

Presentación

El trabajo que recuperamos para este ejemplar es resultado de un estudio mucho más grande, de corte internacional, acerca de las políticas públicas para la educación de adultos en Canadá, México y Tanzania, cuya parte nacional llevó a cabo el Centro editor de esta revista. Ofrece, con un enfoque desde el sujeto y como base empírica, un panorama de las percepciones, expectativas y valores acerca de la educación de adultos en los tres países, con el fin de establecer un diagnóstico de esta hacia la fecha de la publicación.

El propósito de esa investigación comparada era identificar los acuerdos básicos entre los principales actores de la misma: tomadores de decisiones y funcionarios encargados, instructores y usuarios de la educación de adultos, así como los eventuales conflictos y contradicciones entre ellos en el curso de su interacción en el mismo conjunto de instituciones y programas; a partir de esta confluencia, las autoras analizan su visión del mundo, su ética de comportamiento, sus patrones de lenguaje y sus narraciones como parte del capital cultural en el que se materializa este subsistema educativo, en dos tipos de programas destinados a adultos, el académico –alfabetización y educación básica– y capacitación para el trabajo –aprendizaje de un oficio o desarrollo de habilidades prácticas.

Con ello abordarían una serie de estudios posteriores orientados a esclarecer las complejidades del tema, siempre radicadas en la dificultad de establecer cómo contribuyen las políticas públicas de las que surgen estos programas al aumento del empleo y de la empleabilidad de los educandos, al de la productividad, a las modificaciones en el ingreso y, en fin, al bienestar de los usuarios, como activos sociales que, tras cumplir con los programas educativos, tendrían que contribuir al desarrollo económico y social del país por medio de una creciente participación social.

El resultado del estudio, sin embargo, revela metas y orientaciones valorales muy contrastantes entre los actores del sistema, y pone de manifiesto la contradicción fundamental entre la forma en que este se planea y organiza, y aquella en la que realmente opera.

En el caso mexicano, con derivaciones muy pobres en materia de eficiencia, altos índices de deserción y bajo logro de objetivos, sobre todo en su impacto real en el empleo y el ingreso, las autoras muestran un alto grado de simulación del conjunto, que nunca patentiza los resultados planeados, entre otras causas, por esquivar las insuficiencias de significación de la oferta educativa para los destinatarios y las de formación pedagógica de los agentes encargados de impartir los programas, mientras que también señalan el sesgo de una evaluación encaminada a estimar mejor las metas cuantitativas de “reclutamiento” de operadores y beneficiarios para orientar la planeación, pero no la eficiencia y la eficacia del sistema.

Con este enfoque, de más rendimiento político que social, todo pareciera orientarse a lo que el coordinador del estudio internacional identificara como un “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.”

A las recomendaciones para el diseño de política pública en la materia aquí consignadas se sumarían, más tarde, las derivadas de otro estudio, en 1996, con un estado del arte¹ que reforzara el conjunto de aquellas encaminadas a atender no solo el incremento de las cifras de usuarios de los servicios educativos, sino el vínculo de los programas con una mejora real de la calidad de vida de la población, lo que de alguna forma percibían ya en el plan de Desarrollo educativo 1995-2000 y más tarde, en 2005, con el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo, donde se haría patente un mayor acogimiento de las recomendaciones derivadas de la experiencia y las investigaciones señaladas con un planteamiento educativo más flexible, modular y diversificado, inscrito en las estrategias de sobrevivencia de los destinatarios, en sus intereses y necesidades básicas.

Pese a todo, la persistencia de 32 millones de personas en condición de atraso educativo, 5.4 millones de ellas analfabetas y el abandono escolar que cada año emprenden 800 mil educandos de básica impiden hablar de mejora alguna en este subsistema.

¹ Schmelkes, Sylvia y Judith Kalman. *Educación de Adultos. Estado de arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México*, México, INEA/CEE, 1996.

Tres visiones de la educación de adultos en México: los funcionarios, los instructores y los adultos

Three visions of adult education in Mexico: officials, instructors and adults

*Sylvia Schmelkes**
*Susan Street***

RESUMEN

Este artículo resume los resultados de un estudio sobre dos tipos de programas de educación de adultos desarrollados en México. Al comparar las características socioeconómicas, aspiraciones y expectativas de los tres principales actores de los procesos de educación de adultos, los alumnos, los maestros o instructores y los tomadores de decisiones, descubre grandes diferencias entre los escasos logros reales y las percepciones de maestros y tomadores de decisiones sobre la eficiencia de los programas. Termina con una reflexión acerca de la preeminencia de la función política sobre la educativa, que parece estar cumpliendo el subsistema de educación de adultos.

Palabras clave: educación de adultos, política pública, percepciones y valores de los actores, resultados educativos

ABSTRACT

This article summarizes the results of a study on two types of adult education programs in Mexico. It compares the socioeconomic characteristics, perceptions and expectations of the three main actors in adult education: students, teachers and policy makers. It discovers important differences between effective goal attainment—which is very low—and the views of teachers and policy makers regarding the efficiency of the programs. Finally, it reflects on how the political function of the adult education subsystem seems to be greater than its actual educational function.

Key words: adult education, public policy, perceptions and values of stakeholders, educational outcomes

INTRODUCCIÓN

En este artículo resumimos los resultados finales de una investigación realizada por el Centro de Estudios Educativos (CEE) en

* Trabajo aparecido originalmente en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXI, núm. 1, pp. 37-73.

** Las autoras agradecen las importantes contribuciones de Sonia Lavín y Pilar Farrés en la construcción del marco conceptual del estudio, así como a Carmen Noriega, Anastacio García, Edna Hernández y Araceli Reyes por su excelente conducción del trabajo de campo.

coordinación con un proyecto internacional conducido por la Universidad de Alberta, Canadá, con patrocinio del International Development Research Center (IDRC).¹ La investigación utilizó una estrategia metodológica que produjo una rica información empírica sobre el estado de la educación de adultos (EA) en México. La particularidad del estudio se encuentra en la recopilación de las opiniones de los principales actores de la EA: adultos, instructores y funcionarios o tomadores de decisiones. Como cada uno de ellos tiene una ubicación estructural precisa en el sistema de educación de adultos fue necesario diseñar instrumentos especiales para cada actor, con el fin de que las respuestas de las personas involucradas en el estudio fueran comparables.² A su vez, la comparabilidad de los puntos de vista fue importante dado el interés global del proyecto internacional en abordar el problema de la EA a partir de las cosmovisiones contrastantes de sus participantes.³

Con este enfoque, que *parte de los sujetos* de la EA en una diversidad de tipos de instituciones oficiales que la atienden, estamos ofreciendo un panorama de expectativas y valores pocas veces captados y analizados (como un elemento entre otros) para fines de diagnóstico del sistema de educación de adultos en México. Nuestra intención es rescatar algunas conclusiones de la investigación para proponer una interpretación de la EA en México que dé cuenta de algunas de las lagunas o fallas más importantes.

¹ El estudio comparativo a nivel internacional, denominado "Policy Implementation in Adult Education" fue coordinado por Carlos Torres, en ese entonces profesor del Departamento de Educación de la Universidad de Alberta, y se realizó en la provincia de Alberta, Canadá, en Tanzania y en México; el CEE fue responsable del estudio nacional. La investigación se diseñó a partir de un marco conceptual común, en cuya elaboración participaron los equipos nacionales, con una misma concepción general del universo a estudiar, la muestra a obtener, y con un mismo cuerpo básico de hipótesis y variables. Cada país, sin embargo, si bien mantuvo los elementos necesarios para el estudio comparativo, elaboró su propio diseño específico. Las variables comunes, y otras incorporadas por cada uno de los países, fueron operacionalizadas de conformidad con las características específicas del objeto de estudio en cada uno. El estudio comparativo se reporta en Torres *et al.*, 1990.

² En el núm. 3 de 1990 de esta revista Susan Street ofrece un análisis sobre los tomadores de decisiones en educación de adultos, fruto de este mismo estudio. Alguna información presentada allí se repite en este artículo, pero ahora con fines de comparación entre actores.

³ Véase Torres, 1985, para los elementos teóricos desarrollados en el marco general del estudio internacional.

En este sentido, llamamos la atención a la gran discrepancia que existe en las evaluaciones sobre los resultados o beneficios de los programas de educación de adultos. Mientras los datos que obtuvimos sobre la eficiencia de los programas revelan índices bajísimos de retención, así como niveles pobres de cumplimiento de los objetivos pedagógicos, en el caso del programa de alfabetización los funcionarios parecen creer ciegamente en la bondad de un sistema que dicen es eficiente en un 80 a 100%. Al reportar las perspectivas de cada actor respecto a varios aspectos de la EA y al contrastarlas entre sí, construimos una visión globalizadora de los cuellos de botella y contradicciones mayores en el funcionamiento institucional. Esto nos hace reflexionar sobre la racionalidad del “modelo sistémico” bajo el cual se organiza la EA en México. Justamente la lógica de un Estado autoritario “inclusionista” de sectores excluidos (los adultos) por el modelo de desarrollo socioeconómico nos ayuda a situar el aparente éxito político del régimen mexicano que ha aprendido a ofrecer un servicio educativo como bien cultural bueno para todos.

Arribar a este nivel de abstracción permite ubicar varias de las recomendaciones que típicamente se han hecho para la EA en México, pero tal vez lo más importante es que la información presentada pretende sugerir algunas pistas nuevas de investigación. Para que el lector las identifique con facilidad, hemos organizado el artículo en cuatro apartados: I. Descripción de las muestras de cada actor, según variables “objetivas” (socioeconómicas y políticas); II. Presentación de los puntos de vista de los tres actores respecto a los objetivos, necesidades y expectativas ante los programas de educación de adultos; III. Opiniones de cada actor sobre los resultados de los programas, y IV. Discusión de los resultados.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

A continuación resumimos la estrategia metodológica de la investigación, así como algunos datos que dan cuenta del alcance de la indagación empírica.

