
REVISIÓN CRÍTICA DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN DE ADULTOS EN MICHOACÁN 1982-1994

Jaime Calderón López-Velarde

El presente trabajo forma parte de un capítulo de la investigación de tesis Política y modelo de educación de adultos en Andalucía, España y Michoacán, México (1982-1994) cuyas características teóricas y metodológicas, así como sus resultados y propuestas se presentaron de manera resumida en la XLI Reunión Anual de la Comparative and International Education Society (CIES), celebrada en la ciudad de México en marzo de 1997.

Cabe mencionar, que en este estudio se ha tomado como principal ejecutor de la política para la educación de adultos, a la Delegación estatal del INEA en Michoacán.

En el primer apartado, señalaremos brevemente los antecedentes inmediatos de la educación de adultos y las características generales, mediante las cuales, el INEA desarrolló sus programas educativos en la Delegación Michoacán, desde su establecimiento hasta el final del régimen del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988).

En el segundo, expondremos la política educativa en este campo, durante el período 1989-1994, a través del Programa para la Modernización Educativa en esta entidad federativa y sus resultados en la alfabetización.

Y en el tercero y último, presentaremos una síntesis interpretativa global, haciendo énfasis en el papel jugado por los actores sociales en la hechura de las políticas educativas, así como nuestro punto de vista sobre las acciones educativas emprendidas por la Delegación Michoacán del INEA a lo largo del período analizado.

1. EL PROGRAMA DEL INEA EN LA DELEGACIÓN MICHOACÁN (1982-1988)

1.1. Antecedentes

Durante el régimen de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), caracterizado por la política de apertura democrática, se implantó la reforma educativa en todos los niveles que culminó con la promulgación de la Ley Federal de Educación de 1973.¹

Se retomó la acción alfabetizadora y se implantó el sistema de radio primaria y telesecundarias que años después se extendió a la población adulta, principalmente en zonas apartadas. También en aquel año, los Centros de Educación para Adultos fueron reestructurados, y adoptaron la denominación de Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA).

Asimismo, se fundó en 1971, el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE), que se responsabilizaría de diseñar un modelo de educación primaria y de elaborar los libros de texto respectivos en modalidad abierta.²

Las anteriores medidas permitieron que en 1975, la Secretaría de Educación Pública (SEP), implantara con carácter prioritario el Plan Nacional de Educación para Adultos con vistas a experimentar el sistema de educación abierto para dicha población. Se dio prioridad a la alfabetización y a la enseñanza primaria intensiva, quedando en lo sucesivo integrada en el conjunto del engranaje educativo nacional. Este mismo año se promulgó la Ley Nacional de Educación para Adultos y en 1976, el Sistema Nacional de Educación de Adultos.

En la exposición de motivos de la iniciativa de esta Ley (SEP, 1976a: 8), se identifican las decisiones de planteamiento en las que se define la educación de adultos y las bases normativas en que se finca el desarrollo de este modelo educativo en México. Se define a ésta como "[...] una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social". Ello

en el marco de la utilización de los medios de comunicación masiva que permiten que los adultos puedan -a modo de "segunda oportunidad"-, acceder a la educación a través de los sistemas abiertos de enseñanza.

De esta manera, la flexibilidad en los tiempos y espacios para el estudio, posibilita que éstos se adecúen a las necesidades de los usuarios, incorporando las ventajas de dichos sistemas.

En este orden de ideas, los principios emanados de la ley promulgada en 1975: el "autodidactismo" y la "solidaridad social", significaron por un lado, potenciar las posibilidades de autoaprendizaje del adulto y, por otro, dejar en manos del personal voluntario la operación de los diferentes programas educativos ante la dificultad financiera de contratar maestros y abrir centros educativos.

Para instrumentar estos preceptos emanados de la ley y el sistema arriba citado, se procuró vincular a todas las dependencias de la SEP y al conjunto de Secretarías de Estado. De igual modo, a los organismos descentralizados, a las instituciones de educación superior y en general, a la sociedad civil y sus organizaciones.

Como se puede observar, la idea fundamental en que cifraba su óptimo desarrollo el anterior sistema residía en los niveles de participación social que el conjunto de las entidades arriba señaladas fueron capaces de poner en juego para responder a la gran demanda potencial de los usuarios (SEP, 1976a).

La operacionalización del sistema nacional de educación de adultos adoptó una estructura organizativa de corte eminentemente centralizado y funcionó con los siguientes programas.

Alfabetización. Se consideraba a ésta como la primera fase de la educación básica de adultos, optándose por diferentes métodos. El material de apoyo para este programa consistió inicialmente en dos libros introductorios a la educación primaria intensiva para adultos: un auxiliar didáctico y el cuaderno de trabajo para el alumno (Torres, 1994: 662).

El programa de Primaria Intensiva para Adultos (PRIAD). Con este programa se pretendía que los adultos cursaran y acre-

ditaran en un promedio de tres años este nivel educativo. Algunas de sus características se pueden resumir así:

La enseñanza abarca tres niveles y está comprendida en cuatro áreas de conocimiento: Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Español. Cada nivel se compone de tres partes que son estudiadas en 12 libros de texto proporcionados gratuitamente por la SEP a los usuarios.

El contenido de estos textos -todavía vigentes en algunos estados- está formulado en ocho unidades temáticas con objetivos generales, desarrollo de actividades y ejercicios de evaluación.

El programa de Secundaria Abierta para Adultos (SECAB). La enseñanza secundaria abierta se estructuró, al igual que la primaria, en cuatro áreas de conocimiento que se desarrollan a lo largo de doce cursos y puede, según el ritmo de los alumnos, cursarse en un período de dos a cuatro años en condiciones de óptimo aprovechamiento.

La estructura académica y administrativa es similar a la del PRIAD, con la salvedad de que los textos no son gratuitos.

Al término de los estudios, los egresados pueden obtener un certificado con el reconocimiento oficial que los habilita para continuar en el nivel medio superior, ya sea en el bachillerato terminal o propedéutico.

Una vez aprobado el sistema nacional de educación de adultos, se crearon en cada uno de los estados de la República las unidades y subunidades de servicios descentralizados para operar el manejo administrativo del sistema abierto (inscripción, aplicación de exámenes, distribución de material, etcétera).

En Michoacán, además de esta institución, se estableció la Subdirección General Estatal de Educación de Adultos que dependía de la SEP y se responsabilizaba de ejecutar, mediante convenios de colaboración con otras instituciones, los programas educativos dirigidos a este sector de la población en modalidad presencial.

Durante la segunda mitad de los años setenta, en Michoacán se contaba con una variedad de modalidades educativas, tanto presenciales como a distancia; entre éstas: aulas rurales móvi-

les, centros de educación básica de adultos, salas populares de lectura, misiones culturales, centros de acción educativa, centros de enseñanza ocupacional; primaria nocturna, secundaria intensiva por televisión, secundaria para trabajadores y los programas ya referidos de educación básica, de primaria intensiva para adultos (PRIAD) y secundaria abierta (SECAB).

La aplicación de los planes y programas nacionales se enmarcaron en el contexto de los procesos de desconcentración administrativa de la SEP que culminaron en marzo de 1978 con el establecimiento de la Delegación General de la SEP en el estado de Michoacán. En ese año, el Programa de Educación para Todos fue ensayado en diez estados de la República, entre ellos, Michoacán en 32 de sus 113 municipios.

Este programa se propuso atender en la entidad a 80 000 personas adultas en una primera etapa (1978-1980) con los programas de alfabetización y educación primaria (PRIAD). Para ello se puso énfasis en el desarrollo rural integrado, mediante actividades relacionadas con las necesidades vitales de las comunidades (salud, alimentación, vivienda, empleo, etcétera).

Los resultados cuantitativos de la evaluación durante los primeros meses, reportaron el cumplimiento del 64% de la meta estatal, concluyéndose que para lograr alcanzar las metas propuestas se requería de la resolución de problemas como: dotación de recursos económicos oportunos y suficientes, coordinación interinstitucional, creación de conciencia del voluntariado social y capacitación permanente a los instructores (Osorio, 1979).

