
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?

Jaime Calderón López-Velarde

A través de estas notas expondremos las principales características e implicaciones de la política y programas de formación de los educadores de adultos realizados durante el período 1989-1994 en la institución pública más importante de México abocada a este campo educativo: el INEA.

Con este fin tomamos como referente una de las 31 delegaciones estatales con que cuenta el INEA en el país: Michoacán.

Las reflexiones son producto de la revisión de fuentes secundarias y nos conducen a afirmar que las características para dotar de herramientas pedagógicas a los educadores de adultos se limitaron a acciones de capacitación a pesar de haberse concebido en la perspectiva más amplia e integral del concepto de formación.

Cabe señalar que los datos empíricos que hemos venido recabando para profundizar acerca de esta problemática apuntalan la anterior aseveración y plantean la necesidad de proponer nuevas estrategias de capacitación para mejorar sustancialmente los servicios educativos que se ofrecen a las personas adultas.

I. ANTECEDENTES

Entre los últimos años de la década de los sesenta y principio de los ochenta, los educadores de adultos en el estado de Michoa-

cán provinieron de las filas del profesorado que fue formado en las escuelas normales de esta entidad federativa.

Este profesorado desarrollaba su tarea educativa de manera simultánea en el sistema regular y en los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA), que dependían de la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar. Cabe mencionar que estos centros continúan operando hoy día en el estado de Michoacán.¹

Los profesores normalistas carecían de una formación específica en el campo de la educación de adultos (EDA) y reproducían su práctica docente conforme a los modelos de la enseñanza escolarizada infantil. Asimismo, su acceso a cursos de capacitación en el referido campo era y sigue siendo muy exiguo (Schugurensky, 1987: 9).

Por otra parte, al fundarse en 1981 el INEA como organismo descentralizado de la administración pública federal, los servicios de educación básica para adultos en modalidad abierta fueron transferidos a esta institución nacional. Desde entonces, el INEA asumió la conducción de la política educativa para los adultos, puesto que gran parte de la oferta educativa corresponde a dicha modalidad.²

La operación de los diferentes programas educativos en el INEA dependen de los educadores voluntarios y la estrategia para capacitarlos consistió en proporcionarles un mínimo bagaje³ de conocimientos y habilidades sobre los contenidos y metodologías de los diferentes programas educativos, así como del manejo de los trámites técnico-administrativos relacionados con el proceso de acreditación de los adultos.

Asimismo, el INEA estableció para cada uno de los programas (Alfabetización, Primaria, Secundaria y Educación Comunitaria), un enfoque y metodología de capacitación, generando una ausencia de coordinación entre los mismos.

Para superar esta situación y adecuar la capacitación de los educadores a las condiciones regionales de las diferentes delegaciones estatales, el INEA inició en 1983 un proceso de desconcentración de la función formativa que adoleció de serias deficiencias debido a la carencia en cada delegación de agentes especializados en EDA.

Otros problemas que se volvieron crónicos y afectaron el óptimo desempeño de las acciones de capacitación se debieron a la duplicidad de esfuerzos, así como a la alta rotación y deficiente formación de los agentes capacitadores (Garza, R. et al., 1991: 49).

En el anterior marco y ante el impulso otorgado a la EDA durante la primera mitad de la década de los ochenta, las instituciones formadoras de maestros del sistema estatal, en particular la Escuela Normal Superior de Michoacán -actualmente Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación (IMCED)-, desarrollaron propuestas de formación inicial y permanente de los educadores de adultos a fin de contribuir a la formación de cuadros especializados en este campo educativo (Castillo, 1982: 127).

La escuela normal superior citada inició en 1979 un programa de maestría en ciencias de la educación que incluía cinco especialidades terminales, entre éstas la EDA que se inscribió en el marco de la educación permanente y en la cual colaboraron diversos profesores del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).⁴ Este Organismo Internacional también desarrolló durante 1977 y 1978 una maestría en EDA, así como sus programas anuales de capacitación y formación en diferentes ámbitos de la EDA.

Posteriormente, en 1984, la Escuela Normal Superior estableció la licenciatura en EDA.⁵

En síntesis, la formación de los educadores de adultos se caracterizó hasta 1988 por una débil capacitación proporcionada por el INEA y la apertura paralela de cursos de licenciatura y maestría para coadyuvar en la formación de profesionales en este campo.

II. LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE LOS EDUCADORES DE ADULTOS DURANTE EL GOBIERNO SALINISTA

Al asumir la presidencia Carlos Salinas en 1989, los cambios anunciados en el Programa de Modernización Educativa consis-

tentes en ampliar y diversificar las actividades del INEA, así como elevar la calidad de sus servicios, replantearon la estrategia de capacitación de los educadores de adultos.⁶

En este sentido, se propuso cubrir la meta de diseñar y aplicar el Programa de Formación Integral (PFI) compuesto por dos proyectos principales:

- a) Formación Permanente de Educadores de Adultos y
- b) Adiestramiento y Formación de Personal Institucional.⁷

Sin embargo, fue hasta mayo de 1991 cuando el INEA realizó al interior del mismo, una reestructuración orgánica a efecto de emprender los cambios anunciados bajo el régimen salinista.

De esta manera se suplantó la estructura que operaba a través de programas por la de funciones, quedando entre éstas la de formación; estableciéndose así la Dirección para la Formación del Personal Educativo y los departamentos estatales de formación.

Así pues, ante la necesidad de ampliar y diversificar la oferta educativa, así como de afrontar la endeble capacitación recibida por los educadores de adultos y los formadores de éstos,⁸ el INEA asumió una perspectiva de mayor envergadura adoptando a partir de ese momento el concepto de formación, entendiendo por éste: "[...] la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el fortalecimiento de los valores y actitudes del individuo, que le permitan ser mejor, más solidario y participativo, en suma, un verdadero educador".⁹ En este marco el INEA impulsó las siguientes estrategias:

Con respecto a la ampliación de la cobertura educativa:

- Garantizar una mayor captación de estudiantes prestadores del servicio social. Con este fin el INEA promovió con las instituciones de los sectores público, privado y social -en particular las instituciones educativas públicas- la firma de convenios para que los estudiantes participaran como educadores de adultos.¹⁰

Con respecto a la formación:

- Incluir las etapas de formación inicial, de actualización y permanente, abarcando a la totalidad de los educadores de adultos.

