

Educación para adultos y prácticas nacionales.

Algunas reflexiones sobre el Sistema Nacional de Educación para Adultos en Mexico, 1976-1981*

Adult education and national practices.
Some reflections on the national system
of adult education in Mexico, 1976-1981

*Carlos Alberto Torres***

RESUMEN

Ensayo que busca sistematizar y analizar información y datos secundarios producidos en México para el quinquenio 1976-1981, considerando específicamente el Sistema Nacional de Educación de Adultos (SNEA), predecesor inmediato anterior del Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF, posteriormente MONALF), y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). En un intento descriptivo más que analítico, hacia el final discute una agenda de investigación en educación para adultos en México.

Luego de la introducción se señalan algunos de los aspectos sociológicos de la educación para adultos como campo disciplinar. A continuación se analiza la educación de los adultos y la alfabetización en México entre 1976-1981, distinguiendo las características de los educandos y la eficiencia del sistema. Por último, se propone una agenda de investigación en esta materia.

Palabras clave: Educación de adultos, investigación educativa, políticas públicas

ABSTRACT

Essay that seeks to systematize and analyze information and secondary data produced in Mexico for the five-year period 1976-1981, specifically considering the national system of education of adults (SNEA), previous immediate predecessor of the national programme of literacy (PRONALF, later MONALF), and the National Institute for Adult Education (INEA). In an attempt to descriptive rather than analytical, towards the end it discusses an agenda of research in education for adults in Mexico.

After the introduction identifies some of the sociological education for adults as a disciplinary field. Then analyzes the adult education and literacy in Mexico between 1976-1981, distinguishing characteristics of learners and the efficiency of the system. Finally, proposes an agenda for research in this area.

Key words: Adult education, educational research, public policy

* Trabajo aparecido originalmente en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XV, núm. 1, 1985, pp. 13-42. Versión abreviada del trabajo "La Educación de Adultos en México", 1976-1981, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, diciembre de 1984).

** Doctor en Educación Internacional y Desarrollo, profesor-investigador en FLACSO, México. El autor agradece a José Angel Pescador y a Alberto Arnaut Salgado sus útiles comentarios a versiones preliminares de este documento. Como de costumbre, la responsabilidad es solo del autor y sus opiniones no comprometen a la institución para la cual trabaja.

INTRODUCCIÓN

Las perspectivas críticas en educación, especialmente aquellas elaboradas en el contexto del capitalismo industrial avanzado, indagaban acerca del papel que juega el aparato educativo en la reproducción de la fuerza de trabajo, estratificada tanto en términos de diferencias en los géneros sexuales como en clases sociales. Esto implica una investigación sobre el papel que juega la educación en el proceso de formación de clases, en los conflictos y contradicciones entre clases, sectores de clases y actores intraburocráticos, en la acumulación de capital, en el dominio político y en la legitimación de privilegios establecidos por los grupos dominantes en la formación social (Apple, 1982: 3; Giroux, 1983: 43-56).

En América Latina el refinamiento teórico comienza a imponerse sobre las primeras intuiciones y convicciones iniciales y, a la vez, los análisis más recientes comienzan a incorporar de manera orgánica algunos de los principales resultados de la investigación educativa en la pasada década (aunque muchos de ellos no se encuentran exentos de perplejidades teóricas). Hay, para decirlo lisa y llanamente, un esfuerzo por criticar los fundamentos de la crítica teórica vigente en los paradigmas establecidos. Pero una crítica que se realiza a la luz de las principales tendencias de desarrollo educativo, expuestas en un significativo cuerpo de investigaciones empíricas (Myers, 1980: 19-53).

En este contexto, y prescindiendo en este ensayo de una discusión teórica pormenorizada, convendría señalar que la tendencia dominante en la investigación educativa en América Latina ha sido estudiar las funciones sociales de la escuela, y en general de la educación formal. La agenda de investigación crítica de la educación ha tratado de responder la pregunta sobre el carácter reproductor (o no) de la escuela, respecto de las relaciones sociales de producción.

En este sentido, la educación de adultos ha sido mucho menos estudiada que, por ejemplo, problemáticas de la educación básica o de la educación superior. Y paradójicamente, un segmento sustantivo de dichas investigaciones en educación de adultos ha profundizado en el estudio de experiencias contestatarias o contradictorias (esto es, no reproductoras) respecto de las modalida-

des dominantes de la producción, el poder o la socialización cultural (Giroux, 1983: 57-87; Torres, 1983a; Varios, 1982: 91-181; Freire, en Torres, 1977: 107-120; Fernández, 1978; De Santa Ana *et al.*, 1970; Martin, 1971: 54-62; Weffort, 1968: 4-12).

Aún más, la educación de adultos, en lugar de estudiar instituciones desde perspectivas críticas, ha estudiado primordialmente *prácticas*; y en lugar de tomar como referencia empírica fundamental la estratificación social global, ha privilegiado el análisis de los sectores populares o de los sectores socialmente subordinados.

Cabe señalar también que, dado el carácter eminentemente práctico en materia político-pedagógica de su actividad y un cierto atraso relativo en la teoría de la educación de adultos, la investigación en educación de adultos es quizá muy escasa y poco sistematizada en el contexto educativo. Esto condice ciertamente con el bajo nivel de asignación presupuestal, tanto para el desarrollo de proyectos como para la investigación en educación de adultos en la región (Torres, 1984). Sin embargo, allí donde existe, esta investigación podría contarse entre las menos convencionales y quizá más estimulantes de la investigación educativa.

No es de extrañar, dados los considerandos anteriores, que el campo de la educación de adultos haya sido el ámbito propicio para el desarrollo de las experiencias más significativas en investigación participativa o investigación-acción (Gajardo, 1982; Rigal, 1980).

Por consiguiente, no es usual encontrar un buen número de investigaciones de buena calidad sobre sistemas nacionales de educación de adultos. Incluso muy a menudo se carece de información sobre fundamentos, estructuras y modos de organización y administración de los programas, recursos humanos, financieros y materiales, perfil de estudiantes y profesores, metodologías de enseñanza-aprendizaje, mecanismos de promoción y registro, material didáctico, eficiencia terminal del sistema, o resultados educativos y/o impactos sociales, políticos o económicos de dichos programas.

Por fortuna esta situación comienza a cambiar con la aparición de estudios detallados sobre experiencias tales como el Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL) (Fletcher,

1982); sobre el Sistema Nacional de Educación de Adultos (SNEA) y el Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF) en México (Sirvent y Vergara, 1983; Torres, 1983b; De Lella, 1982; CNTE-PRONALF, 1982); o la educación de adultos en Argentina (Hernández y Facciolo, 1983), por citar solo los países de más alto desarrollo relativo de la región.

Este ensayo pretende sistematizar y analizar información y datos secundarios producidos en México para el quinquenio 1976-1981, considerando específicamente el SNEA, predecesor inmediato anterior del Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF, posteriormente MONALF), y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).¹

En este sentido, se trata de un intento descriptivo más que analítico, aun cuando hacia el final se discuta una agenda de investigación en educación para adultos en México.

Luego de esta introducción se señalan algunos de los aspectos sociológicos de la educación para adultos como campo disciplinar. A continuación se analiza la educación de los adultos y la alfabetización en México entre 1976-1981, distinguiéndose las características de los educandos y la eficiencia del sistema. Por último, se propone una agenda de investigación.²

¹ En 1975 se promulga la Ley Nacional de Educación para Adultos, la cual da lugar en 1976 a la estructuración e inicios de funcionamiento del SNEA, a cargo de la entonces Subdirección del Sistema Abierto. A partir de este momento, se sucede un sinúmero de transformaciones institucionales en agencias educativas del sector público, responsables de programas de educación no formal. En 1977 se crea la Coordinación de los Servicios Educativos para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, de la cual dependía, entre otras, la Dirección General de Alfabetización y Educación de Adultos (DGAEA), funcionando, paralelamente, la Coordinación Nacional de Sistemas Abiertos, ambas dependencias de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En 1978 se crea, dependiendo directamente de la Presidencia de la República, la Coordinación General del Plan para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que desaparecerá posteriormente al cambio del sexenio. En febrero de 1978, desaparece en el ámbito de la SEP la Coordinación Nacional de Sistemas Abiertos y se crea la Dirección General de Educación a Grupos Marginados (DGEGM). En septiembre de dicho año se fusionan la mayoría de los servicios comprendidos en la DGAEA y la DGEGM, dando origen a la Dirección General de Educación para Adultos (DGEA), dependiendo inicialmente de la Subsecretaría de Planeación, y a partir de 1980 de la Subsecretaría de Cultura y Recreación. En abril de 1981 se crea el PRONALF y posteriormente, en septiembre de 1981, el INEA, el cual, a la postre, incorporará como Dirección General de Alfabetización al PRONALF, así como la mayoría de los servicios dependientes de la DGEA (Rubio, 1983; Torres, 1983b).

² Un antecedente de este trabajo puede encontrarse en uno nuestro: "La educación de adultos en México Realidades y Perspectivas", México, DGEA-SEP, *Cuadernos de Trabajo en Educación de Adultos*, núm. 1, marzo de 1980. Para mayor documentación sobre el SNEA consúltese el ya citado texto de Sirvent y Vergara (1983), Vergara (1981) y Cuéllar (1981).