En los tres países, el estudio se propuso captar los dos tipos de programas educativos, destinados a los adultos, más característicos: los académicos y los de capacitación para el trabajo. En el

caso de México, así como en Tanzania, el programa “académico” seleccionado fue el de alfabetización. Para los programas de capacitación para el trabajo se seleccionaron dos instituciones que realizan actividades de capacitación en zona urbana (una industrial y una de servicios), y dos en zona rural (una en el terreno productivo y otra en el terreno organizativo). Con ello no se pretendía tener una muestra representativa del espectro de la EA oficial en el país, pero sí la diversidad suficiente como para dar cuenta de diversos tipos de situaciones.

De esta manera, el estudio para México se basó en la selección de cinco instituciones oficiales de EA:

1. El Programa Nacional de Alfabetización, del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA). La muestra de educandos adultos consistió en 138 estudiantes (el 69% de la muestra total); 39 instructores o alfabetizadores (70%) y 12 tomadores de decisiones o funcionarios (52%).
2. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esta institución ofrece cursos cortos de capacitación en costura, electricidad, carpintería, etc., y un programa más largo de capacitación en turismo; en estos cursos se encuentran matriculados 18 de los adultos entrevistados (9%); ahí pertenecen cinco de los maestros incluidos en la muestra (9%) y cuatro tomadores de decisiones (17%).
3. El Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI). Es una institución estatal (en el Estado de México) que ofrece cursos de tres meses en construcción de herramientas, diseño gráfico, impresión y fundición; a esta institución pertenecen 15 de los estudiantes de la muestra, cuatro de los maestros y un tomador de decisiones (el director del Instituto).
4. Brigadas de Educación Técnica Agrícola (BETA). Se trata de un programa de educación no formal rural, dependiente de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria de la Secretaría de Educación Pública (DGETA-SEP). Está destinado a campesinos y capacita en cría de animales, conservación de alimentos y técnicas productivas. Nuestra muestra incluye 15 alumnos, cinco instructores y tres funcionarios.

5. El Instituto de Capacitación Agraria (ICA), dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Se trata de un programa federal destinado a ejidatarios que ofrece cursos muy breves (una semana o dos) en organización y administración ejidal. La muestra incluye 15 alumnos, tres instructores y tres tomadores de decisiones de este Instituto.

La muestra seleccionada de las instituciones y de los actores no tiene pretensiones de representatividad. Se buscaba captar fundamentalmente una cierta representación de la diversidad de actividades y de tipos de población involucrada en programas de educación de adultos. La información recogida, por tanto, tiene carácter indicativo y ejemplificativo de esta diversidad, de ninguna manera generalizable.

Tanto para el caso del programa de alfabetización como de los de capacitación para el trabajo, se tuvo cuidado de seleccionar poblaciones tanto urbanas como rurales. De acuerdo con estas categorías, la muestra se distribuye como sigue:

	<i>Capacitación</i>		<i>Alfabetización</i>		<i>Total</i>
	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	
Estudiantes	33	30	56	82	201
Maestros	9	8	15	24	56

Se llevó a cabo una segunda entrevista a 141 estudiantes (70% de la muestra inicial) un año después de la primera aplicación.

El análisis de la información combina datos cuantitativos (frecuencias, pruebas X^2 para asociación entre variables y r de Pearson para correlación) e información cualitativa derivada de las respuestas a un conjunto de preguntas abiertas, contenidas en las entrevistas a los adultos y a los instructores. Las entrevistas semiestructuradas realizadas a los funcionarios de los programas fueron objeto de análisis cualitativo. Para el caso de los adultos, separamos el análisis de los estudiantes de alfabetización del de los estudiantes de capacitación, debido a la diferencia tan notable en las características básicas de ambas poblaciones.

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y PUNTOS DE VISTA POLÍTICOS DE LOS ACTORES

Los estudiantes

La muestra total de estudiantes consiste en 201 adultos, 138 de los cuales son estudiantes de alfabetización y 63 de capacitación para el trabajo.

Los estudiantes de alfabetización son en su mayoría mujeres, casadas y de edad madura (30-45 años); dos tercios son madres de familia, y la mitad tiene a su cuidado niños pequeños. Los estudiantes de programas de capacitación para el trabajo son fundamentalmente adultos jóvenes: la mitad son hombres y la mitad solteros; dos quintos son madres, y una tercera parte tiene a su cuidado niños pequeños. Solo 15% representa el principal sustento de la familia.

Los alfabetizandos son en su mayoría de origen rural, y la mitad de ellos ha experimentado migración. Entre los estudiantes de capacitación encontramos que la mayoría es de origen urbano, y que únicamente una tercera parte de ellos ha experimentado algún tipo de migración.

Antes de incorporarse al programa, la mitad de los alfabetizandos era lo que puede considerarse como analfabeta absoluto. La mitad sabía leer “un poco”, una tercera parte sabía algo de aritmética. Una tercera parte de los alfabetizandos había cursado algún grado o grados (de uno a cinco) de escolaridad formal, pero se consideraban a sí mismos analfabetas “funcionales”. Por el contrario, los estudiantes de capacitación son en su mayoría alfabetas. Una tercera parte ha completado la secundaria (nueve años de escolaridad). Entre ellos, los hombres urbanos jóvenes son los más escolarizados.

Solo 20% de los alfabetizandos proceden de familias en las que ambos padres eran alfabetas. Esto es cierto para más de la mitad de los alumnos de capacitación. Los padres de los alfabetizandos en su mayoría no asistieron a la escuela, mientras que la moda de escolaridad de los padres de los estudiantes de capacitación es de primaria terminada. Los estudiantes de alfabetización se casaron con personas con tres años de escolaridad (moda),

mientras que los cónyuges de los alumnos en capacitación terminaron cinco años de escuela formal (moda).

Las ocupaciones de los padres de los alfabetizandos se concentran en torno a la categoría de “jornaleros” o trabajadores agrícolas sin tierra. Los padres de los estudiantes en capacitación son campesinos propietarios de tierra y obreros en su mayoría.

La mayoría de los estudiantes forma parte de la población económicamente inactiva, pero por razones distintas. Los alfabetizandos porque en su mayoría son mujeres; los alumnos de capacitación porque son jóvenes que no tienen obligaciones económicas. Los alfabetizandos que sí trabajan son en su mayoría jornaleros agrícolas o miembros del sector informal urbano. Los estudiantes en capacitación, en cambio, son propietarios de sus tierras o empleados del sector formal de la economía. Los que trabajan lo hacen de tiempo completo.

Los alfabetizandos que han trabajado lo empezaron a hacer en la infancia. Los alumnos en capacitación, en cambio, comenzaron a trabajar en la edad adulta. Este indicador sintetiza en forma elocuente las diferencias de origen socioeconómico entre ambas submuestras.

Los que trabajan ganan muy poco, en ambos casos; prácticamente todos ellos ganan un salario mínimo o menos.

Por tanto, puede decirse que los alfabetizandos forman parte del sector inactivo del proletariado rural y del sector informal de la economía: fundamentalmente mujeres con hijos, son de origen rural, pocos tuvieron acceso a la escuela, y la mayoría proceden de familias analfabetas sin escolaridad. Los estudiantes en capacitación proceden del estrato más alto de la clase baja o del más bajo de la clase media. Sus padres eran pequeños propietarios, obreros o empleados que tuvieron acceso a la escolaridad básica. Estos estudiantes son alfabetas y la mayoría cuenta con tres años de escolaridad más que los considerados básicos. No tuvieron necesidad de trabajar sino hasta que llegaron a la edad adulta.

Respecto a los indicadores relacionados con la cultura política de los estudiantes, las diferencias entre ambas submuestras no son tan claras como en el caso de los indicadores anteriores, aunque los estudiantes en capacitación siempre obtienen calificaciones más elevadas que los alfabetizandos en los diferentes indicadores

considerados. Una quinta parte de los alfabetizandos y dos quintas partes de los alumnos en capacitación participan en organizaciones, pero en ambos casos estas son en su mayoría de naturaleza religiosa. La participación en organizaciones comunitarias es un poco más frecuente entre los estudiantes de capacitación.

Tres cuartas partes de los alfabetizandos pueden mencionar problemas que afectan al país, mientras que esto es cierto para prácticamente la totalidad de los estudiantes en capacitación. En ambos casos, los problemas mencionados son fundamentalmente económicos: se refieren a la inflación y a la deuda externa. Solo la mitad de los alfabetizandos y tres cuartas partes de los alumnos en capacitación pueden imaginar soluciones a los problemas mencionados. Sin embargo, la naturaleza de esas soluciones es igual en ambos casos: disminuir la inflación, ayudar a los pobres. La escolaridad no explica la capacidad para imaginar soluciones a estos problemas. En ambos casos, estas son mecánicas, personalistas y voluntaristas. Nunca se menciona ni la organización ni la participación de la población como una posible vía de solución. El presidente es considerado como el responsable de solucionar incluso los problemas más locales.

Las preferencias por partidos políticos son prácticamente idénticas entre ambas submuestras. Una parte considerable de la muestra total (dos quintos) no se define por ningún partido, o expresa un desinterés en cuestiones políticas. Entre 20 y 30% prefieren al partido en el poder. La disidencia se expresa solo entre algunos individuos de ambas submuestras, y se distribuye por igual entre la derecha y la izquierda del espectro político.

Los maestros o instructores

La muestra total fue de 56 instructores, de los cuales 39 son alfabetizadores y 17 instructores de programas de capacitación para el trabajo.

