institucional "desarrollista"**

No sería de gran utilidad intentar clasificar los discursos de los funcionarios por "tipos", ya que sus respuestas en las entrevistas fueron muy variables. Por lo general, los discursos de los dos niveles bajos están pobremente articulados e ideológicamente inconsistentes. Además, el capital cultural lingüístico de los funcionarios del nivel *decisor* es muy superior al de los demás niveles. Lo que sí arrojó el análisis de la información de las entrevistas, fueron las múltiples maneras en que "la institucionalidad" —una disposición a aceptar las reglas o normas institucionales— se manifiesta en el discurso. Cada nivel contribuye con un componente específico a lo que podríamos llamar "cultura institucional". En el nivel *local*, las opiniones de los funcionarios enfatizan la importancia de los objetivos y los valores de la capacitación; los funcionarios del nivel *regional* tienen un punto de referencia implícito que consiste en la legitimidad de la EA derivada de los beneficios para los adultos; los funcionarios del nivel *técnico* están de acuerdo sobre la importancia de mejorar los mecanismos de inclusión del Estado; y los del nivel *decisor* reconocen una necesidad de evaluar el impacto de los programas en los beneficiarios.

Los funcionarios del nivel *local* representan dos versiones de "institucionalidad": los que se apropian de los objetivos institucionales sin mediaciones (en particular, los del INEA) y los que justifican su trabajo en los valores buenos que se persiguen en la operación de los programas (IMSS e ICA). Los primeros están seguros de que el adulto y la acción educativa (erradicar el analfabetismo) son tareas aceptadas socialmente, mientras que los segundos promueven ciertos principios pedagógicos desarrollados con anterioridad

en su práctica profesional, por ejemplo, los aprendidos en el normativismo. La institucionalidad ("el IMSS es todo") es la fusión —gracias a la implantación de los programas— de los objetivos sociales aceptados y de los valores positivos aprendidos.

Mientras que el discurso *local* enfatiza la importancia de los programas de la EA, los funcionarios del nivel *regional* —que están mucho más preocupados por su relación con el centro— desarrollan distintas ideas para legitimar la EA estatal. Aun cuando todos pertenecen al INEA, encontramos cuatro racionalidades particulares: 1) los objetivos deben cumplirse porque "vienen del centro" (la aceptación ciega del papel del Estado); 2) se mejora la calidad de vida, lo que permite al adulto satisfacer mejor sus necesidades (sobre todo las de reproducción económica) y, a su vez, aumentar el nivel cultural de la población para fortalecer la estabilidad política del régimen; 3) la educación es un medio para el desarrollo socioeconómico del país; 4) la educación es un medio para desarrollar capacidades humanas, lo que significa socialmente "saber dialogar y convivir en paz". Es notoria la diversidad al interior de este nivel y de una sola institución. Mientras que una persona es directamente institucional por su adhesión estricta a las normas y directivas "desde arriba", el discurso de otro contiene conceptos marxistas para enfatizar necesidades económicas. Mientras que uno parece ignorar el proceso educativo, otro propone una teoría compleja sobre el impacto variado de la educación. Otro contraste está en la teoría muy personal o individualizada de la educación al lado de una perspectiva sociológica desarrollista.

Los funcionarios de los niveles *local* y *regional* hablan en el presente: lo que hacemos hoy es importante y legítimo. Esta perspectiva cambia para los niveles superiores, donde los funcionarios adoptan un modo prescriptivo y normativo: debemos hacer más para incorporar la población marginada y debemos evaluar el impacto de los programas en el adulto. Los funcionarios del nivel *técnico* están preocupados por los efectos negativos de la crisis fiscal del Estado en los programas; el discurso *técnico* gira en torno a la proposición de que el Estado "flexibilice" sus mecanismos de inclusión, más en concreto, que incorpore mejor la población marginal. Un planificador cree que esto se hace mejor al implementar las normas centrales (IMSS); otro al capacitar campesinos para presionar por sus derechos (ICA); otro al desconcentrar los apoyos

materiales y financieros para la autogestión comunitaria (INEA), y otro al asignar más recursos a las brigadas para que puedan contribuir al desarrollo rural integrado (DGETA-BETA). No obstante la variedad, todas estas proposiciones son "desarrollistas". Ninguno dirige la atención a la participación del adulto en la planificación de los programas.

Es sólo en el nivel *decisor* que encontramos una representación coherente de un discurso propiamente tecnocrático. Creemos que la esencia de este discurso está expresada en el énfasis en una metodología particular para resolver problemas, basada en un enfoque científico de la realidad. Estos funcionarios (exceptuando el ICA) expresaron su desesperación por la falta de información sobre el impacto del programa en el beneficiario. Todos propusieron soluciones tecnocráticas: ICATI debe mejorar su evaluación y mecanismos de control; INEA debe hacer más investigación para identificar las necesidades verdaderas de los adultos, y el IMSS requiere de más estudios sobre las "necesidades de salud integral" de los adultos. Los *decisores* se dan cuenta de que para transformar la realidad tienen que comprenderla. Un funcionario del IMSS recordó la situación institucional cuando asumió el puesto.

Nunca se ha hecho una investigación seria sobre cuál es el impacto real que nosotros hemos propiciado en la población...ante esto nos enfrentamos a un doble problema: cómo estructurar un sistema de investigación...y cómo establecer indicadores válidos para evaluar actividades tan diversas... [Esta área del IMSS] ha vivido con un mito durante muchos años, que ha sido que le hemos propiciado bienestar a la población; nadie sabe a qué nivel hemos provocado bienestar, a nosotros nos gustaría conocer (al menos identificar) indicadores y metodología para que esto quede establecido con una investigación permanente.

### **C. Motivación personal: educación como dignidad personal vs satisfacción de un proyecto de vida**

Es impresionante que casi todos los funcionarios se sientan muy satisfechos de sí mismos, con su trabajo y con sus profesiones. Están muy motivados, aunque esta motivación varía según el nivel. Solamente tres personas admiten estar insatisfechas: una por la frustración de sus posibilidades limitadas para "cambiar desde

adentro al Estado", y dos por las restricciones económicas y sociales a su movilidad profesional.

Los funcionarios del nivel *local* están motivados más por su trabajo que por sus historias escolares. Muchos dicen que "aman su trabajo" y que quieren continuar haciendo exactamente lo mismo en el futuro. De hecho no tienen muchas expectativas para la promoción personal. Más que cualquier otro nivel, las motivaciones *locales* están mejor expresadas con el concepto de "servicio", entendido como la ayuda al más necesitado, una actividad sostenida por la fe en el ser humano. La vinculación de su autoconcepto con su actividad de trabajo actual, gracias a los valores humanos que creen ver en la institución, contrasta con las motivaciones extrainstitucionales del nivel *regional*.

Para los funcionarios *regionales*, la motivación intrínseca que los funcionarios *locales* derivan de su trabajo, es sustituida por una multiplicidad de experiencias (su "cultura profesional") donde la educación abrió el camino para mejorar su nivel de vida. La educación como movilidad social les dio a todos un "espíritu de superación" para poder "salir adelante", razón por la cual se sienten realizados como profesionistas comprometidos con su trabajo. Sus historias personales demuestran que su seguridad personal se debió a algún tránsito de un estado de ignorancia y necesidad a un estado de inteligencia; en palabras de uno de los entrevistados, "no me lleva la euforia, me lleva el análisis". Otra persona dijo lo siguiente: "...como que lo principal es que yo creo que a través de la educación se puede lograr establecer condiciones para que la gente tenga un mejor nivel de vida. Esto es gran parte de mi experiencia laboral, que es lo que motiva a uno".

Los dos funcionarios normalistas de este nivel *regional* relataron la historia de su vida en términos de la superación de difíciles situaciones sociales heredadas: uno se refirió continuamente a haber vivido "las maneras de la comunidad rural, sus necesidades, sus carencias", y el otro habló de su niñez de abandono familiar, logrando la "dignidad personal" gracias a su decisión de estudiar y "sacar buenas calificaciones".