Por su parte, el Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF), empezó a operar en Michoacán en junio de 1981 y en el lapso de un año incorporó a poco más de cien mil analfabetos y alfabetizó a 40 290 (INEA, 1982a: 1).

En el mes de noviembre de 1981 se estableció la delegación del INEA en Michoacán, transfiriéndose a ésta la totalidad de los servicios de educación básica para adultos que venían operando en la modalidad de educación abierta, así como el PRONALF. Este hecho implicó la supresión de la Subdirección General de Educación de Adultos citada, quedando en la delegación estatal de la SEP un Departamento para coordinar la ope-

ración de los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBA) y las Misiones Culturales (SEP, 1982).

Asimismo, el sistema abierto de educación básica para adultos que funcionaba como un plan piloto con la participación de una oficina dependiente de la Dirección General de Educación para Adultos y el gobierno del estado, quedó incorporado como un proyecto prioritario en el INEA (1986a: 7).

Al tomar posesión el presidente Miguel de la Madrid en 1982, la política educativa quedó expresada en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 que aspiraba a realizar una "Revolución educativa" para enfrentar los grandes problemas educativos del país (Poder Ejecutivo Federal, 1984). El discurso de este programa puntualizaba los aspectos de calidad educativa y de sentido democrático y nacionalista como factores para la construcción de una sociedad más igualitaria.

Le estrategia de cambio estructural explicitada en el Programa fijó los seis objetivos siguientes: 1) elevar la calidad de la educación en todos sus niveles; 2) racionalizar los recursos y ampliar la cobertura educativa, en particular, a los grupos más pobres; 3) vincular la educación y la investigación a las necesidades del país; 4) regionalizar y descentralizar la educación; 5) mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación; 6) concebir a la educación como un proceso permanente y participativo (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 38).

En cuanto a la política para la educación de adultos se propuso elevar la eficacia de los programas de alfabetización para reducir el índice de analfabetismo y ofrecer la educación primaria y secundaria a la población demandante mayor de 15 años, así como impulsar los sistemas de capacitación para el trabajo y de promoción sociocultural. Entre las líneas de acción se perfilaba una concepción integral que daba prioridad a las zonas urbanas marginadas y las rurales, planteándose entre otros aspectos, la participación amplia de la sociedad, la adecuación de contenidos, en particular, los modelos de atención individualizada, la coordinación interinstitucional, la continuidad educativa y los pro-

gramas de capacitación para el trabajo (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 76-77).

Asimismo, se otorgó prioridad a la alfabetización y se tomaron las siguientes decisiones políticas para la modalidad de la educación de adultos.

- Orientarla primordialmente a la formación y capacitación para el trabajo productivo.
- Ampliar la utilización de los medios de comunicación, regionalizando en lo posible sus contenidos, de acuerdo con las necesidades locales.
- Realizar programas integrados de educación familiar, educación para la salud, educación sexual, educación para el descanso y la recreación (SEP, 1983: 42).

1.2. Ejecución de los programas

Una vez puesta en operación la delegación del INEA en Michoacán con la apertura de 12 Coordinaciones Regionales, sus actividades se centraron en la ejecución de los cuatro programas sustantivos: Alfabetización, Educación Básica (primaria y secundaria), Promoción cultural y Capacitación para el Trabajo; este último, mediante la aplicación de diversos proyectos.

1.2.1. Alfabetización y educación básica

El PRONALF quedó bajo la conducción del INEA, reduciendo sus ambiciosas metas con motivo del recorte presupuestal motivado por la crisis económica de 1982.

Aun así, la estrategia masiva del programa denominado "Movimiento Nacional de Alfabetización" se propuso alfabetizar mediante un plan quinquenal (1982-1986) a 273 463 personas de 15 a 49 años de edad (más del 60% de la demanda potencial

estimada en 433 097 personas y reducir el índice de analfabetismo a un 8.4% para 1986 (INEA, 1986b).

Para el programa de alfabetización, durante ese período, se estableció el método de la palabra generadora de Paulo Freire, adaptado al contexto mexicano mediante el empleo de 14 palabras pero se mantuvo sin realizar ninguna evaluación (Novelo, 1991: 4).

De las seis nuevas modalidades de atención (grupala, individual, telealfabetización, radioalfabetización y la alfabetización destinada a la población rural y a los grupos étnicos, solamente se aplicaron las dos primeras.

La alfabetización a través de los medios masivos no fue relevante en Michoacán, en tanto que a nivel nacional sólo captaba el 1% de la demanda educativa.

En el marco del Proyecto de Alfabetización para la Población Indígena -previsto en la política general del INEA- se elaboró en 1984 el Proyecto P'urhépecha de Educación de Adultos. Diagnóstico Sociolingüístico, con la finalidad de proponer un modelo educativo para este grupo étnico (INEA, 1984a: 104, 116).

Las principales conclusiones de este estudio señalaban la necesidad de incluir no sólo educaciones de tipo lingüístico sino contenidos que reforzaran la cultura p'urhépecha a la vez que recomendaba el diseño de una metodología de acuerdo con las necesidades y grado de bilingüismo de este grupo étnico, además de no generalizarla.

Por otra parte, dicho proyecto sugería desarrollar y mantener investigaciones para apoyar las estrategias propuestas. Posteriormente, según informes del INEA, se realizó el Primer Encuentro P'urhépecha de educación de adultos entre especialistas y población adulta de este grupo étnico para consultar y acordar las estrategias educativas respectivas (INEA, 1985a).

No fue sino hasta el período 1986-1987 cuando el INEA experimentó la alfabetización en lengua materna con 45 personas adultas de la comunidad de Santa Fe de la Laguna. Con este fin se empleó un cuaderno denominado *Juchari Siranda kararakua* a partir del cual se elaboró un texto editado en 1987 con el título de *Karani ka arhintani Juchari Anapu Jimpo*.³

Puede decirse que la atención sistemática de la alfabetización indígena comenzó hasta el período 1988-1989 en cuatro coordinaciones de zona: Pátzcuaro, Uruapan, Zacapu y Zamora pero el resto de los grupos étnicos en la entidad mazahua, otomí y náhuatl quedó sin atención educativa.

En cuanto a los programas de educación primaria y secundaria no hubo cambios importantes en sus contenidos, pues continuaron utilizándose los textos nacionales que se difundieron en 1975.

A su vez, tampoco fue aplicada la propuesta para la incorporación del área tecnológica en el currículo de educación básica para adultos (Schugurensky y Pérez, 1985?).

1.2.2. Promoción cultural y capacitación para el trabajo

En cuanto a la ejecución de estos proyectos la situación fue la siguiente:

En el marco del Programa de Promoción Cultural se habían establecido para 1986, seis "Puntos de Encuentro" en el medio urbano, tres en Ciudad Lázaro Cárdenas y tres en Morelia; se ampliaron las salas de cultura de 33 a 53 y se inició el Proyecto de Teatro Popular.

El Programa de Capacitación para el Trabajo que dio inicio en 1984, ocupó un papel prioritario y estuvo orientado a las actividades productivas del sector informal, integrándolo a los programas de alfabetización y educación básica y funcionando paralelamente como un programa independiente.

Los resultados proporcionados por el INEA indicaban que debido a la rapidez con que se aplicó este programa, no se contó con el personal idóneo para garantizar la cobertura y calidad de los servicios educativos (INEA, 1986b: 9).

Este hecho, no obstante, implicó un proceso de autoformación de los agentes que mediante la sistematización de sus prácticas y el interés mostrado, se cubrieron las metas previstas,

enfanzándose la necesidad apremiante de desarrollar procesos consistentes de capacitación en educación de adultos.

Dentro del anterior programa, el proyecto de formación y capacitación para el trabajo y bienestar familiar impartió, entre otros cursos, los siguientes: corte y confección, tejido, primeros auxilios, bordado, horticultura, industrias rurales, artesanías, etc. Se llevaron a cabo un total de 413 durante el período de enero a septiembre de 1985 (INEA, 1985a: 4).