- Impulsar modalidades afines con las características y principios de la enseñanza abierta. Es decir, adoptar en el proceso de "formación inicial y en servicio" de los educadores de adultos las metodologías de autoaprendizaje con la finalidad de que tuviesen una mayor comprensión de las mismas y facilitar así su desarrollo.

- Diversificar las acciones de formación con el establecimiento a partir de 1991 de Jornadas Nacionales para la Formación Permanente de los Educadores de Adultos, incluyendo al personal institucional (técnicos docentes) y abarcando los niveles regional, microrregional y local.

Ahora bien, cabe preguntarse: ¿fueron suficientes las anteriores estrategias para que se haya dado el salto entre la capacitación y la formación?

La respuesta a la anterior interrogante lleva por un lado a distinguir el sentido de dichos términos y, por otro, a la caracterización de los programas diseñados con este fin.

Capacitación y formación

Los conceptos de capacitación y formación están íntimamente relacionados, pues ambos tienen como propósito principal proporcionar calificaciones o competencias para aplicarlas en diferentes campos del saber.

Sin embargo, en el ámbito de la formación de docentes, el término de capacitación -asociado generalmente al de entrenamiento- tiene un sentido más restringido toda vez que enfatiza el dominio de habilidades específicas (técnicas de enseñanza, métodos de alfabetización, etc.) para que los capacitandos transmitan o faciliten contenidos de aprendizaje previamente establecidos.

La capacitación es un componente de lo que Ferry denomina el trayecto de la formación, entendiendo por ésta "un proceso de desarrollo individual tendiente a adquirir o perfeccionar capacidades" (Ferry, 1990: 52).

Cabe mencionar también que el concepto de formación tiene un carácter polisémico y por tanto es visualizado desde diversas perspectivas que diluyen la especificidad del mismo.

No obstante, este último término alude a la figura del profesor o educador cuya práctica profesional le plantea una doble calificación: por un lado, una formación sustentada en los aspectos psicopedagógicos y socioculturales, así como el manejo de tareas de planificación didáctica, metodología y evaluación y, por otro, una formación centrada en uno o varios campos del conocimiento (matemáticas, historia, geografía, etc.) según sea el nivel educativo y los ámbitos en donde el educador realizará su actividad pedagógica (urbano, rural, marginal, etcétera).

La formación implica no sólo un máximo de conocimientos técnico-profesionales, sino la construcción de modelos explicativos de las prácticas de EDA que permitan su mejora y transformación.

Por el contrario, una concepción de capacitación reducida a la transmisión más o menos instrumental de calificaciones específicas aisladas a modo de una "formación de urgencia" es más afín con un nivel instructivo que educativo. A este respecto, la opinión de Rosa Ma. Torres al referirse al papel de la capacitación de promotores y alfabetizadores en América Latina es muy clara cuando señala:

La experiencia hasta hoy ha sido básicamente la de una capacitación puntual, de muy corto tiempo de duración, muy débil, centrada en aspectos meramente instrumentales. Si a esto añadimos los problemas típicos que se presentan en un plan masivo, que obliga a esquemas de capacitación multiplicadora, donde es inevitable el deterioro del mensaje al pasar por varios niveles, entonces lo que en general tenemos son procesos muy débiles y muy parciales de capacitación (Torres, 1990: 62-63).

Por tanto, la capacitación concebida como una actividad parcial para satisfacer necesidades de calificación inmediata de agentes educativos transitorios -como es el voluntariado-, frena en gran medida un compromiso de acción más allá de la tarea específica y técnica asumida, truncando a su vez las posibilida-

des de continuidad y construcción teórica de las experiencias adquiridas.

Este hecho no significa dejar de emprender acciones formativas permanentes y diversificadas para los alfabetizadores y educadores de base evitando así caer en un esquema unívoco de formación profesional.

Por otra parte, no debe olvidarse que en la mayoría de países latinoamericanos, incluyendo México, las escuelas normales y de trabajo social aún no incluyen en sus planes y programas de estudio el campo de la EDA, de tal manera que los egresados obtengan una formación inicial de carácter polivalente que les permita desempeñar su labor profesional con niños, jóvenes y adultos.

En suma, podemos señalar que los procesos de formación se nutren de capacitaciones sistemáticas situadas en un horizonte de especialización y profesionalización de los educadores cuyo soporte teórico-práctico juega un papel preponderante. Esta profesionalización exige por tanto su reconocimiento social por el Estado, garantizando al educador de adultos las condiciones materiales y pedagógicas para desempeñar óptimamente su trabajo (OREALC, 1988: 29).

Por último, no está de sobra señalar que el campo de la formación es complejo y problemático y su abordaje no puede prescindir de una perspectiva epistemológica, así como de la caracterización del adulto como sujeto pedagógico (Macías, 1990; Zemelman, 1994).

III. CARACTERÍSTICAS DE LA CAPACITACIÓN DE LOS EDUCADORES DE ADULTOS

En este punto señalaremos los principales rasgos de la capacitación de los educadores de adultos en el INEA para identificar los principales modelos implicados.

1. Principios educativos

La base sobre la cual operaron los programas educativos del INEA se sustentaron en los modelos de los sistemas de enseñanza abierta que fueron impulsados bajo los principios de la educación permanente durante los años setenta (democratización, desescolarización, autonomía, educación continua, no formal, etc.) (Calderón, 1985).

En el marco de la anterior concepción, el INEA asumió los principios de "autodidactismo" y "solidaridad social".

El primero para potenciar las posibilidades de autoaprendizaje del adulto y el segundo, para delegar en el personal voluntario la operación de los diferentes programas educativos.

Estos principios en que se fundamentó el modelo de EDA también sirvieron de guía en los procesos de autoformación de los técnicos-docentes y educadores de adultos, asumiéndose igualmente el reconocimiento de sus saberes y experiencias previas, así como la importancia del diálogo horizontal entre educando y educador y el fomento de la coeducación en el entorno de la comunidad (Garza, 1992: 54).