Finalmente, los niveles centrales contienen un perfil bastante homogéneo de motivación, basado en la adopción de un proyecto de vida integrado. Es integrado porque los planificadores hablan de sus motivaciones en términos de múltiples aspectos que se

retroalimentan mutuamente: el trabajo, la carrera profesional, el compromiso social, cierto nivel de prestaciones económicas, la posición política y la autosatisfacción. El nivel *decisor* incluye personas con un alto grado de autoconciencia, donde su teorización sobre la EA incorpora elementos de su propio proceso de aprendizaje. Lo que dijo un funcionario es representativo de los deseos de la mayoría por continuar en la misma línea de trabajo en el futuro: "El aprendizaje que hemos tenido nos ha dado la oportunidad de conocer más, no me gustaría trabajar en otra cosa que no fuera educación".

## II. PUNTOS DE VISTA DE LOS PLANIFICADORES SOBRE LA EA Y SUS INSTITUCIONES

En general, los planificadores entrevistados manejan muy bien su materia de trabajo; son altamente positivos sobre la importancia y la relevancia de los programas; simpatizan con los adultos mientras culpan a los instructores de los problemas; no cuestionan en lo más mínimo las condiciones institucionales para la implantación de los programas; y, mientras tienden a reafirmar "las necesidades de los adultos", dicen que en los hechos tienen muy poco contacto con los beneficiarios de los programas. Tenemos aquí un grupo de funcionarios con mucho conocimiento de sus instituciones y con una preocupación sincera por el elemento humano de los programas sociales, cada día más amenazados por la falta de recursos. Se preocupan por el drama de los campesinos que apenas sobreviven, así como por la capacidad estatal para mejorar la eficacia institucional.

Nuestros funcionarios son *creyentes* de los programas educativos que organiza el Estado, como lo revelan la enorme atención que dan al contenido educativo (entendido como necesidades del adulto más que como el proceso educativo) y su fe ciega en los procesos y estructuras formales burocráticos (la jerarquía de mando central). En el sentido de que sus opiniones apoyan los procesos institucionales y porque dan poca atención al tema de la participación en la toma de decisiones, estos funcionarios no cuestionan el significado subyacente de su práctica como agentes estatales. Su aceptación global de un solo modelo organizativo para la EA (el burocrático en el sentido weberiano) simplemente

subraya las estructuras predominantes de dominación, donde los beneficiarios de programas sociales del Estado son objetos y no sujetos. Uno esperaría de ellos más atención al tema de participación; sin embargo, encontramos esquemas muy elaborados para teorizar no las acciones del adulto en el proceso de aprendizaje, sino la naturaleza del adulto como ser marginado.

En su gran mayoría, entonces, estas personas no son pensadores críticos. Se perciben en un papel diagnóstico de la conducta institucional. La mayoría tampoco son prospectivos; sólo unos cuantos empujan activamente por modificar las estrategias de autorreforma del Estado.

Esta fotografía sintética de los puntos de vista de los funcionarios de la EA entrevistados, tal vez sobreenfatiza la consistencia y coherencia del grupo como tal. No obstante, es necesario referirnos tanto a la unidad como a la diversidad que manifiesta su discurso institucional. Encontramos dos asociaciones fuertes y una contradicción que explican esta unidad y diversidad, a la vez que nos ayudan a establecer los límites del discurso. Entre las asociaciones están: a) los funcionarios evalúan positivamente la adecuación entre objetivos, metodologías y diseños de los programas y las necesidades de los beneficiarios; esto complementa su apreciación también positiva de las estructuras burocráticas, y b) la agrupación de los niveles de decisión —los dos superiores vs los dos inferiores— es consistente tanto por las maneras en que los funcionarios interpretan y conocen los programas como por sus sentimientos hacia los adultos (o las motivaciones que creen que éstos tienen). Por otro lado, hay una contradicción entre la homogeneidad de las opiniones personalistas y negativas hacia los instructores (lo que implícitamente transfiere la causa de los problemas de política a la base de la jerarquía) y la heterogeneidad de los diagnósticos y de las propuestas para acciones futuras.

### **A. Programas exitosos, en gran parte por *la organización burocrática eficiente*: no toquen la maquinaria**

Ni un solo funcionario habló de políticas fracasadas; casi todos evaluaron generosamente el cumplimiento de los objetivos, entre un 80% y un 100%. Inclusive, este consenso increíble sobre la adecuación de los objetivos y metodologías de los programas para

los adultos y la implantación exitosa, parece reducir desde un principio las rutas disponibles para cualquier crítica de los programas. Lo que se vuelve interesante, entonces, además de las evaluaciones positivas en sí es, por una parte, el 20% restante que se reconoce como "debilidades" de los programas (ver inciso C) y, por otra, las formas como los funcionarios estructuran el conocimiento que utilizan para formular tales evaluaciones (ver inciso B). Lo primero que deseamos definir aquí son las fronteras exteriores del discurso precisamente como ese consenso sobre programas exitosos.

El análisis de los planificadores entrevistados revela la existencia de un cuerpo básico de creencias sobre las cualidades positivas de sus instituciones al llevar a cabo las tareas cotidianas para la implantación de los programas. Los principios institucionales de jerarquía, línea de mando, flujo de información, en suma, la verticalidad del sistema, nunca son cuestionados e inclusive son presumidos como catalistas eficientes de la implantación de políticas. Como un requisito mínimo para la implantación, aparecen como libres de obstáculos. La uniformidad de significados en torno al funcionamiento de la burocracia, que implica un factor homogeneizador en la experiencia concreta al interior de las instituciones estatales que rebasa cada organización particular, necesita enfatizarse aquí, precisamente porque casi siempre los funcionarios toman por dadas las formas organizativas del Estado, abstrayéndolas de su teorización sobre cambios en políticas.

Esta conclusión se corrobora con otra importante: los tres niveles de decisión superiores tienen poco contacto con la base operativa, con adultos e instructores. Los funcionarios de los niveles *regional*, *técnico* y *decisor* se apoyan en reglas formales, donde cada nivel jerárquico y sus agentes siguen tareas predefinidas en lo que se antoja llamar un estilo típicamente weberiano, con la más alta variedad de funciones en los niveles más altos. En este sentido, no debe sorprendernos que el nivel más bajo —el *local*— tenga un contacto intenso con las operaciones, aun cuando cumplen sólo una función: la incorporación de los adultos a los programas.

Lo interesante aquí son las complejas relaciones que establecen los funcionarios del nivel *local* con los adultos e instructores. En contraste con el escaso contacto con adultos de los demás niveles,

los del nivel *local* declaran que su contacto es "a diario, muy cercano y en las comunidades". El análisis revela múltiples formas de contacto: desde los orígenes o "raíces" sociales y el compromiso al desarrollo rural, hasta relaciones sociales cercanas (sus familiares y amigos son beneficiarios). Los mundos institucional y social de los funcionarios *locales* y de los adultos se fusionan, generando solidaridad de clase así como "espacios" para la comprensión cultural. La riqueza de estos vínculos al lado del énfasis global en el excelente funcionamiento burocrático, nos hace preguntarnos si este conocimiento personal del mundo social de los adultos en los niveles *locales* es comunicado a los programas o hacia arriba en la jerarquía a niveles de mayor decisión.

Con excepción del INEA, donde los funcionarios *locales* están dos niveles jerárquicos más arriba que los instructores, el contacto de funcionarios *locales* con instructores y adultos es mediado no por la jerarquía, sino por sus convicciones y creencias que brotan de un sentido fuerte de arraigo en el mundo social del adulto. Este compromiso es particularmente fuerte para el sector *rural*: ICA y BETA-DGETA ubican al adulto como producto de su contexto inmediato. El compromiso de estos funcionarios es más con un estilo de vida que con un grupo definido por su edad. Es un punto clave que determina su discurso. El director de un centro de entrenamiento de ICA en un estado del sur, cree que el éxito del programa reside en la dedicación del instructor al campo:

Los cuatro técnicos que laboran en el Centro son personas de bastante arraigo en los problemas del campo, entonces como tal, ellos se identifican por medio de los conocimientos del programa para poder tratar de informar lo mejor posible y para que las personas que reciben los beneficios de los técnicos, puedan resolver algunos problemas que lleguen a tener en sus ejidos.

En este mismo sentido, dos directores de las brigadas (DGETA) hablaron de su contacto en términos del ajuste del programa a las realidades del campesino, "preguntándoles sus necesidades". Sugirieron que el contenido del programa podría mejorarse si "escucháramos con más cuidado a los campesinos".