PERFILES SOCIOLÓGICOS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

La educación básica para adultos atiende las necesidades de los grupos sociales más empobrecidos, desposeídos de poder alguno y localizados en los niveles más bajos de la estratificación social en las sociedades nacionales de América Latina. A pesar de las dificultades para cuantificar esta población, mencionaremos algunas estimaciones aceptadas por los especialistas.

Por una parte, se señala que existen en América Latina aproximadamente 45 millones de analfabetos absolutos (12% de la población total de la región). México, con aproximadamente 6.5 millones de analfabetos absolutos, representa un séptimo del total de analfabetos de la región. Por otra parte, las disparidades regionales en esta materia son muy grandes. Por ejemplo, para 1970,³ el Distrito Federal tenía una tasa de analfabetismo de 9.1%, la cual era tres veces inferior a la tasa promedio nacional. Otros estados, en cambio, duplicaban el promedio nacional: Guanajuato tenía 35.5% de su población como analfabeta absoluta, Hidalgo y Querétaro tenían 37.9%, Oaxaca poseía 42% de analfabetos absolutos, mientras Chiapas con 43.3% y Guerrero con 44.6% de analfabetismo, constituían los casos extremos.

Para 1980 la situación no ha cambiado mucho en lo que a distribución regional se refiere. Por ejemplo, Chiapas cuenta ahora con el 38% de la población analfabeta y Guerrero con el 35.6%; sin embargo, ambos estados triplican el promedio nacional. Por supuesto, de considerarse en estas estadísticas el analfabetismo funcional y el analfabetismo por desuso, la población involucrada en estas categorías sería mucho mayor. Algunas estimaciones definen aproximadamente 22 millones de personas que se encontrarían debajo del límite mínimo de educación básica para adultos (Pescador, 1981: 11).

En general, la clientela educativa de los programas de alfabetización está constituida por una población de origen rural, o migrantes urbanos con un pasado campesino muy reciente. Esta clientela se localiza en las áreas suburbanas de las grandes metrópolis, o en las áreas geográficas de menor desarrollo relativo de un



³ Población de 10 años y más, datos de la Dirección General de Estadísticas, IX Censo General de Población 1970. Resumen Abreviado, México, 1972.

país. Muchos de ellos pertenecen a grupos étnicos, son monolingües, y las tasas de analfabetismo son más altas en los grupos de edades mayores a 25 años. El analfabetismo de las mujeres es proporcionalmente más alto que el de los hombres (CNTE-UNESCO, 1982: 17-19; Schmelkes, 1979; Solari, 1982: 2134).

Conviene considerar específicamente la clientela de la educación básica de adultos.⁴ El perfil sociológico de esta clientela educativa incluiría sectores campesinos e indígenas en general, sectores marginales urbanos (especialmente amas de casa), autoempleados (por ejemplo, comerciantes ambulantes), trabajadores urbanos con remuneraciones bajas y fragmentarias, generalmente empleados en los niveles más bajos de las industrias de transformación o en el sector de servicios, empleados en servicios personales (por ejemplo servicio doméstico) y, en las áreas rurales, los segmentos más bajos de los sectores medios. En términos globales, según datos de la CEPAL, aproximadamente la mitad de la población económicamente activa de América Latina es analfabeta funcional (CEPAL, 1976). En el caso de México, estas características han sido confirmadas por distintas investigaciones (COPLAMAR, 1982; Muñoz Izquierdo, 1979; Rebeil y Torres, 1980; Torres, 1984).

El rango de metas asignado a la educación básica de adultos varía desde ofrecer actitudes positivas hacia la cooperación, el trabajo, el desarrollo familiar, comunitario y nacional, o un mayor aprendizaje individual, hasta la alfabetización funcional y la enseñanza de las operaciones matemáticas fundamentales; desde promover una perspectiva científica en materia de salud, agricultura y temas afines, hasta la incorporación de conocimientos y destrezas funcionales para el trabajo; desde facilitar la entrada a los mercados de trabajo o fortalecer las oportunidades ocupacionales de los individuos hasta facilitar un conocimiento funcional y las habilidades necesarias para la participación cívica o política (Bee,

⁴ Se entiende por educación de adultos el conjunto de todos aquellos programas destinados a una población mayor de quince años de edad, la cual durante sus primeros años no tuvo acceso al sistema escolarizado o desertó del mismo. El concepto de educación general básica se refiere a la educación mínima que debe recibir cada ciudadano en México, conforme a preceptos constitucionales. Comprende seis años de escolaridad obligatoria, incluyendo primaria completa. Por consiguiente, aquí no se consideran en detalle los programas de extensionismo rural, de capacitación laboral y de promoción profesional que se llevan a cabo en México en distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

1981: 39-56; Bhola, 1981: 6-22; Blaug, 1966: 393-415; Levine, 1982: 249-266; Lowe, 1975; Mbilinyi, 1981: 11-17; Schmelkes, 1982: 463-481; Torres, 1980, 1983b).

La magnitud del problema del analfabetismo y la educación básica para adultos, y la importancia de metas asignadas a la misma, han inspirado en las últimas décadas importantes esfuerzos de organizaciones internacionales como la UNESCO, y gobiernos de la región; esfuerzos que pretenden resolver el problema, o al menos disminuir la incidencia del analfabetismo en términos absolutos en el total de la población adulta. Este intento por diseñar estrategias efectivas en educación básica para adultos tiene una de sus expresiones más importantes en el Programa Experimental Mundial de Alfabetización, desarrollado por la UNESCO; esta impulsó o coordinó dicho programa entre 1965-1975 en China, Cuba, Tanzania, India, Vietnam, Irán, Argentina, Malí, Brasil y Somalia. Las primeras evaluaciones sistemáticas de sus resultados comienzan a surgir hacia fines de los setenta, aunque no todas presentan resultados halagüeños (Pescador, 1981: 11).

En México, el esfuerzo más sistemático y significativo desarrollado en las últimas décadas para afrontar el problema del analfabetismo y la educación básica para adultos, resulta de la creación del PRONALF,⁵ en abril de 1981, y posteriormente la constitución del INEA, en septiembre del mismo año.

En América Latina, la evaluación de campañas masivas de alfabetización y educación básica para adultos ha presentado resultados muy desiguales. Entre las complejidades del tema se encuentran las dificultades en establecer exactamente cuáles son las contribuciones de estos programas y políticas educativas a la productividad del trabajo, el aumento en el empleo (y empleabilidad de la fuerza de trabajo) y/o modificaciones en el ingreso o la movilidad ocupacional ascendente de los beneficiarios de dichos programas. Es decir, resulta difícil establecer las vinculaciones

⁵ El costo total del PRONALF fue determinado en 2 676 100 millones de pesos. Para 1981, se planeó alfabetizar aproximadamente 350 000 personas, mientras que en 1982 se esperaba alfabetizar otras 650 000 personas. Posteriormente, serias dificultades de implementación y operación del PRONALF determinaron la selección de nuevas y más moderadas metas de acción para el programa. Es interesante anotar que, originalmente, el PRONALF fue diseñado como un programa orientado hacia analfabetos que residieran en localidades mayores a 500 habitantes y que no debían ser monolingües.

reales entre la educación básica de adultos y el desarrollo económico y social (La Belle, 1980; La Belle y Verhine, 1981).

Educación de adultos e investigación social

Muchas de las investigaciones sobre estas cuestiones en América Latina abordan las siguientes preguntas: ¿es decisiva la contribución de la educación para adultos para incrementar la productividad de obreros y campesinos?; ¿este aumento en la productividad se reflejará directamente en una mejor ocupación y en un mejor salario?; ¿es posible atribuir el crecimiento del PIB, que no puede ser medido vía productividad del capital, al mejoramiento en la calidad de los recursos humanos del país?; si así fuera, ¿existe alguna contribución específica de la educación de adultos a este proceso?; ¿superar el analfabetismo –como introducción a los niveles iniciales de la educación formal– es una necesidad ineludible y precondition para que un país se desarrolle?; ¿alcanzar la lectura, escritura y cálculo elemental se refleja necesariamente en el mejoramiento, a corto plazo, de los ingresos y calidad de vida del alfabetizado?; ¿el dominio del alfabeto supone automáticamente un incremento en la productividad?; ¿cuál es la utilidad real del alfabetismo en las áreas rurales?; ¿cuáles son las contribuciones de la educación de adultos a los mecanismos de autoempleo de los graduados? En otros términos, ¿cuál es el aporte concreto de los programas masivos de educación de adultos sobre el empleo, los ingresos, la movilidad ocupacional y social, y el capital cultural de los nealfabetizados? (Pescador, 1981).