2. Contenidos curriculares y materiales didácticos

Los contenidos curriculares de la capacitación, así como la planeación didáctica y manejo de materiales didácticos se apegaron por lo general a los lineamientos emanados de la administración central sin que ello eximiera la realización de "consultas" y mecanismos para que los contenidos fueran enriquecidos y contribuyeran a la resolución de los problemas detectados en las diferentes coordinaciones de zona de cada delegación.

Por tanto, la Delegación de Michoacán y sus respectivas coordinaciones de zona, atendieron en gran medida los aspectos meramente técnicos y administrativos como la planeación, organización, ejecución y evaluación, como veremos más adelante.

Los contenidos previstos en los manuales y materiales de apoyo para la capacitación de los técnicos docentes y educadores contemplaron los siguientes aspectos:

a) Las características del funcionamiento institucional, así como los programas educativos y procedimientos administrativos.

b) La metodología y un conjunto de aspectos inherentes a la misma: caracterización del adulto, motivación, técnicas de estudio, círculo de estudio, etcétera.

c) El manejo de los textos autoinstruccionales para los adultos y los materiales didácticos (instructivos, manuales y guías) dirigidos a los diferentes agentes voluntarios.¹¹

3. Metodología

La metodología de la capacitación -al igual que en los diferentes programas educativos-, asumió un enfoque participativo, compuesto por tres etapas: descubrimiento, aprendizaje y aplicación.

4. Modalidades de capacitación¹²

4.1. Presenciales

4.1.1. *Directa*. Se refiere a los cursos, talleres, seminarios y conferencias que de manera convencional reciben los educadores de adultos por parte de los especialistas. Su finalidad se orienta al desarrollo de habilidades y conocimientos que permitan resolver los problemas que enfrentan los educadores de adultos.

4.1.2. *"Cascada"*. Consiste en la impartición de cursos de capacitación por parte de los formadores del nivel central a los responsables de los departamentos de formación de cada delegación estatal y coordinadores de zona, quienes lo socializan a

otros agentes formadores. Es decir, la capacitación que recibe un grupo de agentes formadores de mayor rango institucional debe reproducirlo a grupos más amplios de formadores (técnicos-docentes) quienes a su vez lo imparten a los educadores voluntarios.

4.1.3. "*Autoformación colectiva*". Se caracteriza como aquella que tiene lugar en eventos como: reuniones,¹³ encuentros y talleres de cobertura nacional, estatal, regional, microrregional y local en los que predomina el intercambio de experiencias alrededor de temas de interés común (Garza, *et al.*, 1991: 53).

4.2. A distancia

Se basa en el empleo de paquetes didácticos y recursos audiovisuales por parte de los técnicos-docentes y los educadores de adultos para el autoestudio de la metodología de las asesorías y el dominio de los contenidos curriculares. Implica procesos no presenciales que abarcan poblaciones amplias y dispersas geográficamente.

5. Los educadores de adultos

Como hemos señalado con anterioridad, los responsables de operar los programas educativos continúan recayendo en el conglomerado de agentes voluntarios cuya "exigencia" académica es que cuenten con la escolaridad suficiente para asesorar los contenidos de cada programa educativo y su disposición para cumplir su compromiso solidario.

5.1. Los formadores de los educadores de adultos

Este tipo de agentes educativos con nombramiento de "técnicos-docentes" forman parte del personal institucional y asume,

entre otras funciones, la de capacitar a los educadores de adultos voluntarios en sus diferentes fases.

En la XVI Reunión del Colegio de Delegados se consideró que el perfil de estos educadores debía reunir las siguientes características: contar con estudios de licenciatura, pertenecer a la comunidad donde se ofrezcan los servicios o haber vivido en ella durante algunos años, poseer capacidad organizativa y disposición por el bienestar de la comunidad (Comunidad INEA, No. 42: 3, enero, 1992).

En la Delegación Estatal del INEA en Michoacán los datos acerca del perfil real de 111 Coordinadores Técnicos y Auxiliares de Capacitación con que se contaba en 1991 eran los siguientes:

El 48.6% (54), contaba con estudios de nivel licenciatura (9 en educación de adultos y 16 ingenieros en agronomía); el 50% (55), realizó estudios a nivel técnico (poco menos de la mitad de éstos en áreas administrativa y agropecuaria); finalmente, dos técnicos contaban con estudios de posgrado. La mayoría de este personal (73%) tenía entre uno y cinco años de laborar en el INEA.¹⁴

5.2. Aspectos Operativos

5.2.1. *Estructura organizativa.* La Delegación de Michoacán, al igual que las 30 restantes en el país, operan como órganos desconcentrados del INEA con facultades para la ejecución de los servicios educativos dentro de su ámbito territorial.

Sin embargo, las competencias de orden técnico-pedagógicas son exclusivas de la administración central, quien a través de la Junta Directiva establece las políticas generales del Instituto.

En este marco, la Delegación de Michoacán está generalmente supeditada a los lineamientos de orden académico que abarcan el campo de la capacitación de los educadores de adultos.

5.2.2. Cada una de las 16 coordinaciones de la zona de Michoacán a través de sus equipos regionales elabora un Programa Anual de Formación en donde se consignan las actividades formativas que requieren los diferentes programas educativos a partir de las metas de incorporación que les asigna el Departamento de Planeación de la Delegación. Este último, elabora también un Programa Anual de Formación que incluye la definición del tipo de eventos, recursos, calendarización, contenidos y mecanismos para la evaluación.¹⁵

IV. LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LOS EDUCADORES DE ADULTOS EN MICHOACÁN

A continuación describiremos la serie de eventos formativos y sus características generales, distinguiendo desde el planteamiento institucional, la "formación inicial" y "permanente" (actualización) dirigidos por una parte a los educadores voluntarios y, por otra, a los agentes y educadores institucionales.