En este marco, también se desarrolló en 1984, el Proyecto de Capacitación Tecnológica en la Educación Básica como parte de una experiencia piloto en Michoacán y otras cinco entidades federativas para fundamentar su inclusión en el diseño curricular y probar la capacidad de respuesta ante dicha estrategia.

El proyecto tuvo lugar en las coordinaciones regionales de Huetamo, Lázaro Cárdenas, Sahuayo y Zacapu con 83 grupos, en su mayoría del medio rural. Aunque se logró cubrir en más del 90% la meta de atención, los instructores no aportaron la información requerida en los formatos de evaluación, dificultando el análisis de los resultados. Sin embargo, el informe final centraba su principal conclusión en la importancia de fortalecer los procesos de capacitación que en la práctica se redujeron a seis horas (INEA, 1985b).⁴

Con respecto al Proyecto de Unidades Productivas de Autoempleo, los resultados de diez proyectos no fueron satisfactorios, pero permitieron sistematizar la experiencia para emprender el Proyecto de Unidades Productivas Autogestionarias, que también enfrentó serias dificultades para alcanzar su cometido. De igual modo, de él se extrajeron los puntos débiles y las condiciones necesarias para operarlo en lo sucesivo con mayores márgenes de eficiencia (INEA, 1986c).

La anterior información es congruente con la evaluación cualitativa realizada por el INEA a nivel central al señalar que en el caso de los proyectos de autoempleo, los resultados no fueron los esperados por carecer de una definición clara del modelo en cuanto a su planeación, operación y seguimiento, aunado a la falta de apoyo a las delegaciones que emprendieron proyectos de este tipo (INEA, 1986d: 8).

En cambio, en los proyectos integrales, el INEA reconocía que la fundamentación del modelo era más consistente, sugiriéndose como una opción educativa alternativa, pero sujeta a la voluntad política para su continuidad (INEA, 1986d: 24).

El INEA diseñó y experimentó entre 1983-1985 un Modelo de Educación Diversificada para Adultos (MOEDA), destinado a la atención de los sectores pauperizados de la sociedad que operó en el Distrito Federal y en cinco estados de la República, entre ellos Michoacán.

El modelo se estructuraba a partir de una acción cultural, colectiva, selectiva y regional de los adultos pobres y su objetivo central era elevar sus niveles de bienestar y contribuir así al desarrollo nacional y a su democratización. Ello a partir del análisis de la realidad de las personas adultas dentro de un proceso de educación autogestiva (Castro, 1986: 15). En Michoacán, el modelo se aplicó en diez localidades del municipio de Villa Madero, conformándose 16 grupos con un total de 264 adultos participantes.

Los problemas administrativos internos que afrontaba (suministro oportuno de los recursos financieros y falta de definición institucional con respecto a su ubicación), así como la disminución del presupuesto de 1985 -que implicó entre otras medidas, la afectación de 307 plazas y el ajuste de varios programas, nos llevan a conjeturar que éstas fueron las razones para la cancelación de este importante y prometedor modelo (INEA, 1988a: 24).

En cuanto al Programa de Promoción Cultural, la Delegación Michoacán del INEA, reconoció serias carencias que impidieron obtener óptimos resultados. Entre éstas, la falta de personal que reuniera los perfiles en las zonas críticas. A este respecto se señaló que la capacitación ofrecida a los agentes del programa en un principio era buena, y que poco a poco se fue perdiendo con los constantes cambios en la estrategia y el poco apoyo e interés mostrados (INEA, 1986b: 96).

A nuestro modo de ver, la introducción de los programas de promoción cultural y capacitación para el trabajo que en 1985 se fusionaron para dar origen al Programa de Educación Comunitaria, representaron uno de los avances importantes en la estruc-

tura de la educación básica para adultos ya que a través de ellos se generó en Michoacán un amplio proceso de innovación hasta 1988.

Los componentes pedagógicos de este modelo planteaban una mejor adecuación a las características de los adultos, al presentar un enfoque tendiente a desarrollar procesos de educación no formal e integral para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de esta población y fortalecer sus estructuras organizativas y de participación comunitaria.

El modelo de Educación Diversificada para Adultos, pese a su efímera duración (1983-1985), representó una alternativa muy adecuada a las características de la población que vive en condiciones de extrema pobreza y marginalidad. Los resultados de su primer año de funcionamiento mostraron la validez y pertinencia del mismo, como alternativa educativa y económica, recomendándose su manejo operativo en las delegaciones en que venía funcionando -entre éstas, la de Michoacán-, y su ampliación a otras (INEA, 1984).

Sin embargo, la experimentación y generalización de los proyectos del Programa de Educación Comunitaria promovidos por la administración central se desarrolló bajo condiciones poco favorables (improvisación, retraso y disminución de recursos, selección inadecuada de los agentes operativos, inconsistencia de los modelos, descoordinación, y evaluaciones restringidas al ámbito cuantitativo) que diluyeron los logros alcanzados.

Los propósitos de mejorar la calidad de la enseñanza y ampliar la cobertura educativa de los sectores más pauperizados de la sociedad, mostraron la incongruencia entre las políticas manejadas en el discurso de la modernización educativa y las acciones de deterioro educativo que se profundizaron al impedir la continuidad de numerosos programas dirigidos a esta población como producto de la disminución del gasto educativo (Ruiz, 1995: 95).

De hecho, varios de estos proyectos quedaron aislados y extinguidos debido en gran parte a los problemas de falta de apoyo técnico y financiero, excesivas instancias de dirección y por tanto la necesidad de "acercar cada vez más la toma de de-

cisiones a las áreas de operación estatal y regional" (INEA, 1986b: 98).

En efecto, la anterior situación no era sino el reflejo de lo que acontecía a nivel central.

Sobre este punto, Torres⁵ (1986: 63), apuntaba que, en la práctica, los preceptos del programa entraban en contradicción, toda vez que las necesidades e intereses de los usuarios no eran tomados en cuenta ni mucho menos participaban en la elaboración de los proyectos. El programa tampoco consideraba la posibilidad de que los educadores sistematizaran su práctica, dando lugar a un mero activismo y al cumplimiento formal de las metas cuantitativas.

De esta manera, el Programa de Educación Comunitaria presentaba en 1986 una situación de estancamiento y grave burocratización, pues era el que mayores reestructuraciones, cambios de directivos y movilidad de personal había tenido dentro del INEA (seis directores en cinco años).

Puede decirse que un factor común de todos los programas desarrollados fue su desarticulación.

Si bien, la diversidad que caracterizó a muchos de los programas fue un acierto, porque ensanchó las múltiples opciones que exige la heterogeneidad de intereses de los adultos, no permitió la coordinación conjunta y la identificación de principios que fueran más allá del trillado autodidactismo y solidaridad.

La experiencia acumulada de los modelos de educación comunitaria que no fructificaron por razones de ajuste presupuestario, reestructuración institucional y cambio de directivos, implicaron un despliegue de esfuerzos y un cúmulo de conocimientos cuyos aciertos las más de las veces son irre recuperables al carecer de procesos de sistematización y evaluación que permitieran la posibilidad de retomarse para futuras acciones.

Con todo, la Delegación Michoacán, se mostró convencida de que este programa y el modelo que lo fundamentaba era la opción más válida y significativa para la educación de adultos, reiterando a su vez, que la problemática principal recaía en la falta de capacitación continua, condición que, de cumplirse, podría mejorar la calidad del mismo (INEA, 1986b: 101).

1.3. Políticas internas

Las políticas internas son los lineamientos y estrategias que la Delegación establece para operar los programas educativos de acuerdo con los recursos obtenidos en cumplimiento de las políticas nacionales, así como de las características socioeconómicas del estado y de la normatividad emanada de los órganos de la Dirección Central. Estas funciones comprenden la planeación, administración y evaluación.

A continuación enunciaremos de manera resumida las políticas más significativas que, alrededor de los citados programas sustantivos, fueron formulados por la Delegación Michoacán del INEA.

1.3.1. Alfabetización

- Promover y consolidar el apoyo y participación de los gobiernos municipales y de la sociedad en general en las acciones emprendidas por el Programa.
- Asegurar la relevancia, adecuación, necesidad y congruencia de los proyectos con los objetivos del programa antes de iniciar su implantación.
- Garantizar la calidad de los materiales didácticos antes de su difusión masiva.
- Fomentar la formación y actualización permanente del personal del Programa.