Algunas de las respuestas más convencionales respecto de la educación de adultos y su contribución al desarrollo señalan, por una parte, que la alfabetización y la educación básica de adultos contribuyen al desarrollo económico mediante el aumento de la productividad de los nuevos alfabetas y, a la vez, ampliando los niveles de productividad de aquellos que trabajan con los nealfabetizados (el llamado *spillover effect*). Por otra parte, esta contribución se verifica al reducirse los costos en la transmisión de información útil en materia de salud o nutrición a la población que sabe leer y escribir. Finalmente, se señala que la educación básica de adultos actúa como un instrumento de selección de los suje-

tos potencialmente más hábiles, ampliando sus posibilidades de movilidad social y, a la vez, facilitando en el resto de la sociedad una respuesta más elástica a una modificación en los incentivos económicos.

En síntesis, la educación básica de adultos (incluyendo alfabetización) sería muy útil para la fuerza de trabajo de bajos niveles de calificación que posee una fuerte tendencia a migrar, al hacerla más empleable y por lo tanto reducir el desempleo, el subempleo y la migración interregional e internacional (Blaug, 1966: 393-394; La Belle y Verhine, 1978; Phillips, 1970; Waiser, 1980: 4).

Sin embargo, a pesar de estas teorías sobre las relaciones entre la educación de adultos y el mercado de trabajo, no existe un conocimiento adecuado, fundado en investigación empírica, sobre el carácter de dichas relaciones en las experiencias desarrolladas en América Latina y en México. Entender el carácter de las vinculaciones entre la educación para adultos y los mercados de trabajo, así como conocer en mayor detalle los impactos de programas masivos de alfabetización, constituyen requisitos indispensables para continuar, sobre bases más firmes, el proceso de planeación educativa y la toma de decisiones en la materia. Especialmente cuando se trata de programas económicamente costosos, que se desarrollan en la actualidad, en el marco de un esfuerzo de austeridad y racionalización administrativa del sector público mexicano.



Alfabetización. Ideología y reproducción social: un discurso alternativo

Los considerandos anteriores no nos eximen de señalar que, siguiendo a Giroux, la educación de adultos y en particular la alfabetización, son temas que en el contexto del debate actual sobre el papel y el objetivo de la escolarización, parecieran haberse “escapado” de las ideologías que informan el debate. Especialmente en el caso de la alfabetización, esta es usualmente reducida al dominio de “habilidades” fundamentales, completamente subyugada a la lógica y a las necesidades del capital, y su valor es medido por los requerimientos para la expansión del proceso de trabajo. Giroux concluye que “la alfabetización, en este caso, rep-

resenta una nueva senda para la admisión de los oprimidos en su tentativa de penetración en una esfera económica que los considera ciudadanos de segunda categoría” (Giroux, 1983: 58).

Cabría investigar mucho todavía en América Latina para ver el comportamiento y determinantes reales de los programas estatales de educación de adultos y alfabetización. Sin embargo, resulta evidente que la alfabetización no es una actividad política y epistemológicamente objetiva y neutra. Es un territorio de conflictos y negociación política entre segmentos, clases sociales y grupos en pugna. Pero también es una arena de diferenciación epistemológica donde concurren diferentes (y encontradas) metodologías, filosofías, ideologías, técnicas pedagógicas, en fin, prácticamente todas las dimensiones y distinciones posibles en una práctica educativa (Latapí, 1984: 17-53).

En segundo lugar, con raras excepciones, no se ha hecho una desmitificación de la supuesta inocencia política de la alfabetización. O cuando se ha hecho, como en el caso del pensamiento freireano, con el tiempo y la generalización de muchas de sus proposiciones, este ha sido a su vez usado como justificación teórica para programas muy diversos. Claro está que se hace uso de dicho planteamiento teórico, mediante el “descortezamiento” del núcleo crítico y radical de la propuesta, negando los fundamentos gnoseológicos y epistemológicos de la misma, y a través de una recuperación (terminológica, sobre todo) de sus aspectos metodológicos formales. Esta “recuperación” del planteamiento freireano, aun cuando parcial y subyugada dentro de un contexto teórico y político prácticamente contradictorio con los principios de una alfabetización problematizadora, sirve para postulaciones, objetivos, prácticas que niegan simplemente el espíritu y la letra de la propuesta inicial.

Así nos encontramos con conceptos cada vez más comunes en la alfabetización, como el uso del término concientización,⁶ el cual a la postre puede llegar a constituirse en un slogan vacío, de continuar este proceso de apropiación-descortezamiento-des-

⁶ Paulo Freire en diversas oportunidades ha criticado el uso mistificador del concepto, véase Paulo Freire, 1980a, 1980b. Para referencias complementarias véase R. Darcy de Oliveira y P. Dominice, 1975: 4-16 y Snook I., 1981: 35-40. Hemos desarrollado un análisis crítico del contenido político del concepto en Torres, 1980: 101-124.

construcción y reconstrucción de las teorías críticas por el discurso oficial en el capitalismo. Claro está que dichos términos podrían remplazarse en los discursos oficiales por conceptos quizá más añejos en la planificación educativa, pero indudablemente más expresivos de la gramática del discurso mismo, como por ejemplo modernización, incremento de la productividad, o aumento de la participación cívica.

Ahora bien, no hay que olvidar que introducir una problemática determinada en un contexto teórico muy distinto, no es siempre una operación epistemológica, teórica y metodológica exenta de complicaciones. Quizá el riesgo más evidente surge al analizar la congruencia y coherencia de una propuesta que recoge vertientes teóricas tan disímiles. Así, el incluir algunos términos freireanos en proyectos estatales, bastante lejanos en la práctica a la propuesta original, produce inconsistencias y tensiones que alteran el desarrollo mismo del proyecto de alfabetización.

Cuando se recurre, por ejemplo, a sinónimos terminológicos como evocar un método de la “palabra generadora”, más allá de proveer una justificación teórica para su uso (y por cierto restringida), solo provoca inconsistencias en un método que tiene un neto contenido y tonalidad pedagógica sin el carácter crítico de la versión original. Así, resultará un nuevo método, al cual se lo criticará por lo que insinúa o propone y no hace (es decir, su distancia entre teoría y práctica), y por lo que pareciera ser el núcleo de su propuesta, elaborada en términos sin suficiente precisión, y baja efectividad operativa (Rubio, 1983).

En tercer lugar, se discute comúnmente la alfabetización desde dos posiciones, a simple vista irreconciliables: la del planificador gubernamental, y la del crítico de la política educativa oficial. Hay, por supuesto, una tercera voz que rara vez se deja escuchar: la del sujeto de la alfabetización.

Mientras el planificador reclama por una mayor inserción de la educación de adultos con los requerimientos de los mercados de trabajo, el crítico subraya cómo las condiciones y patrones sociales y culturales que atan la escuela al Estado, al proceso de trabajo y a la vida doméstica familiar, también se verifican en las intencionalidades, el currículo y la planificación y organización de los programas gubernamentales de alfabetización. Mientras el



planificador alegremente justifica su esfuerzo en promover la alfabetización (de una manera económica y eficiente), como una contribución para aumentar la calidad de vida de los beneficiarios, el crítico escépticamente observa cómo la cultura dominante se inserta en los programas de educación de adultos, y cómo la forma y el contenido ideológico del currículo simplemente reproducen la cultura hegemónica a expensas de las necesidades y demandas de las comunidades mismas. No es este el momento de juzgar dichas posiciones, que no responden por supuesto a roles adquiridos sino, y sobre todo, a visiones contradictorias del poder, la economía y la educación.

Alfabetización y sectores populares

Hay que señalar, sin embargo, que la carencia de voz de los sujetos de la alfabetización nos enfrenta a un interrogante, correctamente planteado por J. C. Tedesco, y que constituye un verdadero desafío: ¿cómo construir una alternativa pedagógica válida para los sectores populares en América Latina? (Tedesco, 1983). Una que se inscriba en sus mecanismos de sobrevivencia, que respete sus intereses, necesidades básicas y programas político-pedagógicos, o que contribuya a diversificar y ampliar sus mecanismos de resistencia social. Parecería que una pregunta tal no tiene una sola respuesta. Incluso más, lo primero que se registra en esta discusión son las limitaciones para ofrecer una respuesta plausible.

Es menester dejar hablar a los sectores populares, lo cual en sí mismo no constituye una empresa fácil. Los sectores populares, socialmente subordinados, están sujetos a los mecanismos de control, manipulación, dominio y explotación social (en cualquiera de las vertientes teóricas críticas que se escoja). Estos procesos no son eufemismos de la razón histórica. Para algunos autores, hay en los sectores populares un discurso crítico en estado práctico. Para otros, existe en los sectores populares un currículo oculto y un currículo explícito muy difícil de decodificar, dadas las características del segmento social que construye dicho currículo. En fin, habría otros que desde un relativismo cultural niegan a dichos sectores la capacidad de construir un currículo tal. Resolver este interrogante pareciera ser una precondition para contestar nuestra pregunta.

En cualquier caso, el problema central sigue vigente: ¿cómo estructurar un currículo que responda a las demandas, necesidades e intereses de las comunidades?, ¿cómo establecer mecanismos de comunicación y traducción técnica de dichos contenidos, sin que la interpretación desfigure de manera tal la gramática, las proposiciones y el estilo del discurso que se quiere rescatar, al punto que se proponga un discurso ajeno al de los sectores populares? Estas son algunas de las demandas que no pueden ser respondidas en estos momentos, y donde la investigación en educación de adultos tiene responsabilidades concretas.