FORMACIÓN INICIAL

1. Personal Voluntario

1.1. Cursos introductorios para la capacitación de alfabetizadores, asesores, promotores y responsables de centros de trabajo

Una vez conformados los grupos de alfabetizadores y asesores voluntarios en las microrregiones de cada coordinación de zona del INEA de Michoacán, reciben por parte de los técnicos do-

centes un curso introductorio relacionado con el nivel en el cual participarán, así como los materiales didácticos de autoformación.

De acuerdo con los criterios programático-presupuestales (INEA, 1994: 1), la duración de estos cursos es de tres días con un promedio de 15 horas para la alfabetización y los restantes programas educativos.

Dentro de estos cursos cabe mencionar la capacitación para los alfabetizadores bilingües que desempeñan su labor con los grupos indígenas en el estado de Michoacán, en particular, con los p'urhépechas que representan el grupo étnico más numeroso.

2. Personal Institucional

2.1. Curso Inicial para Técnicos-Docentes

Se realiza durante tres sesiones intensivas de siete horas en la sede de la Delegación Estatal de Michoacán ubicada en la ciudad de Morelia. El contenido de dicho curso se centra en el conocimiento general de la estructura institucional, incluyendo los procesos de gestión administrativa, así como el manejo teórico-metodológico de los diferentes programas educativos (INEA, 1994a).

FORMACIÓN PERMANENTE

1. Personal Voluntario

1.1. Cursos de actualización para alfabetizadores, asesores, promotores y responsables de centros de trabajo

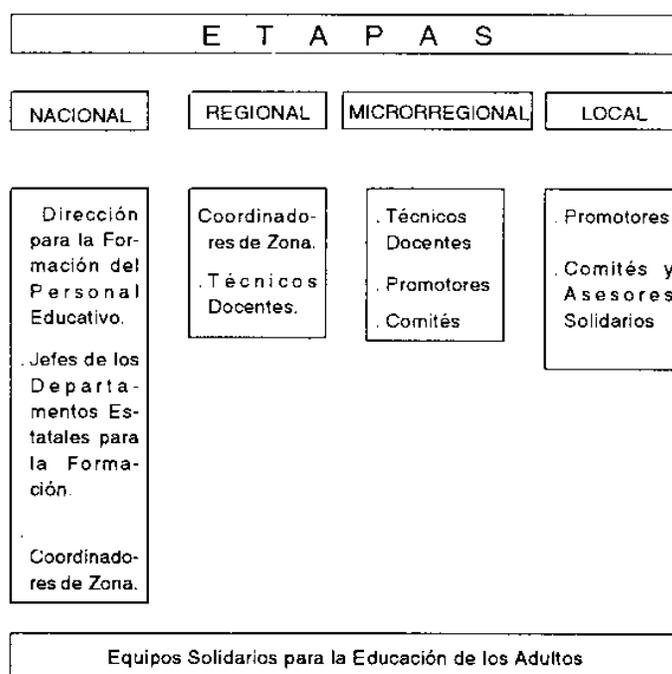
La actualización, para el caso de la alfabetización, se imparte a los dos meses de iniciado dicho proceso y, al igual que la primaria y secundaria, tiene una duración de dos días.¹⁶

1.2. Jornadas Nacionales para la Formación de Educadores de Adultos y Promotores Solidarios

Estas jornadas tienen como objetivo sistematizar e intercambiar las experiencias acumuladas por los agentes solidarios. Se realizan de manera simultánea para cada uno de estos agentes operativos en todo el país a través de las delegaciones estatales. Esto es, abarcando las zonas, microrregiones y localidades del estado de Michoacán.¹⁷

Su duración fue de dos días con horarios de trabajo de seis horas por día.

El siguiente diagrama¹⁸ permite captar la estructura organizativa de las Jornadas Nacionales para la Formación Permanente de los Educadores de Adultos.



1.3. Reuniones de Balance Operativo y Autoformación

En estas reuniones intervienen los equipos regionales y locales con la finalidad de revisar mensualmente los avances de las

metas programadas y las realizadas, así como analizar y proponer soluciones a los problemas técnico-pedagógicos que enfrentan los educadores de adultos con la asesoría del técnico-docente.

2. Personal institucional

2.1. Talleres Nacionales y Regionales

Están destinados al personal de cada delegación estatal del INEA (jefes de departamento y personal adscrito al mismo) que son reunidos durante cuatro días en un sitio cercano a la Ciudad de México para actualizar la información y abordar las temáticas consideradas prioritarias para la capacitación.¹⁹

De manera paralela, la Dirección de Participación Social organiza talleres de autoformación sobre planeación, promoción y participación social.²⁰

2.2. Reuniones Nacionales de Coordinadores de Zona

Su objetivo consiste en intercambiar experiencias entre los responsables de zona de todo el país y los jefes de diversos departamentos de cada delegación estatal (técnico-pedagógico, formación de personal educativo y planeación), para analizar y proponer estrategias que permitan resolver con mayor eficacia las acciones educativas emprendidas.²¹

Estas reuniones por lo general se celebran una vez al año y tienen lugar en diferentes sedes en donde se les proporciona a los coordinadores de zona la información actualizada sobre los nuevos materiales educativos, normatividad, etcétera.²²

2.3. Jornadas Nacionales para la Formación de Coordinadores Técnicos

Estas Jornadas fueron planeadas a partir de las propuestas de contenidos entre las delegaciones y la Dirección de Formación a nivel central del INEA.

Los temas que revistieron mayor importancia y que directamente se relacionaron con las funciones del coordinador fueron: microplaneación, organización y evaluación de los programas del INEA.

V. PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN EN LA CAPACITACIÓN DE LOS EDUCADORES DE ADULTOS

La investigación en EDA es una función que atañe al quehacer institucional según lo estipula el decreto de creación del INEA.

El INEA reconoció en el diagnóstico presentado en el Programa de Modernización Educativa el incipiente desarrollo de la investigación de EDA y reiteró la necesidad de crear la correspondiente infraestructura para impulsar su fomento, y contribuir de este modo al mejoramiento en la calidad de los servicios educativos en todos los niveles.

