

Una economía política de la educación de adultos desde una perspectiva comparativa: Canadá, México y Tanzania*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 4, pp. 13-43

Carlos Alberto Torres**
Daniel Schugurensky***

RESUMEN

Sintetiza los resultados de una investigación cuyo objetivo fue el estudio de la implantación de las políticas de educación de adultos en los países mencionados. Se identifican tres modelos: terapéutico (Canadá), de reclutamiento (México) y de modernización forzada (Tanzania), cuyas características comunes son la racionalidad tecnocrática y la ausencia de participación del adulto.

ABSTRACT

The article summarizes the results of a study dealing with policy implementation in adult education in the three countries. Three models are identified: the clinical model (Canada), the recruitment model (Mexico) and the forced modernization model. Common characteristics of adult education in the three countries are a technocratic rationale and a lack of participation of the adult learners.

* Este artículo resume los resultados de un proyecto de investigación de gran envergadura, apoyado por el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. Carlos Alberto Torres fue responsable del estudio realizado en la provincia de Alberta, Canadá. El estudio de Tanzania fue llevado a cabo en la Universidad de Dar-Es-Salaam por Suleman Sumra y Yosiah Bwatwa. El estudio para México se realizó en el Centro de Estudios Educativos, con la participación de Carlos Muñoz Izquierdo, Susan Street y Sylvia Schmelkes. Esta revista ha publicado dos artículos relativos a la investigación para el caso de México: de Susan Street. "La educación de adultos en México: los planificadores teorizan su práctica", Vol. XX, No. 3, 1990; y de Sylvia Schmelkes y Susan Street. "Tres visiones de la educación de adultos en México", Vol. XXI, No. 1, 1991 (N.E.).

** Graduate School of Education, University of California, Los Angeles.

*** Candidato al Doctorado del Department of Educational Foundations, University of Alberta, Edmonton, Alberta, Canada.

I. EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

En esta investigación se utilizó un enfoque institucional de Estado en el estudio de la educación de adultos y de la alfabetización como políticas públicas.¹

Por lo tanto, no constituyeron objeto de análisis políticas educativas no formales, programas y prácticas que se inician, financian, implantan, supervisan y evalúan a niveles nacionales, estatales/provinciales o regionales, por agencias del sistema internacional o por organismos no gubernamentales.²

Esta investigación no proporciona una visión completa y sistemática del proceso global de formulación de políticas en educación de adultos. Se centraron esfuerzos sobre los diferentes actores sociales (tomadores de decisiones, instructores y alumnos), sus expectativas y orientaciones valorales, y las interacciones —contradicciones, conflictos, acuerdos básicos— entre ellos (el estudio de estas interacciones no supone un enfoque de roles o estatus, ni uno psicológico-actitudinal). El análisis se centró en la visión del mundo de los actores (por ejemplo, ética de comportamiento, patrones de lenguaje y narraciones) como tres “capitales culturales” claramente diferenciados. Sobre la base de estudios empíricos previos, anticipamos que, además de encontrar orientaciones valorales opuestas entre los diferentes actores sociales en la educación de adultos, descubriríamos capitales culturales contrastantes, interactuando en el mismo conjunto de instituciones y programas. El supuesto subyacente es que las metas y valores personales de los individuos (actores) en los diferentes roles de la educación de adultos,

¹ El tema del estudio es la implantación de políticas educativas en educación de adultos en Canadá —en la provincia de Alberta—, México y Tanzania. El estudio fue desarrollado entre 1987 y 1991 por tres equipos de investigación coordinados internacionalmente por Carlos Alberto Torres. Los autores desean agradecer a Suleman Sumra y Yosiah Bwatwa de la Universidad de Dar-Es-Salaam, a Raj Pannu y a M.K. Bacchus de la Universidad de Alberta, y a Sylvia Schmelkes, Carlos Muñoz Izquierdo y Susan Street, del Centro de Estudios Educativos en México, por sus importantes contribuciones a esta investigación. También, a varios revisores anónimos por sus valiosos y desafiantes comentarios.

² Se consideraron dos tipos de programas en los tres contextos donde se llevó a cabo la investigación: programas de naturaleza académica (alfabetización y educación básica de adultos) y programas de capacitación para el trabajo (orientados al aprendizaje de oficio o al desarrollo de habilidades prácticas).

así como capitales culturales alternativos, explicarán las diferencias en la forma como se organiza y opera el sistema. Si bien el estudio es limitado porque fue diseñado como un análisis histórico-cronológico, la focalización sobre el Estado, la economía política y las configuraciones institucionales de programas de educación de adultos como el *locus* en el cual interactúan los actores sociales, ofrece una perspectiva analítica provocadora.³

A nivel abstracto, la comprensión del rol y la naturaleza del Estado, su posición en el sistema mundial y sus funciones en apoyar o favorecer la acumulación del capital y la legitimación política, parecen ser precondiciones analíticas para comprender la formación de políticas educativas.⁴

La noción de Estado que utilizamos es “la totalidad de la autoridad política en una sociedad dada (gubernamental o de otro tipo), independientemente del nivel —nacional, subnacional o local— en el que opere.”⁵ Así, se ha argumentado que:

³ Una descripción del marco teórico, así como de los diferentes sistemas de educación de adultos que fueron objeto de estudio en Canadá, México y Tanzania, aparece en un número especial del *Alberta Journal of Educational Research (AJER)*, 34 (2), septiembre de 1988. Se llevaron a cabo entrevistas con 50 tomadores de decisiones, 155 instructores de educación de adultos y 447 alumnos adultos. Las entrevistas a los tomadores de decisiones y a los instructores fueron semiestructuradas y a profundidad. Los alumnos fueron encuestados en dos ocasiones: al comienzo de los programas en 1988-1989 y un año más tarde. Los programas seleccionados fueron, en todos los casos, públicos. En Canadá se estudiaron los Alberta Vocational Centers (AVC) y los Community Vocational Colleges (CVC). En México se estudiaron el Programa Nacional de Alfabetización del INEA y siete programas de capacitación para el trabajo, y en Tanzania los Folk-Development Colleges y los programas de alfabetización para adultos del Institute of Adult Education. En todos los casos se incluyeron zonas tanto rurales como urbanas. En otros tres trabajos se detallan los datos empíricos y los análisis teóricos del estudio original. Véanse Carlos Alberto Torres. “Adult Education and Instrumental Rationality: A Critique”, Los Angeles, University of California-Los Angeles, mimeo, 1993; Carlos Alberto Torres y Daniel Schugurensky. “The Politics of Adult Education in Comparative Perspective. Models, Rationalities and Adult Education Policy Implementation in Canada, Mexico and Tanzania”, Los Angeles, University of California-Los Angeles, mimeo, 1993; y Carlos Alberto Torres y Daniel Schugurensky. “A Therapeutical Model of Adult Education. Skills and Academic Upgrading Programs in the Province of Alberta”, Los Angeles, University of California-Los Angeles, mimeo, 1993.

⁴ Véanse C. A. Torres. *The Politics of Nonformal Education in Latin America*, New York, Praeger, 1990; D. Morales Gómez y C. A. Torres. *The State Corporatist Policies and Educational Policy Making in Mexico*, New York, Praeger, 1990; M. Carnoy y J. Samoff (Eds.). *Education and Social Transformation in the Third World*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990.

⁵ Cf. Hans N. Weiler. “Legalization, Expertise, and Participation: Strategies of Compensatory Legitimation in Educational Policy”, en *Comparative Education Review*, 27 (2), p. 259.

La autoridad política implica la capacidad de imponer un voluntarismo político —elaborado sobre la base de las percepciones de los determinantes principales para la continuación de la acumulación del capital y los imperativos de la legitimación política del Estado-Nación— mediante un sistema de decisiones en una formación social que es altamente heterogéneo y caracterizado por intereses muy contradictorios. En términos analíticos, por tanto, el Estado puede considerarse como un pacto de dominación y un sistema administrativo autorregulado que se constituye en un contexto de lucha —y a la vez es un actor importante— en la confrontación entre proyectos políticos alternativos.⁶

La educación de adultos y la alfabetización han sido usualmente cooptadas por el Estado y utilizadas como instrumentos de legitimación social y de extensión de su autoridad.⁷ Hay un conjunto de factores que intervienen en las políticas y los programas de educación de adultos, incluyendo los patrones de selectividad de la acción del Estado, las formas, medios y métodos de la intervención estatal.⁸ Sin embargo, el propósito de este artículo no es discutir la formación de política educativa de adultos,⁹ sino explorar los modelos de educación de adultos

⁶ Cf. C. A. Torres. *The Politics...*, *op. cit.*, pp. 128-129.