1.3.2. Educación básica y acreditación

- Vincular la educación básica con las actividades productivas y las de la vida diaria.

- Brindar los servicios educativos a todas las empresas, instituciones o agrupaciones que lo soliciten.
- Contribuir a la certificación de los conocimientos adquiridos por los sistemas abiertos (INEA, 1986b: 27-29, 36-38, 44-45).

Pese a estas puntualizaciones y desde el punto de vista de los aspectos cualitativos podemos afirmar que de 1981 a 1988, los programas de alfabetización y educación básica emprendidos por el INEA no fueron reestructurados en el sentido de adecuar sus contenidos a los contextos regionales y locales de los usuarios para despertar su interés y lograr su permanencia.

La elaboración del proyecto p'urhépecha que estuvo a cargo de la Delegación, significó uno de los aportes más valiosos para orientar las estrategias de alfabetización de este grupo étnico, pero ha tenido serias dificultades para mantener su continuidad.

2. LA POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN MICHOACÁN (1989-1994)

El régimen salinista se propuso profundizar las medidas económicas del precedente gobierno de Miguel de la Madrid y afrontar en el ámbito educativo la serie de problemas que en la etapa recesiva se vieron severamente afectados ante los escasos recursos financieros. Con este fin, el presidente Salinas convocó en 1989 a una Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, cuyos resultados permitieron presentar un diagnóstico muy certero acerca de la realidad educativa nacional y de la situación de deterioro en que se encontraba la educación de adultos.

En octubre de 1989, Carlos Salinas presentó el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994), que retomó gran parte de los lineamientos formulados por la política de Miguel de la Madrid y agregó otros que redefinieron las estrategias adoptadas.

La modernización de la educación de adultos asume la premisa de que el adulto es un sujeto social que construye su propio conocimiento a partir de su realidad cotidiana. Plantea a su vez, un mayor protagonismo de la sociedad en el quehacer educativo y medidas como la ampliación de la oferta educativa, programas pertinentes y de calidad y corresponsabilidad del Estado y la sociedad en este campo educativo.

Este programa se propuso los siguientes objetivos:

- Consolidar con la participación sistemática y comprometida de toda la sociedad, un proyecto solidario con el quehacer educativo para los adultos.
- Integrar un sistema nacional de adultos basado en el autodidactismo, que articule coherentemente servicios educativos flexibles y pertinentes.
- Promover la creación de una infraestructura de investigación y desarrollo académico en este campo para mejorar la calidad de los servicios.
- Ofrecer un modelo innovador de apoyo a la educación de adultos que asimile las alternativas actuales y las que se funden en las estructuras de organización comunitaria y social.

El programa reitera que corresponde a la acción gubernamental la normatividad de los programas, materiales didácticos y acreditación con la colaboración de autoridades municipales para operar los servicios educativos.

2.1. Las reuniones de consulta sobre la educación de adultos

En la Consulta Estatal para la Modernización para la Educación de Adultos, la Delegación Michoacán del INEA, se caracterizó por su amplia participación al realizar 14 reuniones en las cuales se presentaron 182 ponencias por parte de diversos sectores sociales.⁶ El tema que mayor interés suscitó, fue el de contenidos y valores de la educación, con 59 ponencias, 27 de éstas referi-

das a la formación de las personas adultas a partir de su entorno social.

El tema de métodos de enseñanza y el correspondiente a la participación social, contó con 45 ponencias cada uno, en tanto que para el tema de organización y financiamiento del sistema educativo se presentaron 33 (INEA, 1989).

Los resultados de estas reuniones con posturas ideológicas plurales constataron el amplio interés de los actores que directa e indirectamente se vinculaban al quehacer de la educación de adultos. Este proceso permitió, por un lado, contar con un panorama bastante objetivo acerca de los problemas en el estado de Michoacán y, por otro, la presentación de distintas propuestas encaminadas a su solución. Vale decir, que la mayoría de éstas siguen vigentes.

En términos generales, los puntos de vista se enmarcaron en un serio cuestionamiento a los resultados y supuestos beneficios de los programas institucionales, planteándose la urgente necesidad de reformar y reestructurar el INEA para dar respuesta a los problemas señalados. Entre las propuestas formuladas destacaron las siguientes:

- Inclusión de metodologías participativas para determinar los contenidos regionales; condiciones para el fomento del autodidactismo; palabras generadoras acordes al contexto regional y local; talleres para los programas de educación comunitaria; estrategias diferenciadas de evaluación; atención para la población de 12 años; sistemas de información computarizados para simplificar procesos administrativos; becas para los usuarios más destacados, y períodos extras de alfabetización.

- Mayor presencia y coordinación de instituciones vinculadas con programas de educación de adultos; ayuntamientos; participación del sector privado en el financiamiento; sociedad civil "crear conciencia" y estimular la solidaridad social.

- Mejoramiento de procesos de capacitación y utilización de los medios masivos de comunicación mediante la creación de un canal televisivo exclusivo de educación (INEA, 1989: 14).

En otras palabras, se planteaba la exigencia de un programa diversificado, flexible y eficiente.

Ahora bien, ¿en qué medida fueron tomadas en cuenta las anteriores exigencias y recomendaciones y hasta dónde se superaron los problemas antes mencionados?

La respuesta a estas interrogantes nos lleva a conocer la política para la educación de adultos en Michoacán, a través del Programa para la Modernización Educativa y la forma en que fueron instrumentados los nuevos programas y modalidades de atención.

2.2. El Programa para la Modernización Educativa en el Estado de Michoacán y la educación de adultos

En la presentación del Programa para la Modernización Educativa 1990-1994 del estado de Michoacán, se hizo hincapié en tres aspectos señalados por la política educativa nacional para este sector:

1) Elevar la calidad de la educación. 2) Incrementar la cobertura educativa, en particular, la educación básica para adultos. 3) Contener el rezago educativo en la entidad.

El documento reconocía la falta de espacios democráticos y los problemas sociales y políticos que convulsionaron la entidad con motivo de la impugnación al proceso electoral de 1989 y proponía el establecimiento de un sistema educativo nacional diversificado, flexible y descentralizado para hacer frente al cambio estructural (SEP, 1990, I: 13).

Sin embargo, este programa -que declaraba la "adecuación" de la política educativa nacional a las particularidades sociales, económicas, culturales y regionales del estado de Michoacán- se reduce prácticamente a una calca de las directrices y metas propuestas por el Programa Nacional de Modernización Educativa, evidenciando la subordinación casi absoluta del gobierno estatal a la política centralizada del gobierno federal (SEP, 1990, II: 6).

En la parte dedicada a los elementos de diagnóstico, se señalaban los principales problemas que requerían atención y

solución (concentración del analfabetismo en grupos indígenas, bajos niveles de eficiencia terminal, estrategias y modalidades de atención insuficientes, contenidos homogéneos, falta de proyectos de continuidad educativa, insuficiente oferta de servicios y diversidad de dependencias que dan servicios para la educación de adultos con la consecuente descoordinación institucional) (SEP, 1990, I: 93).

Los objetivos en este marco de modernización fueron los mismos que los planteados por el programa nacional: "consolidar un proyecto solidario con el quehacer educativo para los adultos". Por cuanto a los objetivos y acciones principales para cada uno de los programas (alfabetización, educación básica, educación comunitaria y educación permanente, así como capacitación no formal para el trabajo), no existe otro planteamiento que no sea el expresado por el programa nacional, a excepción de los datos sobre las metas (estimadas según las nacionales) por lo que obviaremos su referencia.

En este sentido, las propuestas señaladas en la consulta antes referida, si bien se encauzaron a la elaboración del programa nacional, quedaron excluidas en la formulación del programa estatal.

De esta manera, el papel protagónico del gobierno estatal de Michoacán en las decisiones educativas se vio nulificado y, con ello, los deseos de "imaginar nuevas alternativas" que reflejaran el pluralismo y la necesidad de avanzar realmente por vías democráticas en la resolución de los problemas.