Sin embargo, el papel de la investigación como instrumento para fundamentar las políticas y propuestas de modificación en los diferentes niveles de desarrollo de la EDA, en particular para la capacitación de educadores de adultos, no ha tenido aún la importancia suficiente para desarrollar óptimamente las decisiones tomadas.

El papel de la Delegación de Michoacán a este respecto ha sido limitado; no obstante, se dio un esfuerzo considerable en la elaboración de textos para la alfabetización de la población p'urhépecha y otros materiales didácticos.²³

Por lo que toca a la evaluación de los planes de capacitación para los educadores de adultos, recientemente se celebró un evento nacional para realizar un balance acerca de esta temática y delinear nuevos enfoques para orientar los contenidos y metodologías. Entre éstos el de la didáctica crítica.

En esta reunión se proporcionaron, además, los instrumentos para obtener los datos e información necesaria para identificar los principales problemas que aquejaban a la capacitación y se anunció la intención de descentralizar en el ámbito pedagógico dicha función.²⁴

VI. MODELOS VERTICAL Y HORIZONTAL DE CAPACITACIÓN

A partir de las características de los programas y de los elementos estructurales de la capacitación de los educadores de adultos desprendemos la coexistencia de dos modelos:

El primero y más influyente corresponde a un modelo instruccional-tecnológico ubicado en el contexto de la atención de necesidades inmediatas de calificación de personal para operar los programas educativos en donde el formador (técnico-docente) y educador se limita a reproducir lo dispuesto por los especialistas y los materiales de enseñanza.

Los técnicos-docentes y los educadores no intervienen en los objetivos ni contenidos de la capacitación a pesar de emplearse metodologías participativas. Los ejercicios de demostración, fuera de la situación real, sirven de medio para asegurar la adquisición de habilidades, predominando un enfoque vertical manifestado en la capacitación "en cascada".

El segundo, consiste en un modelo que da mayor énfasis al protagonismo de los agentes educativos mediante la incorporación de sus conocimientos y de sus experiencias prácticas estimuladas con metodologías participativas. Es decir, un modelo de capacitación horizontal (entre los educadores que se

autoperfeccionan) y "periférico" (alejados de los centros de decisión).

Los objetivos y contenidos surgen de los problemas de la práctica educativa entre formadores educadores, repercutiendo en alguna medida en las directrices y centrales.

Empero, el carácter asistemático del trabajo dificulta la difusión de materiales y experiencias, así como la continuidad de los procesos de capacitación y la profundización en los aspectos didácticos.

A este respecto, las Reuniones de Balance Operativo y Autoformación representaron un espacio idóneo para que los formadores y educadores de adultos desencadenaran procesos de intercambio pedagógico, potenciando así este modelo horizontal.

VII. HACIA UN BALANCE DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

1. Avances

1.1. Ampliación de tiempo

La adopción del término de formación evidenció la necesidad y reconocimiento institucional por mejorar sustancialmente los programas para la preparación pedagógica de los agentes educativos, reflejándose en una ampliación relativa del tiempo al introducirse fases de capacitación inicial y de actualización. Asimismo, garantizando que la oferta de capacitación llegara a la mayoría de los educadores de adultos.

Esta dosificación de los tiempos destinados a la capacitación en períodos intermitentes permitió que ésta no se redujera a una sola etapa, evitando de algún modo que los educadores

afrontaran por su cuenta los problemas derivados de su práctica educativa.

1.2. Producción de materiales de autoformación

La serie de paquetes de autoformación para los educadores de adultos: "Para aprender más" editada en 1992 y 1993, constituye un importante recurso didáctico al que debe extraérsele el mayor beneficio porque está destinado a cubrir los huecos de la capacitación impartida en forma presencial; no obstante, está pendiente conocer el uso y resultados que ha tenido entre los técnicos-docentes y los educadores de adultos para probar su potencial carácter innovador.²⁵

1.3. Diversificación de estrategias de capacitación

Se dieron fundamentalmente a través de las Jornadas Nacionales y otros eventos similares que fueron el escenario que permitió conocer los problemas que aquejaban a los educadores y representaron el lugar idóneo para la propuesta de soluciones, combinando el modelo de capacitación vertical (de experto al educador) y el horizontal.

En este contexto, la Delegación de Michoacán realizó en 1994 el "Seminario-taller de análisis y reflexión institucional" dirigido a los técnicos docentes y al personal adscrito a la misma, abarcando posteriormente a los promotores y educadores voluntarios de cada coordinación de zona.

2. Limitaciones

2.1. Modelo vertical

El modelo de capacitación instruccional-tecnológico expresado en la modalidad "en cascada" obedeció al control centralizado del currículum. El descrédito sufrido por esta modalidad (Latapí, 1986: 32) proviene, además, de su carácter masivo. En la Delegación de Michoacán este proceso significó el recorrido de al menos tres niveles²⁶ para que la capacitación llegara a los educadores, generando entre otras consecuencias que:

a) La metodología y los contenidos fueron recibidos por los educadores con grados considerables de distorsión, repercutiendo en la calidad de estos procesos.

b) La conducción de estos cursos al recaer en una sola persona, impidieron una comunicación más amplia con otros formadores para constatar su correcta aplicación y superar los problemas detectados.

c) La programación realizada desde las oficinas centrales y la Delegación de Michoacán no siempre se correspondía con las necesidades formativas identificadas por los coordinadores de zona y técnicos docentes. En otras palabras, no es posible desde la metrópoli captar los problemas específicos de quienes desempeñan su quehacer educativo en ámbitos territoriales como el medio rural e indígena.

2.2. Los educadores de adultos voluntarios

2.2.1. *Ausencia de relación laboral.* El educador de adultos es un agente voluntario sin relación laboral con el INEA y esta situación lo exime de algún modo de la obligación formal del cumplimiento de su compromiso adquirido ante la institución y los

usuarios. Por tanto, la exigencia de cuestiones como: calidad, permanencia, metas de atención, propuesta de alternativas educativas, etc., dependen de su grado de interés y compromiso adquirido, así como del contexto bajo el cual desarrolle su tarea.