⁷ John Bock y George Papagianis (Eds.). *Nonformal Education and National Development*, New York, Praeger, 1983, p. 339; Torres, *op. cit.*, p. 21; Carlos Rodríguez Brandão. "Los caminos cruzados: formas de pensar y realizar educación en América Latina", en *Revista de Educación de Adultos*, 2 (2), abril-junio, pp. 28-41.

⁸ Claus Offe. "Political Authority and Class Structures —An Analysis of Late Capitalist Societies", en *International Journal of Sociology*, 2 (1), primavera, pp. 73-108; y "Notes on the Laws of Motion of Reformist State Policies", Frankfurt, Suhrkamp, mimeo, 1975; C. A. Torres. "Public Policy Formation and the Mexican Corporatist State: A Study of Adult Education Policy and Planning in Mexico (1970-1982)", Tesis Doctoral, Stanford University School of Education-SIDEC, 1984.

⁹ En otra ocasión propusimos un marco teórico para el estudio de la educación de adultos como política pública a la luz de las siguientes dimensiones: 1) los actores principales de la formación de políticas, incluyendo la burocracia, los agentes administrativos y las bases y clientelas sociales; 2) en términos de estudios organizacionales, los principales elementos sistémicos que se encuentran en un determinado escenario de formación de políticas educativas; 3) las principales fases, etapas y/o unidades de formación de políticas, es decir, los niveles de planeación, toma de decisiones, operación, e incluso resultados de políticas; 4) la atmósfera intelectual, institucional e ideológica en la cual se toman esas decisiones (el marco de políticas). Adicionalmente, puede sostenerse que estas dimensiones son creadas o moldeadas por el marco general de reglas organizacionales, las que, a su vez, se superponen en una estructura organizacional. Finalmente, es importante identificar las reglas de producción de políticas públicas con las cuales entender las relaciones educativas entre la sociedad política y la sociedad civil en un momento histórico determinado. C. A. Torres, *The Politics...*, *op. cit.*, p. 124.

que se siguen en diferentes sociedades, las racionalidades predominantes utilizadas para justificar la adopción o implantación de un modelo determinado, y algunos de los valores clave o sistemas de significados que subyacen a esos modelos y/o racionalidades. El enfoque institucional de Estado en la investigación sobre educación de adultos está basado en una perspectiva de política económica, que proporciona el *rationale* para las comparaciones.

Es importante enfatizar que se trata de un artículo conceptual y comparativo, con evidencia empírica procedente de tres países con culturas, historias y tradiciones muy diferentes. Señala el creciente dominio mundial de enfoques, paradigmas, formas de pensar y de actuar de tipo tecnocrático/racional, que esconden una búsqueda de poder y la reproducción de inequidades más que su reducción. Sin embargo, si bien los modelos que hemos identificado son útiles para la discusión comparativa, como todo modelo pueden resultar algo mecánicos; como cualquier síntesis de realidades complejas podrían estar abiertos a críticas en el sentido de que simplifican historias y culturas de resistencia y de críticas dentro de cada país, región y programa. Incluso teóricamente nuestra noción de desarrollo, que busca ubicar “estadios”, “niveles” o “posiciones” en el sistema mundial, podría ser cuestionada desde el argumento de que resulta demasiado mecánica y lineal y que deja fuera un análisis histórico y cultural más profundo. La noción de “cultura política” que utilizamos aquí como un mecanismo más heurístico que teórico-normativo, también podría ser considerada como inadecuada para comprender la complejidad cultural y política de los alumnos adultos, los instructores y los tomadores de decisiones. Nosotros sostenemos que las medidas de cultura política que incorporamos en el análisis sugieren pautas de comprensión y de sistemas de significados. Pero si bien estas medidas sirven para esbozar características clave del pensamiento político y cultural de los actores, no pueden ser capaces de captar enteramente la comprensión intelectual, cultural y política de las personas, ni sus acciones políticas. Si bien somos conscientes de las limitaciones de los enfoques propios de la economía política, incluso cuando se combinan con perspectivas de cultura política, pensamos que este tipo de trabajos son necesarios si han de lograrse culturas

de resistencia y de crítica orientadas hacia el cambio progresivo y democrático. En este sentido, esperamos que este artículo muestre un enfoque útil y un método de análisis para otros programas y países, y que tenga potencial de desarrollo futuro.

II. UNA PERSPECTIVA DE ECONOMÍA POLÍTICA: CANADÁ, MÉXICO Y TANZANIA COMO ESCENARIOS DE LA INVESTIGACIÓN

Si consideramos su desarrollo socioeconómico, participación en la economía mundial, sistema político e ideología prevaleciente, los tres países son muy diferentes. Podría decirse que, en cuanto al desarrollo y crecimiento económico, Canadá se encuentra en un extremo, Tanzania en el contrario, y México en algún sitio intermedio¹⁰ (véanse algunos indicadores en el cuadro 1).

CUADRO 1
Algunos indicadores básicos de comparación

<i>Indicadores</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>	<i>Tanzania</i>
PNB <i>per cápita</i>	13 680	2 080	290
Esperanza de vida (en años)	76.3	65.4	53.7
Tasa de analfabetismo	7.0%	12.4%	53.7%
Gasto en educación	8.2%	3.2%	15.3%
Receptores de radio por 1 000 habitantes	825	173	29
Televisores por 1 000 habitantes	481	108	—

Fuente: Third World Guide, 1989-1990. Facts-Figures-Opinions, Montevideo, Third World Editions, 1990 y 11o. Censo Nacional de Población y Vivienda de México.

Sin embargo, un factor importante es la diferencia no sólo en términos de desarrollo socioeconómico, sino de autonomía nacional: Canadá es un actor principal en el sistema mundial, mientras que México y Tanzania todavía son sociedades dependientes —situación que no excluye el desarrollo capitalista, pero que lo definirá, como lo dice Peter Evans, como desarrollo

¹⁰ Daniel A. Morales Gómez y Carlos Alberto Torres. *The State Corporatist ...*, *op. cit.*

dependiente. Desde esta perspectiva, los tres países representan diferentes estadios, niveles o situaciones socioeconómicas. Canadá, con un PNB *per cápita* de \$13 680 U.S. y una esperanza de vida de 76.3 años, se considera un país desarrollado. México, con un PNB *per cápita* de \$2 080 U.S. y una esperanza de vida de 65.4 años se caracteriza como un país en desarrollo. Finalmente, con un PNB *per cápita* de sólo \$290 U.S. y una esperanza de vida de 53.7 años, Tanzania es considerado uno de los países menos desarrollados (uno de los 25 más pobres del mundo).

La clasificación de la UNCTAD¹¹ caracteriza a Canadá como un país con economía de mercado desarrollada, a México como un importante exportador de petróleo, y a Tanzania entre los que tienen economías menos desarrolladas. Tomando en cuenta el enfoque del Sistema Mundial de Wallerstein,¹² estos países también ocupan diferentes posiciones en el sistema capitalista mundial: un Estado central (Canadá), un Estado semiperiférico (México) y un Estado periférico (Tanzania).

En términos políticos, Canadá tiene un Estado de bienestar, una democracia parlamentaria, competencia partidista plural y un sistema federal basado en la autonomía de las provincias en muchas áreas de bienestar, incluyendo la educación. México tiene una estructura política peculiar, resultado de la primera revolución de este siglo, y cuyo Estado ha desarrollado características corporativistas,¹³ pero al mismo tiempo tiene muchas

¹¹ Cf. UNCTAD. *Handbook of International Trade and Development Statistics*, New York, 1987; UNCTAD. *Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1987*, New York, 1987; UNCTAD. *The Least Developed Countries*, New York, OEA, 1985.

¹² Véase Carlos A. Torres. "An Analytical Framework for Adult Education in Alberta", *The Alberta Journal of Educational Research*, Vol. XXXIV, No. 3, septiembre, 1988, pp. 269-286.