La comunicabilidad del discurso del planificador con el discurso del crítico es una tarea muy difícil. Para algunos imposible. Pero hacer terciar en la polémica el discurso de los sectores populares es algo mucho más complicado aún, y que sin duda hará aún más complejas las posibilidades de inteligibilidad entre los discursos oficiales y alternativos en educación de adultos.

EDUCACIÓN PARA ADULTOS Y ALFABETIZACIÓN EN MÉXICO: EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA ADULTOS (SNEA), 1976-1981



La magnitud del problema de educación de adultos en México se muestra al revisar las cifras de la demanda potencial de educación básica para adultos en 1976-1977: seis millones de analfabetos, 13 millones de adultos con primaria incompleta y siete millones de adultos con secundaria incompleta (Solana, 1980). Es decir, 74% del total de la población mayor de 15 años era potencial demandante de los servicios de educación para adultos.

La complejidad del problema se acrecienta cuando se distinguen los diversos niveles de la educación para adultos: alfabetización (como introducción a los rudimentos de la lectura, escritura y cálculo), educación básica (que abarcaría primaria y secundaria), capacitación laboral (que implica calificación técnica y adiestramiento de la fuerza de trabajo en función de las necesidades del proceso de industrialización), y extensión agrícola (orientada hacia la capacitación de la fuerza de trabajo agrícola, aun cuando en sus orígenes fuera el conjunto de procesos coadyuvantes a la integración del campesino en los proyectos de reforma agraria).

En términos generales, se ha entendido la educación de adultos como una acción sistemática, viabilizada por canales no tradicionales (esto es, no formal, extraescolar) y con una orientación claramente remedial o compensatoria, atendiendo a los sectores de la población que por distintos motivos –económicos, políticos, sociales o psicológicos– quedaron al margen de la escolarización, constituyendo lo que se considera el “rezago educativo”.

En México, la atención a la educación para adultos en 1976-1981 se realizaba por distintos canales, modalidades e instituciones. Diversas agencias gubernamentales vinculadas a la problemática agrícola, por ejemplo, realizaban tareas de alfabetización, capacitación campesina o ambas. Sería difícil trazar un mapa exhaustivo de las instituciones gubernamentales, que de una forma u otra intervenían o intervienen en la educación para adultos; ni que decir de las instituciones no gubernamentales que lo hacen.

Sin embargo, es ilustrativo reseñar las principales actividades desarrolladas en el ámbito de la SEP por la Dirección General de Educación para Adultos (DGEA), la cual –desde su creación en 1978 y hasta su desaparición en 1981– concentró muchos de los servicios consolidados a través de la experiencia de educación para adultos del Estado mexicano posrevolucionario. Junto con el sostenimiento de diversas instituciones básicas, facilitó la operación de convenios específicos con otras instituciones para atender otras tantas poblaciones particulares de adultos.

Entre los servicios más importantes se cuentan los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA), los que desarrollan actividades de introducción a la primaria –alfabetización– y de primaria intensiva. Se localizan fundamentalmente en áreas urbanas y se rigen por el calendario oficial. En 1980 existían 983 CEBA que atendían a una población total de 99 903 adultos. En el ciclo escolar 1978-1979 acreditaron 24 625 alumnos.

Otro servicio lo constituían las Misiones Culturales orientadas principalmente hacia la educación de adultos en comunidades rurales, que desarrollaban actividades de capacitación y, en menor medida, de atención a la educación general básica. En 1980 existían 215 misiones, con 1 700 maestros, que atendían a 645 comunidades con una población total de 202 800 personas.

Otro servicio fundamental lo constituía la telesecundaria, que en 1980 operaba como telesecundaria federal en diez estados y como telesecundaria estatal en cuatro; contaba con un total de 647 telesecundarias federales y 120 telesecundarias estatales. En dicho año funcionaban 2 297 teleaulas federales y 335 estatales; la población atendida era de 79 415 alumnos con un total de 2 692 maestros; en el ciclo escolar 1979-1980 se contaba con 20 095 egresados.⁷

De igual modo existían las salas de lectura, orientadas a proporcionar servicio de biblioteca y promover actividades socioculturales en comunidades rurales. Durante el año lectivo 1978-1979, atendieron a 73 245 lectores en 99 comunidades del país.

Otra modalidad de atención muy importante lo constituía la primaria nocturna. Hacia 1980 existían en todos los estados del país más de 450 centros, que atendían a una población de 65 621 alumnos. Junto con esta se encontraban las escuelas secundarias para trabajadores, las cuales atendieron en el ciclo escolar 1978-1979 a 47 828 alumnos en primer año, 36 162 en segundo y 27 782 en tercero.

Otro aspecto muy importante de la educación de los adultos lo constituye la primaria, la secundaria y la preparatoria abierta; el cuadro 1 presenta los datos básicos para estas modalidades.

Como se puede observar, el nivel de eficiencia del sistema abierto, medido por la cantidad de exámenes presentados y aprobados en relación con el total de la población incorporada, era muy bajo, y referido al total de la población demandante, insignificante. Igualmente, las modalidades de atención escolarizada eran insuficientes para atender a toda la población demandante.

Las variables explicativas de la eficiencia de un sistema de educación para adultos pueden ser múltiples. Intervienen variables representativas del contexto sociogeográfico en que se encuentra el educando –por ejemplo el nivel de desarrollo de la entidad de residencia– así como variables representativas de los antecedentes

⁷ Una evaluación sobre la telesecundaria como modalidad educativa, incluyendo una diversidad de aspectos, desde un análisis de la política cultural del Estado mexicano y el desarrollo de la televisión hasta una evaluación del rendimiento escolar o costos unitarios del sistema puede encontrarse en la investigación coordinada por Alberto Montoya y Ma. Antonieta Rebeil publicada en la revista *Educación*, vol. VII, 4a. época, núm. 38, octubre-diciembre, 1981: 93-175.

sociales, educativos y personales del mismo, tales como la edad, el sexo, la escolaridad y la ocupación de los padres. Se pueden señalar también variables representativas del proceso de aprendizaje en sentido estricto, como la calidad del material didáctico o la intensidad de estudio. Influyen igualmente variables representativas de las expectativas y aspiraciones de los sujetos –niveles educativos que se desean terminar, expectativas ocupacionales– y variables provenientes de las determinaciones mismas que proporciona el sistema nacional de educación para adultos, como las características de los asesores y la modalidad de atención.

En el quinquenio 1976-1981, algunos niveles de la educación para adultos en México se encontraban más afectados en su calidad y cobertura que otros, como sería el caso de la atención a la alfabetización. Sobre esto volveremos más adelante.z

CUADRO 1. Demanda atendida en la acreditación de educandos en la primaria, secundaria y preparatoria abierta (20 de marzo de 1980)

Concepto	Nivel		Primaria				Secundaria				Preparatoria				
			Acumulado				Acumulado				Acumulado				
	Mes	ene-mzo	ene-mzo	1979 ¹	1980 ¹	Mes	ene-mzo	ene-mzo	1979 ¹	1980 ¹	Mes	ene-mzo	ene-mzo	1979 ¹	1980 ¹
Educandos de primer ingreso		80	79				80	79				80	79		
Acreditación	2.4	6.0	4.5	65.8	71.8	6.6	20.0	22.6	229.2	248.2	0.1	3.8	0.04	4.1	7.8
Educandos que presentan examen	4.7	11.3	8.2	43.3	11.3	17.1	46.3	54.6	211.4	453	0.9	6.7	0.04	4.5	6.7
Exámenes solicitados	15.3	36.4	28.4	143.3	36.4	49.2	136.4	178.2	666.2	136.4	4	33.0	0.1	21.6	32.0
Localidades atendidas	164	269	162	444	269	224	351	336	621	361	17	22	1	14	22
Exámenes acreditados	5.2	5.2	2.1	61.1	5.2	23.7	23.7	7.0	172.5	23.7	-	-	0.05	7.1	-
Certificados ³ emitidos	0.387	0.611	0.474	3.8	0.3	0.649	0.291	1.256	6.6	1.3	-	-	-	-	-

Concepto	Nivel		Primaria				Secundaria				Preparatoria				
			Exámenes solicitados				Exámenes solicitados				Exámenes solicitados				
	ene-mzo	79	ene-mzo	ene-mzo	Total	ene-mzo	ene-mzo	Total	ene-mzo	ene-mzo	Total	ene-mzo	ene-mzo	Total	
Delegaciones generales	5.0	3.7	16.9	22.8	105.3	13.4	15.4	46.0	88.0	106.5	382.6	1.3	-	1.8	5.2
	1.0	0.8	3.5	2.1	39.0	6.6	7.2	30.3	47.6	71.8	283.6	2.5	0.04	2.3	16.4

Etapas: 1, Se acumula desde 1976; 2, se acumula desde marzo de 1979; 3, última etapa limitada por el CPAR.



Características de los educandos

La educación no formal ha sido definida como “cualquier actividad educativa organizada y sistemática, llevada a cabo fuera del marco de trabajo del sistema formal, que tenga por objeto proveer tipos selectos de aprendizaje para subgrupos particulares de la población, tanto para niños como para adultos” (Coombs y Ahmed, 1974: 8).