2.2.2. Permanencia eventual. El tiempo que permanecen los educadores en el INEA está determinado por el promedio de duración de los diferentes programas educativos y por la ausencia de relación laboral. Esta situación significa que, en la medida en que los educadores de adultos participan de manera eventual en los programas educativos, al cumplir o abandonar su tarea, el esfuerzo y tiempo invertido en su capacitación y la experiencia adquirida se pierde.

En este sentido, queda excluido el término de formación permanente, no obstante, resulta válido para los coordinadores de zona y técnicos docentes, quienes mantienen una relación contractual más duradera.

2.2.3. Composición social heterogénea. Los educadores de adultos pertenecen a diversos sectores de la población, en particular estudiantes y amas de casa con diferentes grados de escolaridad según sea el programa en el que participen. Este hecho genera situaciones problemáticas ya que al provenir en su mayoría del sistema escolarizado, no cuentan con herramientas que les permitan aplicar estrategias de enseñanza y aprendizaje basadas en el autodidactismo, dificultándose su dominio.²⁷

Sobre este particular, el estudio acerca de la educación básica de adultos de 13 países de América Latina (Messina, 1993: 187) concluía que: "La única heterogeneidad de la oferta radica en el empleo, en cada contexto nacional, de los recursos docentes que se encuentran "a la mano". Esta diversidad, lejos de dar respuesta a especificaciones culturales, expresa más bien limitaciones de la propia oferta".

2.2.4. Perfil indefinido. En relación a la incorporación y capacitación de los educadores voluntarios, el INEA ha reconocido la ausencia de un perfil adecuado de éstos y caer frecuentemente en la improvisación.²⁸ Este hecho ocasionó situaciones en donde los educadores de adultos voluntarios no contaban

con niveles de escolaridad óptimos para desempeñar eficientemente su papel en los diferentes programas para la EDA, es decir, atendándose el rezago educativo con sectores que forman parte del mismo.

2.2.5. *Incentivo económico*. Con la finalidad de "estimular" la participación de los educadores de adultos, el INEA otorga mensualmente a educadores y promotores una gratificación económica para sufragar gastos de transportación a excepción de los prestadores de servicio social no becados y los voluntarios que pueden prescindir del mismo.

Pese a que el monto mensual de este incentivo es paupérrimo N\$ 41.30 para los educadores y N\$ 132.20 para los promotores (INEA, 1994: 3), la dotación de este pago facilita que los programas educativos se mantengan "vivos", pues para quienes cumplen su tarea educativa en zonas deprimidas representa un valioso apoyo económico.

También es frecuente el hecho de que el retraso, suspensión y el insuficiente control sobre el adecuado manejo de este recurso generen múltiples problemas que afectan el desempeño académico de los educadores de adultos (falsedad de información, abandono de los grupos de adultos, etcétera).

A este respecto, los resultados de una investigación comparada (Schmelkes, y Street, 1991: 63-72; Torres y Schugurensky, 1994: 131-152) han planteado que el *rationale* de la EDA en México corresponde a un "modelo de reclutamiento" en donde a los responsables de las políticas educativas pareciera preocuparles más el pago de dichos incentivos para garantizar la continua captación de estos recursos, que el interés por capacitarlos y desarrollar plenamente el aprendizaje de los adultos.

En efecto, la diferencia entre la percepción del asesor y promotor sería irrelevante pero en esta lógica cobra sentido en la medida en que estos últimos proveen no sólo a los futuros educadores sino a los propios usuarios para que accedan a los servicios educativos.

VIII. CONCLUSIONES

La política para la capacitación de educadores de adultos se propuso la integración de los diferentes programas, así como la diversificación y mejoramiento de su calidad, pero los logros alcanzados en estos aspectos fueron insuficientes por las siguientes razones:

1. Si bien el INEA asumió el término de formación (inicial y permanente), el carácter eventual de los educadores de adultos y las limitaciones del modelo dominante (instruccional tecnológico) nos permite afirmar que en lo fundamental se siguió operando en el marco de la capacitación, además de que dicho término se sigue reconociendo en la práctica educativa por los técnicos-docentes y en los criterios programáticos presupuestales institucionales.

2. Las estrategias de capacitación que se impulsaron para los técnicos-docentes y los educadores de adultos, lograron diversificarse a través de la apertura de eventos de alcance nacional (jornadas, encuentros, etc.), y representaron importantes espacios para intercambiar experiencias y sistematizarlas.

3. El proceso de desconcentración fue una medida acertada porque permitió que cada delegación asumiera paulatinamente el manejo de la capacitación con sus recursos, dando pie a que los técnicos docentes desde su coordinación de zona asumieran esta función.

Empero, su alcance fue limitado, pues este tipo de medidas sólo se ocupó de los aspectos técnico-administrativos y de consulta, sin propiciar realmente procesos y sistemas de capacitación innovadores que respondieran a las necesidades y contexto socioeconómico de cada región.

Sobre este punto la Delegación de Michoacán manifestaba que las acciones de formación no habían impactado en la calidad de los servicios educativos (INEA, 1994b).

4. La ejecución de los programas educativos continuó dependiendo del voluntariado cuya relevancia como fuerza de movilización social es decisiva pero insuficiente para garantizar

un servicio de calidad por las limitaciones ya apuntadas. No obstante, esta situación no implica prescindir de importantes sectores del mismo, como es el caso de los estudiantes que prestan su servicio social.

5. El papel de la investigación como soporte para el desarrollo de estrategias de capacitación del profesorado, así como la evaluación, no ha tenido la importancia que merece; la Delegación de Michoacán carece de proyectos de este tipo.

6. Se requiere poner especial atención en el desarrollo de los contenidos y materiales empleados para la capacitación de manera que no se privilegie la información de tipo técnico-administrativa con respecto a las cuestiones pedagógicas.

En suma, el mejoramiento en la calidad de la capacitación de los educadores de adultos ha sido uno de los principales problemas que ha afrontado el INEA desde su creación, esto afecta el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales.