¹³ Una discusión sobre las características corporativistas de México puede encontrarse en Miguel Basañez. *La lucha por la hegemonía en México (1968-1980)*, México, Siglo XXI Editores, 1981; Arnaldo Córdova. *La formación del poder político en México*, México, Ediciones ERA, 1972; y *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones ERA, 1973; Nora Hamilton. *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1982; Carlos Alberto Torres. "The Mexican State and Democracy: The Ambiguities of Corporatism", en *International Journal of Politics, Culture and Society*, Vol. 2, No. 4, verano, 1989, pp. 563-586; y Daniel Morales Gómez y Carlos Alberto Torres. *The State Corporatist...*, *op. cit.*

peculiaridades de una democracia parlamentaria liberal. El partido oficial ha permanecido en el poder durante los últimos 60 años, pero ha permitido la competencia política en el congreso, tres estados gobernados por partidos de oposición y el control privado de los medios masivos. Finalmente, Tanzania tiene una fuerte estructura corporativista y un sistema político de partido único, con el Chama Cha Mapinduzi como el partido oficial;¹⁴ otros partidos políticos están prohibidos. El acceso a la información está limitado, ya que los periódicos y las estaciones de radio están controlados por el Estado.

Las ideologías prevalecientes en estos países se relacionan con las ya mencionadas estructuras política y económica. En el caso de Canadá, la ideología prevaleciente en la sociedad puede relacionarse con el liberalismo individual; la del gobierno federal de México está constituida tanto por una mezcla de sus experiencias corporativistas culturales y políticas como por el liberalismo (mexicano);¹⁵ y la de Tanzania está moldeada por el corporativismo que resulta en una especie de modelo fabiano-socialista conocido como "Ujamaa", que puede traducirse como "socialismo comunitario" para el autodesarrollo.¹⁶ Mientras en Tanzania la ideología prevaleciente puede ser considerada como un corporativismo de Estado cerrado y altamente coercitivo, el Estado mexicano opera en un corporativismo societal relativamente más "abierto".

A pesar de la historia particular de cada sociedad, todas han experimentado cambios importantes en políticas de educación de adultos. En Canadá, la provincia de Alberta se encuentra a la vanguardia de las experiencias de educación de adultos. Aunque representa sólo el 10% de la población, de acuerdo con el Director de Planeación de Recursos Humanos de la Provincia de Alberta,

¹⁴ Una muy buena discusión sobre las relaciones entre el sistema político, el desarrollo económico y la educación en Tanzania puede encontrarse en Joel Samoff. "From Lighting a Torch on Kilimanjaro to Surviving in a Shantytown: Education and Financial Crisis in Tanzania", Palo Alto, UNESCO-ILO Task Force on Austerity, Adjustment and Human Resources, mimeo, 1992. Es relevante notar que la Asamblea Nacional de Tanzania recientemente pasó una ley que prepara el camino para un sistema político multipartidista, aunque la nueva Constitución mantiene su compromiso con el socialismo y con Ujamaa.

¹⁵ Respecto de la noción de liberalismo en México, véase Reyes Heróles. *El liberalismo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, dos volúmenes.

¹⁶ Cf. Jeff Unsicker. "Adult Education, Socialism and International Aid in Tanzania: The Political Economy of Folk Development Colleges", Tesis Doctoral, Stanford University, 1987.

capacita al 25% de las personas que tienen oficios en el país.¹⁷ En el estudio nacional encomendado por la organización noticiosa, Southam, la provincia de Alberta aparece en segundo lugar en alfabetismo y claramente es una de las mejores en términos de recursos destinados a la educación de adultos.¹⁸ En programas académicos, y especialmente en capacitación para el trabajo, continuamente evalúa los resultados de programas que se aplican en países con características similares, especialmente en Estados Unidos y Europa. Al confrontar sus propios programas con otros (dicen los tomadores de decisiones), el sistema de educación de adultos en Alberta integra los mejores elementos de diferentes experiencias y mejora sus esfuerzos año con año.¹⁹ Sin embargo, debe decirse que, si bien por conveniencia nos referimos en este artículo a Canadá en general, este estudio se centró sobre una pequeña sección de la educación de adultos. Esto sin duda constituye una limitación, ya que otras experiencias interesantes se excluyen del análisis.

México emprendió en 1944 una de las primeras campañas masivas de alfabetización exitosas de este siglo. Se alfabetizaron 1 500 000 personas, y la experiencia representó un ejemplo para otras campañas que se desarrollaron más adelante en América Latina. Quizás el hecho de que Jaime Torres Bodet —artífice de la campaña— estuviera involucrado en la fundación de la UNESCO influyó en que esta institución se orientara hacia el apoyo a la alfabetización y se convirtiera en uno de los principales impulsores de la misma en el sistema mundial. En los ochenta, México desarrolló un sistema de educación de adultos muy complejo, y fue uno de los primeros países que produjo libros especiales para alfabetización bilingüe para indígenas adultos.²⁰

La campaña masiva de alfabetización en Tanzania fue uno de los experimentos más exitosos en el contexto del Programa

¹⁷ Entrevista con el Director de Recursos Humanos, Gobierno de Alberta.

¹⁸ Cf. Southam News. *Illiteracy in Canada*, Ottawa, Southam Report, 1987.

¹⁹ Esta visión de un sistema muy exitoso de alfabetización y educación de adultos en Alberta se encuentra generalizada entre tomadores de decisiones e instructores, de acuerdo con las entrevistas que sostuvimos con 11 tomadores de decisiones clave y con 50 instructores.

²⁰ La alfabetización bilingüe se vuelve prioridad del Estado Mexicano en 1987; se organizaron y produjeron cartillas para la alfabetización bilingüe (en español y en 16 de las 56 lenguas indígenas que se hablan en el país).

Experimental Mundial de Alfabetización llevado a cabo por la UNESCO;²¹ y la serie de campañas continuas subsecuentes, si bien han generado evaluaciones diferentes, han sido consideradas dentro de las más eficientes del mundo.²² Los discursos y escritos del expresidente de Tanzania, Julius Nyerere, han influido de manera importante en los círculos internacionales, particularmente en cuanto a la vinculación entre la educación (y sobre todo la educación de adultos) y el desarrollo social y económico autosostenido.²³

En el contexto de la Commonwealth Association for the Education and Training of Adults (CAETA), Paul Forham y un conjunto de educadores de adultos sostienen que

[Tanzania] fue el primer país africano en montar una campaña de alfabetización exitosa, y el primero en hacerlo antes de plantearse la meta de educación primaria universal; es el único país en África que creó un amplio grupo de educadores de adultos generalistas, fundamentalmente, pero no exclusivamente, como parte de los programas de alfabetización de principios de los setenta; estos logros muy pronto fueron seguidos por una decisión de intentar universalizar la educación primaria para 1977.²⁴

Una preocupación central de este estudio comparativo fue la de relacionar las características del Estado y su posición dentro del sistema capitalista mundial, con políticas y prácticas en educación de adultos. La naturaleza del Estado se relacionó con

²¹ Cf. Harban S. Bhola. *Campaigning for Literacy: Eight National Experiences of the Twentieth Century*, Paris, UNESCO, 1984; Carlos A. Torres (Ed.). *Ensayos sobre la educación de adultos en América Latina*, México, Centro de Estudios Educativos, 1982; y Philippe R. Fletcher. "National Educational Systems as State Agencies of Legitimation", Ponencia presentada en el Western Regional Conference of the Comparative and International Education Society, Stanford University, octubre 22-24, 1984.

²² Cf. Bhola, *op. cit.*; Agneta Lind y Anton Johnson. "Adult Literacy in the Third World. A Review of Objectives and Strategies", Institute of International Education, SIDA Education Division, Documento No. 32, Stockholm, University of Stockholm, 1986.

²³ Debido a sus contribuciones al campo de la educación de adultos, el primer presidente de Tanzania, J.K. Nyerere, fue invitado como primer presidente honorario del International Council for Adult Education (ICAE), con sede en Toronto. Paulo Freire fue el segundo presidente honorario. Algunos años más tarde, el expresidente de México, Luis Echeverría, que emitió la primera Ley de Educación de Adultos en el país en 1974, también fue invitado para ocupar el mismo cargo.