Los funcionarios *locales* del sector rural tienden a dar más atención a las necesidades de su propio personal (mejores suel-

dos, más escolaridad, entrenamiento permanente) que los de otros niveles. Enfatizan la calidad de la gente trabajando directamente con los beneficiarios; es más importante el requisito indispensable de "dedicación a los campesinos" que las súplicas regulares por más recursos materiales. En suma, estos funcionarios se sienten personalmente identificados con el adulto en su función económica y su contexto social. Proyectan esta lealtad extrainstitucional a sus reflexiones sobre la implantación de programas.

Notamos una contradicción aparente entre el poco contacto de los otros funcionarios con los adultos, dependiente de la línea de mando y flujo de información, y el contacto frecuente de los funcionarios *locales* que cumplen funciones sencillas mientras participan en relaciones múltiples con los beneficiarios. Ellos no perciben esta contradicción: los flujos de comunicación e información no son objetivados como problemáticos y no encontramos una conciencia expresa o la intencionalidad de mejorar el contacto. No obstante el lugar central que ha tomado el adulto y sus necesidades en el discurso institucional, hay poca conciencia o percepción de él y de la expresión de sus necesidades. Investigaciones que recomienden mejores sistemas de información que subvierten o atacan las reglas burocráticas fundamentales para la implantación de los programas, confrontarían el rechazo abierto o caerían en el olvido (inclusive, muchos funcionarios proponen más jerarquización como la solución a diversos problemas).

## **B. Enfoques macro y micro como características estructurales de instituciones estatales**

Hemos dicho que el conocimiento de los funcionarios sobre los programas de la EA es bueno. Sin embargo, como un cúmulo de conocimiento es tremendamente variado, necesitamos una manera de representar esa variedad. Del análisis surgió una división clara entre los dos niveles de arriba y los dos de abajo. Los funcionarios en los niveles *técnico* y *decisor* organizan su información sobre los programas como un conjunto de teorías, mientras que los de los niveles *regional* y *local* expresan su "filtro interpretativo" como estilos de conducta. Aquéllos fundamentan sus teorías en lo que podríamos llamar un "interés de Estado", mientras que éstos parecen adoptar el interés de una institución en particular.

Notamos una división paralela (entre los niveles superiores e inferiores o entre enfoques macro y micro) cuando nos dirigimos a los sentimientos de funcionarios sobre el programa. Los funcionarios de los niveles *técnico* y *decisor* tienen más preguntas que respuestas acerca de los adultos: preocupándose por los problemas nacionales desde una perspectiva sociológica, problematizan al adulto en sus intenciones por aprender. Los funcionarios de los niveles *regional* y *local* se refieren a su manera de involucrarse directamente en vidas humanas desde una perspectiva psicológica y tienden a simplificar al adulto como víctima, como un ser incompleto que necesita realizarse *para su familia*. En este enfoque, el objetivo general de la educación es hacer al individuo consciente de su vida; mientras que los funcionarios de los niveles centrales introducen un concepto global de "estándar de vida-calidad de vida". Un supuesto compartido por todos es que el adulto es capaz de aprender.

Esta doble división en enfoques macro y micro parece indicar una diferencia básica en la formación de políticas en la periferia (en las regiones y en la base operativa) y en el centro. La diferencia es mucho más que un asunto de grados. Argumentamos que hay una afinidad estructural entre los estilos de conducta (diferenciados por valores tales como la dedicación y el compromiso), la concepción de adultos ignorantes de sus propias necesidades y la educación como un medio psicológico para la formación de valores (tales como la dignidad en la familia). Asimismo, los funcionarios del centro vinculan el fenómeno de los adultos marginados con un bajo estándar de vida (los adultos son un problema social), con otros problemas nacionales (tales como la baja productividad agrícola), todo ello articulado con teorías que relacionan instituciones estatales con la EA. Dada la diversidad de opiniones sobre estos aspectos, valdría la pena profundizar.

### *1. Filtros interpretativos: convencer a los adultos que les gusta la Coca cola vs enfrentar la desintegración de los programas*

Los filtros interpretativos de los niveles *local* y *regional* son "hacer trabajar al personal" y "defender lo que nos llega del centro", respectivamente. Por ejemplo, la directora de un centro de salud del IMSS se enorgullece de ser "instructora de instructores"; participa

activamente en la capacitación normativa y práctica de su personal, de quien espera "lealtad, dedicación y amor al trabajo". Su estilo personalista de motivar a los trabajadores (basado en el cariño y esfuerzo en el trabajo) sólo requiere ser imitado para obtener resultados positivos.

Como trabajadora social que soy, me atrajo mucho el cariño de la educación a los adultos y a las gentes que carecían de principios escolares que les ayudaran a tener mejores profesiones....aquí sí podemos recibir a la gente con una sonrisa, siempre amables, siempre tranquilos lo más que se pueda...a mí me motiva mucho el querer a la gente, tratarla bonito, que se sientan así como que nunca se quieren ir del Centro y de que además aprenden cosas muy útiles para ellos. [Después de 30 años de servicio para el IMSS, no podemos dudar de su lealtad institucional] ... el IMSS es para mí único en el mundo; estoy muy convencida de eso.

Mientras los funcionarios del nivel *regional* tienen en común una defensa activa del programa institucional, cada planificador del INEA exhibe un estilo particular para "aplicar las directivas del centro". El involucramiento personal de un coordinador regional en todas las fases de implantación, responde a su visión de las operaciones cotidianas con "cómo llegar a los adultos". Para él, "llegar" es más psicológico que físico; es un problema de "sensibilizar", visto también como un fenómeno educativo (lo que difiere de los otros, quienes ven la integración problemática de los adultos a los programas como un falta de recursos materiales y financieros).

Lo fundamental es la difusión, cuyos tres objetivos son sensibilizar, decirle "hay *Coca cola*"; motivar "que le gusta la *Coca cola*", e interesar, esto es, "hay que aprender", luego "todo el mundo puede alfabetizarse" y "aquí estamos alfabetizando"; todo esto nos hace crecer.

Para la perspectiva micro, los estilos personales se convierten fácilmente en objetivos institucionales, pero la perspectiva macro supone un tipo de relación diferente, menos directa, entre los funcionarios y sus instituciones. El nivel central *técnico* refleja la misma diversidad que los niveles *regional* y *local*, pero los *técnicos* se refieren a la contradicción entre la manera como el programa debe operar y la manera como lo hace en realidad. Los funcionarios

*técnicos* muestran un conocimiento excelente de los programas en su estado ideal, a la vez que su teorización se concentra en las condiciones socioinstitucionales para la sobrevivencia del programa. Más que en los otros niveles, aquí encontramos un discurso que busca analizar los efectos de la crisis fiscal del Estado en los programas sociales, privilegiando el punto de vista de los beneficiarios.

Un planificador de la DGETA no intentó esconder la contradicción: "Hacemos la evaluación periódica de cada uno de estos proyectos, para ver si son reales o son inventados, porque hacen su informe y cuando vamos por allá no existen, y esto es frecuente".

El análisis individual demostró que esta persona no es el típico jefe incrédulo; su desconfianza en la existencia del programa proviene de su experiencia de 30 años con las brigadas y en el desarrollo agrícola, donde las restricciones de recursos materiales y financieros —sueldos bajos sin viáticos— han significado un programa que atiende cada vez menos a los sectores más necesitados de campesinos y cada vez más tiende a aprobar "proyectos factibles para grupos que ya cuentan con fondos". Lo que ha dicho este funcionario nos deja con la idea de que el apoyo institucional insuficiente ha dañado profundamente la dignidad de las brigadas.

Si el funcionario de la DGETA es un testigo vivo de la extinción de un modelo educativo específico (la brigada), un funcionario del INEA elabora las condiciones donde un proyecto educativo innovador (educación para la autogestión) pierde fuerza y es reducido de una estrategia de reforma integral a una serie de cursos de entrenamiento. Una mutilación parecida tiene lugar con la transformación del modelo de alfabetización progresiva del INEA a una serie de sesiones de sensibilización, así como con el concepto de alfabetización como tal. Como dijo una persona justificando el periodo reducido de los cursos: "Lo importante ahí no es la habilidad o la agilidad con que ellos lean porque entonces ya estaríamos calificando calidad de la lectura...aun cuando sea vacilante, el adulto ya está alfabetizado".

Dos funcionarios *decisores* del IMSS y del INEA efectúan el esfuerzo de teorización más completo. Sus discursos pueden entenderse como elaboraciones de las estrategias de cambio para sus instituciones porque conciben maneras alternativas de transformar las condiciones institucionales para responder mejor a las

necesidades de los beneficiarios. Los dos basan sus modelos "integrados" de bienestar social en la última investigación en sus campos respectivos, en la experiencia personal y en una intencionalidad experimental. Vale la pena examinar más de cerca la teoría del planificador del IMSS, ya que es la representación más avanzada que tenemos de la perspectiva macro.