Por este motivo, resulta inaplazable la búsqueda de nuevos derroteros que permitan ofrecer una sólida capacitación a los futuros educadores de adultos. Las siguientes propuestas están encaminadas al logro de este propósito:

- La apremiante necesidad de profesionalización de los técnicos docentes del INEA a través de programas regionales. Este hecho implica liberarlo de la excesiva carga de funciones que desempeña para concentrarlo en el desarrollo de su principal papel, es decir, como formador de los educadores de adultos.

De manera simultánea, ampliar y mejorar la calidad de los cursos de capacitación para los agentes operativos.

- La incorporación de los egresados que han cursado estudios sobre EDA en el IMCED, contemplándose la posibilidad de involucrar -previa capacitación-, a trabajadoras sociales, así como a profesores en servicio que laboran en el medio rural y con población indígena.

- De igual modo, a estudiantes preferentemente con niveles mínimos de bachillerato que, además del servicio social, puedan ser contratados temporalmente con la idea de renovar su participación a partir de criterios que valoren su desempeño académico.

- Estudiar la posibilidad de ofrecer una capacitación polivalente que incluya la educación de adultos en el modelo de instructores comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

- Establecer lineamientos sobre los derechos y obligaciones del voluntariado.

- Atender las necesidades de capacitación de educadores que desempeñan su labor con grupos específicos como: población de 10-14 años; adultos privados de su libertad; inmigrantes; discapacitados, senectos, etcétera.

- Romper con el aislamiento en que vienen operando las instituciones que desarrollan programas de capacitación y formación de educadores de adultos en el estado de Michoacán: INEA, Dirección de Educación Extraescolar, Instituto Nacional Indigenista (INI), CREFAL, IMCED, Organismos No Gubernamentales, etc., con estrategias que trasciendan los usuales convenios de colaboración.

Se requiere, por tanto, comenzar con una capacitación consistente y duradera para superar los problemas que hoy día siguen latentes, aproximándonos así a un proceso de formación en su más amplio sentido.

En tanto no se avance en este asunto, se seguirá poniendo en duda el reconocimiento de una auténtica formación y calidad educativa a la que se alude retóricamente en textos y discursos oficiales, y a la cual debe pugnarse para convertirla en una realidad.

NOTAS

- 1) La Dirección de Educación Extraescolar forma parte del Sub-sistema de Educación de Adultos en el Estado de Michoacán y opera sus programas en modalidades presenciales y semipresenciales. En 1994 existían 79 CEBA y 10 agencias. Generalmente estos centros se ubican en las cabeceras municipales y desarrollan un programa extracurricular de activi-

- dades. En otros estados de la república estos centros iniciaron en 1990 su transformación, denominándose Centros de Educación Extraescolar (CEDEX). Cfr. Dirección de Educación Extraescolar de la Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán. "Programas alternativos de educación para adultos en el estado de Michoacán". Morelia, enero de 1994.
- 2) El INEA capta la mayor parte de la demanda de los servicios de educación básica, incluyendo la alfabetización. Así, por citar un dato, la enseñanza primaria fue atendida en un 81%. Asimismo, absorbe la mayor parte del presupuesto (65%) destinado a la EDA (datos de 1988). Cabe mencionar que la estructura del INEA está constituida por la administración central ubicada en la Ciudad de México, 31 delegaciones que corresponden a cada uno de los estados de la república y un Instituto Estatal en donde operan los programas educativos. A su vez, cada estado está dividido en diferentes coordinaciones de zona.
 - 3) En el marco de la evaluación que realizó el INEA, una vez experimentado el Modelo Pedagógico de Educación Primaria (MPEPA), se señaló con respecto a este punto que, el 65% de los asesores recibía capacitación cada seis meses en cursos cuya duración en un alto porcentaje (59%), se limitaba a dos días. Cfr. Solís, C. y Jiménez, H. 1990, 2: 6.
 - 4) Cfr. *Revista de Educación, Ciencia y Tecnología*, Nos. 8: 25 y 9: 3 y 7. Michoacán, México, Escuela Normal Superior "José María Morelos", 1982.
 - 5) Cfr. *Revista de Educación, Ciencia y Tecnología*, No. 19: 14-15, 1984.
 - 6) Cfr. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 86-91.
 - 7) Cfr. INEA. Dirección para la Formación de Personal Educativo. Primera Reunión Nacional de Evaluación y Diagnóstico de la Formación de Asesores. Programa de Trabajo, junio-diciembre, 1994, México, INEA, p. 4.
 - 8) Esta perspectiva implicó reconocer la demanda planteada por el personal institucional (técnicos de las coordinaciones de zona de las delegaciones) de recibir una auténtica forma-

ción permanente que debería extenderse en una segunda etapa a los educadores y promotores voluntarios (Garza, R., *et al.*, *op. cit.*, p. 52).

- 9) Cfr. INEA. Dirección para la Formación de Personal Educativo. Primera Reunión Nacional de Evaluación..., *op. cit.*, p. 3.
- 10) El INEA convocó también a los profesores retirados a través del Programa Maestros Jubilados en Solidaridad (IMSS-Solidaridad) para que coadyuvaran en la operación de sus programas. En el caso de las instituciones educativas de nivel medio superior (carreras técnicas terminales y bachilleratos) y superior, los estudiantes para obtener el certificado correspondiente, deben contar con el servicio social. De esta manera, el gobierno federal asignaba un monto para "becas de solidaridad" que, a pesar de su baja cuantía, fue un importante medio para captar a los estudiantes en los programas del INEA. Pese a ello, la cantidad de estudiantes involucrados resultó escaso, pues en el estado de Michoacán en 1990 se otorgaron únicamente 188 becas; participaron además otros 86 que no la percibieron. Cfr. INEA, Delegación Michoacán, *Comunidad INEA*, No. 1, Junio, 1991, p. 21.
- 11) Cfr. INEA. Delegación Michoacán. Departamento para la Formación de Personal Educativo. *Manual para la formación inicial de técnicos docentes*. Morelia, Michoacán, México, 1994.
- 12) Cfr. *La Educación de Adultos en el Marco de la Modernización Educativa 1989-1991*, México, SEP/INEA, p. 15.
- 13) En particular, las "Reuniones de Balance Operativo y Autoformación".
- 14) Cálculos hechos por el autor según los datos publicados en *Comunidad INEA*, Michoacán, Junio 1991, pp. 23-24.
- 15) Cabe mencionar que las orientaciones sobre la planeación didáctica que se señalan en los cuadernos de autoformación, así como la evaluación dan mayor prioridad a cuestiones técnico-administrativas. Cfr. *Para aprender más, en el equipo regional 1*. Dirección para la Formación del Personal Educativo, México, 1993, pp. 76-79.
- 16) Cfr. INEA. Criterios..., *op. cit.*, p. 11.