²⁴ Y. Bwatwa, P. Fordham, J. Fox y V. Mlekwa. *Adult Education: The Tanzanian Experience*, Nairobi, Oxford University Press, 1989, p. VII.

las ideologías predominantes en la sociedad y con la filosofía prevaleciente respecto a la educación de adultos. Exploramos esta última mediante el análisis de los valores, percepciones y expectativas expresados por los actores principales de la educación de adultos, es decir, por los tomadores de decisiones, los educadores y los alumnos.

III. PAUTAS COMUNES DE POLÍTICA

Es interesante notar que, a pesar de las importantes diferencias sociales, políticas e ideológicas entre Alberta (Canadá), México y Tanzania, reflejadas en la organización de sus programas de educación de adultos, pudimos observar algunas pautas comunes.

Existe una clara distancia social entre los tomadores de decisiones, por un lado, y los instructores y los alumnos, por otro. Esta distancia puede atribuirse, especialmente en los casos de México y Tanzania, a las diferencias de ingreso y de escolaridad. Los tomadores de decisiones de Tanzania percibían en promedio un ingreso equivalente a 15 veces el salario mínimo nacional, mientras que los tomadores de decisiones de México ganaban, en promedio, 5 veces el salario mínimo nacional. Los instructores, por su parte, recibían entre 1 y 3 salarios mínimos en Tanzania, y entre 0.25 y 3 veces el salario mínimo en México. Los educandos adultos de Tanzania percibían en promedio 0.25 salarios mínimos, y el 70% de los educandos adultos en México no percibían salario alguno. En Canadá, la distribución del ingreso entre los tres grupos es menos desigual. La diferencia entre los tomadores de decisiones y los instructores es mínima, ya que ambos grupos reciben entre 3 y 4 veces el salario mínimo, y la antigüedad es importante para definir el nivel de ingreso. Sin embargo, los adultos perciben, en promedio, medio salario mínimo aproximadamente, aunque en muchos casos tienen subsidio del Estado para estudiar o capacitarse.

En Tanzania, la brecha de ingresos entre los tomadores de decisiones y los instructores es la más grande de los tres países. Sin embargo, en los tres, los tomadores de decisiones no difieren tanto de los instructores y de los alumnos respecto a la

ocupación y la escolaridad de sus padres.²⁵ Los padres de los tomadores de decisiones de Canadá tienen ocupaciones correspondientes a la clase obrera, y el 40% de los padres de los maestros son obreros. Aunque los padres de los tomadores de decisiones de México tienen un origen social más heterogéneo, el 50% de los padres de los instructores son campesinos —de los 28.4 millones de mexicanos que vivían en zonas rurales en 1992, 6.3 millones trabajaban en actividades agrícolas—, y el 22% son obreros. Finalmente, los padres de los tomadores de decisiones de Tanzania tienen un origen de clase media, mientras que el 90% de los padres de los instructores son campesinos, artesanos u obreros. El origen social de los alumnos es consistente en todos los países: 56% de los alumnos canadienses, 66% de los mexicanos y 87% de los tanzanios provienen de familias cuyos padres son obreros o campesinos. Puesto que muy pocos de los padres de los tomadores de decisiones y de los instructores han desempeñado roles profesionales, y considerando que casi ninguno de ellos tienen niveles de escolaridad superiores al nivel medio superior, los tomadores de decisiones, los instructores y los alumnos en educación de adultos parecen compartir un origen social similar.²⁶

Es interesante constatar el hecho de que los instructores, tanto de programas de capacitación para el trabajo como de programas académicos en los tres países, no han recibido prácticamente entrenamiento previo. Los educandos adultos, por su parte, pertenecen a los grupos de población más pobres de las tres sociedades, a juzgar por sus niveles de ingreso, su escolaridad y el estatus socioeconómico de sus padres.

Las características de los educandos adultos varían de acuerdo con el programa en el que están inscritos. En los tres países, los alumnos de programas de capacitación para el trabajo son predominantemente hombres, en promedio más jóvenes, y tienen un nivel socioeconómico, un capital cultural, una cultura

²⁵ Cf. Carlos Alberto Torres y Daniel Schugurensky. "Adult Education Policy Implementation in Canada, Mexico and Tanzania", Ponencia presentada en el Literacy Conference, 9-12 octubre de 1990, Edmonton, Alberta, Canada, especialmente pp. 8-9.

²⁶ En el caso de México, las diferencias en el origen social entre instructores y alumnos son pequeñas; en cambio, entre estos dos grupos y los tomadores de decisiones son mucho mayores (N.E.).

política, una experiencia de trabajo, y expectativas y aspiraciones superiores a los de los alumnos de programas de naturaleza académica. En estos programas están inscritas más mujeres y personas mayores cuyo estatus socioeconómico, cultura política, aspiraciones y expectativas son inferiores a la media muestral. La diferenciación por sexo varía entre países; mientras en Alberta, Canadá, la distribución de los alumnos por sexo corresponde a la distribución demográfica de la población, los alumnos de México y de Tanzania son predominantemente mujeres. En términos generales, los programas de capacitación para el trabajo casi siempre tienen instructores masculinos, mientras que las instructoras tienden a trabajar en programas de carácter académico, aunque en Canadá la situación es un poco más equilibrada que en los otros dos países. La toma de decisiones en los tres países es una actividad casi exclusivamente desempeñada por hombres.

Los actores de los tres países no son muy críticos respecto a su propio desempeño ni a la eficiencia de los programas en el logro de las metas establecidas. Con pocas excepciones, y con diferentes grados de elaboración, los tres tipos de actores comparten la visión de que los programas funcionan adecuadamente, y su eficiencia rara vez se cuestiona. Esta visión se complementa con una percepción apolítica del rol de la educación de adultos.

Por lo que respecta al lenguaje de los tomadores de decisiones, éste es técnicamente neutro. En Alberta, especialmente, el *rationale* de la educación de adultos es neutral respecto a raza, sexo y política. Se utiliza un lenguaje aséptico, no controversial, con muchos préstamos de la teoría organizacional y de la teoría de administración educativa de orientación conductista. Las categorías clave utilizadas en su lenguaje administrativo se inspiran en teorías de sistemas, en teorías de capital humano y en paradigmas funcionalistas.²⁷

En el contexto de estructuras organizacionales verticales en los tres países, los programas son considerados como libres de problemas. Para los tomadores de decisiones, si se descubre

²⁷ Cf. Carlos A. Torres. "Policy-Makers View and Policy-Rationales in Alberta", en C.A. Torres et al. *Adult Education Policy-Implementation in Canada, Mexico and Tanzania. Final Report*, University of Alberta, Vol. I, mimeo, 1991, pp. 115-148.

un problema en un programa dado, lo más probable es que sean ellos y los alumnos los responsables; rara vez cuestionan su propio desempeño; adoptan una actitud paternalista, y tienden sistemáticamente a subestimar los conocimientos y las preocupaciones de los alumnos. Por ejemplo, un tomador de decisiones de Tanzania, al argumentar sobre la importancia de la educación de adultos para socializar a las personas en los nuevos valores del sistema, enfatizaba que “es importante para la gente entender nuestra política de socialismo y desarrollo rural. También deben aprender el sistema político de otros países a fin de compararlos con nuestro sistema, de manera que puedan ver que el nuestro es mejor que otros”. Estos son, en verdad, comentarios curiosos. Los alumnos, considerados como “la gente común” en el sentido del enunciado, están “fuera” de la política del socialismo y del desarrollo rural del país. Así, los alumnos pueden no tener claras las virtudes del sistema socialista que opera en Tanzania que, desde el punto de vista de este tomador de decisiones, es mucho mejor que otros sistemas políticos. Encontramos preocupaciones paralelas —con diferente orientación ideológica— en afirmaciones de los tomadores de decisiones de Alberta (Canadá) y de México.²⁸

Los maestros en general no ven problemas en los programas y, cuando éstos existen, son los alumnos los primeros en ser considerados responsables. Cuando se notó la falta de apoyo de parte de los tomadores de decisiones, algunos maestros manifestaron preferir que los niveles superiores de administración no se involucraran. Una maestra canadiense, satisfecha de la falta de conocimiento de los tomadores de decisiones sobre su trabajo en los programas, comentó: “Yo tomo las decisiones sobre qué enseñar y cómo enseñar, ya que, en esencia, mis decisiones son el *currículum*”.