Llamamos su estrategia de cambio "incrementalismo desde arriba", ya que concibe el cambio como una implantación de ideas innovadoras (sobre la salud integral) desde arriba hacia abajo, por medio de cursos de entrenamiento nuevos cuya intención es modificar la mentalidad de los instructores y los beneficiarios. El funcionario del IMSS ve su papel como puramente normativo y evaluativo; usa un lenguaje de "análisis", "reformulación", "conceptualización" y, sobre todo, "reorientación". Tiene una idea clara de lo que se necesita reorientar: las creencias de la gente sobre su propia salud.

Ahora, parte de esta cultura de la salud nosotros la hemos querido reproducir dentro de los propios centros de seguridad social a través de una serie de acciones que nos van a permitir involucrar a la población y a sus familias en un concepto distinto...el caso de la kermés de la salud que es reproducir el esquema de la kermés alrededor de la Iglesia, y que entre puesto de tacos y puesto de aguas, les empezamos a meter un puesto para medirles la presión o el grupo de farmacodependientes anónimos y esto nos ha dado un excelente resultado porque se anuncia exactamente como la feria de la colonia, incluso se meten grupos de música, de danza para que la gente empiece a identificar como parte de una cultura popular, al empezar a identificar problemas o alternativas para su propia salud.

Esta entrevista está llena de ejemplos sobre cómo potenciar los esquemas viejos de capacitación, considerando las ventajas de los beneficiarios de los cursos más tradicionales y organizándolos para reproducir los cursos en sus comunidades ("no dejarlos ir sin que paguen el servicio del IMSS"). El fundamento de esta filosofía de modificaciones pequeñas en aspectos parciales de los programas (agregando conceptos innovadores al contenido del curso) es aprovechar la infraestructura existente, que siempre ha probado su valor en su capacidad para reunir a la gente (y así evitar el dilema

que tiene el INEA de incorporar a los beneficiarios potenciales). El funcionario explicó su idea:

Les damos una salpicada a la gente sobre cómo pueden ellos de manera muy simple...resolver una serie de problemas en su casa para mejorar sus condiciones, pero en un momento dado este curso podría representar que esta persona se empieza a convertir en el miluso de la cuadra».

En otras palabras, el IMSS está pidiendo a los beneficiarios de sus cursos que devuelvan —en el trabajo comunitario— lo que éste les dio gratis. Por supuesto que, para estas personas, esto se justifica pues se están cambiando mentalidades y ampliando horizontes, "...que hagan algo para mejorar el ambiente en el que viven...con esta actividad se está formando una cultura de salud individual y comunitaria, se está generando la solidaridad".

En suma, el filtro interpretativo es su visión de los tipos de cambios requeridos por instituciones del Estado: renovar la acción estatal implica penetrar en las estructuras comunitarias locales retroalimentando la economía informal a través de destrezas de "autoayuda" sin valor para el mercado de trabajo formal. Con los nuevos instructores (voluntarios que esperan que el IMSS eventualmente les dé un empleo) y con la información adicional integrada al contenido viejo, la estrategia de cambio de este funcionario del IMSS parece apuntar simultáneamente a una capacidad debilitada del Estado por cambiar su (rígido) aparato con los tiempos y a múltiples tácticas nuevas para disminuir los costos de salud.

Independientemente de si los funcionarios de los niveles centrales se refieren a la renovación o a la mutilación de los programas, lo importante es que la perspectiva macro hacia la educación de adultos releja una preocupación generalizada hacia la eficacia de penetrar y organizar la sociedad civil. La perspectiva macro contiene una referencia explícita a los efectos negativos de la crisis económica y a la reducción paulatina del estado de bienestar social. Tal parece que los funcionarios están luchando por redefinir los criterios utilizados tradicionalmente en el concepto de "bienestar social". Sus deliberaciones sobre "las necesidades del adulto" sólo pueden entenderse al interior de una conversión más amplia del concepto de "bienestar social", hacia un concepto de "sobrevivencia indivi-

dual". Ni la perspectiva micro ni la macro están estructuradas como para tomar en cuenta seriamente las cuestiones de equidad en la distribución de los servicios sociales.

## 2. *Motivaciones del adulto: autoestima vs nivel de vida*

Los funcionarios de los niveles *local* y *regional* enfatizan las capacidades transformadoras individualizadas de los programas de educación de adultos. El adulto es definido como marginal en el sentido de que le falta algo que los demás ya tienen y que, además, siente vergüenza por esa carencia. Educación es, entonces, entrenamiento para tomar conciencia de su marginalidad y las instituciones de EA son responsables de "mostrar el camino" para los ignorantes y los ciegos. Cada adulto es una tragedia humana. La alfabetización contribuye a la economía familiar, a la realización personal y, sobre todo, a "ayudar al adulto a saber lo que le conviene". Los funcionarios *locales* hablan en términos de "despertar", "concientización" y "aprender a ver la realidad, leerla y escribirla". Este componente ("conciencia de sí mismo") del proceso transformador (que queda oscuro) es acompañado invariablemente por un rechazo a la exclusión social, que se cree unido al analfabetismo o a la falta de destrezas. Hay una aceptación tácita de los beneficios de una educación *para la vida* resultante de una integración exitosa a la sociedad.

En estos dos niveles, las excepciones a la regla son pocas. Un funcionario del ICA mencionó que los adultos quieren educación por razones puramente materiales, pero esto podría ser más bien un reflejo de su institución, donde se ofrecen servicios materiales como los créditos agrícolas. Solamente un funcionario (IMSS) enfatizó la importancia del programa para conseguir un trabajo; sin embargo, se extendió mucho al explicar por qué su centro de salud no atiende las necesidades de empleo de la juventud. El otro centro de salud del IMSS sirve a jubilados, quienes "no tienen otra cosa que hacer sino sentirse mal consigo mismos"; la educación de adultos les da un poco de dignidad. La explicación de la directora de por qué atiende a los jubilados ("de la tercera edad") en vez de a los jóvenes, buscando destrezas específicas para el trabajo, ilustra el motivo dominante de "educación para la autoestima".

Prácticamente, por la importancia que se está dando al programa de pensionados y jubilados y para las personas de la tercer edad, la mayor parte de las veces uno piensa o ellos mismos se sienten una vez de que se pensionan, que ya no valen nada, que ya no se les quiere; entonces aquí se les enseña a ocupar ese tiempo libre [aquí hay carpintería, albañilería, plomería] ...el simple hecho de que se les haga ver que ellos todavía son capaces de realizar una actividad que les pueda servir, con eso ellos se sienten un poco más productivos, ya no se sienten alejados, que nadie los quiere.

Los adultos necesitan educación, sin ella no son seres enteros. Sin ella, el adulto es "agresivo e inhibido", características que muestran falta de deseos de superación, según un planificador del INEA. Otro, también del nivel *regional*, cree que el adulto se siente avergonzado frente a su familia, como alguien que "camina ciego". Este funcionario ve la educación como una credencial para el mercado de trabajo, pero para llegar a ser efectivo, el adulto debe transitar de ser objeto de desconfianza a ser objeto de confianza, desde el punto de vista del jefe. Esto es, el paso de la escoba a la maquinaria requiere primero una predisposición hacia la capacitación, lo que es precisamente la contribución de la alfabetización.

Si un campesino quiere ser obrero...va a una factoría y no le van a soltar una máquina, le van a dar un recogedor, un trapo de limpiar y una escoba; entonces él se va a dar cuenta que por no tener un papel no le dan un cargo superior, o sea una mejor ubicación...[los analfabetos] tienen los ojos vendados para desarrollarse...; puede ser un muy buen soldador, pero si no tiene los elementos básicos de la educación, no lo ponen ni siquiera como ayudante porque vaya a descomponer los aparatos, y cómo poderlo capacitar si no sabe leer...

La ignorancia, entonces, es destructiva; inspira desconfianza en las autoridades y por eso es razón suficiente para sentirse avergonzado.