Los programas educativos no formales, rara vez han sido concebidos para remplazar a la escuela formal. Por el contrario, han sido diseñados como un complemento o suplemento de esta, o también, como una medida programática para llegar hacia esa población particular para la cual la escuela ha sido inapropiada o ineficaz. En este sentido, resulta sumamente importante conocer el perfil del educando adulto en dicha población particular.

Lamentablemente, y a pesar de gruesas indicaciones que se pueden desprender de una vasta y variada bibliografía,⁸ no se cuenta –al menos en el caso de México– con una caracterización precisa del perfil de la demanda potencial en educación de adultos. Se puede echar mano entonces al perfil resultante de la demanda efectiva (adultos registrados) y efectuar algunas inferencias, a partir de esta población particular, sobre las características del universo mayor.

Los educandos registrados en el sistema de educación para adultos son preponderantemente de sexo femenino (2/3 son mujeres), con un alto porcentaje de mujeres en los niveles introductorios, que disminuye en la medida en que aumenta el nivel educativo (CENIET, 1976: 8). En primaria, 34% son hombres y 66% mujeres: en secundaria la composición es de 40 y 60% respectivamente (DGAC, 1978: 24).

La estructura por edades presenta educandos menores de 30 años, con una edad promedio de 26 años en primaria y de 23 años en secundaria; es decir, a mayor nivel educativo, menor edad.

⁸ Véase a título de ejemplo, la bibliografía consignada al final del artículo de Thomas La Belle y Robert Vertine, aparecido en *Harvard Educational Review* y reimpressa en *La Universidad en el Mundo*, UNAM, vol. III, núm. 14, enero-febrero, 1978, pp. 727. Para el caso europeo consúltese Jindra Kulich, *Adult Education in Continental Europe: An Annotated Bibliography of English-Language Materials 1975-1979*, Vancouver, The University of British Columbia, 1982. Por el mismo compilador existe dicha bibliografía anotada para el periodo 1980-1982, publicada en 1984.

Ambas distribuciones —primaria y secundaria— difieren bastante de la población total mayor de 15 años que se distribuye más homogéneamente hacia las edades mayores.

Debe señalarse que, en una población como la mexicana, con una alta tasa de natalidad y un “rejuvenecimiento” relativo de la pirámide poblacional, es muy importante considerar el problema educativo tomando en cuenta las edades. Por ejemplo, en el caso del analfabetismo, considerados conjuntamente el absoluto y el funcional (población con solo dos años de escolaridad, en la definición de COPLAMAR) en 1978 estarían en condiciones de analfabetismo 13.39 millones de mexicanos, esto es 37.2% de la población de 15 años y más. Aun cuando durante el periodo 1970-1978, la tasa de crecimiento de este grupo de población habría disminuido con respecto a la del periodo 1960-1970 (COPLAMAR, 1982: 18).

Es sorprendente observar que en el estudio del CENIET, se detecten educandos de mayor edad comparativamente con estudios posteriores (1978-1979). Asimismo, se constata que cuando más alto es el nivel de registro, más joven es la población (CENIET, 1976: 84). Los resultados pueden estar muy sesgados por tratarse de la zona metropolitana, o por un proceso de “rejuvenecimiento” de la población educativa. Hacia esto parece apuntar DGAC cuando señala que “en general, vemos que el SNEA atrae a los adolescentes y adultos jóvenes, a aquellos que tienen relativamente pocos años de haber dejado de estudiar en el sistema escolarizado, en donde no concluyeron sus estudios. El fenómeno se acentúa en secundaria, donde 67% de los educandos están entre los 15 y los 24 años de edad (en primaria es 59%)” (DGAC, 1978: 26).

A nivel nacional, el estado civil es preponderantemente soltero (lo cual reduce por una parte la posibilidad de un educando con muchas personas a su cargo en términos económicos, y por otra, habla de una población con mayor tiempo libre por no contar con cargas familiares). En la zona metropolitana, en cambio, se invierten los guarismos predominando el estado civil casado —sobre todo, altamente relacionado con la ocupación “ama de casa” (CENIET, 1976: 86).

La actividad ocupacional presenta que aproximadamente dos terceras partes señalan como su actividad principal el trabajo, y

alrededor de la mitad de los educandos están empleados en el sector público (DGACCEE, 1979: cap. 3.2) concentrándose la posición en la ocupación en la categoría obreros y empleados (75% en primaria y 84% en secundaria).

La rama de actividad predominante es la de servicios (44% de los registrados en primaria y 36% de los registrados en secundaria) y las industrias de transformación (19% en primaria y 20% en secundaria).

En términos generales, dos de cada cinco educandos dentro del SNEA no trabajan; uno de cada cuatro trabaja en servicios y uno de cada nueve en industrias de transformación. Sin embargo, no debe pensarse que existe una alta proporción de desocupados: en la encuesta de 1976, solo 24% se declaró como buscador de trabajo, mientras en secundaria 33% se declaró estudiante de tiempo completo (DGAC, 1979: 38 y ss.).

Es muy interesante observar la situación dentro del sector público federal –uno de los más importantes empleadores–. En 1975, el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal señala que, de un total de 1 394 396 empleados, 685 730 (49.2%) no habían alcanzado los niveles de la educación general básica, distribuidos de la siguiente manera: 29 083 analfabetos, 196 255 con primaria incompleta y con secundaria incompleta 460 392.

Volviendo a la caracterización del educando –adulto–, los antecedentes sociales muestran que la gran mayoría de los padres de los educandos tienen (o tuvieron) ocupaciones manuales. Asimismo, el análisis del índice de alimentación parece indicar que la población atendida corresponde a los sectores sociales más bajos de las zonas urbanas y a los más altos de las zonas rurales (DGSACEE, 1979: cap. 3.2). Se podría sostener, sin embargo, la hipótesis de que los sistemas abiertos, por las características de las personas inscritas, han llegado a ser básicamente urbanos (COPLAMAR, 1982: 122).

La distribución por estados sigue las mismas pautas de comportamiento que la educación escolarizada. Por una parte se observa una disminución en términos relativos del rezago, lo cual refleja un mejoramiento de las condiciones de escolaridad de la población adulta (*ibíd.*, 1982: cuadro 3.22). Sin embargo, se puede observar que, por una parte, se mantiene el crecimiento

absoluto del rezago en todas las entidades y, por otra, se observa una desigual disminución relativa del mismo entre las entidades, manteniéndose en general las diferencias entre los estados más escolarizados (con mayor nivel de desarrollo) y los menos escolarizados (*ibíd.*, 1982: 25).

Es decir, la oferta educativa para adultos funcionaba de manera más eficiente en comunidades urbanas y, en especial en aquellas que corresponden a regiones con mayor grado de desarrollo relativo. Quedaría señalar las motivaciones para ingresar a los diferentes niveles educativos, y las expectativas escolares y ocupacionales de los sujetos.

Las motivaciones eran diversas. Las mujeres casadas, especialmente las que se definían como amas de casa, señalaban como su principal interés el incorporarse a los sistemas de educación para adultos para ayudar en las tareas escolares a sus hijos. En términos generales, no manifestaban interés por acreditar los diferentes niveles pero sí por dominar los contenidos (CENIET, 1976: 86). El incremento de población masculina en el nivel de secundaria reflejaba para algunas investigaciones la utilidad que tiene en el trabajo el poseer un certificado de secundaria.

Estos datos revelarían dos aspectos. Por una parte, que la educación no formal puede ofrecer un pequeño cambio en el estatus o en el salario a la fuerza de trabajo empleada que ocupa las posiciones socioeconómicas más bajas. Desde esta perspectiva, pueden existir, en un nivel específico (por ejemplo en secundaria para adultos) motivaciones netamente económicas para incorporarse a la educación de adultos. A la vez, la adquisición de un certificado de primaria no tendría compensación alguna en este sentido. No obstante una investigación señala lo contrario (DGACCEE, 1979: cap. 2.31).

Por otra parte, habría indicios para sostener la hipótesis de La Belle y Verhine acerca de que la educación adquirida después del ingreso al trabajo tiene gran impacto sobre el estatus y el salario (1978: 13). Claro está que la educación para adultos no puede ser muy atractiva para el adulto desocupado, máxime si le implica erogaciones que incrementan su costo-oportunidad. A pesar de que los libros de primaria son gratuitos, hay que considerar otros gastos, como fueron en 1976-1979 el pago de los exámenes de acreditación, transporte, material auxiliar mínimo o fotografías.

Finalmente, las investigaciones señalan que muchos de los educandos poseían expectativas de llegar a completar una carrera subprofesional.

Eficiencia del sistema

Las evaluaciones sobre la eficiencia del sistema son críticas. En una investigación se señala que “los individuos que han tomado esta decisión no están obteniendo de hecho los beneficios que –en condiciones de mayor eficiencia– podrían derivarse de las ventajas que ofrece este sistema (respecto al número de horas de estudio que son necesarias para acreditar cada ciclo y respecto a la flexibilidad de los horarios) si se compara con el sistema escolar convencional” (DGACCEE, 1979: cap. 7).