Es aún menos probable que los educandos adultos encuentren problemas en los programas. Se sienten agradecidos por contar con la oportunidad de aprender, lo aceptan como caridad y todo parece estar muy bien. Ellos también participan en el proceso de “culpar a la víctima”; dada la estructura organizativa,

²⁸ Cf. Susan Street. “Adult Education in Mexico: Policymakers Theorize ‘The New Adult’”, en C. A. Torres, editor invitado, número especial sobre Educación Latinoamericana y Cambio Social, *New Education*, 12 (2), 1990, pp. 58-69.

como en una profecía que se cumple a sí misma, tienden a culparse cuando encuentran algún problema de aprendizaje.

Si tomamos en cuenta los indicadores de cultura política²⁹ en los tres países, vemos que la de los educandos parece no ser muy desarrollada. Sin embargo, existen diferencias en conocimientos y en información, ya que parece encontrarse más desarrollada entre los alumnos urbanos, masculinos, mayores e inscritos en programas de capacitación para el trabajo.³⁰

Los métodos de enseñanza-aprendizaje están basados en técnicas tradicionales, tales como la exposición oral por parte del maestro. El trabajo grupal y los enfoques colaborativos casi nunca se encuentran en el aula. En los tres países, las percepciones de los instructores y de los alumnos varían de acuerdo con los programas. Los maestros de programas académicos y de alfabetización tienden a pensar —mucho más que los instructores de programas de capacitación para el trabajo— que sus alumnos no son capaces de enfrentar sus estudios en forma adecuada. Entrevistas cuantitativas y a profundidad indican, claramente, que los estudiantes que asisten con mayor frecuencia, que están más satisfechos con su trabajo, que tienen mayores expectativas y aspiraciones, que poseen una cultura política más desarrollada y que viven en zonas urbanas, son los que se encuentran inscritos en programas de capacitación para el trabajo. Factores tales como sexo, experiencia laboral y años de escolaridad parecen tener una influencia menor en la formación de las expectativas y aspiraciones.

²⁹ El concepto de cultura política ha sido utilizado para identificar “el conjunto de normas ideológicas, valores y supuestos, así como teorías e instrumentos científicos, obtenidos por cualquier agente a través de un proceso sistemático o asistemático de socialización política”. Cf. José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres. *Educación y poder político en México*, México, UTHEA, 1985, p. 112; Susan Street. “Adult Education... *op cit.*”, p. 58; Carlos Alberto Torres y Daniel Shugurensky. “Adult Education... *op. cit.*”

³⁰ La cultura política de los alumnos se midió utilizando una variedad de indicadores, tales como información básica sobre política nacional y provincial (es decir, nombres de líderes y su afiliación política), conocimientos y opiniones sobre problemas nacionales y sus posibles soluciones, sobre la participación cívica (es decir, votar y participar en organizaciones), y acceso a los medios de información (es decir, lectura de periódicos, noticias de televisión, etcétera).

IV. PRINCIPALES DIFERENCIAS DE POLÍTICA

Aquí hay que hacer una primera distinción: los alumnos en Alberta, Canadá, son estudiantes de tiempo completo; además, un buen número de ellos recibe apoyo financiero por parte del Estado. En los otros dos países, no reciben apoyo financiero alguno, y la mayoría son alumnos de tiempo parcial. En Canadá, la distancia social entre los instructores y los educandos (medida con indicadores tales como ingreso, cultura política, escolaridad, percepciones sobre las metas del programa, etc.) es mayor que en México y en Tanzania.

Los perfiles institucionales de los instructores difieren en los tres países. En Alberta, los programas de educación de adultos contratan a instructores profesionales, con educación universitaria, que han estado trabajando en educación de adultos en promedio durante ocho años, con una muy baja rotación. Los educadores de adultos en México son generalmente voluntarios que reciben una recompensa simbólica, con poca o ninguna experiencia en educación, con dos años en promedio de trabajar en educación de adultos, y cuyas tasas de ausentismo y rotación son muy altas. Como dijo irónicamente un instructor de México: “El Estado hace como que nos paga, y nosotros hacemos como que trabajamos”. En Tanzania, por lo general, los instructores son maestros de escuela que trabajan en ella durante el día y que complementan su ingreso trabajando con adultos en la tarde. No han sido capacitados para educar a adultos, pero dada la falta de otras oportunidades ocupacionales, hay muy poca rotación.

Una de las principales responsabilidades del instructor en México es la de reclutar estudiantes para incorporarlos a los programas. Muchos instructores reclutan a sus propios alumnos y reciben una pequeña recompensa, si logran constituir un grupo; puesto que ésta depende de la posibilidad de reunir a un grupo inicial de 15 analfabetos en el caso del programa de alfabetización, la inscripción de alumnos se vuelve prioridad para los instructores. Este sistema puede ocasionar la “inflación” de la matrícula o el registro de grupos “fantasma”.

Si bien en los tres países la educación de adultos busca integrar a los alumnos —que son percibidos como marginales, o como rezago— a la sociedad dominante, las características

de este proceso varían de país a país. En México y en Tanzania el énfasis está en la integración masiva de los adultos a los proyectos políticos y económicos del Estado. En Alberta, Canadá, la racionalidad económica —la de preparar personal calificado para las necesidades de la industria— se combina con una cultura del profesionalismo desarrollada por maestros con credenciales de alto nivel. Esto, combinado con el bajo costo de oportunidad de los estudios, dados los subsidios y las becas del Estado, generalmente da como resultado un proceso altamente selectivo. Los adultos se anotan en largas listas de espera —particularmente en periodos de recesión económica— para ingresar al sistema como estudiantes, lo que obviamente constituye una opción más alentadora que la de estar desempleados.

Las percepciones de los instructores también difieren. Mientras en México relacionan la educación de adultos con justicia social, desarrollo comunitario, integración nacional y crecimiento económico de la nación, y en Tanzania añaden a lo anterior la noción del socialismo y del autodesarrollo, los instructores canadienses enfatizan una perspectiva liberal individualista, señalando su contribución a la preparación de individuos para su armoniosa integración al mercado, al aumentar las habilidades, la ética del trabajo y las destrezas laborales de sus alumnos.

Los currículos en México y Tanzania generalmente son prescritos por las agencias centrales responsables de la educación de adultos, con tendencia a una orientación nacional (centralizada). Aunque en Canadá las instituciones de educación de adultos también parecen estar organizadas jerárquicamente y quizás incluso tan o más burocratizadas que las tanzanias o las mexicanas, los instructores con credenciales de alto nivel gozan de una autonomía relativa que les permite seleccionar, o incluso producir, sus propios contenidos y estrategias instruccionales.

Esto probablemente se encuentra relacionado con la filosofía política dominante, basada en la noción del individualismo liberal, y la cultura de profesionalismo de los instructores

—de ahí un comportamiento corporacionista, en el sentido gramsciano.³¹

Existe una asociación entre aparatos de Estado, ideología predominante y modelos de educación de adultos en las tres sociedades. En efecto, tomando en cuenta las visiones (incluyendo percepciones, aspiraciones y racionalización de las acciones) de los tres actores, pudimos identificar tres modelos de pensamiento y de implantación de la educación de adultos. Estos modelos no fueron identificados *a priori* en nuestro diseño de investigación, sino que surgieron del estudio concreto, empírico, como “teoría arraigada”.³²

A falta de mejores nombres, y de acuerdo con los aspectos más sobresalientes, pueden denominarse como sigue: el modelo terapéutico canadiense, el modelo de reclutamiento mexicano, y el modelo tanzanio de modernización forzada (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
Modelos de política

Rationale de la política	Modelo terapéutico (Canada)	Modelo de reclutamiento (México)	Modelo de modernización forzada (Tanzania)
Filosofía dominante del Estado	Individualismo liberal	Corporativismo incursionista	Socialismo "Ujamaa"

³¹ Gramsci define la fase económico-corporativa de un grupo social como una fase histórica en la cual un determinado grupo (o clase) trata de defender sus mejores intereses corporativos económicos sin aspirar a una posición de liderazgo en la esfera social y política (véase prefacio a Antonio Gramsci. *Selections from the Prison Notebooks*, editado y traducido por Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith, New York, International Publishers, 1971, p. XIII).