Entre los maestros también encontramos diferencias importantes en las características socioeconómicas de ambas submuestras, a juzgar por las pruebas de asociación entre cada característica y el tipo de programa. El 38% de los maestros son hombres, pero estos son más frecuentes en los programas de capacitación

para el trabajo. La mayor parte de los maestros vive en familias grandes (5.8 miembros en promedio), pero las familias de los maestros que trabajan en zonas rurales, y de los alfabetizadores, son más numerosas. Sin embargo, pocos de estos miembros dependen económicamente de los instructores. La media de dependientes económicos es de 1.8, pero la moda es de cero. Los instructores de capacitación, sin embargo, tienen más dependientes que los alfabetizadores. Estos últimos son en su mayoría mujeres jóvenes, solteras y sin dependientes. Los instructores de capacitación son mayores en promedio; una proporción mayor son casados y sostienen a un número más grande de dependientes. La edad promedio para la muestra total de maestros es de 30 años.

Un poco más de la mitad de los maestros son de origen rural. La mayoría de ellos ha migrado desde su lugar de nacimiento y es más frecuente entre los maestros de programas de capacitación que entre los alfabetizadores.

Los instructores de capacitación tienen más experiencia como instructores que los alfabetizadores. La media de experiencia docente para la muestra total es superior a dos años, pero la moda es de un mes (reflejando el peso de los alfabetizadores, que en el momento del estudio acababan de comenzar el curso de alfabetización y, en la mayoría de los casos, lo hacían por primera vez).

La edad, el número de dependientes y la experiencia son mayores entre los maestros de los programas de capacitación que entre los alfabetizadores, lo que nos lleva a calificar a los primeros como más profesionales que los segundos que, de hecho, son voluntarios.

La escolaridad, sin embargo, no difiere estadísticamente entre ambas submuestras. La media de escolaridad es de 10.5 años, la moda es secundaria completa (nueve años). Prácticamente la totalidad de la muestra de maestros cursó sus estudios en escuelas públicas.

Los maestros han experimentado una importante movilidad educativa en relación con sus padres. La brecha en años de escolaridad es de 6.6 respecto a los padres, y de 7.1 respecto a las madres. No obstante, los padres de los maestros tuvieron acceso a la escolaridad básica. La media para ambos padres es de 3.3 años.

La moda, sin embargo, es de seis años para los padres y de cero para las madres.

La ocupación de los padres de los maestros se concentra en torno a campesinos con tierra (50%). Entre las ocupaciones urbanas más frecuentes encontramos la de empleado y la de obrero. La gran mayoría de las madres se dedica al hogar, y lo mismo puede decirse respecto a las esposas (la mayoría de los maestros casados son hombres). De entre los cónyuges que trabajan, la mayoría son empleados.

Para 40% de la muestra de maestros, su actual trabajo es el primero que han tenido. Para 40% de los restantes, el trabajo anterior también era en docencia. Para la gran mayoría (tres cuartas partes de la muestra) este trabajo es el único que tiene. El 84% de los maestros dice que la docencia es su única ocupación. Entre los que tienen un segundo trabajo, ninguno es trabajador rural u obrero.

Solo 20% de los maestros mantiene a su familia. El 43% de los maestros tiene niños pequeños en casa, pero solo 18% es el responsable de su cuidado.

El ingreso de los maestros es bimodal. La moda para los alfabetizadores es menos de medio salario mínimo. La moda para los instructores de programas de capacitación es de más de dos salarios mínimos. Este es posiblemente el indicador sintético de las diferencias entre ambas submuestras. Entre ambos tipos de programas encontramos condiciones de trabajo muy distintas. Respecto al ingreso, los maestros que ganan más son mayores, con más experiencia y casados. La escolaridad, sin embargo, parece no afectar el ingreso. La experiencia como docente es más importante.

Los maestros de programas de capacitación también han experimentado una movilidad ocupacional respecto a la de sus padres, aunque esta no parece ser tan grande como podría esperarse a partir de la movilidad educativa. Los instructores son hijos e hijas de familias de clase media o de los estratos superiores de la baja. Los maestros como tales probablemente podrían ser mejor ubicados como de clase media. Esto parece deberse a la profesión magisterial, siempre y cuando esta se dé en programas de capacitación para el trabajo.

Por extraño que pueda parecer, los maestros no difieren mucho en cultura política de los estudiantes. Solo una tercera parte de los maestros participa en organizaciones, y solo cuatro en organizaciones de carácter político (el resto son religiosas). Su visión de los problemas del país también tiende a concentrarse en torno a lo económico en general, aunque encontramos respuestas más variadas que las de los estudiantes. Las soluciones a los problemas mencionados son nuevamente mecánicas y personalistas; las propuestas de organización y participación están notablemente ausentes. Las preferencias partidistas muestran exactamente la misma distribución que en el caso de los estudiantes: más de dos quintas partes sin definición, 28% por el partido en el poder, y seis disidentes, tres a la izquierda y tres a la derecha.

Los funcionarios

Nuestra muestra de funcionarios puede dividirse en cuatro niveles: el nivel local, el nivel regional, técnicos del nivel central y decisores del nivel central. Las características socioeconómicas básicas difieren entre los cuatro niveles, como resumimos a continuación:

1. *Nivel local.* Este es un puesto definido por región geográfica. Están en contacto directo con los instructores y con los estudiantes adultos y operan los programas. Nuestro estudio captó a diez funcionarios locales.

La característica común más saliente es que la mayoría de estos funcionarios nació, vivió y cursó sus estudios básicos en ciudades pequeñas. Vienen de familias en las que el padre era obrero o empleado. En ningún caso hubo trabajo directo en el campo por parte de los padres. Dos de ellos son normalistas, dos egresados universitarios, dos con preparatoria terminada; uno de ellos es trabajador social, otro más técnico frutícola, y otro cuenta con primaria terminada. No son desertores: todos terminaron el nivel máximo al que llegaron.

Las carreras profesionales consistentes corresponden a los funcionarios mayores y a los que tienen más experiencia, sobre todo en capacitación. Los jóvenes son más inconsistentes en su trayectoria profesional.

La ideología de estos funcionarios no se encuentra muy desarrollada; solo en cuatro casos podemos hablar de un discurso “institucional”.

Respecto al estatus socioeconómico, este nivel de funcionarios gana entre dos y tres salarios mínimos. Tienen dificultades económicas permanentemente, incluso cuando la mujer trabaja y la familia es pequeña. El puesto de funcionario local no representa un ascenso económico. Sus ventajas tienen que ver con el estatus ocupacional, la seguridad en el trabajo, y la satisfacción derivada del trabajo. La mayoría de ellos no tiene aspiraciones de mayor ascenso ocupacional.

2. *El nivel regional.* Puesto en oficinas desconcentradas en los estados o en delegaciones del Distrito Federal; son administradores. Solo el INEA tiene estos puestos. Corresponden a este nivel cuatro de los funcionarios de la muestra.

Los cuatro nacieron en capitales estatales; su origen es urbano. Los padres cuentan con escolaridad básica completa y trabajaban como obreros o comerciantes. La escolaridad mínima de estos funcionarios es la licenciatura con grado; en tres casos, la experiencia profesional es en el campo educativo. Todos muestran una preocupación especial por los problemas rurales y agrarios.

El discurso de tres de ellos es rico y elaborado. Su contenido es una mezcla de discurso desarrollista, tecnocrático y populista. No hay tipos puros. En general, se trata de un discurso acrítico que legitima la EA. Para uno, la EA es función del Estado; para otro, esta contribuye a la calidad de vida de los campesinos; para un tercero, la EA es importante para el desarrollo socioeconómico del país, y el cuarto considera que la EA contribuye a la convivencia, y que ello a su vez es condición de la paz.

Este nivel gana entre dos y medio y seis salarios mínimos —una diferencia importante respecto del nivel anterior—. Este sí es un nivel de ascenso económico y social; estos funcionarios se encuentran en su etapa de crecimiento profesional.

3. *El nivel central técnico.* Puesto en las oficinas centrales de las instituciones; son planificadores y ejecutores. No se encuentran ubicados en la cadena de mando, y no toman decisiones de estrategia institucional. La muestra consiste en cuatro funcionarios.

Los orígenes sociales varían: la escolaridad de los padres fluctúa entre la primaria completa y un doctorado. Todos son egresados de universidades públicas, pero tres de ellos cursaron algún nivel en una institución privada.

La cultura profesional es consistente entre las cuatro instituciones. Su experiencia profesional está basada en el desarrollo de un área temática dentro de una institución; los campos de especialización tienen un fuerte componente institucional. La edad parece no importar. El valor que caracteriza la cultura profesional es la profesión misma desarrollada al interior de una institución.

Nos extrañó la ausencia de discurso tecnocrático entre estos funcionarios técnicos. Cada uno tiene su propio discurso, su propia visión del mundo. Encontramos tres maneras distintas de concebir al Estado y la incorporación o integración de los adultos: la visión política tradicional (pragmática, clientelista), la visión economicista (capacitación para la productividad), y la visión de la educación para el desarrollo comunitario integral.

Todos son propietarios de su casa y poseen automóvil. Ganan seis salarios mínimos. A pesar de las diferencias de origen, el puesto homogeneiza; representa un sitio de movilidad social, ocupacional y, al menos en tres casos, económica. Lo que difiere es la forma como se llega al puesto. En el caso de las dos mujeres, las credenciales educativas fueron importantes; los otros dos casos se explican por la filiación política y la lealtad institucional. En ninguno de ellos fue rápido el ascenso, ni el arribo al puesto sorprendente.

4. *El nivel central decisor.* Puesto en las oficinas centrales o nacionales, con funciones ejecutivas y responsabilidad general del sistema; son pensadores y toman decisiones estratégicas. La muestra de este nivel está compuesta por cinco funcionarios: dos del INEA y uno de cada una de las otras instituciones, con excepción de las BETA.

Nuevamente el origen social es heterogéneo, incluso extremo. Todos cuentan con grado universitario. Tienen un excelente nivel lingüístico: vocabulario rico, variado, claro; discurso organizado e internamente coherente. Muestran gran seguridad. Fundamentan lo que dicen; la diferencia, en este sentido, con los otros niveles de funcionarios es notoria.