2.2.1. La regionalización de los contenidos

El Programa Nacional para la Modernización Educativa (1989-1994) planteó la reorientación del modelo pedagógico para la educación básica de adultos a efecto de adecuarlo a las características y expectativas de los adultos mediante los contenidos nacionales y los específicos por estado, región y situación social.

A continuación expondremos el proceso mediante el cual se planteó el tema de los contenidos regionales.

De acuerdo con el lineamiento señalado por el programa de modernización referido, el INEA decidió generalizar en el país el Modelo Pedagógico de Educación Primaria para Adultos (MPEPA) a partir de 1990.⁷

Sin embargo, en la presentación de este modelo se señalaba que se daría cabida a los ajustes pertinentes "[...] principalmente en lo que se refiere a los programas de estudio y los contenidos educativos de las distintas áreas; contenidos tanto de carácter nacional como regional" (INEA, 1990a: 1).

Para instrumentar la anterior directriz, el INEA convocó a la realización de reuniones estatales para proponer los contenidos regionales e integrarlos al MPEPA mediante los textos correspondientes.

Este hecho fue decisivo porque planteó los niveles de participación y toma de decisiones de los gobiernos de los estados en los asuntos de competencia académica, en particular el relacionado con el ámbito curricular.

Sobre este particular, la Delegación Michoacán presentó un proyecto curricular claro e innovador que puede considerarse la contribución más importante para adecuar los contenidos educativos a la realidad regional y local del estado.

Nos referimos al Proyecto para la Sistematización del Currículo Regional Diversificado de Educación Básica para Adultos que basaba su construcción en un proceso participativo y técnicamente viable (INEA, 1990b: 8).

En su parte introductoria el proyecto puntualizaba que:

El ordenar y estructurar los contenidos del aprendizaje para constituir un programa de estudios, implica una toma de decisiones en la que incluir, matizar, subrayar o excluir denota una posición ante la vida y un acto de poder. De ahí que el proceso de construcción y desarrollo del currículo deba ser una facultad de toda la sociedad y no el privilegio de un sector que pudiese operarlo unilateralmente.

Las características de este proyecto curricular con una sólida fundamentación teórica y metodológica que enfatizaba su

carácter abierto e integral y apoyado en tareas de investigación previa, significó una perspectiva enriquecedora para dar relevancia a los aprendizajes de las personas adultas.

Se estimaba que en un plazo de nueve meses quedarían cubiertas las cuatro etapas previstas, contando con los recursos del gobierno estatal y la Delegación del INEA, así como del apoyo de especialistas y personal de las coordinaciones de zona.

Lamentablemente, el esfuerzo y las expectativas que suscitó el Proyecto para implantarse, se desvanecieron al paso del tiempo, por razones que aparecen como constantes en la política educativa; entre éstas: falta de continuidad en los proyectos, apoyo económico suficiente, cambio de autoridades, incumplimiento de la normatividad central, etcétera.

En efecto, la inclusión de los contenidos regionales terminó ciñéndose a lo prescrito en el proyecto elaborado por las oficinas centrales en 1986, que consistía en la realización de una serie de textos monográficos con temáticas generales y títulos uniformes (INEA, 1986e: 1).

El mecanismo para tomar esta decisión consistió en plantear "acuerdos" entre las autoridades centrales con las estatales y estas últimas, con las instituciones educativas y culturales. En concreto, la autoridad central no sólo autorizaba los textos sino que definía objetivos generales, normas de diseño, sugería contenidos y proporcionaba asesoría.

Bajo esta normativa, el papel de la Delegación se reducía únicamente a proponer y ejecutar los proyectos, ajustándose a dichas directrices.⁸

En suma, la propuesta alternativa de currículo diversificado formulada por la Delegación Michoacán del INEA, quedó en un esfuerzo serio que no tuvo el respaldo institucional necesario para realizarlo, conformándose con el proyecto de contenidos regionales de 1986, que fueron irrelevantes porque no se aplicaron y carecieron de un enfoque curricular integrador.

Con todo, durante el gobierno salinista, hubo importantes cambios en los programas de alfabetización, educación comunitaria y enseñanza primaria. En alfabetización se establecieron modelos de atención diferenciados para la población urbana (anal-

fabeto funcional), rural (analfabeto puro o absoluto) e indígena, además de incluir a la población de jóvenes de 10-14 años, que empezó a ser atendida en 1991 en las ciudades con mayor desarrollo socioeconómico, como Morelia, Zamora, Uruapan y Lázaro Cárdenas.

El método de la palabra generadora quedó cancelado en virtud de haberse detectado una serie de "desviaciones" en su aplicación (mecanización de los procedimientos didácticos en demérito del aspecto contextual del usuario; deficiente capacitación de los educadores; carencia de discusión; falta de significación de las palabras en contextos particulares; inconsistencias de los materiales, rigidez; reducción del método a técnica instrumental, etc.) (Novelo, 1991: 4). En su lugar se optó por el método global de análisis estructural.

El Programa de Educación Comunitaria puso el acento en su ampliación y diversificación al retomar varios de los proyectos que venían funcionando, entre éstos: salas de cultura, talleres comunitarios, puntos de encuentro, y establecer otros bajo la denominación de Modalidades de Educación No Formal.

Estos proyectos: Teatro Popular, Campamentos de Educación y Recreación, y los Programas de Capacitación No Formal para el Trabajo, se incorporaron en los actuales CEC y CUEP, cuya creación y fomento como espacios físicos institucionales fue una de las medidas más importantes para dar cabida a este tipo de programas.

En Michoacán hubo un notable crecimiento de estos centros⁹ pero los problemas estructurales que se venían arrastrando en este tipo de programas (insuficientes recursos y capacitación de instructores, falta de articulación con los programas de educación primaria y secundaria, excesivas instancias de dirección), no fueron en lo fundamental resueltos.

Por lo que respecta a la educación primaria, en el Modelo Pedagógico de Educación Primaria para Adultos (MPEPA) que se generalizó en Michoacán en 1991, no fue posible la incorporación de contenidos regionales para adecuarlo a las necesidades e intereses de las personas adultas, por las razones ya expuestas.

Por su parte, los programas de educación secundaria no sufrieron modificaciones de sus contenidos.

En cuanto a la capacitación de los educadores de adultos desde la creación de la delegación del INEA en Michoacán hasta 1988, estuvo caracterizado por procesos asistemáticos e inconsistentes. Esta situación no varió durante el régimen salinista, a pesar de haberse impulsado estrategias diversificadas a través de eventos de alcance nacional (Jornadas, Encuentros, etc.) que representaron importantes espacios para intercambiar experiencias entre los educadores de adultos.

Podemos afirmar, por tanto, que se mantuvieron en lo fundamental los procesos de capacitación de tipo multiplicador que lejos de contribuir a una sólida formación han profundizado los problemas inherentes a dichos procesos, manifestándose en el deterioro de los servicios educativos (Calderón, 1995).

2.2.2. Financiamiento

Pese a que el anterior modelo educativo del INEA implica la reducción del gasto educativo al prescindir de plazas para educadores de adultos y establecimientos específicos, la crisis económica de los años ochenta redujo drásticamente el gasto público, afectando principalmente a la educación de adultos, que obtuvo el presupuesto más bajo del sector educativo nacional con apenas un promedio del 1.7% de 1982 a 1992. Este hecho significó en términos reales una pérdida acumulada superior al 40%, lo que permite demostrar el carácter marginal que existe en el sistema educativo.

Ahora bien, de ese mínimo porcentaje del presupuesto educativo, Michoacán vio reducido en los últimos cinco años (1988-1992) el monto de los recursos federales, pues éstos decrecieron de 0.04% en 1988 a 0.035% en 1992.

2.2.3. Resultados

El balance nacional de la política y acciones desde la visión del INEA en 1988 tuvo un tono optimista y satisfactorio con respecto a los objetivos y metas trazados.