³² El concepto de teoría arraigada fue desarrollado originalmente por B. G. Glasser y A. L. Strauss. *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago, Aldine, 1967. Desde la perspectiva del interaccionismo simbólico aparece como una alternativa a la teoría lógico-deductiva en la que los “hechos” se verifican y las hipótesis se prueban. Véase Gordon G. Darkenwald. “Field Research and Grounded Theory”, en Huey B. Long, Roger Hiemstra y asociados, *Changing Approaches to Studying Adult Education*, San Francisco, Jossey Bass, 1980, pp. 63-77.

<i>Rationale de la política</i>	<i>Modelo terapéutico (Canadá)</i>	<i>Modelo de reclutamiento (México)</i>	<i>Modelo de modernización forzada (Tanzania)</i>
<i>Rationale principal de los programas de educación de adultos</i>	Empleabilidad de la fuerza de trabajo	Modernización cultural de las poblaciones marginales. Aumento del control político	Aumento de la producción comercial y prevención de la marginación rural-urbana
<i>Rationale de política</i>	Económico del lado de la demanda	Proyecto ideológico-político	Legitimación del partido
Principal necesidad atendida	Déficits individuales y necesidades empresariales	Mandato constitucional	Migración rural-urbana
Procedimiento de inscripción	Iniciativa de los adultos	Iniciativa de los instructores	Iniciativa del partido
Estructura de los programas	Bastante descentralizados	Bastante centralizados	Altamente centralizados
Retórica de los documentos	Funcionalidad de la educación social de los adultos	Educación para la justicia	Educación para el autodesarrollo
<i>Visión del adulto</i> Beneficio del adulto en programas académicos	Cultural y económico	Actividades de la vida diaria	Político, económico y cultural
Percepciones del adulto	Individuo que actúa libremente	Parte de un grupo en el mercado de trabajo	Parte de la noción desfavorecido
Problema del adulto	Baja autoestima	Rezago social	Baja productividad rural orientada al autconsumo en lugar de a la comercialización

<i>Rationale de la política</i>	<i>Modelo terapéutico (Canadá)</i>	<i>Modelo de reclutamiento (México)</i>	<i>Modelo de modernización forzada (Tanzania)</i>
Principal beneficio para los adultos (perspectiva de instructores y tomadores de decisiones)	Confianza y autoestima	Conocimientos generales	Autoempleo y producción para la venta
Medios para la integración del adulto marginado de la sociedad	Mercado de trabajo	Sistema político	Estrategia económica
<i>Maestros (instructores)</i> Instructores de alfabetización y educación básica	Profesionales con credenciales académicas	Instructores voluntarios paraprofesionales	Maestros de escuela
Estabilidad laboral del instructor	Baja rotación	Alta rotación	Baja rotación
Selección de contenidos	Instructor	Impuesto centralmente	Impuesto centralmente con monitoreo cercano por el partido
Retórica del instructor	Desarrollo personal	Desarrollo comunitario	Desarrollo nacional
Calificación del instructor	Universitaria	Virtualmente ninguna	Maestros de educación postsecundaria
Motivación del instructor	Altamente motivado. Profesional con buen salario	Paraprofesional motivado con retribución simbólica	Maestro sobreexplotado y mal pagado

Fuente: Elaborado a partir de información de Carlos Alberto Torres *et al.* "Adult Education Policy Implementation in Canada, Mexico and Tanzania, Final Report", Edmonton, Alberta, Canada, 1992, mimeo.

A. El modelo terapéutico canadiense

El Estado canadiense es un Estado de bienestar, una estructura sociopolítica que ofrece protección en la forma de estándares mínimos de ingreso, nutrición, salud, vivienda y educación, que se aseguran a todo ciudadano como un derecho político más que como caridad.³³ Un modelo terapéutico de la educación de adultos, surgido en los Estados de bienestar, está basado en un “enfoque clínico” para enfrentar problemas sociales.³⁴ Un enfoque clínico trata los problemas sociales como patologías sociales. En la medida en que la “desviación social”, la falta de adaptación y las prácticas de resistencia sean vistas como una serie de patologías, habrá una tendencia hacia el mantenimiento del *statu quo*. La desviación de las normas sociales dominantes indica una socialización fracasada o incompleta. Este tratamiento de los problemas sociales generalmente ignora una gama de factores relevantes que son explicados por la economía política. Al tratar de explicar la educación en el contexto del desarrollo económico y, por tanto, las relaciones entre pobreza, desempleo y educación, un enfoque de economía política incluirá patrones de distribución de ingresos, precios estatales, salarios e inflación, políticas del Estado, o aspectos de igualdad de oportunidades educativas como predictores pode-

³³ Cf. Harold Wilensky. *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1975, y “The New Corporatism: Centralization and the Welfare State”, Beverly Hills, SAGE, 1976. Se ha argumentado que el Estado de bienestar es una forma particular del Estado democrático liberal en sociedades industrializadas. Sin embargo, pueden existir regímenes de bienestar no solamente dentro de estados liberales, sino también corporativistas y social demócratas. Sus orígenes se asocian a la reconstitución industrial y financiera del periodo de posdepresión en Estados Unidos y Europa, basado en el “pacto social” y en las políticas de concertación entre empleadores y trabajadores. Una característica importante del Estado de bienestar es el nuevo rol de los sectores productivos y no productivos de la economía. Cf. Theda Skocpol. “Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal”, en *Politics and Society*, 10 (2), 1980, pp. 155-201.

³⁴ El historiador norteamericano Sol Cohen sostiene que un modelo asume que “los desajustes de la personalidad son la causa de problemas mentales individuales y de problemas sociales de todo tipo [y]... la escuela es la agencia estratégica para prevenir, o detectar, y ‘ajustar’ problemas en el desarrollo de la personalidad de los niños y, finalmente, el desarrollo de la personalidad de los niños debe tener prioridad sobre cualquier otro objetivo educativo”; y “The Mental Hygiene Movement, The Development of Personality and the School: The Medicalization of American Education”, en *History of Education Quarterly*, verano de 1983, p. 124.

rosos (variables) para interpretar los problemas sociales.³⁵ El impulso de “culpar a la víctima” de los modelos deficitarios que parece subyacer a los modelos terapéuticos de diseño de política, ignora los fundamentos materiales de cualquier teoría de privación cultural, y la mayoría de las recomendaciones se basan en un individualismo metodológico —por ejemplo, el individuo es la unidad de análisis, siguiendo la teoría de la elección racional, y el análisis se centra en los agentes racionales intencionales que actúan con un conjunto de preferencias en el contexto de constricciones institucionales y ambientales.

En el modelo terapéutico que prevalece en Alberta, los tomadores de decisiones y los instructores entrevistados no están preocupados por la organización y la movilización de las minorías, el fortalecimiento político de los grupos desfavorecidos, las políticas de acción afirmativa o la política progresista. Uno puede preguntarse si este resultado se debe a la muestra —instituciones públicas que operan bajo limitaciones de un partido político populista conservador— o si bien esto es indicativo de una tendencia general del sector público canadiense. Los tomadores de decisiones albertanos (y quizás la mayoría de los canadienses) comparten una racionalidad instrumental básica fundamentada en una percepción tecnocrática del mundo social, que puede ser manipulado a voluntad.

El pensamiento tecnocrático construye un modelo del mundo con un sistema de categorías donde se espera que se den ciertas relaciones y comportamientos de acuerdo con determinadas leyes. El pensamiento tecnocrático también supone que los problemas sociales pueden solucionarse a través de medidas técnicas, que implican planeación adecuada y recursos disponibles.³⁶ Así, la educación de adultos es vista como un apoyo a la solución de problemas de desempleo, eficiencia laboral y marginalidad de los adultos. Los instructores y los alumnos son elementos constitutivos del modelo diseñado por los tomadores de decisiones, sin mucha autonomía propia.

³⁵ Una buena discusión sobre economía política de la educación puede encontrarse en Martin Carnoy. “Education, Economy, and the State”, en Michael Apple (Ed.). *Cultural and Economic Reproduction in Education*, London y Boston, Routledge and Kegan Paul, 1982, pp. 79-126.

³⁶ Cf. Henry Levin. “The Limits of Educational Planning”, en H.N. Weiler (Ed.). *Educational Planning and Social Change*, Paris, UNESCO-IIEP, 1980, pp. 15-47.