La cultura profesional de este nivel es de enorme coherencia interna, con una racionalidad consistente detrás de cada trayectoria. Todos han tenido experiencia en una gran variedad de funciones dentro del sector público: investigación, docencia, planeación, administración. Se encuentran involucrados en el diseño de modelos o sistemas alternativos, y buscan experimentar con nuevas ideas. El valor que los caracteriza es la construcción del saber.

Es el único nivel donde predomina el discurso tecnocrático en un estado complejo, pero puro. No obstante, es importante notar la homogeneidad del discurso a pesar de la diversidad de instituciones.

Los funcionarios de este nivel han experimentado poca movilidad socioeconómica —se encuentran en el mismo nivel de origen—. Ganan entre menos de cuatro y ocho salarios mínimos. No todos son propietarios de sus casas ni poseen automóvil. Han tenido que estudiar más, y aunque sus puestos son más importantes que los que tuvieron sus padres, económicamente no han mejorado. La mejoría, en todo caso, procede del nivel de responsabilidad que implica el puesto, y de la capacidad de toma de decisiones.

Con respecto a las visiones políticas de los tomadores de decisiones en general, se nota la ausencia de preocupación por la participación de los adultos en los programas, en todos los niveles. Con solo dos excepciones, los funcionarios le dan poca importancia a este aspecto; más bien consideran que los problemas de participación se reducen a los de la efectiva incorporación de los beneficiarios al programa. Esto probablemente se explique por la gran aceptación de sus instituciones por su organización burocrática considerada como eficiente. La participación es innecesaria porque los procedimientos burocráticos verticales funcionan bien. Sin embargo, tampoco parecen percibir los problemas de los adultos en términos de organización y acción política; no definen a los adultos como sujetos, sino como objetos de las políticas estatales.

Los funcionarios tienden a depositar su confianza y su lealtad en las grandes figuras políticas de nivel nacional o en el partido dominante. A juzgar por las opiniones con respecto a los progra-

mas, su empleo en una institución estatal parece llevar implícito un acuerdo de no tratar asuntos políticos. Ello limita nuestro análisis sobre este aspecto.

En resumen

Para resumir este apartado descriptivo de nuestra muestra de los tres actores, podemos decir que hay poca duda respecto a las condiciones socioeconómicas de los analfabetos: pertenecen a los sectores marginalizados de la población mexicana, que reproduce la marginación de generación en generación. Sin embargo, hay una enorme diferencia entre los analfabetos y los sujetos de capacitación para el trabajo. Estos últimos se acercan más a los maestros con respecto a su situación socioeconómica, e incluso se encuentran en una mejor situación que la de los alfabetizadores rurales. La diferencia principal entre los maestros de alfabetización y los de capacitación para el trabajo es que los segundos viven de su profesión magisterial, mientras que los primeros definen la docencia como una actividad mientras son solteros. Los instructores de los programas de capacitación para el trabajo se acercan a los funcionarios de nivel local en relación con sus características socioeconómicas y, en algunos casos, su estatus es incluso superior. La movilidad social ascendente es evidente en el caso de los estudiantes de capacitación, de los maestros y de los funcionarios de nivel medio; en cambio, el estancamiento socioeconómico caracteriza los otros niveles de funcionarios. La educación ha sido factor importante para la movilidad social de los niveles que sí la experimentan, pero la movilidad educacional no explica la movilidad ocupacional en forma cabal, ya que todos los niveles, con excepción de los alfabetizandos, han experimentado una movilidad educacional; más aún, esta es quizás causa directa de la movilidad ocupacional solo en el caso de los funcionarios técnicos de nivel central. Para el resto de los actores son otras las causas, tales como la residencia urbana, la lealtad institucional o la filiación política.

En relación con la cultura política, podemos decir que la de los estudiantes adultos es prácticamente inexistente; independientemente de su escolaridad previa y del programa en el que se en-

cuentran inscritos, representan al sector atomizado, manipulable, acrítico y personalista de la población nacional. Respecto a los maestros tendríamos que decir lo mismo; su vida política es inexistente, y la organización no representa ni una práctica usual ni una solución teórica a los problemas del país. La desinformación y la apatía tienden a ser la norma. Las soluciones propuestas son mecánicas y revelan una escasa comprensión de las causas de los problemas de la sociedad nacional. El gobierno todopoderoso tiene la solución de los problemas en sus manos; si no la desarrolla es porque los políticos son corruptos y persiguen sus propios intereses para obtener beneficios personales. Con esta descripción de la cultura política del cuerpo magisterial, no hay base alguna para esperar cambios en la cultura política de los estudiantes adultos como consecuencia de su participación en los programas. Más bien, sería de esperarse un reforzamiento de sus características de manipulabilidad.

Con pocas excepciones, el discurso de los funcionarios también es apolítico. La participación –salvo aquella que pudiera aumentar la eficiencia– no es un asunto que se trata, y la aceptación de las estructuras burocráticas verticales es notable. La EA no se percibe como una actividad de carácter político, y por tanto no debe orientarse hacia la acción política.

OBJETIVOS, NECESIDADES ATENDIDAS Y EXPECTATIVAS RESPECTO A LOS PROGRAMAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

Los estudiantes

Las expectativas de los adultos difieren notablemente entre ambas submuestras. Al menos la mitad de los alfabetizandos no cuenta con una idea clara de lo que espera, sino que tiene un interés general por saber más y por aprender, sin plantearse para qué. Una parte importante de la muestra se interesa en alfabetizarse porque espera aplicar lo que aprenda a necesidades cotidianas muy concretas, entre las que destacan, por su frecuencia, saber escribir su nombre, poder leer los letreros de los autobuses, poder comprar o vender (sin que lo engañen) y poder ayudar a sus hijos en las

tareas escolares. Por el contrario, los estudiantes de los programas de capacitación esperan aprender un oficio o aquello que les ayude a conseguir trabajo (70%).

Estas diferencias, encontradas durante la primera entrevista aplicada a los adultos, se mantienen un año después al entrevistarlos por segunda vez. En ambos casos, esta expectativa general abstracta de saber más y de aprender es incluso mayor. En la primera entrevista, 48% de los alfabetizandos dio esta respuesta; en la segunda, el porcentaje se eleva a 67. En el caso de los alumnos en capacitación para el trabajo, en la segunda entrevista solo 30% menciona que su expectativa había sido la de aprender un oficio (contra 70% en la primera entrevista), y esta categoría abstracta de “aprender”, “saber más”, se vuelve la categoría modal, con 41% de las respuestas.

Parecería entonces que la mayoría de los estudiantes adultos tiene una idea muy vaga respecto a qué le puede dar el programa. Esta vaguedad es reforzada por el programa mismo. Los usos concretos de las destrezas adquiridas desaparecen como expectativas, ya sea porque los estudiantes adquieren una visión más realista de lo que pueden esperar, o porque el programa amplía los horizontes de sus expectativas.

Respecto a las expectativas educacionales para el futuro, 75% de los alumnos dice querer aprender otras cosas. Los estudiantes del programa de alfabetización tienen, nuevamente, una idea vaga en relación con la utilidad de este nuevo aprendizaje (50% solo quiere aprender, saber más) y 56% de los estudiantes de capacitación quieren aprender un oficio o destrezas útiles en el trabajo.

La manera como los estudiantes piensan utilizar lo aprendido también varía entre ambas submuestras. La mayoría de los alfabetizandos cree que aplicará los aprendizajes en algo diferente al trabajo: en su vida cotidiana. Tres cuartas partes de los estudiantes de capacitación, en cambio, tienen claridad de que es en el trabajo donde aplicarán lo aprendido.

Los alfabetizandos no tienen mucha confianza de que el programa les ayudará a mejorar su ingreso: solo 21% así lo considera; en cambio, 53% de los estudiantes en capacitación tiene esta expectativa.

Al volver a entrevistar a los estudiantes un año después respecto al uso que le dan a lo que aprendieron, 70% de los egresados de los programas de capacitación se refiere al trabajo, mientras que entre los que cursaron el programa de alfabetización siguen predominando las aplicaciones a la vida cotidiana. La aplicación al trabajo solo aparece en relación con los conocimientos aritméticos. Sin embargo, un número sorprendentemente elevado de exalfabetizados no encuentra cómo responder a esta pregunta. Esto es especialmente cierto para la escritura (una tercera parte de la muestra no sabe en qué lo va aplicar). La mayor claridad está en la aplicación de la aritmética. Esto nos lleva a aventurar la conclusión de que el programa no trasmite el uso funcional o social de la alfabetización, sino solo las destrezas.⁴ También queda claro que la necesidad de destrezas en aritmética es más sentida por los adultos que las de lectura y, especialmente, las de escritura. Esto contradice el énfasis que el programa otorga a la lengua escrita por encima de la aritmética.

Por tanto, podemos decir que los que se inscriben en programas de capacitación para el trabajo tienen más claridad en sus expectativas del programa que los que se inscriben en alfabetización, que podrían estar satisfechos con casi cualquier cosa. Este concepto vago de la bondad inherente de “aprender” parece ser reforzado por ambos tipos de programa.

Los instructores

Los instructores conocen solo parcialmente los objetivos del programa en el que participan, y asumen ciertos aspectos de los objetivos explícitos, o enfatizan uno o dos de ellos. Los instructores de programas de capacitación conocen mejor los objetivos de sus programas que los de alfabetización; también hay indicaciones de que los maestros más escolarizados los conocen mejor.