Finalmente, casi todos los funcionarios están de acuerdo con que la EA es percibida por los adultos como favorable y además es positiva para ellos porque les permite *ayudar a sus hijos*. Otro funcionario del INEA enfatizó que la educación ayuda a los adultos a:

[...] descubrir otro mundo, estar motivado por amigos y familiares. Mayor

escolaridad significa mejor educación, más curiosidad y más motivación para los hijos... Los adultos ven las ventajas de la alfabetización en términos de su vida cotidiana —la familia y los amigos— mucho más que en términos de una contribución económica directa a actividades productivas o aun a la sobrevivencia.

En contraste con la prioridad asignada a la relación padre-hijo en términos de apoyo psicológico en los dos niveles inferiores, los funcionarios en los niveles centrales coinciden solamente en su falta de acuerdo e, ignorando la relación del adulto-en-su-familia, hipotetizan sobre las necesidades del adulto y sus motivaciones. Algunos dicen que los adultos quieren desarrollarse como individuos ("tienen interés en mejorar"); otros afirman que los adultos no necesitan educación para sus vidas cotidianas ("tal vez erramos al forzar los 'a,b,c' a los campesinos"); y otros dicen que los adultos creen que su ingreso aumentará, que la comunidad se desarrollará y que se mejorarán los niveles de vida. Por lo general, estos funcionarios creen en los vínculos positivos entre la educación y el desarrollo nacional. Por ejemplo, los que trabajan directamente con campesinos citan los efectos del programa en "desarrollo agrario, producción agrícola y en una mejoría global del nivel de vida".

No obstante, es evidente que persisten las dudas y la confusión sobre exactamente qué es lo que requiere el adulto. Una persona del ICA se refirió a las motivaciones del campesino como coincidentes con los objetivos del programa: los campesinos quieren organizarse y recibir cursos. A la vez, sin embargo, él define precisamente a los campesinos como el obstáculo mayor a la implantación de programas, por un fenómeno que él llama "disponibilidad del campesino". Este funcionario ve en la naturaleza misma del trabajo del campesino el obstáculo a su permanencia en el programa. Un funcionario *decisor* del IMSS, aun esforzándose por aclarar históricamente las motivaciones del adulto, comunicó un grado de incertidumbre y buenos deseos. Hace veinte años, dijo, la gente se capacitaba para conseguir un empleo; hace diez años querían aprender un oficio para ayudar a la familia y ahora "...de-searíamos pensar que la motivación está básicamente dada por un interés en no perder los niveles de calidad de vida de la población, que cada vez están siendo más agredidos".

En suma, los funcionarios de los niveles centrales están buscan-

do nuevas maneras de concebir a los beneficiarios. Aparentemente, en ellos depositan sus explicaciones de los ajustes múltiples en los fines de los programas, a raíz de la "mutilación" de los programas sociales.

**C. Una prognosis no correspondiente al diagnóstico:  
hay que inyectar *vocación* a los programas  
pero los instructores necesitan más *dinero***

*1. El instructor como el patito feo de la EA:  
un dilema sin resolución*

El adulto resulta fascinante para los funcionarios entrevistados; todos estarían de acuerdo con lo que dijo uno: "los adultos tienen todas las capacidades necesarias, simplemente no han tenido la oportunidad para desarrollarlas". Más de un funcionario no escapó a la tentación de idealizar y aun romantizar al adulto. Un *decisor* de ICA dijo: "Yo me llevo sorpresas extraordinarias cuando escucho a mis capacitandos indígenas que apenas saben leer, escribir o que apenas saben hablar, son hombres de una inteligencia bárbara". Después de argumentar largamente en favor de la capacidad de aprendizaje innata de los adultos, un funcionario del INEA reconoció —paradójicamente— su propio asombro con tal descubrimiento.

Esta especie de fascinación con los adultos contrasta directamente con los puntos de vista de los funcionarios hacia los instructores. Aquí la división entre los niveles superior e inferior —entre perspectivas macro y micro— se disuelve en un enfoque uniforme, predominantemente micro. El discurso sobre los instructores manifiesta una contradicción básica cuya mediación o solución se les escapa a estos funcionarios: por un lado, todo mundo sabe que lo que motiva a los instructores son los estímulos económicos —mejor sueldo— y, por otro, todos están de acuerdo con que una educación de adultos exitosa requiere mucha vocación. El consenso es que en los programas falta la vocación del instructor; esta carencia equivaldría a ese 20% de fallas institucionales.

De esta manera, cuando los funcionarios piensan en los instructores, es casi inevitable que visualicen la solución bajo alguna forma de la tesis de vocación al lado de determinaciones económicas casi ausentes. Observen, por ejemplo, la siguiente formulación del ICA:

[Los capacitadores] no deben dejarse llevar por un sueldo que sea alto o bajo, tal vez se dejan llevar por el estímulo de una sonrisa del campesino, simplemente cuando le dice con una sonrisa que está agradecido porque ya conoció algo más.

Es más, nuestros funcionarios tienden a distinguir entre la vocación y la capacitación. Mientras que algunos proponen mejorar ésta, la mayoría priorizan las actitudes y preferencias individuales positivas hacia los adultos, la educación y el "servicio". Un funcionario del INEA del nivel *local* cree que todos, no sólo el instructor, deben esforzarse más.

Deberíamos ir más allá de la realidad por la que está pasando esa gente...se les llega a enseñar el "a, b, c" y nada más...esas personas deben despertar y esto se logra con mayores conocimientos. Para ello tenemos que hacer un compromiso más...Creo que el hecho de comprometer a la gente no terminaría, sino que uno mismo como persona que está colaborando en este tipo de actividades se comprometa como amigo, así se pueden lograr bastantes cosas.

Esta persona prefiere a los conscriptos (militares) en lugar de los instructores (alfabetizadores) porque el *status* de voluntario de aquéllos les permite establecer una relación especial con los adultos. "Los conscriptos dedican mayor atención (que los alfabetizadores) a los adultos, esto va a reflejar mejor calidad en la terminación...porque el conscripto va a atender a un familiar o a un vecino".

Un planificador del nivel *regional* se muestra comprensivo del adulto; cree que es el instructor quien debe adaptarse al adulto, siendo amigable y ganándose su confianza.

La alfabetización requiere de paciencia...no podemos castigar al adulto que no puede o porque no aprende, hay 25 cosas que le andan al señor en la cabeza para no poner atención, quizás su familia, su enfermedad, el agotamiento físico de una jornada de trabajo...[hay que] ser un poco amables con ellos y tenerles muchas consideraciones, es la base para que el adulto se encariñe con su alfabetizador.

Debemos decir, claro está, que no es que los funcionarios se nieguen a ver las condiciones materiales; sencillamente, sienten

que no hay nada que ellos personalmente puedan hacer. Dijo el planificador *técnico* de la DGETA:

El interés de los promotores para participar en el programa es sostener un ingreso económico, aunque realmente no debería ser; algunos sí tienen suficiente mística, les gusta el trabajo de campo, pero la mayoría trabajamos por dinero.

Como muchos de los funcionarios, este señor concibe una sola manera de superar la realidad objetiva:

Los promotores, por ser muy cercanos al trabajo, se olvidan hasta de todo. En general todos se integran al trabajo...y es que el mismo campesino los obliga a trabajar, si no van a la comunidad, el campesino los busca.

El doble vínculo de actitudes (compromiso del instructor y la presión del adulto) se considera capaz de superar los hechos de la vida. Aun el deseo del *decisor* de ICA para que la motivación del personal sea una respuesta directa a la "sonrisa de un campesino", tuvo que confrontar la realidad.

Un capacitador que está totalmente dedicado a la actividad capacitadora con nosotros es un hombre que se muere de hambre, porque el sueldo que estamos dando no es para vivir y menos como jefe de familia.

Lo que dijo un planificador del INEA del nivel *decisor* resume bien el pensamiento de los funcionarios en torno a los instructores.

Creo que no hay un análisis fundamentado de por qué la gente participa, pero creo que participan porque asumen una gran responsabilidad, un gran compromiso y, además, yo creo que la labor educativa dignifica, es decir, les da un *status*...

De esta manera, nuestros funcionarios tienden a dar a la "vocación" un significado básicamente subjetivo, de actitudes basadas en el reconocimiento de la situación especial de los adultos, en vez de darle un énfasis más objetivo basado en la capacitación, con contenidos de especialización o profesionalización. La capacitación cuesta dinero, mientras que la vocación se tiene o no se tiene.