En la terminología de Habermas, el modelo terapéutico se acerca más a un interés técnico de orientación del conocimiento que a uno emancipatorio.³⁷

En resumen, el modelo terapéutico se basa en una relación doctor-paciente, en la que el papel del experto consiste en encontrar la naturaleza precisa de la capacitación que ha de ofrecerse a los individuos, y cuenta con un sistema muy complejo de agencias de referencia institucional que son utilizadas para tratar al paciente.

B. El modelo de reclutamiento mexicano

El modelo de reclutamiento mexicano opera en el marco de un Estado corporativista y de una ideología nacionalista que surge del poderoso simbolismo de la Revolución Mexicana (1910-1921). El corporativismo se refiere a un proceso de estructuración de la representación de intereses a través de un conjunto particular de políticas y de organización institucional que: a) enfatizan la cooperación sobre la competencia a nivel de liderazgo y b) utilizan el control social a través de una movilización cuidadosamente articulada de las masas. El modelo de reclutamiento de la educación de adultos opera en el contexto de una forma de Estado “corporativista inclusionista”³⁸ en México. El corporativismo inclusionista se refiere a un Estado que busca incorporar grupos importantes de la clase obrera y formas de trabajo marginal al modelo económico y político. La capacidad del Estado para reclutar a la población marginal se convierte en una pieza central de la estrategia de control político. De manera diversa que en Tanzania, en México este reclutamiento no es ejercido en forma exclusiva por el partido, sino por un conjunto de instituciones gubernamentales y de organizaciones de masa.

En este modelo, la educación se entiende como un servicio que ofrece el Estado, con la función principal de garantizar a la

³⁷ Una de las explicaciones y aplicaciones más consistentes de los intereses de orientación del conocimiento de Habermas a la educación de adultos puede encontrarse en Jack Mezirow. “A Critical Theory of Adult Education”, en M. Tight (Ed.). *Education for Adults*, dos volúmenes, Londres, Croom Helm, 1983.

³⁸ Cf. Alfred Stephan, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1978.

población acceso a la cultura básica de la nación, como respuesta a un mandato constitucional. Una característica clave es que el patrón de incorporación de los adultos depende de instituciones gubernamentales más que de la iniciativa libre de los individuos. Aquí, la clientela es considerada como el segmento de la población que se ha mantenido a la zaga como resultado de desigualdades socioeconómicas originadas en las disfuncionalidades del modelo socioeconómico. Puesto que el énfasis del discurso está en la promoción de la igualdad social, la noción de educación de adultos (entendida como una educación de segunda oportunidad) y la construcción de un sistema masivo, son fundamentales. En efecto, el *rationale* central consiste en ofrecer una segunda oportunidad a aquellos que no pudieron asistir a la escuela o que desertaron. Con el fin de involucrar a la gran cantidad de educadores de adultos que México necesita —a principios de los ochenta se estimaban alrededor de 7 millones de analfabetas y de 15 millones de adultos sin educación primaria o secundaria terminadas— el sistema recurre a voluntarios, y las estrategias de reclutamiento se basan en personas que cumplen un servicio cívico obligatorio (como el servicio militar, servicio social universitario) prestando apoyo en educación de adultos. De hecho, sólo 7% de los instructores ingresaron al programa porque se interesaron en las características intrínsecas del trabajo. La operación de un sistema masivo de educación de adultos con su *rationale* de legitimación política del Estado enfatiza más el logro de resultados cuantitativos que el desarrollo de procesos de aprendizaje innovadores, capaces de mejorar la calidad de la educación.³⁹

Como resultado del corporativismo, el sistema de educación de adultos en México se encuentra fuertemente centralizado y se asemeja a una estructura piramidal. Los contenidos son establecidos por el Estado y tienen carácter obligatorio para todo el país. La retórica de solidaridad social y la ideología de la revolución permean la mayor parte de los documentos oficiales y se encuentran presentes en muchas de las argumentaciones de los instructores mexicanos. Por ejemplo, la mitad de los instructores afirmaron que optaron por trabajar en el pro-

³⁹ C. A. Torres, *The Politics...*, *op. cit.*, pp. 107-138.

grama para tratar “de ayudar” a los pobres. Además, se mencionó también con frecuencia la noción del logro del desarrollo comunitario. Uno de los propósitos del sistema parece ser la integración de la población marginal a las normas políticas aceptadas. Los instructores tienen una escolaridad limitada, y se les ofrecen pocas oportunidades de capacitación en servicio. Puesto que los contenidos se definen centralmente para todo el país, el currículo no responde a las necesidades e intereses de grupos específicos, incluyendo las peculiaridades estatales o regionales, las demandas étnicas, de género o de clase, o las necesidades de la actividad económica. El sistema confía más en la motivación de los instructores que en su calificación, lo que a la larga puede dar como resultado una educación de baja calidad. Más aún, incluso el entusiasmo de los instructores parece no durar demasiado, debido a los bajos salarios que reciben. Esta situación se refleja en un alto ausentismo y en una deficiente puntualidad de los instructores, así como en una alta rotación.

C. El modelo de modernización forzada de Tanzania

En Tanzania, algunas de las características del modelo mexicano se desarrollan en una dimensión mucho más amplia, en el contexto de un Estado sutilmente coercitivo que no tolera el disentimiento abierto. Además, debido a la economía política del país, los recursos disponibles para las innovaciones educativas son escasos. La meta principal de la educación de adultos es la de estimular una mayor producción de cultivos de exportación tales como café y algodón, lo que constituye una fuente fundamental de divisas para el país. De hecho, el *rationale* de los tomadores de decisiones es que la educación de adultos debe contribuir a limitar la producción de los campesinos para el autoconsumo y promover en cambio la producción comercial. Desde su perspectiva, los programas para adultos incorporarán a los grupos marginales a la economía del mercado y al mismo tiempo aumentarán los ingresos gubernamentales. Finalmente, los tomadores de decisiones sostienen que un campesinado productivo será menos proclive a emigrar a las ciudades.

El *rationale* de los alumnos, sin embargo, es exactamente el opuesto de la retórica oficial: ellos consideran que un trabajo en

zona urbana es la única forma de escapar a la pobreza rural, y tratan de utilizar la educación de adultos (especialmente la que ofrecen los *Folk Development Colleges*) como una vía de salida de la vida rural. Estas diferencias en los intereses de los tomadores de decisiones y de los alumnos resultan en un modelo vertical descendente de política. La participación de los alumnos en los programas no es voluntaria o espontánea; por el contrario, el Estado y el partido hacen grandes esfuerzos para inscribirlos en los programas. Consecuentemente, la presión para el establecimiento de programas de educación de adultos no provino de la demanda de la gente, sino del *rationale* político-económico del Estado sobre el desarrollo; de ahí el carácter de “modernización forzada” del modelo.

Los tomadores de decisiones en Tanzania constituyen una élite. Están fuertemente comprometidos con el partido, poseen un fuerte nacionalismo y creen sinceramente que los programas están beneficiando a las masas. Perciben a los alumnos, igual que en Canadá y en México, como personas que carecen de información básica y de habilidades cognitivas, lo que da lugar a actitudes paternalistas. Los tomadores de decisiones no son autocríticos; no consideran que los programas pudieran ofrecer pocos beneficios a la gente. Sin embargo, una afirmación hecha por un educando adulto en Tanzania contrasta fuertemente con lo anterior:

“Yo me inscribí en clases de alfabetización porque quería conseguir un trabajo, quería educarme y quería luchar contra la ignorancia [...] Hemos estado leyendo en las clases de alfabetización y ahora ya no vemos la alfabetización como un beneficio. Hemos estado tratando los mismos asuntos todo el tiempo —libros, cuadernos de ejercicios, papel, lápiz y esas llamadas pruebas que solamente hacen que la gente se avergüence. Puede verse a alguien sosteniendo un lápiz sin saber dónde comenzar. Gracias a Dios, la alfabetización ya se acabó” (Un alumno en el distrito de Mlali).⁴⁰

De forma similar a lo que ocurre en México en el caso de los programas de alfabetización y la educación básica, los instruc-

⁴⁰ Cf. Víctor Mlekwa, “Literacy Training, the State and Development in Tanzania: A Study of Policy and Performance, 1967-1989”, Tesis doctoral, Department of Educational Foundations, University of Alberta, Edmonton, Alberta, Canada, 1990.