Los datos reportados por el INEA en 1988 con respecto a la población alfabetizada, manifestaron una postura triunfalista al haberse declarado la drástica reducción del índice nacional de analfabetismo de 14.3% de 1983 a poco más del 5% en promedio nacional para 1988.

Esto significó la alfabetización de 4.3 millones de personas adultas y el cambio en la distribución nacional del analfabetismo (29 estados con índices inferiores al 10% y sólo tres por encima del mismo). En otras palabras, el cumplimiento casi en su totalidad de las metas previstas (INEA, 1988b: 11).

Sin embargo, los anteriores datos fueron desmentidos al conocerse los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990 que revelaron la existencia de 6 161 662 de personas analfabetas (12.2%), evidenciando la falta de credibilidad en el manejo de la información difundida.

Bajo esta misma tónica, la Delegación Michoacán, estimaba en su programa de trabajo que al inicio de 1986 existía un 12.2% de analfabetismo, proponiéndose reducirlo al final de este año a 8.8% y alcanzar índices marginales del 3.3% en 1992.

En realidad, los resultados cuantitativos a lo largo del período 1980-1990, fueron muy pobres con respecto a las ambiciosas e irreales metas educativas, pues de acuerdo al censo de 1990, la tasa de analfabetismo alcanzó en Michoacán el 17.3%, es decir, se redujo en cifras redondas el 8% con respecto al año de 1980 que registró 25.2%, equivalente a 396 644 personas analfabetas.

El anterior porcentaje de 1990 -muy por encima de la media nacional (12.4%)-, traducido a cifras absolutas reportó un total de 353 528 personas analfabetas (solamente 43 mil menos que en 1980), lo que cuestiona seriamente los avances logrados por la Delegación del INEA en Michoacán en el programa de alfabe-

tización y su capacidad para contribuir a la superación de este problema social.

Tampoco debe subestimarse el papel jugado por el sistema formal como factor determinante en la disminución del analfabetismo antes que a la efectividad de las acciones dirigidas a los adultos. En este sentido se ha sostenido (Latapí, 1994: 50) que dicha disminución se debió a la población de 5 y 14 años que se incorporó al sistema formal entre 1980 y 1990 y aprobó el cuarto grado.

Es decir, se observa que 10 años después, el analfabetismo a nivel nacional decreció notablemente en 4.5% en este grupo de edad (15-24) lo que explica la reducción del índice general. Hecho que también se confirma en el caso de Michoacán, ya que la población sin el dominio de la lectoescritura del grupo de edad de 6 a 9 años descendió en 1980 del 28.78 al 22.41% en 1990 y la de 10 a 14 años del 8.4 al 6.8% en el mismo período (véanse cuadros 1 y 2). Esto refleja que en 1990, solamente el 6% del grupo de 15 a 24 años son analfabetas (véase cuadro 4).¹⁰

A su vez, en los cuadros 3 y 4 se puede observar la tendencia de concentración de la población analfabeta en los grupos de edad avanzada en ambos sexos. En los hombres, a partir del grupo de 45-49 y en las mujeres en el grupo de 40-44, acentuándose en el grupo de 65 años y más. Puede decirse que en los grupos de edad avanzada la reducción del analfabetismo es prácticamente insignificante, incluso en el grupo de 50 a 54 años para ambos sexos, se observa un ligero incremento. Hecho que obedece en gran medida a un proceso acumulativo de períodos anteriores (véase cuadro 5).

A su vez, en los cuadros citados, se muestra que las tasas de analfabetismo por grupos de edad en 1980 y 1990, son mayores en la población femenina que en la masculina, con excepción de los tres primeros grupos que abarcan de los 6 a los 19 años de edad.

En ambos sexos, a partir del grupo de 15-19 años, se observan tasas de analfabetismo creciente, en 1980 y 1990.

Al comparar 1980 con 1990, se observa una reducción en los niveles de analfabetismo para todos los grupos de edad en

ambos sexos. Sin embargo, el porcentaje decrece a medida que se pasa a los grupos de edad avanzada.

Por otra parte, las deficiencias en cuanto a la funcionalidad de la alfabetización, se reflejaron en el bajo promedio de aprobación a nivel estatal que apenas llegó a 6.5 en 1992, lo que representa una mínima consistencia para su pleno dominio.

Es en este nivel y no únicamente en su dimensión cuantitativa donde cobra mayor sentido la importancia de la alfabetización como instrumento no sólo de traducción de códigos de comunicación, sino de vehículo para una mayor comprensión de la realidad social y de su transformación.

De lo anterior se desprende que la cautela y veracidad con que debe manejarse la información oficial es un asunto que deberá resolverse con sistemas eficientes y confiables, pero fundamentalmente, a través de la exigencia por parte de los usuarios y sociedad civil de servicios de calidad y permanente información sobre el uso de los fondos y recursos públicos destinados a la educación de adultos.

Ahora bien, la tendencia del rezago en la población de 15 años o más es ascendente, ya que los resultados del censo de 1990 señalaban que el 52% carecía de la educación general básica (29% para la educación primaria y 22.5% para la secundaria).

El rezago educativo creció por tanto, a ritmos más acelerados y la eficiencia terminal fue mínima; 14.6% en primaria y 23% en secundaria para 1992 (INEGI, 1993: 184).

Sin duda, las causas de esta situación obedecen a problemas de orden estructural (recesión económica, disminución del gasto público, pago de la deuda externa), pero también a la política interior del INEA (planeación desmesurada de metas, nula postalfabetización, falseamiento de la información, etc.) que a lo largo de 12 años de vida no ha mostrado la eficacia necesaria para resolver satisfactoriamente los problemas de la educación de adultos.

En suma, los resultados de las políticas formuladas para esta modalidad en Michoacán durante este período no reflejaron avances significativos; quedó la educación básica para adultos en

una situación de estancamiento y marginalidad ante las medidas de ajuste del gasto público que la afectaron severamente.

3. SÍNTESIS INTERPRETATIVA

El protagonismo de los actores en la definición de políticas para la educación de adultos en las instituciones del poder político en el estado de Michoacán (gobierno, congreso, partidos, ayuntamientos, patronato), puede caracterizarse como pasivo e imperceptible.

Los lineamientos de la política para la educación de adultos -como hemos visto en el Programa de Modernización-, están subeditados a las directrices dictadas por el gobierno central.

La Junta Directiva del INEA es finalmente la responsable de fijar las políticas generales de esta institución y los gobernadores, presidentes municipales, y representantes de los sectores social y privado, solamente pueden asistir a sus sesiones en calidad de invitados.

Cabe destacar que en la Consulta para la Modernización Educativa de 1989, los subtemas que no fueron abordados con ponencias, fueron: "Patronato de fomento educativo" y "Participación de los gobiernos estatales en educación de adultos", lo que refleja de algún modo el desinterés mostrado por el gobierno de Michoacán hacia esta modalidad educativa.

En el escenario parlamentario, el debate para la aprobación por parte de los partidos políticos de la nueva Ley de Educación de 1993 en lo que respecta a los adultos fue propiamente inexistente, intervino en esta última, un solo representante de la oposición.

A lo largo del período analizado, el papel de los municipios en el contexto de la desconcentración y descentralización educativa ha sido irrelevante en los programas debido a la estrechez de recursos económicos de los ayuntamientos y a la falta de voluntad política de las autoridades municipales para participar en ellos.

Sin embargo, no debe soslayarse que una de las estrategias importantes promovidas por la Delegación de Michoacán, consistió en buscar su vinculación con los municipios, y llegó a concretar en 1987 un acuerdo de colaboración entre la Coordinación de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado y el INEA para alcanzar las metas propuestas en los programas y beneficiar a los trabajadores de los ayuntamientos, así como a sus familiares.

La validez de esta medida, al igual que otras políticas propuestas por la Delegación de Michoacán, va más allá de su formalización y depende de la resolución de los obstáculos mencionados para que los municipios asuman su responsabilidad en la tarea educativa con los adultos y se conviertan realmente en un actor protagónico más, pues sin su participación, los objetivos y metas institucionales se tornan más difíciles de lograr.¹¹

La intervención de los actores en las decisiones técnico-administrativas está prácticamente reducida a los representantes de las instancias directivas (delegado, coordinador regional, jefaturas departamentales y coordinaciones de zona).