Más drásticamente aún: “como se señalaba en el diagnóstico, en la actualidad los servicios educativos para adultos no constituyen un subsistema coherente y se encuentran desarticulados, no tienen prioridad y funcionan con escasos recursos, lo cual se traduce en bajos niveles de atención y eficiencia” (COPLAMAR, 1982: 119).

Convendría abordar tres aspectos relevantes que se desprenden de las conclusiones de dichas investigaciones. En primer lugar, ¿por qué los servicios de la educación de adultos no son atractivos para la población de sexo masculino? En segundo lugar, ¿cuáles son los principales problemas que se deben resolver en torno a los asesores de adultos? Por último, si el propósito de un sistema de educación de adultos es la atención y acreditación de los estudios, ¿cuáles son los resultados del sistema?

Si revisamos la distribución por sexos de la población mexicana mayor de 15 años, encontramos que en 1970, 50.03% eran hombres y 49.97% mujeres.

En 1980 (SPP-CONAPO-CELADE, s/f: 8) se mantiene una distribución similar. El hecho de que 2/3 de los educandos en los servicios de educación de adultos en 1976-1981 sean mujeres, no corresponde con la distribución nacional. ¿Por qué estos servicios no son atractivos para la población de sexo masculino? He aquí un primer problema a resolver.

Su mayor inserción en los mercados de trabajo, su menor tiempo libre, la desvalorización de los títulos de enseñanza pri-

maria en términos ocupacionales, la extensa duración de los estudios (2450 horas para acreditar los exámenes de primaria, 3360 horas para los de secundaria), son algunos de los factores que, en 1976-1981, disuadían al adulto de sexo masculino para incorporarse al sistema. ¿Se ha diseñado un servicio de promoción y motivación especialmente dirigido a los educandos adultos varones, e incluso nuevas formas educativas que permitan una más alta participación de los hombres en estos programas?

¿Cuáles son los principales problemas a resolver respecto de los asesores? Convendría, antes que nada, caracterizar rápidamente a los asesores. El asesor en educación de adultos, en 1976-1981, tiene 27 años de edad en promedio, es preponderantemente del sexo femenino en primaria y masculino en secundaria. No tuvieron cursos de capacitación por lo general, pero en término medio tienen un nivel educativo de preparatoria o superior. Dedicaban aproximadamente una hora diaria al sistema y poseían una experiencia en educación de adultos menor de un año.

Como se dice expresamente en una investigación, “el análisis señaló también que, en algunos casos, la edad, escolaridad, experiencia, capacitación y grado de dedicación de los asesores interviene significativamente en la determinación de las tasas de rendimiento del sistema” (DGAC-CEE, 1979: 16).

Estos aspectos contribuyen a enmarcar el problema “cualitativo” de los asesores; veamos ahora el cuantitativo. “Para atender a 1.29 millones de adultos en 1980, se requerirán 57 346 educadores, cifra que ascendería hasta 267 290 educadores en 1991, suponiendo un óptimo de un asesor de sistemas abiertos por cada 20 alumnos y un maestro de educación de adultos por cada 32 alumnos” (COPLAMAR, 1982: 128). Como se desprende de estas cifras, la demanda de asesores en México ha sido, y probablemente continúa siendo, muy grande. Esto es un desafío para diseñar mecanismos múltiples, ágiles y eficientes de formación y capacitación de asesores para responder a la evolución de la demanda.

Por último, uno de los principales problemas que se debatían en el contexto 1976-1981 era la baja productividad del sistema. Conforme a los datos, la atención de la alfabetización tiene una tasa de crecimiento negativa de -21.3% anual entre 1978-1980. En cambio, la primaria de adultos tuvo un incremento sustancial

(81.3% anual). El total de la población atendida se incrementó a una tasa de 20.8% de promedio anual. Pese a esto, en términos absolutos, el crecimiento no fue tan significativo frente a la magnitud del rezago (COPLAMAR, 1982: 39). Véase, por ejemplo, en el cuadro 2, la proporción de población atendida frente al total de la población sin el mínimo en algunas entidades.

CUADRO 2. Proporción de la población atendida frente al total de la población sin el mínimo (algunas entidades)

<i>Entidad</i>	<i>Población sin el mínimo</i>	<i>Población atendida</i>	<i>%</i>
Distrito Federal	1 669 008	25 428	1.52
Guerrero	715 036	10 166	1.42
Hidalgo	526 583	20 306	3.85
Jalisco	1 270 269	11 768	0.92
México	1 428 967	27 792	1.94
Michoacán	1 016 864	17 574	1.72
Oaxaca	983 222	15 367	1.56
Puebla	1 060 700	16 129	1.52
Tlaxcala	166 476	16 497	9.90
Yucatán	347 962	11 506	3.30

Fuente: COPLAMAR. *Mínimos de Bienestar*, núm. 3, 1979: 49.

Como puede observarse en el cuadro 3, del total de inscritos en primaria solo 63% cursó efectivamente estudios y de estos solo 23.3% los acreditó. En secundaria, la relación entre inscripción y atención mejora sustancialmente, pero la acreditación es inferior a la que se da en primaria, con un total de aproximadamente 14% de egresados. Es decir, los sistemas más escolarizados como los CEBA tienen una alta eficiencia entre atención y egreso, aunque un comportamiento muy errático en la relación inscripción-atención.

Los CEBA, la secundaria para trabajadores y la primaria abierta, a pesar de tener una relación más alta que los otros servicios entre inscripción y atención, nunca superan 20% de egresados respecto a la población inscrita en el servicio.

**CUADRO 3. Educación Básica para adultos.
Estadísticas de atención 1978-1979 (miles de personas)**

<i>Servicio</i>	<i>Inscripción</i>	<i>Atención</i>	<i>Egresados</i>
<i>Primaria</i>			
CEBA	115	22	22
Primaria nocturna	101	101	9
Primaria abierta*	21	27	4
Total	237	150	35
<i>Secundaria</i>			
Secundaria para trabajadores	112	112	21
Secundaria abierta*	97	93	8
Total	209	205	29

Fuentes: DGEA. Datos inéditos.

* Dirección General de Acreditación y certificación.

Entre las propuestas surgidas de evaluaciones e investigaciones se contaba la de revitalizar los programas dirigidos específicamente a atender la alfabetización y, a la vez, dar un impulso diferencial al proceso, destacando más las necesidades del medio rural que las del medio urbano. Quedaría por constatar cómo y en qué medida los programas y servicios de educación de adultos que comenzaron a operar en 1981, resolvieron dichos interrogantes.



APUNTES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EDUCACIÓN DE ADULTOS Y ALFABETIZACIÓN EN MÉXICO

1. Convendría determinar un perfil socioeconómico y cultural de los analfabetos que se incorporaron a los programas de educación de adultos y alfabetización, incluyendo antecedentes sociales, educacionales y familiares, empleo, ingresos y gastos, razones para incorporarse a dicho programa, conocimientos y opiniones acerca de la sociedad mexicana.⁹

⁹ Los puntos señalados en esta agenda constituyen, en nuestra opinión, aspectos ineludibles en la investigación sobre educación de adultos en México y quizá en toda América Latina. Claro está que podrían abordarse como parte de una planificación participativa de la educación de adultos; y si así fuera, podrían vincularse con la investigación-acción o la investigación participativa. Este enfoque de investigación educativa tiene ciertos requisitos epistemológicos y teórico-metodológicos que difieren, a menudo drásticamente, de los procesos convencionales de investigación social. Sin pretender señalar todas las características de la investigación participativa, he aquí algunas de estas: a) existe una intencionalidad

2. Convendría determinar el papel de la educación básica de adultos y la alfabetización en el mejoramiento familiar y personal de los beneficiarios de este programa, a partir de las autopercepciones y experiencias de los neoanalfabetizados.
3. Otro aspecto fundamental es la determinación de las contribuciones específicas de la lectoescritura y el dominio de las operaciones matemáticas básicas para ampliar y/o modificar mecanismos de autoempleo de los beneficiarios del programa.
4. Es indispensable efectuar la determinación y análisis de las posibles modificaciones en el nivel de ingresos, empleo, tipo de ocupación, movilidad ocupacional y capital cultural de los beneficiarios de estos programas, una vez transcurrido un periodo determinado de su egreso del programa (por ejemplo, un año después).