El discurso de una directora del IMSS se refiere solamente a los instructores buenos o malos. Los buenos "aman su trabajo, se involucran profundamente y están comprometidos con su profesión", mientras que los malos son el personal comisionado porque "no se quedan por aquí por mucho tiempo".

2. *Cuanto más se sube en la jerarquía, más críticas son las defensas que hacen los planificadores de los programas*

Mientras mucha de la responsabilidad para las debilidades de los programas recae en los instructores, es sorprendente que estos mismos agentes estén ausentes de las propuestas que los funcionarios desarrollan para corregir ese 20% de fallas. Cuando vemos los tipos de críticas y propuestas para el futuro, reaparecen de nuevo las distinciones entre niveles que se borraron cuando abordamos las ideas sobre el instructor. Aquí podemos situar cada nivel en un *continuum* que comienza con una falta absoluta de críticas y propuestas en el nivel *local* y que pasa por grados paulatinamente mayores de críticas, con propuestas más complejas para modificar los programas, hasta el nivel *decisor*.

El problema que plantean los funcionarios en cada nivel varía: los del nivel *local* no están plenamente satisfechos con lo que se hace y quisieran "hacer más", "tener más recursos" y sobre todo desean más vocación y compromiso de cada persona involucrada. Su insatisfacción parece provenir de la observación de que ciertos valores (amor, cariño, dedicación, etc.) no se están transmitiendo como debe ser.

Los funcionarios del nivel *regional* abordan lo que podríamos llamar fallas, porque sus preocupaciones no son críticas bien desarrolladas. Por ejemplo, una persona se quejó de que la metodología del INEA originalmente se diseñó para grupos, pero en la actualidad se está utilizando con individuos. Otra enfatizó la importancia de integrar los grupos de alfabetización usando mayor apoyo psicológico, mientras otra quisiera que el INEA incorporara mejor a la población indígena y campesina más desfavorecida. Estas visiones no reflejan una evaluación del funcionamiento institucional global; más bien se derivan de interpretaciones de los problemas de los adultos, o de las dificultades percibidas al intentar incorporar a poblaciones marginales.

Aun el más crítico de los funcionarios *regionales* (porque habló abiertamente sobre la poca adecuación del programa a los beneficiarios) no escapa de esta preocupación integracionista. Su teorización centra la atención en la "incorporación política vía aumentar los niveles culturales de la población". Visualiza la alfabetización como un éxito político del régimen porque llevó a la población a un nivel cultural común (del Occidente) y porque más ciudadanos tienen acceso a horizontes culturales anteriormente inaccesibles. Podríamos entender, entonces, que la teorización de este planificador combina las perspectivas micro y macro, integrando la realización individual con mejores niveles culturales. Traduce las preocupaciones de los niveles *local* y *regional* a un discurso coherente que, no obstante, carece de propuestas específicas para el futuro.

El elemento unificador para el nivel *técnico* es el alcance de su visión: todos están pensando en la institución como una totalidad y quieren hacerla más eficaz (ya la suponen eficiente). Cada funcionario tiene un plan único para tal propósito. Por ejemplo, la posición más radical propone una especie de incrementalismo paralelo o dual —desde arriba y desde abajo— donde la institución (INEA) se desconcentra, acercándose a las comunidades con apoyos múltiples para la autogestión comunitaria. La posición menos radical hace una llamada de urgencia para mayor apoyo presidencial a la agricultura, opción que subraya la pasividad de los funcionarios de la EA. Un funcionario del IMSS enfatiza la necesidad de mejorar el sistema de supervisión de la organización, que constituye un mecanismo intermedio para articular las partes superior e inferior de la jerarquía.

En este nivel *técnico* encontramos una voz disidente: momentáneamente hace a un lado la orientación hacia la eficacia institucional de este nivel para cuestionar el papel del Estado en los programas de capacitación para el trabajo. Escogió sus palabras con cuidado:

Yo siento que al Instituto, lo que debería ser la capacitación para el trabajo, como que no le corresponde, y no le corresponde en el sentido de que nosotros estamos trabajando con poblaciones muy específicas, que serían los marginados, en donde necesitas muchísimos recursos y, además, personas capacitadas para capacitar.

Y en respuesta directa a su crítica, esta persona propone un "modelo integrado" de capacitación donde el entrenamiento para el empleo es un componente, entre otros, de la autogestión comunitaria. Este modelo tiene como punto de partida sustituir la preocupación por el adulto con los procesos sociales globales en el nivel comunitario. Propone coordinar "la acción educativa dispersa" del INEA con la creación de una "figura única":

[...] quien trata realmente de hacer el diagnóstico comunitario y ya no ir a trabajar realmente en el problema de básico...o de un curso específico...en donde está realmente tratando de integrar los servicios como tales...No tenemos al Instituto como una suma de servicios, sino vamos a darle el hilo conductor que sería la fundamentación del sector pedagógico.

Finalmente, con el nivel *decisor* llegamos al punto final de nuestro *continuum*: a la última frontera que llamamos "defensa crítica". Estos funcionarios piensan en el futuro en términos de factores extrainstitucionales. Expresaron sus críticas con más facilidad que en otros niveles, no obstante, tres se dirigen a factores que no afectan directamente el funcionamiento institucional y dos construyen estrategias elaboradas para reformar la institución en sus operaciones diarias. Estos dos son los únicos que abordan explícitamente las contradicciones enfrentadas por el Estado en las políticas de educación de adultos.

El planificador del ICATI es un buen ejemplo de los tres que no superan la división cantidad-calidad al criticar los elementos cualitativos específicos y sostener los cuantitativos. Sus expectativas para el futuro son puramente cuantitativas: quiere que el ICATI tenga más escuelas regionales con mayor capacidad de matrícula. Luego se permitió soñar por un instante y, pensando en términos cualitativos, prácticamente negó su preocupación por los números.

La expectativa mayor sería que fuéramos formadores de instructores más que de población abierta, esa sería la meta...porque capacitar individualmente a la población es una utopía.

Esta autocrítica poco superficial aparece como una isla rodeada por un mar de afirmaciones sobre la eficiencia lograda hoy en día

("El 20% de los objetivos no cumplidos se debe a las deficiencias en el equipo y los materiales").

De manera similar, un funcionario del INEA elogió el esfuerzo cuantitativo de la institución pero dudó sobre las posibilidades de hacer algo cualitativo:

Las áreas del Instituto no dan plena respuesta a una evaluación de impacto, es decir, no podemos saber qué cambio cualitativo está produciendo la acción educativa en el núcleo social.

Al preguntarle específicamente sobre el futuro del INEA, dijo que: "...el INEA debe ser totalmente diferente en sus estructuras y procedimientos organizativos". Pero habría que entender esto como una utopía para él, porque no se basa en proposiciones concretas. Estos funcionarios tienen muy poca idea de cómo crear "servicios de calidad"; tienden a desvincular sus críticas del cuerpo básico de su pensamiento sobre las instituciones de la EA. Al carecer de un componente retroalimentador a su visión total, sus críticas contribuyen a reproducir la importancia de que la EA "llegue a mucha gente".

Sólo dos funcionarios conciben un futuro diferente (ideal) y desarrollan estrategias específicas para modificar las realidades institucionales. Ya hemos visto algo de la visión de un *decisor* del IMSS. El otro, del INEA, propone varias políticas nuevas tales como la descentralización, la regionalización, un contenido curricular más relevante para la educación indígena, la modificación del programa para incorporar más eficazmente a la mujer. Su modelo alternativo está basado en un criterio fundamental: "el escenario está muy ligado a las características de la población que hay que seguir atendiendo". Esta entrevista está saturada con la idea de la EA planeada y evaluada en función de los adultos, en sus contextos y carencias múltiples. Además, en el futuro, la educación de adultos debe vincularse con el trabajo productivo, "donde lo que tiene mayor significado son experiencias que conducen a producir unidades autogestivas auto-suficientes para desarrollar alguna actividad productiva".

### III. LOS "MARCOS DE REFERENCIA" DE LOS PLANIFICADORES PARA INTERPRETAR SUS PRÁCTICAS

Los funcionarios de EA se identifican con el modelo capitalista de desarrollo, están de acuerdo con el pensamiento liberal y, en su gran mayoría, definen la educación como un medio de integración de los ciudadanos a la sociedad. Estas son las orientaciones sociopolíticas más globales que caracterizan a los funcionarios entrevistados. Los funcionarios casi nunca se refieren a ellas explícitamente. Además, no encontramos una sola racionalidad uniforme para la formación de políticas. Más bien pudimos identificar cuatro modelos que corresponden a los modelos institucionales.