Estos estilos de conducción política que excluyen la participación de los principales agentes operativos institucionales (técnicos-docentes y asesores), no son sino el reflejo de las políticas centrales y verticales que la Delegación reproduce tanto en su interior como en las instancias de coordinación de zona.

En cuanto a las instituciones de los sectores público, privado y social que son convocados para participar en los programas educativos, su papel se reduce a su simple ejecución y por tanto, su intervención en las decisiones de política educativa resulta intrascendente.

En el mejor de los casos, la influencia que puedan tener en las decisiones se canaliza mediante las escasas reuniones que se realizan en el marco de los procesos de capacitación.

Por último, los usuarios de los servicios aceptan pasivamente la oferta educativa que se les presenta y sólo expresan sus expectativas y demandas en forma individual, mediante encuestas y foros consultivos coyunturales que son promovidos generalmente en cada cambio de administración para legitimar las polí-

ticas educativas centralistas previamente acordadas, retomando escasamente algunas de las propuestas de solución surgidas de estos eventos.

Para concluir señalaremos que el nivel de intervención del poder estatal a través de la Delegación del INEA en las decisiones que afectan la vida académica de la educación de adultos presenta una situación de debilidad ante la dependencia de las políticas centralistas; pero a su vez, muestra la capacidad para la formulación de alternativas que requieren de condiciones que favorezcan su desarrollo (flexibilidad, voluntad política del delegado, recursos, etcétera).

La expansión de los servicios a lo largo del período analizado y los diversos cambios experimentados como la actualización de contenidos mediante el MPEPA: mayor difusión de materiales didácticos, impulso de modalidades de educación no formal, y eventos nacionales de capacitación, no representaron modificaciones sustanciales del modelo educativo.

Estas medidas se orientaron a la corrección parcial de las deficiencias detectadas en el modelo educativo para disminuir el alto índice de analfabetismo y afrontar el creciente rezago educativo de la población adulta y cuyos resultados no fueron los esperados.

Contrariamente a la tendencia de "desescolarización" que supondría un sistema abierto y a distancia sobre el cual está fincado el modelo del INEA, las características y componentes de las estructuras académica y operativa nos permiten afirmar que estamos frente a un modelo escolar que toma como referentes los niveles, contenidos y prácticas del sistema regular con su consecuente formalización.

La racionalidad de este modelo depende también de la consecución de metas educativas impuestas desde la administración central con la finalidad de que reflejen "objetivamente" la disminución del rezago educativo. Esta dinámica conduce a una búsqueda incesante de asesores y usuarios a cargo de promotores y técnicos docentes para acatar las metas de incorporación, lo que para algunos autores (Schmelkes y Street, 1991: 63; Torres y Schugurensky, 1993: 35) con quienes coincidimos, confi-

gura un modelo de reclutamiento al que agregaríamos de tipo coercitivo en su ejecución y artificial en cuanto a sus resultados.

Por tanto, la preocupación por la calidad educativa no deja de ser más que una forma discursiva e incongruente que pasa a segundo término ante la lógica de ampliar la cobertura sin el mejoramiento de las condiciones materiales y técnico-pedagógicas que causan un mayor empobrecimiento de los servicios educativos.

La ya cada vez más extendida idea de una educación pobre, para la población adulta pobre, aparece con toda su crudeza bajo una política y modelo que lo genera y reproduce como sistema marginal.

En consecuencia, ubicamos una línea de continuidad en las políticas educativas que, al cabo de doce años revelan los mismos problemas, para los que se ha venido postergando su solución.

A saber: la insuficiente coordinación interinstitucional; flexibilidad de modelos y programas; diversificación de oferta; relevancia de contenidos; formación y actualización de los educadores, y el financiamiento.

Pese a esta situación, no puede desconocerse que gran parte de los servicios educativos en la educación de adultos se debió a la movilización y participación voluntaria de los alfabetizadores y asesores, así como de los agentes institucionales operativos (técnicos docentes) que sometidos a condiciones salariales poco favorables y a las limitaciones de la capacitación recibida, han hecho posible el acceso de las personas adultas a los programas.

Tampoco debemos soslayar todas aquellas experiencias exitosas que a nivel microrregional han emprendido los educadores de adultos y que requieren de procesos de sistematización para potenciar las estrategias educativas surgidas de "abajo hacia arriba".

De la misma manera, reconocer la importancia y el hecho de haber sentado las bases para el establecimiento de los sistemas abiertos para adultos en Michoacán, así como la producción de textos y materiales para la autoformación de los usuarios

y educadores de adultos, permitiendo ofrecer los programas educativos a quienes -dada su dispersión geográfica y otros factores- no pueden asistir a un centro escolar.

Se requiere ahora aprender de las debilidades, incongruencias y aciertos de la política y modelo educativo de Michoacán para retomar aquellos elementos que permiten repensar, cuestionar e imaginar nuevas formas y estilos de construir entre todos la educación de adultos desde la esfera de lo público.

Cuadro 1

MICHOACÁN: POBLACIÓN ANALFABETA POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD Y SEXO, 1980

GRUPOS DE EDAD	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%
5-9	93618	31,85	88134	26,11	181752	28,78
10-14	27938	9,50	25105	7,44	53043	8,40
15-19	18504	6,30	19500	5,78	38004	6,02
20-24	16025	5,45	20567	6,09	36592	5,80
25-29	14911	5,07	19741	5,85	34652	5,49
30-34	14525	4,94	19404	5,75	33929	5,37
35-39	15155	5,16	21625	6,41	36780	5,82
40-44	15004	5,10	20945	6,21	35949	5,69
45-49	14120	4,80	20252	6,00	34372	5,44
50-54	13262	4,51	18425	4,46	31687	5,02
55-59	10578	3,60	13787	4,08	24365	3,86
60-64	10590	3,60	13585	4,03	24175	3,83
65 y más	29705	10,11	36434	10,80	66139	10,47
TOTAL	293935	100,00	337504	100,00	631439	100,00

Población en edad escolar

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 1980

Cuadro 2

MICHOACÁN POBLACIÓN ANALFABETA POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD Y SEXO, 1990

GRUPOS DE EDAD	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%
6-9	57725	25,72	54179	19,70	111904	22,41
10-14	18788	8,37	15188	5,52	33976	6,80
15-19	13325	5,94	11402	4,15	24727	4,95
20-24	10486	4,67	12985	4,72	23471	4,70
25-29	9688	4,32	13611	4,95	23299	4,67
30-34	9460	4,22	14409	5,24	23869	4,78
35-39	11111	4,95	17209	6,26	28320	5,67
40-44	11343	5,05	18066	6,57	29409	5,89
45-49	12221	5,45	18874	6,86	31095	6,23
50-54	12341	5,50	18577	6,76	30918	6,19
55-59	11415	5,09	16575	6,03	27990	5,60
60-64	12309	5,49	18172	6,61	30481	6,10
65 y más	34194	15,24	45755	16,64	79949	16,01
TOTAL	224406	100,00	275002	100,00	499408	100,00