Las respuestas cualitativas a esta pregunta nos conducen a inferir que para los maestros la educación también es un bien en sí misma, es buena en abstracto. Predomina una concepción vertical: los adultos se ven como objetos, no como sujetos, de

⁴ Emilia Ferreiro (1988, 1989) ha notado la falta de referencia al uso social de la lengua escrita a partir de sus investigaciones en educación formal básica.

la actividad pedagógica. El pensamiento crítico respecto al programa está ausente, y hay poca conciencia de la complejidad del fenómeno educativo. La importancia del rol del instructor sobresale en las respuestas, lo que resulta congruente con la concepción vertical. Los instructores de alfabetización tienden a seguir los procedimientos dictados por las autoridades del programa paso a paso. No se hacen referencias o consideraciones en función de las características específicas del grupo de adultos que atienden ni de la forma en que los objetivos del programa se aplican a su situación. El programa es visto como benéfico en sí mismo, y es percibido como ahistórico y ageográfico, en el que las decisiones verticales son las lógicas, y el rol del instructor es operarlas paso a paso. Los adultos son objeto de estas decisiones.

Para 59% de los maestros, las necesidades atendidas por el programa son de naturaleza cultural: saber y aprender, como metas finales; para poco más de una cuarta parte, las necesidades son económicas: mejorar las condiciones de vida, el empleo y el ingreso. Los alfabetizadores hacen referencia a necesidades culturales, mientras que los instructores de los programas de capacitación tienden a considerar que las necesidades económicas son más importantes.

Los alfabetizadores parecen haber asimilado la hipótesis de que no hay progreso posible sin alfabetismo; por un lado, para ellos el analfabetismo explica la pobreza. Por otro, el analfabetismo afecta la vida cotidiana, la empleabilidad, la calidad de vida en general; por lo tanto, la alfabetización ataca necesidades vinculadas con la articulación entre analfabetismo y pobreza. Sin embargo, no se cuestiona cómo opera esta articulación, se toma como dada.

Los instructores de programas de capacitación para el trabajo han asimilado la idea de que la capacitación es una solución al desempleo y a bajos niveles de productividad. Su visión de las necesidades básicas es que estas son de naturaleza económica, y que el programa en efecto las atiende. Visualizan su rol como una parte importante en la eliminación de una de las causas principales del desempleo y de la baja productividad: la falta de capacitación.

Los instructores definen la población-objetivo desde un punto de vista teórico: está abierta para todos, “atendemos a cualquiera

que toca a nuestra puerta”. En este sentido, hay un reconocimiento del hecho de que los requisitos de ingreso al programa no son restrictivos; sin embargo, los adultos que se inscriben son vistos como pobres, ignorantes, analfabetas. Describen a los adultos con atributos negativos, rara vez con positivos. Los instructores reconocen a la población-objetivo real constituida fundamentalmente por mujeres y jóvenes. La contradicción entre “abierta a todos” y la población real no se cuestiona, solo se proporciona como dato.

A pesar de esta visión predominantemente negativa respecto a sus estudiantes, la mayoría de los maestros (63%) considera que sus capacidades para aprender son óptimas, pero cuando no es así el problema surge del estudiante; en ningún caso el instructor asume la responsabilidad.

Visualizan a sus estudiantes como heterogéneos en cuanto a conocimientos previos, y lo consideran como problema difícil de atender. Sin embargo, no ven la heterogeneidad de intereses, lo que parece indicar que la adquisición de conocimientos es la principal preocupación de los instructores, independientemente de los intereses de los alumnos.

Los alfabetizadores limitan los beneficios del programa: aprender a leer y a escribir su nombre, por ejemplo, es suficiente; no perciben beneficios económicos para sus alumnos, sino fundamentalmente aplicaciones a la vida cotidiana. Notan, con mayor frecuencia que los instructores de capacitación, los beneficios psicológicos, fundamentalmente los relacionados con la autoestima. Parecen estar conscientes de que el programa no basta para mejorar las condiciones de vida, y esto se contradice con el supuesto asumido de que el analfabetismo es la causa de la pobreza. Parecería que, desde el punto de vista de los alfabetizadores, el programa no proporciona suficiente alfabetización para que sus efectos se noten. Ningún alfabetizador aborda esta contradicción.

Para los maestros de capacitación, las respuestas son más claras y mecánicas: el programa capacita para el trabajo, y el beneficio es la adquisición de un empleo; con ello, el ingreso se eleva. El desempleo no se aborda como problema estructural. En el caso de los instructores en el medio rural, el ingreso aumenta como consecuencia del aumento en la productividad o de las activida-

des económicas adicionales de los campesinos. Esto es precisamente lo que hace el programa: capacita en actividades productivas adicionales y (en menor grado) en técnicas que aumentan la productividad agrícola. Por tanto, el mejoramiento del ingreso es consecuencia lógica.⁵

Respecto a su propia motivación a la docencia, 68% de los maestros dice haber aceptado el trabajo porque le gusta enseñar y ayudar a otros. En el futuro, casi la mitad desea seguir trabajando en educación de adultos. Esto es más frecuente entre los instructores de capacitación, los casados, con más dependientes, los mayores, con más experiencia, y entre quienes ganan más y dedican más horas al programa.

Los funcionarios

1. *El nivel local.* Todos los funcionarios de nivel local tienen un buen conocimiento de los objetivos, contenidos y metodología del programa, y creen que lo que hace la institución es muy importante para la vida de los adultos. Los funcionarios conciben al adulto como un ser carente. Consideran que la alfabetización es importante para la economía familiar y para el desarrollo personal. Los adultos son seres marginales que necesitan desarrollarse plenamente en la familia y en la comunidad. Necesitan “despertar, poder ver su realidad, leerla, escribirla”. En el caso de la capacitación para el trabajo, solo en una ocasión se hace referencia explícita a los beneficios económicos para los adultos (desarrollo agrícola, autosuficiencia). Los más se refieren a los beneficios individuales en términos de concientización, participación y autoestima; les preocupa más el desarrollo personal como fruto de un proceso educativo individual.

2. *El nivel regional.* Uno de estos funcionarios es crítico de su programa; los otros lo defienden. Tres de los cuatro conocen

⁵ Hay, evidentemente, muchos estudios que prueban que esto no es así. Schmelkes (1981) encontró que en el caso de los campesinos del Estado de México, el aumento en la productividad agrícola trae consigo una disminución del ingreso del campesino debido a la relación entre un paquete tecnológico y el crédito bancario. Otro estudio (Schmelkes *et al.*, 1986) muestra que para los campesinos que no responden a las condiciones teóricas implícitas en el paquete tecnológico del aparato de extensión, la asistencia técnica deteriora la productividad agrícola y el ingreso.

bien sus objetivos, contenido y metodologías, y comparten la visión del “adulto como víctima”: es marginal, agresivo, inhibido; se encuentra determinado por su condición económica, carece de recursos para la sobrevivencia y por ello se encuentra limitado; “se avergüenza frente a su familia y carece de la confianza de su empleador, que le da una escoba, nunca una máquina”. Así, los adultos son concebidos como incompletos y marginales, por eso es importante que sepan leer y escribir. Priorizan a la familia como la principal beneficiaria de los programas de alfabetización. Ninguno de ellos considera que la alfabetización tenga alguna función económica. Esta concepción del adulto como incompleto y marginal contrasta con la visión del adulto capaz de aprender y autodesarrollarse.

Estos funcionarios también consideran que los instructores son seres carentes, en este caso de vocación, iniciativa y orientación hacia el éxito. Contrastan el maestro ideal con el real, tienden a estar del lado del adulto más que del instructor, y destinan más esfuerzo a tratar de entender al primero que al segundo.

3. *Nivel central técnico.* Los funcionarios técnicos conocen sus programas en forma menos completa, al menos en lo que se refiere a su funcionamiento cotidiano. Saben cómo debe operar, pero no cómo opera de hecho. Todos se refieren al impacto de la crisis sobre la operación de los programas: no pueden hacer lo que deben porque los recursos para ello se han reducido drásticamente.⁶ Quizás debido a esto los funcionarios de este nivel son críticos de sus programas con respecto a la falta de recursos y de personal capacitado.

4. *Nivel central decisor.* Conocen profundamente sus instituciones, dominan los contenidos y los procedimientos organizativos. Todos se identifican con su institución y están comprometidos con su trabajo. Consideran que los adultos son capaces de aprender, pero enfatizan que no se pueden considerar ignorantes; en todo caso cuestionan su motivación por aprender. Con relación a los instructores, reconocen su falta de motivación y de

⁶ Este, por cierto, es un problema real. Entre 1982 y 1987 el porcentaje del gasto federal en educación respecto del PIB descendió de 3.5 a 2.6%. En relación con el gasto federal, el porcentaje destinado a la educación bajó de 7 a 3.5% en ese lapso. La educación de adultos ha sufrido más que proporcionalmente estas reducciones (véase Ulloa *et al.*, 1989).

compromiso social como problema; también la falta de estímulos económicos se ve como problemática.

Respecto a los funcionarios en general, podemos notar una clara diferencia entre los dos niveles inferiores y los dos superiores; los primeros consideran al adulto como un ser incompleto y carente, y los segundos no tienen claridad respecto a qué quieren los adultos y si están o no motivados para aprender. Los niveles inferiores creen que el programa es importante porque transforma la vida de los adultos en términos fundamentalmente psicológicos, ya que las soluciones tienen que ver con sensibilizar a los adultos, pues la transformación de las conciencias es posible a través de un proceso educativo individual; en cambio, los niveles superiores están más preocupados por los beneficios económicos y sociales.

Los instructores son la oveja negra de la EA; su preocupación es el dinero, y por eso fracasa la institución. Así lo ven los cuatro niveles de funcionarios. Hay una visión contradictoria, por una parte, entre la motivación y el compromiso como esenciales y, por la otra, de la falta de estímulos económicos, que no se puede resolver. El instructor, que se reconoce como en una difícil situación económica, debe dar todo por nada.