tores en Tanzania tienen baja escolaridad y están mal remunerados. Por el contrario, los instructores de capacitación para el trabajo, tienen un estatus mucho más alto y se encuentran mejor pagados. Es interesante notar que la brecha de ingresos entre los tomadores de decisiones y los otros dos grupos en una sociedad que se autodenomina socialista es mucho más alta que la de Canadá y de México, que son sociedades capitalistas. Aunque los tomadores de decisiones y los instructores enfatizan que el programa aumenta la práctica de mejores técnicas de cultivo en la agricultura moderna y conduce a una toma de conciencia política, muy pocos alumnos están de acuerdo.⁴¹

Para los alumnos de educación básica y alfabetización, el beneficio principal del programa consiste en la adquisición de prestigio social y en el logro de desarrollo cultural, mientras que para los alumnos de programas de capacitación para el trabajo el beneficio principal consiste en mejorar las oportunidades de obtener empleo. En los programas de alfabetización y educación básica, puede observarse una brecha entre el discurso gubernamental y la asignación de recursos. Si bien el gobierno teóricamente le concede una gran importancia a la alfabetización, se le otorgan muy pocos recursos. Las clases se llevan a cabo en las escuelas primarias, las oficinas del partido y otros edificios públicos. No hay capacitación para la alfabetización. Las clases son impartidas por maestros de primaria, a quienes se les obliga a alfabetizar como parte de su carga de trabajo, o bien por voluntarios que tratan infructuosamente de utilizar esta oportunidad para ser admitidos en las escuelas formadoras de maestros. Puesto que los recursos escasos no son utilizados en forma eficiente y a menudo se desperdician, el resultado es que tanto los instructores como los alumnos parecen estar crecientemente reticentes a ingresar a programas de alfabetización y de educación básica. Los instructores no son seleccionados tomando en cuenta sus intereses, su experiencia y sus cualificaciones.

En Tanzania, quizás más evidentemente que en los otros dos casos —pero no necesariamente en forma más pronunciada—, se percibe el peligro de que los programas diseñados desde la

⁴¹ *Ibid.*

cúpula no satisfacen las necesidades de los adultos. También resulta irónico que esto ocurra en un sistema en el que el partido dice encontrarse cercano al pueblo y actuar en su favor. Quizás tenga que ver con el hecho de que, para muchos, el gobierno de Tanzania ha construido una fachada de programas de educación de adultos que funcionan bien con el fin de continuar recibiendo recursos de países donantes, sobre todo de los escandinavos.⁴²

V. MODELOS NO PARTICIPATIVOS Y RACIONALIDADES EN EDUCACIÓN DE ADULTOS

Hemos identificado tres modelos que comparten un *rationale* no participativo comparando la implantación de políticas de educación de adultos en Canadá, México y Tanzania. En el modelo terapéutico canadiense, el Estado es un benefactor, y los problemas de pobreza y analfabetismo son resultado, bien de disfuncionalidades económicas temporales que pueden ser ajustadas a través de mecanismos de mercado, o bien de déficits individuales en habilidades o actitudes que pueden ser atendidos con procedimientos instruccionales. El rol de los expertos consiste en determinar la naturaleza de la capacitación que debe darse a los individuos, quienes deben integrarse al mercado de trabajo lo antes posible. Los instructores son profesionales y gozan de gran autonomía.

En el modelo de reclutamiento mexicano, el énfasis se encuentra en la capacidad de ejercer una atracción activa y constante de grandes números de alumnos a los programas de educación de adultos. El *rationale* parece consistir en la incorporación de la clientela marginada al modelo político dominante. Los instructores son, en su mayoría, voluntarios y siguen los textos diseñados por las agencias centrales. En este modelo, la principal preocupación no es la calidad del aprendizaje, sino el reclutamiento y el control de grandes cantidades de personas que, de otra forma, permanecerían fuera de los canales corporativistas de participación política.

⁴² Cf. Suleman Sumra. "Country Report: Tanzania", en Torres *et al.*, *op. cit.*, 1991, pp. 708-718.

Finalmente, en el modelo de modernización forzada de Tanzania, el énfasis se encuentra en la acumulación de capital mediante la implantación de técnicas modernas de trabajo agrícola, que permitan aumentar la integración de este país a la economía mundial de mercado. Dicho modelo encuentra resistencia tanto de las mujeres que producen para el autoconsumo, como de los hombres jóvenes cuyo interés central es obtener un empleo en zonas urbanas y abandonar los enclaves rurales.

Los tres modelos muestran rasgos comunes que resultan sorprendentes si se considera la enorme diversidad en condiciones de vida, estructuras de Estado y filosofías políticas que prevalecen en cada sociedad. En primer lugar está la importancia que adquiere el *rationale* tecnocrático, y la visión apolítica y acrítica de los programas de educación de adultos que prevalece entre instructores y tomadores de decisiones. Se utiliza un lenguaje aséptico, no controversial, y se piden prestados conceptos de la teoría organizacional y de la administración educativa. Dimensiones centrales de la formación de políticas, tales como diferencias entre las clases sociales, discriminación por sexo, etnia o raza, se encuentran fuera de los discursos de los tomadores de decisiones.

Además, se trata de un modelo desclasado. Esto es, el carácter de clase de los programas, las características de clase de los alumnos, y la orientación de clase de la capacitación para el trabajo nunca emergen en las argumentaciones presentadas por los tomadores de decisiones y por los instructores. Tampoco forma parte del entendimiento intelectual de la práctica de los propios alumnos adultos.

Prevalece un enfoque asexuado en los tres modelos. Si bien en algunas sociedades (México y Tanzania) las mujeres constituyen la mayoría de los alumnos, nunca se toman en cuenta las necesidades específicas de ellas, y la ausencia de un enfoque feminista en la toma de decisiones y en la enseñanza de adultos —o la ausencia de mujeres en los altos niveles de toma de decisiones— nunca se hace explícita.

Podría argumentarse que en los modelos no participativos, los asuntos sociales y políticos, así como aquellos que pueden resultar conflictivos en la operación de los servicios de educa-

ción de adultos, se ignoran o se perciben exclusivamente como problemas que pueden ser resueltos con medidas técnicas.

En segundo lugar, en las tres sociedades la educación de adultos, como modelo no participativo, es un claro instrumento del Estado que contribuye a prácticas de legitimación y que descuida prácticas emancipatorias conducentes al fortalecimiento político de grupos socialmente subordinados.

En tercer lugar, en todos los modelos la alfabetización es marginal e irrelevante, aislada del trabajo productivo y de los programas de capacitación para el trabajo, y considerada educación de segunda, con un muy bajo impacto en las condiciones de vida de los pobres.

En cuarto lugar, ante la ausencia de estructuras organizativas y prácticas participativas, prevalece un sistema de toma de decisiones de arriba hacia abajo. A pesar de la operación de tres modelos distintos orientados por valores políticos y filosóficos bastante diferentes entre sí, en los tres hay pocas oportunidades para que los alumnos (o la comunidad) participen en la toma de decisiones. Por otra parte, particularmente en México y en Tanzania (y aunque en menor grado también en Alberta) debido a las características sociales, políticas y organizativas de los adultos, éstos carecen de poder de presión para expresar sus demandas y no existen estrategias que los apoyen en este proceso.

En quinto lugar, en términos generales, los instructores no están capacitados en educación de adultos. En Canadá los instructores profesionales tienen una actitud paternalista, mientras que en México y en Tanzania los instructores paraprofesionales, poco escolarizados, presentan altos índices de rotación y ausentismo, lo que a su vez conduce a la deserción de los alumnos.

Por último, hay evidencias de que en Canadá, México y Tanzania los programas de educación de adultos se organizan en un sistema de dos carriles: uno de mayor prestigio, el de los programas de capacitación para el trabajo, y otro residual y marginal, compuesto por programas de educación básica y de alfabetización. La presencia de este sistema, aunado a estructuras organizacionales y políticas no participativas y verticales basadas en un *rational*e tecnocrático, a una visión apolítica y

acrítica de los programas de educación de adultos prevaleciente entre instructores y tomadores de decisiones, y a la falta de preocupación por formas de discriminación de clase, género y raza en los programas y las prácticas de educación de adultos, en lugar de reducir desigualdades existentes, pueden contribuir a reproducirlas y a reforzarlas.