Entre los objetivos específicos de proyectos de investigación orientados a programas de alfabetización, podrían contarse los siguientes:

192

1. Elaboración de un marco analítico sobre las interrelaciones entre programas masivos de alfabetización, mejoramiento de las condiciones de vida de sectores populares urbanos, suburbanos y rurales en México, y continuidad del aprendizaje formal de la lectoescritura y las matemáticas.

política explícita y articulada en función de las clases y grupos sociales dominados y pobres de la sociedad; b) se pretende combinar procesos propiamente educativos con procesos de investigación y con acciones de participación popular; c) se busca incorporar dentro del mismo proceso, investigadores y población investigada; d) se sustentan las actividades de investigación y educación en una base o grupo social organizado; e) al entender el conocimiento como un instrumento de transformación social, se efectúa una crítica radical a cualquier separación entre teoría y praxis; f) se critican los métodos y técnicas de la investigación social que impiden la comprensión simultánea del objeto como sujeto de la investigación/proceso educativo; g) se busca ejercitar un proceso sistemático de devolución de los conocimientos alcanzados a la población estudiada; h) se incentiva la participación de los miembros de los sectores populares en las siguientes instancias: en la determinación misma del tema de investigación; en la recolección de datos; en la acción educativa; en la comprensión del *locus* político comunitario y en el ejercicio de acciones reivindicativas; en el diseño de mecanismos autogestionarios de organización política, e incluso organización económica; en la devolución y análisis colectivo de la información recogida y conclusiones alcanzadas. Para un tratamiento "in extenso" de esta problemática, véase Gajardo, 1982; Rigal, 1980; Vio Grossi, 1982: 51-58; Yopo, 1983.

2. Elaboración de un modelo de seguimiento de graduados de programas de alfabetización, que permite estudiar los cambios a corto y mediano plazos en variables específicamente determinadas (por ejemplo, condición de empleo, o tipo de ocupación) una vez abandonado el programa de estudios. Estimación de la condición de neoalfabetizado para dichas modificaciones.
3. Elaboración de un análisis sistemático de las posibles contribuciones de programas de alfabetización y educación básica de adultos a los procesos de autoempleo de sus graduados, a partir de las experiencias de un conjunto selecto de casos.
4. Diseño de un conjunto de alternativas organizativas y de actividades pedagógicas para posalfabetización que puedan ser implementadas para dar continuidad al proceso de enseñanza-aprendizaje y, a la vez, vincule a la neoalfabetización de manera más estrecha con los circuitos de empleo, especialmente los mercados de trabajo informal (autoempleo).
5. Recopilación del conjunto de experiencias de los neoalfabetizados, especialmente en términos de acceso y uso de nueva información, y en términos de lectura y escritura de nuevos materiales. Experiencias que podrían ser incorporadas para su análisis crítico y difusión en un sistema de capacitación para organizadores regionales, asesores o maestros de educación de adultos dedicados a diseñar y operacionalizar alternativas de posalfabetización en México.



De poder llevarse a buen término una agenda de investigación tal, los resultados aportarían más elementos de juicio y análisis a una discusión teórica y metodológica cada vez más pormenorizada sobre los efectos de las variables educativas en educación para adultos en los beneficiarios de los sistemas. Se trata de una polémica cada vez más pronunciada, no solo para saber si existen dichos efectos o estimar cuál es su magnitud y diversidad, sino también en términos de estrategia y modelos alternativos de educación de adultos a ser impulsados en los países capitalistas dependientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Apple, Michael W. (Ed.). *Cultural and Economic Reproduction in Education. Essays on Class, Ideology and the State*, London, Boston y Henley, Routledge y Kegan, Paul, 1982.
- Barreiro, Julio. *Educación popular y proceso de concientización*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1974.
- Bee, Barbara. "The Politics of Literacy", en Robert Mackie (Ed.), *Literacy and Revolution*, New York, The Continuum Publishing Company, 1981, pp. 39-56.
- Bhola, Harbans S. "Why Literacy Can't Wait: Issues for the 1980s", en *Convergence*, vol. XIV, núm. 1, 1981, pp. 622.
- Blaug, Mark. "Literacy and Economic Development", en *The School Review*, vol. 74, núm. 4, invierno, 1966, pp. 393-415.
- Bowles, Samuel. "Unequal Education, Class Conflict and Uneven Development", en Simmons, John, (Ed.), *The Educational Dilemma*, Oxford, Pergamon Press Ltd., 1980, pp. 205-223.
- Carnoy Martin y Henry Levin. *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford, Stanford University Press, 1985.
- Carnoy, Martin *et al.* *Can Educational Policy Equalize Income Distribution in Latin America?*, London, Saxon House, 1979.
- Carnoy Martin. "The Political Economy of Financing Education in Developing Countries", artículo presentado en la reunión anual del Grupo Bellagio, Ottawa, 19 a 21 de mayo de 1982, publicado en *Financing Educational Development*, Ottawa, IDRC 206e, 1982, pp. 39-68.
- Centro de Investigación y Estadísticas del Trabajo (CENIET). Encuesta realizada para evaluar el Sistema Nacional de Educación para Adultos, Secretaría del Trabajo, México, 1976.
- CEPAL. "Desarrollo económico y educación en América Latina", documento de trabajo presentado por el Secretario General de CEPAL a la CEDES, publicado en *La Educación, Unión Panamericana*, Washington, 25/26, Año VII, enero-junio, 1963, pp. 119-127.
- CEPAL. *La evolución económica en América Latina*, Santiago, Chile, CEPAL, 1976.
- Cirigliano, Gustavo F. J. "Perspectiva en Educación de Adultos", en *La Educación, Revista Latinoamericana de Desarrollo*

- Educativo*, núm. 75-77 (1976 y enero-abril 1977), Washington, OEA, Departamento de Asuntos Educativos, 1977.
- Cirigliano**, Gustavo y Carlos Paldao. “Educación de Adultos: hipótesis interpretativa y perspectivas”, en OEA, *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, vol. 1. núm. 2, 1978.
- CNTE-PRONALF. Investigación de evaluación interna del PRONALF, México, CNTE-PRONALF, 4 volúmenes, 1982.
- CNTE-UNESCO. *América Latina y el Proyecto Principal de Educación*, México, CNTE-UNESCO, 1982.
- Coombs**, P. W. y M. Ahmed. *Against Rural Poverty*, Baltimore, The University of Johns Hopkins Press, 1974.
- Comisión** de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, México, 1975.
- COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas. 2 Educación*, (primera edición 1979), México, COPLAMAR, Siglo XXI, 1982.
- Cuellar**, Oscar. “El Sistema Nacional de Educación de Adultos (SNEA): Evolución del registro y características de la población inscrita (1975-1978)”, México, Documento de Trabajo, núm. 1, noviembre, mimeo, 1981.
- Chonchol**, Jacques. Prefacio de la obra de Paulo Freire, *Extensión o Comunicación. La concientización en el medio rural*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.
- Darcy** de Oliveira, Rosiska y Pierre Dominice. “Illich-Freire: Pedagogía de los oprimidos. Opresión de la pedagogía. El Debate Pedagógico”, en *Cuadernos de Pedagogía*, Madrid, núm. 78, julio-agosto, 1975, pp. 416.
- DEALC-UNESCO-CEPAL-PNUD. *Desarrollo y Educación en América Latina, Síntesis General*, Buenos Aires, vol. 3, 1981.
- De Lella**, Cayetano. “Evaluación del proceso de alfabetización por los alfabetizadores”, México, PRONALF, mimeo, 1982.
- De Santa Ana**, Julio *et al.* *Conciencia y Revolución*, Montevideo, Tierra Nueva, 1970.
- Dirección** General de Acreditación y Certificación (DGAC), Centro de Estudios Educativos, A. C. (CEE). “El proceso de enseñanza-aprendizaje y la eficiencia interna del Sistema Nacional de Educación Abierta”, noviembre, 1979, mimeo.

- DGAC. "Organización de los educandos del Sistema Nacional de Educación Abierta", octubre, mimeo, 1978.
- DGAC. "Información obtenida de la muestra aplicada a los estudiantes de 1o. año de secundaria abierta en junio de 1979", junio, mimeo, 1979.
- DGAC. "Características de los educandos del Sistema Nacional de Educación para Adultos", septiembre, mimeo, 1978.
- Fagerllnd, Ingmar. *Formal Education and Adult Earnings*, Estocolmo Almqvist y Micksell International, Suecia, 1975.
- Fernández, Hugo. "La educación de adultos y los modelos alternativos de organización social de la producción en el medio rural", Reunión Técnica Internacional sobre Educación de Adultos y Empresas Comunitarias en el Desarrollo, San José, julio 36, mimeo, 1978.
- Fletcher, Philipe R. "National Educational Systems as State Agencies of Legitimation", ponencia presentada a la Western Regional Conference of the Comparative and International Education Society (CIES), Stanford University, octubre 22-24, mimeo, 1982.
- Freire, Paulo. "Concientizar para liberar (naciones sobre la palabra concientización)", en C. A. Torres (comp.), *La praxis educativa de Paulo Freire*, México, Gernika, 1977, pp. 107-120.
- Freire, Paulo. "Educação para o despertar de la consciencia: conversa com Paulo Freire", en Torres, Carlos A., *Diálogo com Paulo Freire*, São Paulo, Edições Loyola, 1979a, pp. 29-39.
- Freire, Paulo. "Entrevista com Paulo Freire", en Torres Carlos A., *Diálogo com Paulo Freire*, São Paulo, Edições Loyola, 1979b, pp. 41-62.
- Freire, Paulo. "Desmitificación de la concientización", en Torres, C. A., *Paulo Freire: Educación y concientización*, Salamanca, Ediciones Sigüeme, 1980, pp. 60-72.
- Freire, Paulo. "La conciencia desmitificada", en Torres, *ibid*, 1980, pp. 143-149.
- Gajardo, Marcela. *Evolución, situación actual y perspectivas de las estrategias de investigación participativa en América Latina*, Santiago, Chile, FLACSO, marzo-abril, 1982.
- García-Huidobro, Juan E. "En torno al sentido político de la educación popular", Santiago, Chile, CIDE, mimeo, 1983.