Población en edad escolar

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 1990

NOTAS

- 1) Esta ley fue derogada en 1993 al aprobarse en el régimen salinista la nueva Ley General de Educación que incluyó en el capítulo IV, artículos 39, 43, 44 y 45, la modalidad de educación de adultos.
- 2) Los textos para la secundaria abierta fueron elaborados por cuatro grupos interdisciplinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México y la SEP (*Cfr.* INEA, Educación de Adultos, No. 4-5: 16, México, 1991).
- 3) Entrevista con Raúl Máximo Cortés, responsable del Proyecto P'urhépecha en la Delegación Michoacán del INEA, Morelia, enero, 1994.
- 4) El informe general del INEA señalaba que el retraso del proyecto se debía a la demora en el envío de los recursos, lo que suscitó desconfianza entre los participantes. En Michoacán, parte de estos recursos se emplearon para financiar talleres de autoempleo sin la autorización de las oficinas centrales (*Cfr.* INEA, 1985b).
- 5) El autor laboró por nueve años en la Dirección de Educación Comunitaria del INEA.
- 6) Cada una de las 12 Coordinaciones Regionales realizó una consulta a la que se añadió la de la región p'urhépecha y la reunión estatal. De los 709 participantes, 247 correspondieron a agentes operativos; 175 a servidores públicos; 112 a trabajadores del INEA; 97 a ciudadanos; 67 a usuarios; siete a empresarios y cuatro a investigadores. Las ponencias se distribuyeron en los cuatro temas referidos, mismos que se subdividieron en diferentes subtemas.
- 7) El antecedente de este modelo se encuentra en el documento titulado "Modelo de desarrollo curricular de educación básica para adultos. Diagnóstico y descripción" (*Cfr.* INEA, México, 1986) (C.D.). Los programas de estudio fueron enviados al Consejo Técnico de la Educación de la SEP, y los aprobó el 3 de noviembre de 1988.
- 8) Los títulos propuestos para el desarrollo de los materiales didácticos regionales fueron los siguientes: *Antología Litera-*

ría Estatal; Historia Mínima Estatal; Geografía Estatal; Salud y Alimentación Regional; Biografía de Personajes Estatales; Leyes e Instituciones Estatales; Ecología Estatal y Cultura Regional. En Michoacán se han editado los tres primeros.

- 9) De septiembre de 1991 a agosto de 1992, en la Delegación Michoacán, se promovieron 2 520 cursos de capacitación no formal para el trabajo y tres proyectos de apoyo: La Salud en el Campo, El Bosque Nuestro Patrimonio y Educación para el Bienestar Familiar (INEA, 1991).
- 10) Este porcentaje es el producto de la suma de los grupos de edad mencionados.

BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN, Jaime (1994), "La formación de los educadores de adultos en la Delegación de Michoacán del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). ¿Formación o capacitación?", en: *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Vol. 2, No. 3, septiembre-diciembre, México, CREFAL/OEA/CEDeFT, 1994, pp. 83-113.
- . (1997), "Política y modelo de educación de adultos en Andalucía, España y Michoacán, México (1982-1994)". Ponencia presentada en la XLI Reunión Anual de la Comparative and International Education Society (CIES), celebrada en la ciudad de México, del 19 al 23 de marzo de 1997.
- CASTRO, José M. (1986), *Decisiones en la planificación de la educación de adultos: El caso del modelo de educación diversificada para adultos*, MOEDA, México, CREFAL/UNESCO.
- FIGUEROA, Genovevo (1992), Sexto Informe de Gobierno, Michoacán de Ocampo, 1992, T. II, p. 251.
- HERNÁNDEZ, Gregorio (1994), "Reformas educativas recientes y nueva Ley de educación", en: *Educación de Adultos*, Nos. 17, 18 y 19, México, INEA/SEP, pp. 19-25.

- INEA (1982a), "Avance del programa de alfabetización en Michoacán", Delegación Michoacán (C.D./681).
- _____. (1982b), "Proyecciones a cinco años del Programa de Alfabetización en Michoacán", Delegación Michoacán (C.D.).
- _____. (1983), Memoria de la Reunión del Grupo de Trabajo correspondiente al tema Educación de Adultos del Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática del Sector Educativo, 28 de febrero, INEA.
- _____. (1984a), Proyecto P'urhépecha de Educación de Adultos. Diagnóstico sociolingüístico, INEA, Delegación Michoacán.
- _____. (1984b), "Evaluación interna del MOEDA (Documento Final)", INEA.
- _____. (1985a), "Información General", Coordinación de Promoción Cultural, Delegación Michoacán (C.D./13).
- _____. (1985b), "Programa de Capacitación para el Trabajo". Proyecto de Capacitación Tecnológica en la Educación Básica. Informe de la experiencia piloto sobre el esquema operativo", Delegación Michoacán (C.D./218).
- _____. (1986a), "Propuesta del programa de trabajo para la educación de los adultos durante el período 1986-1992 en el Estado de Michoacán", Delegación Michoacán (C.D./459).
- _____. (1986b), "Síntesis de la propuesta del programa de trabajo para la educación de adultos, durante el período 1986-1992 en el Estado de Michoacán", INEA, Delegación Michoacán (C.D./459).
- _____. (1986c), "Resultados del diagnóstico general de unidades productivas y proyectos integrales", INEA, Dirección de Educación Comunitaria.
- _____. (1986d), "Diagnóstico General sobre la situación, resultados y perspectivas de las unidades productivas de autoempleo y proyectos integrales", INEA, Dirección de Educación Comunitaria.
- _____. (1986e), "Materiales Educativos Regionalizados", México, INEA.
- _____. (1988a), Evaluación sexenal 1982-1988, México, INEA.
- _____. (1988b), Memoria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1982-1988, México, INEA/SEP.

- _____. (1989), Consulta Estatal para la Modernización de la Educación de Adultos. Informe de las propuestas y aportaciones más significativas presentadas en las reuniones regionales y estatal. Morelia, Delegación Michoacán (C.D./372).
- _____. (1990a), Modelo Pedagógico de Educación Primaria para Adultos, México, INEA, Dirección de Educación Básica.
- _____. (1990b), "Proyecto para la sistematización del currículo regional diversificado de educación básica para adultos", INEA, Delegación Michoacán (C.D./331).
- INEGI (1993), Anuario estadístico de Michoacán, México, INEGI.
- LATAPI, Pablo (1994), "Los alfabetizados del INEA", en: *Proceso*, No. 898, 17 de enero, México.
- NOVELO, Geraldine, *et al.* (1991), "Semblanza del Programa de Alfabetización, 1981-1991", en: *Educación de Adultos*, No. 3, enero-febrero, México, SEP/INEA, pp. 4-7.
- OSORIO, Ampelio (1979), "El programa nacional de educación para adultos en México y el desarrollo rural integrado en cinco municipios del estado de Michoacán" en: Curso Regional sobre Educación de Adultos para el Desarrollo Rural Integrado, Pátzcuaro, CREFAL.
- Poder Ejecutivo Federal (1983), Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP.
- _____. (1984), Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, México, SEP.
- RUIZ, Mercedes (1995), "Políticas educativas en el campo de la educación de adultos en México: De la revolución a la modernización", en: Valenzuela, Ma. de Lourdes (coord.) *Frente a la modernidad, el olvido. La realidad de la educación con la población adulta*, México, UPN. pp. 93-104.
- SEE (1990), Programa para la Modernización Educativa 1990-1994, Michoacán, Dirección General de Servicios Coordinados, Volúmenes I y II.
- SEP (1997a), Iniciativa enviada por el Ejecutivo al H. Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1975, en: SEP, Documentos sobre la Ley Nacional de Educación para Adultos, México.
- _____. (1976b), Sistema Nacional de Educación para Adultos. Instructivo general para promotores y asesores, México.

- _____. (1979), Educación para Todos, México.
- _____. (1982), "Manual de Organización del Departamento de Educación para Adultos de las Delegaciones Generales", México, Departamento de Educación Extraescolar del Estado de Michoacán (Archivo del Departamento).
- _____. (1983), "Lineamientos de política educativa, 1983-1988. Propuesta Sectorial", México.
- SCHMELKES, Sylvia y STREET, Susan (1991), "Tres visiones de la educación de adultos en México", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXI, No. 1, pp. 37-73.
- SCHUGURENSKY, Daniel y PÉREZ, Jorge (1985), Incorporación de un área quinta al actual currículum de educación básica para adultos del INEA. Reporte final de la investigación realizada y propuesta, México, CEE.
- TORRES, Ángel (1986), Burocracia y educación no formal de adultos, México.
- TORRES, C.A. y SCHUGURENSKY, D. (1993), "Una economía política de la educación de adultos desde una perspectiva comparativa: Canadá, México y Tanzania", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXII, No. 4, pp. 13-43.
- TORRES, Valentina (1994), "Reforma y Práctica", en: *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México*, México, INEA, Tomo 3, pp. 610-683.
- WUEST, Teresa (1995), Educación, cultura y procesos sociales, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C./ Coordinación de Humanidades, UNAM.