En resumen

Resumiendo las expectativas y aspiraciones de los tres actores, podríamos decir que los alfabetizandos quieren aprender, saber más. Saben que aplicarán lo que aprenden en su vida cotidiana, pero no esperan beneficios económicos o laborales como consecuencia de su alfabetización. Tienen poca idea de qué pedirle a un programa de alfabetización, y sus expectativas se limitan a poder hacer cosas en su vida diaria que no pueden hacer ahora porque no saben leer y escribir, sumar y restar. Los alumnos de capacitación para el trabajo quieren aprender un oficio para conseguir un empleo, y desean seguir estudiando alguna carrera técnica.

Los alfabetizadores relacionan el analfabetismo con la pobreza, y por lo tanto el alfabetismo con el mejoramiento económico. Sin embargo, sienten que no pueden alfabetizar lo suficiente como para afectar la calidad de vida de los adultos, solo su vida

cotidiana; y consideran que sus alumnos están motivados porque quieren obtener aprendizajes básicos. Los beneficios culturales y psicológicos son los más importantes. A los alfabetizadores les gusta lo que hacen porque les gusta ayudar o enseñar a otros. Sin embargo, tienen otras metas en la vida, diferentes a la EA. Los instructores de capacitación sienten que están ayudando a sus alumnos a conseguir lo que quieren: un empleo o mejorar sus ingresos; aquí dominan los beneficios económicos. Les gusta lo que hacen y quieren seguir haciendo lo mismo o algo similar.

Los funcionarios difieren enormemente entre sí, de acuerdo con su posición jerárquica. Los locales conciben su programa como transformador de conciencias, y al igual que los regionales ven a los adultos como seres incompletos, carentes de algo que la educación les puede proporcionar (aunque en algunos casos la educación no basta). Sin embargo, todos piensan que los instructores constituyen el problema de eficiencia y eficacia del programa. Los funcionarios de nivel técnico se preocupan por la disminución de los recursos destinados a la operación. Los grandes decisores conciben los beneficios sociales y económicos del programa, pero dudan de la motivación de los adultos por aprender.

LOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE ACUERDO CON LOS ACTORES

Los estudiantes

Para el momento de la segunda entrevista con los alfabetizandos, 42% había desertado y 33% no había concluido el programa. Esto significa que de cada 100 estudiantes que se inscriben en alfabetización, solo 25 terminan el programa en el tiempo estipulado y 42 nunca lo logran.

La eficiencia en los programas de capacitación para el trabajo es mucho mejor: solamente dos estudiantes (8.7%) habían desertado y uno no había terminado en el tiempo estipulado. Sin embargo, es necesario advertir que los alumnos de capacitación no fueron necesariamente entrevistados por primera vez al inicio del programa (como lo fueron los alfabetizandos), y este hecho

puede estar sesgando estos resultados (es probable que la deserción mayor se dé al inicio del programa).

Las razones por las cuales se deserta tienen que ver, en una tercera parte de los casos, con el programa en sí, y principalmente con los instructores. De hecho, los que desertan en estos casos son los instructores. Otra parte importante de los desertores salió debido a problemas personales, familiares o laborales. Las respuestas abiertas a estas preguntas nos indican que para muchos de estos alumnos la alfabetización no resultaba prioritaria, pues los obstáculos mencionados tenían solución.

Entre los alumnos de alfabetización, los hombres desertan más que las mujeres. Al parecer, el programa tiene más dificultades para atender a la población masculina adulta. Los datos también indican que la perseverancia en zonas rurales es más difícil.

Los adultos tienden a estar satisfechos con lo que aprendieron, pero esto es más frecuente para los egresados de programas de capacitación (68% de los alumnos satisfechos). Las razones que dan los alfabetizandos se refieren a una satisfacción general de aprender; en cambio, los estudiantes de capacitación derivan su satisfacción de cualquier cosa aplicable al trabajo. Entre los alfabetizandos, la falta de satisfacción se debe a las deficiencias cuantitativas y cualitativas de los maestros en primer lugar, y al no poder lograr metas propuestas en segundo lugar (en general, insatisfacción porque no aprendió nada).

El impacto del programa sobre el empleo solo es claro en 12% de los estudiantes de alfabetización y en 35% de los de capacitación. Estas son las personas que cambiaron de empleo o que comenzaron a trabajar desde que terminaron el programa. En el caso de los estudiantes de capacitación, el impacto sobre el empleo ocurre fundamentalmente entre los urbanos que ya trabajaban (no como autoempleados).

El 44% de los alfabetizandos y 50% de los estudiantes en capacitación consideran que el programa les dio lo que esperaban. Los que al inicio tenían expectativas más concretas tienden a estar menos satisfechos que aquellos cuyas expectativas eran vagas.

El 46% de los alumnos en alfabetización puede leer después de haber terminado el programa, 37% puede escribir y 13% puede realizar operaciones aritméticas básicas. Este último porcenta-

je es la verdadera medida de la eficacia del programa. A pesar de que llevamos a cabo múltiples correlaciones entre estas variables de aprendizaje y otras relativas a las características de los alumnos y de los maestros, no contamos con elementos para explicar por qué algunos alumnos aprenden y otros no.

Por contraparte, 76% de los egresados de los programas de capacitación considera haber aprendido un oficio.

Como ya mencionamos, no todos los egresados de alfabetización saben en qué van a utilizar sus conocimientos, por ejemplo, para una tercera parte de los que aprendieron a escribir, y en el caso de la aritmética, solo para 12% de los que aprendieron a contar. Entre los egresados de programas de capacitación, 70% tiene claridad en qué utilizar lo aprendido en el trabajo.

El 42% de los alumnos percibe beneficios del programa, después de haberlo concluido, para su vida familiar; 44% no visualiza este tipo de beneficios. Los alumnos urbanos tienden a percibir estos beneficios con más frecuencia que los rurales.

Entre las dificultades que enfrentan los estudiantes encontramos que la necesidad de faltar a clase es mayor entre los alfabetizandos, sobre todo los rurales y los de mayor edad, que entre los adultos en capacitación. Los estudiantes que trabajan no faltan más que los que no trabajan, y los alumnos de instructores con más escolaridad faltan menos que los que tienen instructores con escolaridad básica. Las expectativas de conseguir trabajo son independientes de las ausencias, lo que refuerza la idea de que las motivaciones no son solo de carácter económico. Otras dificultades son de tipo personal. El programa como tal es considerado como dificultad por 13% de los alfabetizandos (el maestro se menciona como problema) y por 28% de los estudiantes de capacitación (que se refieren a la cantidad insuficiente de equipo y de materiales).

Los estudiantes tienden a considerar que los conocimientos de sus maestros son suficientes. Entre los atributos valorados por los alumnos de alfabetización respecto a sus maestros, sobresalen la habilidad para explicar, la paciencia, la atención individual, la respuesta a preguntas, la amabilidad, la cercanía, la motivación. Entre los atributos negativos encontramos dar órdenes, regañar y la falta de responsabilidad. Los alumnos de capacitación valoran

a los maestros con seguridad y cuyos métodos son participativos. Los atributos negativos, en este caso, se refieren a la falta de responsabilidad y de profesionalismo.

Los instructores

La poca información disponible por parte de los instructores sobre los resultados de los programas nos permite describir que su percepción es de tipo cultural. Ellos se ven a sí mismos como trabajadores de la cultura, y el conocimiento (o la toma de conciencia) se considera como elemento indispensable para el bienestar del adulto. Esto es especialmente cierto para los que laboran en zonas rurales. Además, parecería que los maestros que recurren a métodos más “tradicionales” de enseñanza tienden a concebir que los beneficios de su acción son culturales, más que los “innovadores”. Una tercera parte de los instructores considera que los beneficios son económicos, especialmente los instructores urbanos en programas de capacitación. En términos generales, podemos decir que para los maestros el aprendizaje en sí mismo es visto como beneficio, aunque se perciben claras dificultades para lograrlo. La educación es una función en sí misma, no necesariamente vinculada con objetivos de carácter social, político y económico.

Los problemas que tiene el programa, desde el punto de vista de los instructores, se encuentran ubicados en los alumnos, ya que son estos los culpables de que su participación no sea mayor. Estos problemas se escapan del ámbito de acción de los instructores. Las únicas soluciones propuestas para enfrentar estos problemas –ambas referidas a los adultos inscritos– tienen que ver, primero, con motivarlos y segundo, con adaptar los contenidos, horarios y métodos a sus necesidades y características. Es más fácil para los maestros evitar la deserción que enfrentar el problema de la no inscripción.

Los funcionarios

Estos pueden ubicarse en un *continuum* de crítica-propuesta que va desde una ausencia absoluta de crítica (en el nivel local) a una enorme riqueza de propuestas (con críticas implícitas) entre los

decisores del nivel central. Sin embargo, estas diferencias se encuentran enmascaradas por una visión compartida del logro de los objetivos del programa: en todos los casos, los objetivos se alcanzan entre 80% y 100%.

Las soluciones son más “afectivas”, valorales, en los niveles inferiores, donde predominan los deseos de hacer más, de conseguir más recursos, de despertar un mayor sentido de compromiso, de fortalecer el amor y la dedicación del personal. En el nivel regional, la institución tiene “fallas” que pueden corregirse, pero nunca son lo suficientemente graves como para que se cuestione la institución como un todo. Los técnicos del nivel central hablan de sus instituciones como entidades totales, y su preocupación central es la de su eficiencia. Los decisores asumen una “defensa crítica” de sus instituciones; tres de ellos se centran en los dilemas cantidad-calidad del servicio, y dos superan estos planteamientos para plantear propuestas alternativas tanto de objetivos como de formas de operación.

DISCUSIÓN

A partir del análisis anterior, quizás el dato más importante sea el de la enorme diferencia entre la información sobre la eficiencia derivada del trabajo en campo y la visión que los funcionarios tienen de la eficiencia del programa, especialmente en el caso del programa de alfabetización. Como vimos, los índices de deserción son muy altos, y la tasa de eficiencia no es mayor a 30%. Incluso entre los que no desertan, el logro de objetivos es sorprendentemente bajo: en sentido estricto, de 13%. Los instructores no perciben esta realidad y los funcionarios aún menos. Según ellos, la eficiencia institucional oscila entre 80% y 100%. En el caso de los programas de capacitación para el trabajo, la eficiencia es mayor, pero los resultados sobre el empleo y sobre el ingreso son mucho menores a los esperados; estos no son cuestionados ni por los instructores ni por los funcionarios.