Las orientaciones pedagógicas de casi todos los funcionarios son bastante homogéneas, aunque los dos niveles superiores cuentan con un rango mayor de conocimientos derivados de la llamada "pedagogía liberadora". Los funcionarios del centro combinan hábilmente sus orientaciones sociopolíticas institucionales con una mezcla de conceptos pedagógicos tanto liberadores como desarrollistas, mientras que los funcionarios *regionales* y *locales* son consistentes en su enfoque "culturalista" para propósitos de socialización. Por la despolitización que hacen del adulto, los planificadores efectúan lo que Torres (1985) llama un "descortezamiento del núcleo crítico y radical" de la educación liberadora.

#### A. El Estado y el cambio social: modelos institucionales de la educación de adultos

##### 1. Cuatro racionalidades para la intervención estatal

Los funcionarios entrevistados se apegan mucho a los modelos que sus instituciones adoptan para el papel del Estado en la EA. Observamos cuatro variedades de éste: el Estado *compensatorio* (IMSS); el Estado *capacitador* (ICATI); el Estado *corporativista* (ICA, DGETA-BETA); el Estado *educador* (INEA). Las imágenes de estos modelos son mejor comunicadas por los funcionarios del nivel *decisor*, quienes se dirigen directamente a las cuestiones extrainstitucionales y al desarrollo nacional, en términos más abstractos que los de otros niveles.

La posición básica de dos planificadores (ICATI e IMSS) hacia la

función del Estado frente a los programas sociales es muy parecida. Los dos atribuyen a la capacitación una función integrativa que requiere renovación, modernización y ajuste a las necesidades de la industria. Uno cita un estudio reciente de 96 ciudades donde no se encontró ninguna congruencia entre los cursos técnicos de capacitación y el nivel de desarrollo industrial: "Y no hay posibilidad de lograr esta congruencia, lo que nos empuja a reorientar las actividades de capacitación". La otra persona se manifestó abiertamente en favor de la teoría de recursos humanos:

Creo que eso sería una gran ventaja, que funcionara nuestra mano de obra...[hay una] discusión sobre qué tan válido es limitar solamente la capacitación de la mano de obra para las tareas específicas o darle una formación general...es una discusión a nivel teórico muy grande. Nosotros hemos decidido no continuar la discusión: capacitaremos para las tareas específicas.

Estos dos funcionarios señalan el deceso de un modelo de capacitación (destrezas para el mercado laboral) que anteriormente había gozado de mucha legitimidad. Su acuerdo en este punto termina cuando cada uno propone una solución diferente para sus instituciones o, mejor dicho, cuando cada uno adopta la definición formal de su institución. El del IMSS seleccionó la ruta teórica rechazada por el otro. El propone un "modelo integrado de salud" donde "...estamos ofreciendo a la población un plan alternativo de salud, alternativo porque integra salud mental, con el uso recreativo del tiempo libre, con la educación para la salud". Las entrevistas con los dos directores de los centros de salud del IMSS revelaron que las ideas de este funcionario probablemente quedan en el pizarrón. No obstante, es importante su insistencia en retener el papel fundamental del Estado como proveedor de bienestar, mientras que al otro no le preocupa la reducción drástica de la intervención estatal en la capacitación. Su justificación parece estar en restringir el concepto de "bienestar": "...no se requieren grandes conocimientos de lectura, teóricos ni de escritura, sino solamente de habilidades, a través de la repetición de una tarea".

Así, la posición del ICATI es consistente con lo que su funcionario visualiza para el futuro del país como maquilador. En cambio, el *decisor* del IMSS está repensando la capacitación con conceptos

relativamente nuevos de "calidad de vida", basados en la lucha individual y colectiva por la sobrevivencia. Reivindica el rol compensatorio del Estado para "mediar los niveles de vida disminuyentes y suavizar los golpes de la crisis económica".

Estas cuestiones están muy lejos de las preocupaciones de los funcionarios del ICA y de la DGETA. La capacitación en el Estado corporativista es capacitación para el control. Es un medio para integrar las organizaciones de masas a las estructuras estatales, para canalizar la participación y las demandas que los adultos hacen al sistema. Auto-identificado en su función de hacer "trabajo político" para el PRI, un *técnico* de ICA es el mejor teórico para el modelo corporativista. El objetivo explícito del ICA, según él, es "capacitar a los campesinos en los principios organizativos de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria". No obstante, los significados implícitos en la entrevista apuntan a la regulación del conflicto de clase en las áreas rurales y al control político de los ejidos. Dos características presentes en el discurso de este planificador evidencian el carácter corporativista de la capacitación que ofrece el ICA: un énfasis en el grupo y no en el individuo, y la capacitación como un medio para identificar "quién es quien" en el ejido.

El propósito de la capacitación es desarrollar en todos los núcleos agrarios del país esa capacidad de respuesta campesina...buscamos fundamentalmente la reactivación de los grupos agrarios. Con la reactivación queremos que los campesinos retomen su papel protagónico en todo el proceso de organización campesina, es decir, que sean partícipes y copartícipes en las tareas del desarrollo rural.

La primera fase de la capacitación del ICA, el autodiagnóstico campesino, es un medio que permite a la Secretaría de Reforma Agraria "establecer contacto con los núcleos agrarios que han sido determinados en relación de un orden de prioridades de la propia Secretaría". La capacitación depende de las estructuras de poder locales tales como las asambleas generales comunitarias y los comisariados ejidales. Esto sugiere que las relaciones podrían importar más que el contenido curricular.

[Los jóvenes campesinos capacitados] nos van a permitir avanzar para propiciar esta participación en nuestras asambleas, que es lo que nos interesa fundamentalmente como Reforma Agraria...que las asambleas

generales realmente se conviertan en instancias de discusión, de concertación campesina.

A través de sus cursos de capacitación, ICA obtiene "una imagen objetiva de la situación de los núcleos agrarios". Permite a la institución establecer relaciones con las organizaciones campesinas e "identificar niveles de organización y niveles de respuesta campesina...identificar concretamente quiénes podrían o quiénes deben ser los destinatarios del servicio de capacitación...quiénes dentro del ejido juegan esa función". Todo esto lleva a "una radiografía de cada núcleo agrario". Aparentemente, el diagnóstico de ICA —que es parte de su metodología de capacitación— genera información, no tanto sobre los problemas de los campesinos, sino más bien sobre las maneras en que los campesinos se organizan para resolver sus problemas.

El modelo corporativista incluye un sentido doble de control: por un lado, las acciones campesinas se canalizan a actividades de negociación a corto plazo (y no tanto a acciones de movilización); por otro lado, los cursos de capacitación representan un esfuerzo de arriba hacia abajo por cubrir literalmente cuanto terreno sea posible, para incluir cuantos ejidos existan. Explicó el funcionario del ICA:

Generalmente nosotros optamos por alternativas que tengan solución de inmediato, para que el campesino sienta y vea, y viva, tenga el problema, y diga "podemos resolver el problema"...aunque el problema sea en apariencia un problema superficial, pero motiva a la población campesina y dice "lo logramos y si conseguimos algo podemos avanzar"; este es un proceso que también nosotros utilizamos mucho en la capacitación.

El Estado corporativista es un Estado organizador; necesita una capacitación efectiva para llevar a los campesinos a cierto nivel de comprensión de sus derechos como "campesinos" (como un sector compitiendo por recursos dentro del sistema político dominante), y capaz de organizarlos para una movilización controlada.

Finalmente, los funcionarios del INEA conciben un Estado educador cuya tarea principal es "educar a la gente para conocer sus necesidades". La alfabetización es el fundamento para la autorrealización de cada individuo. Ya hemos presentado el material para

sustentar la tendencia de estos funcionarios a reafirmar las necesidades de los adultos. Por lo mismo, estos funcionarios aparecen como humanistas y reformistas. Una revisión rápida a las orientaciones pedagógicas de los funcionarios revelará que el INEA no escapa del supuesto compartido por todos los funcionarios: el adulto es objeto, no sujeto.