- Giroux, Henry.** *Ideology, Culture and the Process of Schooling*, Sussex, Falmer Press, 1981.
- Giroux, Henry.** *Pedagogía Radical. Subsídios*, São Paulo, Cortez Editora, 1983.
- Hargreaves, Andy.** "Resistance and Relative Autonomy Theories: problems of distortion and incoherence in recent Marxist analysis of Education", en *British Journal of Sociology of Education*, vol. III, núm. 2, 1982, pp. 107-126.
- Hernández, Isabel y Ana M. Facciolo.** "La educación de adultos en la Argentina de la última década", São Paulo, Instituto Interdisciplinario de Docencia e Investigación, Artes y Ciencias, mimeo, 1983.
- Kulich, Jindra.** *Adult Education in Continental Europe: An Annotated Bibliography of English Language*, Materials, Vancouver, The University of British Columbia, 1982.
- La Belle, Thomas.** *Educación no-formal y cambio social en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1980.
- La Belle, Thomas y R. Verhine.** "Educación no-formal y estratificación ocupacional: implicaciones para América Latina", en *La Universidad en el Mundo*, UNAM, vol. III, núm. 14, enero-febrero, 1978, pp. 7-27.
- Latapí, Pablo.** "Tendencias de la educación de adultos en América Latina", México, *Cuadernos del CREFAL*, núm. 17, CREFAL UNESCO OREALC, 1984.
- Lenhardt, Gero.** "School and Wage Labor", en *Economic and Industrial Democracy*, London and Beverly Hills, vol. 2, 1981, pp. 191-221.
- Levine, Kenneth.** "Functional Literacy: Found Illusions and False Economics", en *Harvard Educational Review*, vol. 52, núm. 3, 1982, pp. 249-266.
- Lowe, John.** *The Education of Adults: A World Perspective*, Toronto, The UNESCO PRESS OISE, 1975.
- Martin, D'Arcy.** "Pedagogía y política: la educación de adultos en América Latina", en *Convergence*, vol. IV, núm. 18, 1971, pp. 54-60.
- Mbilinyi, Marjorie.** "Basic Education: Tool of liberation or exploitation", en *Prospects*, vol. VII, núm. 4, 1977, pp. 489-503.

- McGinn, Noel y Susan Street. "The Political Rationality of Resource Allocation in Mexican Public Education", en *Comparative Education Review*, junio, 1982, pp. 178-198.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. *El problema de la educación en México: ¿laberinto sin salida?* México, CEE, 1979.
- Myers, Robert G. *Connecting Worlds: A survey of Developments in Educational Research*, Ottawa, IDRC-TS35s, junio, 1980.
- Nun, José. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, vol. 2, 1969, pp. 178-237.
- Ochoa, Jorge y Juan E. García-Huidobro. "Tendencias de la investigación de adultos y educación no formal en América Latina", en Carlos A. Torres (comp.), *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*, México, CEE, 1982, pp. 427-462.
- Pescador, José A. "Alfabetización y desarrollo económico", en *Revista Territorios*, UAMX, 1981, pp. 11-18.
- Phillips, A. M. *Literacy and Development*, París, UNESCO, 1970.
- Quijano Obregón A. y Francisco Weffort. *Populismo, marginalización y dependencia*, San José de Costa Rica, EDUCA, 1973.
- Rebeil, Ma. A. y Carlos A. Torres. *Elementos que constituyen el sistema nacional de educación de adultos*, México, DGEASEP, Cuadernos de trabajo en educación de adultos, núm. 2, 1980.
- Rigal, Luis. "Investigación Acción e Investigación Educativa", trabajo presentado en el seminario sobre Investigación Educativa en América Latina, Isla Negra, Chile, abril, mimeo, 1980.
- Rodríguez Brandao, Carlos (Comp.). *A Questão Política de Educação Popular*, São Paulo, Brasilense Editora, 1979.
- Rodríguez Brandao, Carlos. "Los caminos cruzados: formas de pensar y realizar educación en América Latina", en *Revista Educación de Adultos*, vol. 2, núm. 2, abril-junio, 1984, pp. 28-41.
- Rubin, Gayle. "The traffic in Women: Notes on the Political Economy of Sex", en Rayna Reiter (Ed.), *Toward and Anthropology of Women*, New York, Monthly Review Press, pp. 1975, 157-210.
- Rubio, Maura. "El método de alfabetización de Paulo Freire y el Programa Nacional de Educación para Adultos", tesis de licenciatura, UAM X, 1983.

- Sanders, Thomas G. "The Paulo Freire Method. Literacy Training and Conscientization", en *American Universities Field Staff, Report West Coast South America*, XVII, 1968.
- Schmelkes, Sylvia. "La utilidad del alfabetismo en una zona rural de México", en Daniel A. Morales-Gómez, *Educación y desarrollo dependiente en América Latina*, México, Gernika, CEE, 1979, pp. 257-287.
- Schmelkes, Sylvia. "La investigación en educación de adultos en América Latina", en Carlos A Torres (Coord.), *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*, México, CEE, 1982, pp. 463-481.
- Sirvent, C. y R. Vergara. *El Sistema Nacional de Educación para Adultos. Una evaluación sociológica*, México, UNAM, 1983.
- Snook, I. A. "The Concept of Conscientization in Paulo Freire's Philosophy of Education", en *New Education*, vol. 2/3, núm. 1, 1981, pp. 35-40.
- Solana, Fernando. *La política educativa de México en la UNESCO*, México, SEP, 1980.
- Solari, Aldo. "Desigualdad social y educación de adultos en América Latina", en C. A. Torres (Comp.), *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*, México, CEE, 1981, pp. 21-34.
- SPP-CONAPO-CELADE. México: estimaciones y proyecciones de población 1980-2000, México, SPP-CONAPO-CELADE, s/f.
- SPP-DGE. "Proyecciones de la población mexicana 1970-2000", en *Evaluación y análisis*, serie 3, núm. 8, México, 1978.
- Tedesco, Juan Carlos. "Reproductivismo educativo y sectores populares en América Latina", Sao Paulo, mimeo, 1983.
- Torres, Carlos A. *Paulo Freire: educación y concientización*, Salamanca, Ediciones Sigueme, 1980.
- Torres, Carlos A. *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*, México, CEE, 1982a.
- Torres, Carlos A. "Introducción" a *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*, México, CEE, 1982b, pp. 917.
- Torres, Carlos A. "Alianzas de clases y educación de adultos en América Latina: Hipótesis para una investigación", en C. A. Torres (Coordinador), *Ensayos... op. cit.*, 1982c, pp. 201-230.

- Torres, Carlos A. "Enfoques en educación de adultos" en *Lectura y vida*, Año 3, núm. 3, septiembre, 1982d, pp. 23-31.
- Torres, Carlos A. "Adult Education Policy, Capitalist Development and Class Alliance: Latin America and Mexico", en *International Journal of Political Education*, 6, 1983a, pp. 157-173.
- Torres, Carlos A. "Public Policy Formation and the Mexican Corporatist State: A Study of Adult Education Policy and Planning in Mexico (1970-1982)", disertación doctoral, Stanford International Development Education Committee (SIDECE), School of Education Stanford University, diciembre, 1983b.
- Torres, Carlos A. "Economía política de la educación de adultos en América Latina", en *Revista de Educación de Adultos*, vol. 2, núm. 2, abril-junio, 1984, pp. 6-18.
- Varios. *La educación popular en América Latina: ¿Avance o retroceso?*, México, CEE, 1982.
- Vergara, Regina. "El Sistema Nacional de Educación de Adultos", México, tesis de licenciatura, Universidad Iberoamericana, marzo, 1981.
- Vielle, JeanPierre. "Panorama de la investigación educativa en México, 1979", en *Revista de Ciencia y Tecnología*, México, CONACyT, 1980.
- Vio Grossi, Francisco. *Investigación en educación de adultos en América Latina. Evolución, estado y resultados*, Santiago, Chile, UNESCO, OREALC, 1982.
- Waiser, Miriam. "An Alternative Theoretical Approach for the Study of Literacy and its Role in Development", Stanford, IFG, Program Report núm. 80-B21, diciembre, 1980.
- Weffort, Francisco C. "L'Éducation, praxis de la liberté – Une étude du mouvement d'alphabétisation et d'éducation de base au Brésil", en *Communautés*, París, núm. 23, 1968, pp. 4-12.
- Werlhof, Claudia Von. "Las mujeres y la periferia: Los puntos ciegos de la economía política", Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, junio, mimeo, 1981.
- Yopo, Boris. "Investigación participativa y educación popular. Alcances y perspectivas", México, UNICEF, diciembre, mimeo, 1983.
- Zires, Oscar y Maura Rubio. "La investigación educativa y el Programa Nacional de Alfabetización", en *Revista Educación de Adultos*, vol.1, núm. 1, octubre-diciembre, 1983, pp. 64-75.