De hecho, ni los maestros ni los funcionarios ponen en duda la eficiencia; únicamente los funcionarios del nivel directivo muestran alguna capacidad de pensamiento crítico sobre el programa. Sin embargo, incluso en este caso, los objetivos cuantita-

tivos no constituyen un problema ya que se están alcanzando. En todo caso, las instituciones deben diseñar formas más efectivas de incorporar e integrar adultos, y para que esto pueda hacerse es necesario comprender mejor sus necesidades. Se supone siempre que se está dando respuesta a una demanda social, que las metas institucionales son intrínsecamente buenas y que se está cumpliendo con una función social importante.

Los alumnos son los que de hecho cuestionan las metas y la operación de los programas, aunque este cuestionamiento se deriva de la información objetiva que ellos proporcionan más que por sus críticas abiertas a los mismos. En el caso de la alfabetización, la incapacidad de la institución de retener a los instructores durante un tiempo suficiente para conducir a un grupo a lo largo de su proceso de alfabetización, surge como un grave problema. Incluso, cuando esto se logra los resultados de alfabetización real son muy pobres. En un sentido, esto es una indicación de que ni siquiera la demanda social efectiva por alfabetización se está satisfaciendo. Sin embargo, los funcionarios están preocupados por asuntos que trascienden este problema, que escapa de su percepción. Sus propuestas para el futuro parecen estar basadas en el hecho de que las metas cuantitativas sí se están logrando y que las instituciones sí funcionan en forma eficiente. El problema para ellos es que la demanda social efectiva se encuentra limitada. Sin embargo, los datos procedentes de las entrevistas con los alumnos parecen demostrar que estos supuestos son falsos. Es difícil creer que los funcionarios no tengan esta información, más bien parecería que su concepción de eficiencia es otra, quizá más relacionada con el efecto político derivado de ofrecer un servicio y hacerlo disponible.

Después de comparar la información del estudio para México con la de otros países, fue posible caracterizar el *rationale* detrás de la EA en México como uno que responde a lo que podría denominarse “modelo de reclutamiento”.⁷ A continuación trataremos de explicar la lógica de este modelo.

⁷Después de discusiones intensas con los equipos participantes de otros países en el estudio internacional, el modelo predominante en Tanzania se identificó como uno de “modernización forzada”; el de la provincia de Alberta en Canadá como un “modelo clínico” (véase Torres *et al.*, 1990).

En el caso de la alfabetización, el sistema recluta tanto a los instructores como a los estudiantes. La EA en México está basada, explícitamente, en dos pilares: el autodidactismo y la participación social.⁸ De esta manera, los maestros o instructores tanto de alfabetización como de educación básica para adultos son considerados “voluntarios”. El sistema ha optado, en forma explícita, en contra de la profesionalización de los maestros de educación de adultos. El exiguo pago que estos instructores reciben (equivalente a siete dólares mensuales (cuatro en el momento del estudio) está destinado supuestamente a cubrir gastos de transporte; sin embargo, es necesario reclutar a los instructores. En las áreas urbanas, este reclutamiento se lleva a cabo fundamentalmente entre la cohorte de alumnos universitarios en el momento de cubrir su servicio social obligatorio, que legalmente dura seis meses cuando se presta sin recibir salario. En las zonas rurales, sin embargo, no es tan fácil encontrar voluntarios dispuestos a participar en los programas. En el caso de uno de los estados estudiados, el gobierno local echó mano de los conscriptos en servicio militar, dándoles la posibilidad de alfabetizar en lugar de seguir el programa ordinario para cumplirlo; sin embargo, en general, los instructores para las zonas rurales son reclutados de las propias zonas: fundamentalmente mujeres solteras jóvenes con primaria o secundaria terminada que no tienen trabajo.

Este mecanismo de reclutamiento de instructores voluntarios es la causa de muchos de los problemas importantes encontrados en el programa de alfabetización, a juzgar por las opiniones de los alumnos y de los funcionarios. De acuerdo con los alumnos, los maestros faltan mucho, y en ocasiones simplemente abandonan al grupo. De hecho, de acuerdo con los datos de la población de estudiantes, esta irresponsabilidad de los instructores es una de las causas principales de la interrupción de los estudios antes del logro de la alfabetización. De acuerdo con los funcionarios, el problema con los instructores tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que carecen de la motivación y el compromiso adecuado; la falta de salarios es en efecto un problema, pero un problema sin solución bajo las condiciones actuales, por lo tanto, la

⁸Véase Ley Nacional de Educación para Adultos, 1981.

solución consiste en motivar al personal con estímulos de carácter más psicológico.

Curiosamente, los funcionarios nunca ponen sobre el tapete el problema de la falta de capacitación de los alfabetizadores. No se plantea en términos de adecuación profesional del personal en función del tipo de actividades que tienen que llevar a cabo. Parecería que, desde su punto de vista, cualquiera que está suficientemente motivado para alfabetizar puede lograrlo. Los alumnos, sin embargo, no comparten del todo este supuesto. Las pocas críticas procedentes de ellos con respecto al programa de alfabetización se refieren precisamente a los instructores que de hecho representan su único contacto formal con el programa. Y aunque es cierto que la mayor parte de estas críticas se refieren a la falta de responsabilidad de los instructores, algunas sí reflejan deficiencias de capacidad. No obstante, la indicación más clara de que los maestros no son eficaces se deriva de los resultados de su actividad con los adultos: del sorprendentemente bajo porcentaje de adultos que consideran haber aprendido a leer, a escribir y, sobre todo, a realizar las cuatro operaciones aritméticas. Este es sin duda un indicador elocuente no solo de que existen problemas pedagógicos, sino de que estos son determinantes. Sin embargo, estos problemas permanecen sin ser atendidos por los funcionarios.

Los estudiantes también tienen que ser reclutados. De acuerdo con los resultados del estudio, prácticamente no existe demanda social efectiva por alfabetización. En porcentajes sumamente altos, los estudiantes son invitados a asistir al curso, y el instructor es directamente responsable de hacer estas invitaciones. Sin embargo, puesto que el “éxito” del programa de alfabetización depende de ellas, los instructores son auxiliados en esta función por los organizadores regionales, que sí reciben un salario (la institución está dispuesta a pagar por reclutar, pero no por enseñar). Hay indicaciones de que, especialmente en las áreas rurales, existe una resistencia activa por parte de los alumnos a asistir a sesiones grupales; por lo tanto, la reacción de la institución aparece como muy flexible: a los estudiantes se les busca y se les atiende en forma individual, casi siempre en sus propias casas.

Los funcionarios consideran que el sistema funciona; sin embargo, parecería que lo que están juzgando es esta capacidad de la



institución de *reclutar* a los instructores y a los alumnos, y no la capacidad de lograr aprendizajes. Lo que suceda como consecuencia de este reclutamiento no parece preocuparles demasiado. Los funcionarios de alto nivel parecen estar preocupados por aquello que trasciende la cuestión de la eficiencia y la eficacia, pero no porque duden de la capacidad institucional, sino, justamente, porque la consideran como un hecho.

Todo esto es un tipo de “juego de simulación”, donde parecería que lo importante es que el programa exista visiblemente (y en números que van ascendiendo por los diferentes puestos de la jerarquía). No importa tanto qué hace el programa porque el programa puede operar “como si estuviera” ofreciendo alfabetizar. Es interesante notar que el cambio más reciente en el programa de alfabetización fue el de reducir su duración de seis a tres meses.⁹ La pregunta obvia es ¿cómo puede funcionar un sistema así; qué tan cercanos están sus límites; o es un sistema autorreproductivo?

Al intentar responder a esta pregunta, descubrimos que, a pesar de las diferencias en cuanto a percepción y expectativas entre los tres actores (estudiantes, instructores y funcionarios), hay un tema en torno al cual hay consenso. Este tema es el del acceso a la “cultura” –saber más, desde el punto de vista de los estudiantes; enseñar y ayudar a otros, desde el punto de vista de los instructores; incorporar población marginalizada al saber dominante, desde el punto de vista de los funcionarios– como un bien material, inherentemente benéfico, que solo puede obtenerse del Estado. Nadie cree que el alfabetismo mejorará las oportunidades de empleo, ni que aumentará los niveles de ingreso. Los estudiantes tienen claridad de que esto no va a suceder. Los maestros piensan que es posible, pero que se necesita “más” alfabetización de la que pueden dar para que tenga efectos. Los funcionarios –los de alto nivel– tienen una visión clara de la marginalidad como un fenómeno total, de las limitaciones estructurales implícitas en el

⁹ Este cambio reciente fue acompañado por un cambio del método de alfabetización y de la cartilla. Se abandonó el método de la “palabra generadora”, y los alfabetizandos trabajan ahora con una cartilla que, en apariencia, es una mezcla de varias, muchas de ellas escritas para niños.

combate a la pobreza. La alfabetización, por tanto, es solo un instrumento cultural para la integración (política).

Así, parecería que la EA en México —al menos alfabetización— es una de las maneras más fáciles y baratas que el Estado tiene para legitimarse. El modelo funciona bien: los adultos no piden alfabetizarse: algunos están dispuestos a recibir lo que se les ofrece, que es muy pobre, pero no exigen más. Los que no están dispuestos a inscribirse —y muchos no lo están— simplemente no lo hacen, o abandonan el curso muy pronto. Puesto que la oferta antecede a la demanda, no existe un grupo de referencia al cual rendir cuentas. Los maestros no ven problemas, y cuando sí los perciben la causa se encuentra en los adultos. Así, siempre es posible echarle la culpa a los adultos —y no al sistema— por no aprovechar una oportunidad siempre accesible.