## **B. Orientaciones pedagógicas: desarrollismo ecléctico y funcionalista**

Los funcionarios entrevistados no son pedagogos ni tienen mucha preparación en principios pedagógicos. De acuerdo con su ignorancia del proceso educativo real que organizan sus programas, pocos funcionarios se mueven en un terreno más allá de la idea de que una transmisión participativa del conocimiento es mejor que una autoritaria. Es más, el análisis individual reveló contradicciones en sus formas de abordar los métodos de enseñanza y aprendizaje. Como separar, por ejemplo, la versión de los objetivos de ICA en términos de la pedagogía liberadora ("problematización", "autodiagnóstico", "autogestión"), de la manera de hablar sobre la preparación del instructor mediante la imposición del "mandato del Presidente de la República", usando manuales cuya intención es "guiar al campesino...para que el instructor pueda convertirse en técnico en la transmisión del conocimiento".

La gran mayoría de los funcionarios se ubican entre el conductismo y el humanismo. El *decisor* del ICATI dice: "Es tan difícil transmitir el conocimiento, es estimulante, pero es muy difícil, solamente quien está con esa vocación se atreve a hacerlo...". En el polo opuesto está el *decisor* del INEA, quien elabora una concepción social de la educación donde la acción alfabetizadora es "dar a los adultos los instrumentos de comunicación que les permitan realmente formar un papel más protagónico en la decisión o en la forma en que ellos van a orientar su vida a futuro".

Muy pocos funcionarios muestran consistencia teórica en sus orientaciones pedagógicas; solamente uno argumenta que el INEA debe basar sus programas en un "cuerpo coherente de principios pedagógicos". Tenemos, entonces, un grupo de ideas *ad hoc* que incluyen conceptos tanto "liberadores" como "desarrollistas". En realidad, sus conceptos no son liberadores en el sentido de que

vean el proceso educativo como la transformación de la sociedad; son "liberadores" en un sentido más reducido, que se refiere a la conciencia individual. Tomaremos como ejemplo lo dicho por un funcionario del INEA:

Uno de sus principios elementales y finalidades [es] el de despertar la conciencia de los individuos para entender la relación que tienen con la naturaleza, con su ambiente social y así poder transformar su realidad y alcanzar desarrollo cultural para mejorar sus condiciones de vida personal.

"Transformar su realidad" significa "formar valores de grupo y crear metas comunes" para "vivir en armonía"; mientras que "elevar los niveles culturales" se refiere más que nada a superar la ignorancia y el subdesarrollo. El contenido desarrollista de las orientaciones pedagógicas de estos funcionarios está enraizado en la relación asignada al desarrollo cultural como la socialización para propósitos de integración.

Con sólo una o dos excepciones (del INEA), la falta de orientaciones pedagógicas de estos funcionarios es en sí misma un marco de referencia para sus teorizaciones. Puede entenderse a la luz de la simultánea presencia y ausencia del "adulto incompleto" o "carente"; ausencia porque los funcionarios tienden a descalificar a los adultos en su capacidad para determinar sus propias vidas. Esto es, no manifiestan una noción del adulto como "sujeto que hace su historia", que forma la columna vertebral de la educación liberadora. En vez de ello, el adulto es convertido en una especie de materia prima sometida a una transformación gradual gracias a la educación.

Tomemos como ejemplo una entrevista con un *decisor* del INEA que ilustra el fenómeno generalizado de despoltización en la EA en México. Consistente con la línea del INEA, el funcionario hizo evidente su punto de vista progresivo al enfatizar que el currículo debe manejarse integralmente y definirse socialmente para poder adaptarlo a una "explicación multicausal". Describió la experiencia de la "tienda productiva", para decir que los adultos se dan cuenta de la necesidad de leer y escribir según los requisitos de la producción. Como buen técnico, observa la transformación de la materia prima, esto es, de cómo la acción alfabetizadora se hace posible cuando

está vinculada a otros tipos de actividades que afectan las carencias de la población. Sin embargo, no menciona el proceso organizativo que lleva a los adultos a este descubrimiento.

Otro caso del INEA en el nivel *técnico* ilustra más sutilmente las premisas despolitizadoras de los funcionarios, ya que este funcionario propone maneras específicas para que la EA promueva la autogestión comunitaria dentro de una especie de incrementalismo desde abajo. Pero tenemos que agregar que aquí el "ser incompleto" es la comunidad; este planificador mantiene la tendencia de los demás a ignorar las acciones de los adultos. No contempla que los adultos cuestionen las estructuras de dominación y explotación de la sociedad. En otras palabras, la educación como catalista de cambios múltiples en la comunidad no avanza más allá de ese nivel. La autogestión comunitaria se vuelve un fin en sí misma y las cuestiones de poder se evitan.

Utilizamos el modelo del INEA para presentar la tesis de despolitización —o la negación de "agencia" al adulto— porque el discurso de los funcionarios del INEA vacila entre una perspectiva de "cambio estructural" y una "desarrollista". La despolitización empuja la balanza hacia esta última posición. La participación del adulto no es concebida como acción política; más bien es presupuesta como asistencia escolar. Podríamos dar muchos ejemplos de otras maneras más obvias en que los funcionarios sustraen del adulto su capacidad de actuar mientras mantienen su capacidad de aprender.

Los funcionarios del ICA argumentan insistentemente que los campesinos participan activamente en la definición y ejecución de los programas. Además, el discurso del ICA mistifica al campesino, lo que permite hipotetizar que el populismo de esta institución incorpora a los campesinos como sujetos en un nivel estrictamente teórico. Lo que dijo el *decisor* de ICA es ilustrativo.

La base fundamental de nuestro trabajo está en el campesino. El campesino es el que nos plantea el problema, el campesino es el que dice cómo hacerlo y después el campesino nos demuestra si cumplimos o no con nuestro trabajo. Por eso decimos que la base, la columna vertebral de nuestro trabajo, es el campesino.

Obviamente aquí no intentamos evaluar la distancia entre discurs-

so y realidad, pero tenemos dos razones para cuestionar las palabras de este representante del ICA. Una se mencionó arriba con la descripción del modelo corporativista, donde la capacitación facilita una serie de acciones institucionales independientemente del insumo campesino a los programas. La otra es la información del centro de capacitación del ICA tal como la dio su director. Su entrevista reveló componentes burocráticos centralistas importantes que contrastan con la importancia dada a decisiones campesinas por funcionarios de su nivel central.

Creemos que es justo decir, finalmente, que los funcionarios dan poca legitimidad al carácter transformativo de la capacitación misma, ya que tienden a desvalorar la capacitación como una estrategia de cambio relevante para la EA (sólo nos encontramos con uno que trata de inyectarle nueva energía). Cuando los adultos no se visualizan como sujetos en su propio proceso de aprendizaje, la capacitación es subvaluada como una experiencia liberadora. El ejemplo más obvio de esta tendencia prácticamente descalificó todo el programa, al dejar la posibilidad del cambio en manos del presidente de México. Por una parte, este *técnico* de la DGETA cree que está en camino un cambio para el sector rural ("las cosas tienen que cambiar porque simplemente no pueden seguir así"), por otra parte, con suerte el presidente hará un estudio y asignará más fondos al desarrollo agrícola. En los cuentos de los funcionarios, las fuerzas sociales reales actúan detrás del escenario.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**FALS Borda, O.** *Conocimiento y poder popular*, México, Siglo XXI Editores-Punto de Lanza, 1985.

**GLASER, B. y A. Strauss.** *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York, Aldine Publishing Co., 1967.

**JARA, D.** *Educación popular: la dimensión educativa de la acción política*, San José, Alforja y Ceaspa, 1981.

**LATAPÍ, P.** "Una aproximación teórica para el análisis de las políticas

de educación de adultos", en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Vol. X, Nos. 1 y 2, 1987, pp. 11- 46.

**SCHMELKES**, S. "La educación de adultos en México; una visión general del trabajo desde el Estado", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIX, No. 3, México, CEE, 1989, pp. 53-92.

**SCHUGURENSKY**, D. "Educación básica para adultos: análisis de la situación actual y apuntes para su redefinición; una perspectiva latinoamericana a partir del caso de México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XVI, Nos. 3 y 4, México, CEE, 1986, pp. 91-137.

**TORRES**, C.A. "La educación de adultos como política pública; la experiencia de América Latina", en *Perspectivas*, Vol. XVIII, No. 3, México, 1985, pp. 399-408.

**VIELLE**, Jean P. "The Impact y Research on Educational Change", International Development Research Center, Ottawa-Canadá, 1981.

**ZEMELMAN**, H. *Conocimiento y sujetos sociales; contribución al estudio del presente*, México, Colegio de México, 1987.