Hay un último aspecto que explica por qué funciona un sistema tal de simulación. Este tiene que ver con el “analfabetismo político” de los actores involucrados, especialmente de los alumnos y de los instructores. Para estos actores, el alfabetismo no tiene nada que ver con lo político en su sentido amplio del aumento de capacidades autogestivas; pertenece al ámbito de la cultura. Además, los problemas del país son causados por individuos, y por tanto deben ser resueltos por ellos —los que tienen poder—. La participación y la organización son palabras ausentes del discurso en general, con la excepción de algunos de los funcionarios de niveles directivos.

La información recogida respecto a los programas de capacitación para el trabajo parecería indicar que este sistema es más eficaz que el de alfabetización. Las tasas de deserción son bajas, la satisfacción de los alumnos, elevada. Las características tanto de los estudiantes como de los instructores son, como hemos visto, muy diferentes de la de los estudiantes y los instructores del programa de alfabetización. La capacitación para el trabajo constituye, de hecho, un sistema de educación de adultos en sí mismo, y no puede ser considerado como un subsistema. Su orientación es predominantemente cultural y académica. Las comparaciones entre ambos programas nos llevan a esta conclusión, pero más allá de eso iluminan poco las diferencias de expectativas, percepciones y resultados entre ambas submuestras. Los programas de

capacitación para el trabajo, al menos los de zonas urbanas, no responden a este modelo de reclutamiento.

No obstante, existen algunas similitudes entre ambos tipos de programas. De hecho, la obtención real de empleo, como resultado de los cursos de capacitación, es menor de lo que los alumnos esperan y de lo que los instructores parecen pensar que sucede. Los funcionarios están convencidos de que no están haciendo las cosas correctamente en los programas de capacitación. Parece estar en ciernes un nuevo modelo de capacitación para el trabajo desde el Estado, que consiste en orientar estos programas hacia el bienestar general y el autoempleo. Esto probablemente se deba al hecho de que los límites estructurales sobre el crecimiento del empleo están aumentando de tal manera que parecería políticamente peligroso ofrecer programas que prometan capacitar para el trabajo cuando no hay empleos disponibles. Hay, por lo tanto, una autolimitación en el planteamiento de los objetivos de los programas, que también se manifiesta en el caso de la alfabetización.

Desde el punto de vista del Estado, entonces, parecería que la EA es efectiva con tal de que sea capaz de ofrecer a una demanda social *teórica* alguna dosis de “conocimientos”, que siempre es inferior de lo que se esperaría a partir de la lectura de los objetivos explícitos de los programas. Esto es así porque el “conocimiento” —esta definición vaga y difusa del acceso a la “cultura”— puede ser casi cualquier cosa capaz de llenar los espacios vehiculados, diseñados para lograr la presencia visible del Estado y para dar la sensación de un gobierno activamente preocupado por el bienestar educativo de la población.

Una lectura mecánica de los resultados de este estudio genera una serie de recomendaciones que en teoría podrían resultar de utilidad para los tomadores de decisiones en EA. Las más obvias se refieren a la necesidad de atender en forma directa el problema de la eficiencia y la eficacia. Esto, sin embargo, no es posible sin enfocar el problema de la calidad de los servicios. La formación de maestros y la profesionalización de las actividades de EA aparecen como recomendables desde esta perspectiva. También se requiere un sistema más descentralizado de educación de adultos, capaz de aumentar su relevancia para las necesidades cotidianas

de los adultos mediante programas diversificados en contenido y metodología. Una consecuencia lógica de esta propuesta es que los sistemas de educación de adultos deben centrarse en fortalecer la capacidad local de investigación diagnóstica, construcción curricular, formación de maestros y evaluación.

En el caso de la alfabetización, debería otorgarse una importancia mucho mayor a la “alfabetización numérica”, ya que la necesidad de la aritmética es una de las necesidades más fuertes de los adultos, y claramente una de las metas menos logradas.

Los sistemas de planeación, información y evaluación al interior de la educación EA, en ambos tipos de programas, parecen carecer de la capacidad de evaluar tanto los resultados como el impacto de los programas. Las metas cuantitativas que ahora orientan la mayor parte de los esfuerzos de planeación y evaluación se refieren a la oferta. A pesar de que los mecanismos de retroalimentación de los grupos a los diferentes niveles jerárquicos parecen estar funcionando adecuadamente –los funcionarios están en general bien informados de lo que ofrece el sistema–, los funcionarios de alto nivel parecen no contar con los elementos para evaluar cuestiones relacionadas con eficiencia y eficacia.

En alfabetización, es necesario poner mayor énfasis en la capacidad del sistema para atender a la población masculina económicamente activa. La relación de la EA y los lugares de trabajo y sus exigencias particulares, con las organizaciones y sus necesidades, ha sido frecuentemente recomendada, pero escasamente implementada. Por otra parte, el reconocimiento de la importancia cuantitativa de las mujeres en los programas de alfabetización nos lleva a sugerir áreas de contenido que respondan más a las necesidades e intereses de las mismas. El desarrollo infantil, por ejemplo, sería un campo importante de desarrollo temático en la educación de adultos.¹⁰

En el caso de la capacitación para el trabajo, es más difícil hacer recomendaciones. No obstante, un enfoque menos sectorial –menos “educativista”– parecería el indicado. Todos los programas representados en nuestro estudio están orientados a la capacitación para el sector formal de la economía o para el

¹⁰Una propuesta más detallada de cómo puede funcionar la alfabetización de adultos y la educación básica en el INEA se encuentra en Schmelkes, 1990.

sector de campesinos propietarios o usufructuarios de la tierra. El sector informal de la economía, así como los jornaleros agrícolas, están siendo excluidos de los programas de capacitación para el trabajo, con excepción quizá de algunos centros aislados de capacitación del IMSS. Hay aquí un área de desarrollo potencial para el sistema de capacitación para el trabajo que parecería de capital importancia en instituciones oficiales. Obviamente, estos programas deberán estar sustentados en supuestos diferentes de los que ahora orientan los programas de capacitación aquí estudiados.

No obstante, es difícil esperar que las recomendaciones como las que acabamos de mencionar —que no tienen nada de novedoso y que han sido planteadas una y otra vez por intelectuales, educadores e incluso algunos de los funcionarios que entrevistamos— sean tomadas en cuenta por instituciones como las analizadas en este estudio. Como hemos visto, está cumpliendo en forma exitosa y económica funciones políticas que no necesariamente se verían reforzadas con las recomendaciones señaladas. Los costos adicionales que dichas recomendaciones implican seguramente se consideren gastos innecesarios frente a beneficios políticos poco claros.

En México, la educación oficial de adultos ha sido un tema en torno al cual ha habido poca actividad investigativa. Existe mayor investigación en torno a experimentos de educación no formal y popular llevados a cabo por organismos no gubernamentales. Este grupo, sin embargo, tiende a ignorar los programas oficiales por considerarlos irrelevantes. La EA se ha dicotomizado entre la esfera estatal y la esfera de la sociedad civil. Por lo tanto, existe poca evidencia de que las cosas puedan hacerse de manera distinta desde cualquiera de los dos polos. No hay grupos sociales que puedan ser considerados siquiera como contrapeso potencial a la política de educación de adultos en el país. Los movimientos sociales, por su parte, atienden las necesidades educativas de sus propios participantes cuando la actividad política genera nuevos requerimientos de conocimiento. Los adultos mismos, como hemos visto, no son fuente de demandas sobre la calidad de la operación del sistema de educación de adultos. Aunque los maestros pudieran convertirse en una fuerza social importante dentro del

sistema, debido a su estatus de voluntarios, su enorme rotación y una cultura política prácticamente inexistente, esta posibilidad parece muy remota. Por lo tanto, solo una agenda más intensa de investigación que articule programas formales y no formales, que parta de un diagnóstico y una evaluación profundos, podría tener efectos de largo plazo en la modificación de la naturaleza del modelo de reclutamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ferreiro, Emilia. "Alternativas a la comprensión del analfabetismo en la Región", en UNESCO. *Alternativas de alfabetización en América Latina y el Caribe*, Santiago, UNESCO-OREALC, 1988, pp. 345-361.
- Ferreiro, Emilia. "Aportaciones al Programa de Modernización de la Educación de Adultos", México, mimeo, 1989.
- Ferreiro, Emilia (coord.). *Los hijos del analfabetismo: propuestas para la alfabetización escolar en América Latina*, México, Siglo XXI, 1989.
- Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA). *Ley Nacional de Educación para Adultos*, México, INEA, 1981.
- Schmelkes, Sylvia. "Educação e desenvolvimento: o peso de um programa produtivo na educação camponesa", en Wertheim y Díaz Bordenave (orgs.). *Educação rural no Terceiro Mundo*, São Paulo, Paz e Terra, 1981, pp. 291-326.
- Schmelkes, Sylvia. "El Programa de Modernización Educativa y la educación de adultos", en Teresa Bracho (coord.). *La modernización educativa*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en prensa, 1990.
- Schmelkes, Sylvia, Alfredo Rentería y Flavio Rojo. "Productividad y aprendizaje en el medio rural: un estudio de caso en cuatro regiones maiceras de México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XVI, núm. 2 (verano), México, CEE, 1986, pp. 15-56.
- Torres, Carlos Alberto. "La educación de adultos como política pública; la experiencia de América Latina", en *Perspectivas*, vol. XVIII, núm. 3, México, 1985, pp. 399-408.

Torres, Carlos Alberto (International Coordinator). "Adult Education Policy Implementation in Canada, Mexico, and Tanzania. Final Report", Edmonton, mimeo, 1990.

Ulloa, Manuel (coord.). "Propuesta para una reforma de la educación", México, CEE, mimeo, 1989.