- 17) Cfr. *Comunidad INEA*, Nos. 32: 1, febrero 1992 y 49: 3, agosto 1993.
- 18) Tomado de: *En el comité de solidaridad educativa 1*, México, INEA. Dirección para la Formación del Personal Educativo. Serie: Para aprender más, 1993, p. 56.
- 19) Un ejemplo de este tipo de eventos fue el I Taller Nacional de Planeación Didáctica y Práctica Pedagógica celebrado del 17 al 20 de enero de 1994 en Oaxtepec, Morelos. Cfr. *Comunidad INEA*, No. 53, Enero, 1994, pp. 8-10.
- 20) Cfr. *Comunidad INEA*, No. 44: 3-4, marzo, 1993.
- 21) La Delegación de Michoacán cuenta con 16 coordinaciones de zona.
- 22) El INEA estimó que el tiempo anual dedicado a las actividades de formación de los Coordinadores de Zona es de por lo menos 120 hs. Cfr. INEA, *La Educación de Adultos en el marco...*, *op. cit.*, p. 16.
- 23) Estos materiales son: Bases para la aplicación del método global de análisis estructural (1989); Manual de promotor de educación básica (1989); *Cuaderno del promotor. Guía del instructor*. Proyecto de Educación para el Bienestar Familiar, 1989.
- 24) Cfr. INEA. Primera reunión nacional de evaluación... *op. cit.*
- 25) Algunos de los títulos publicados fueron: El asesor solidario; en el equipo local No. 1; En el comité de solidaridad educativa No. 1; El promotor solidario No. 1; En el equipo regional 1 y 2; El equipo microrregional No. 1; El coordinador de zona No. 1 y 2; El coordinador técnico.
- 26) 1. El jefe del departamento de personal educativo y/o los coordinadores de zona acuden a las oficinas centrales o sedes que éstas determinan para capacitarse mediante cursos o talleres. 2. El jefe del departamento lo reproduce entre el personal a su cargo (formadores de formadores) y estos últimos, conjuntamente con cada coordinador de zona lo imparten entre los técnicos docentes de dichas coordinaciones. 3. Finalmente, éstos lo reproducen para los educadores de adultos.

- 27) Los datos proporcionados por el INEA a nivel nacional indicaban con respecto a la ocupación de los alfabetizadores que la gran mayoría de éstos (73.1%) estaba formado por estudiantes; en tanto que el 13.7% se dedicaba al hogar (amas de casa), el resto (13.2%) estaba compuesto por empleados, campesinos y otros. La escolaridad de estos estudiantes se dividía como sigue: Secundaria (58.3%), Bachillerato (21.4%), Primaria (12.1%) y otros (8.2%). Para la educación primaria y secundaria la ocupación de los asesores se distribuían como sigue: estudiantes (46.3%); hogar (40.2%); empleados (8%); campesinos (1.2%) y otros (4.3%). Por cuanto a la escolaridad de estos asesores 39.7% contaba con secundaria y 23.3% con bachillerato. Cfr. INEA, *La educación de adultos en el marco de la modernización educativa 1989-1991*, México, INEA, pp. 54-55 y 81-82 (datos a nivel nacional).
- 28) Cfr. INEA "El INEA en el marco de la modernización educativa", en: *Educación de Adultos*, No. 2, 1990 (Suplemento), México, INEA/SEP.

BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN, J. (1985), "En torno a la educación permanente", en: *Foro Universitario*, Epoca II, Año 6, No. 61, México, STUNAM, pp. 45-52.
- CASTILLO, I. (1992), *La educación permanente en México*, México, Eddisa.
- FERRY, G. (1990), *El trayecto de la formación*, México, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Iztacala/Paidós.
- GARZA, R., et al. (1991), "La formación para educadores de adultos en el marco institucional del INEA", en: *Educación de Adultos*, Nos. 6, 7, 8, julio-diciembre, México, INEA/SEP, pp. 49-56.

- GARZA, R. (1992), "Formación para el autodidactismo, la experiencia formativa del educador de adultos en el marco del INEA", en: *Educación de adultos*, Nos. 12, 13, 14, julio-diciembre, México, INEA/SEP, pp. 53-58.
- INEA, Dirección de Educación Comunitaria (1988), "El sistema de capacitación del programa de educación comunitaria", en: *Capacitación INEA*, No. 4, Mayo, México, INEA.
- _____. (1990), "Documento que México presenta a los países convocados por CREFAL" al Seminario-Taller sobre Programas de Educación de Adultos en América Latina. Informes Nacionales, Pátzcuaro, Mich., junio 4-8, México, CREFAL.
- _____. (1994), *Criterios programático-presupuestales. Presupuesto 1994*, México, INEA.
- _____. (1994a), *Manual para la formación inicial de técnicos docentes*. Delegación Michoacán. Departamento para la Formación de Personal Educativo, Morelia, Michoacán, México.
- _____. (1994b), "Proyecto de reestructuración funcional de las áreas sustantivas de la delegación (Síntesis)". Delegación Michoacán, México.
- LATAPÍ, P. (1986), *Decisiones cruciales en la planificación específicamente de programas de alfabetización*, México, CREFAL.
- MACÍAS, A. (s/f), "Constitución de los sujetos sociales y relaciones pedagógicas en la educación de adultos", en: Rubio, M. y Carbajal, Ma. P. (Coordinadoras), *Nuevas alternativas en educación de adultos*, México, Fundación Friedrich Ebert/ Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, pp. 119-133.
- MESSINA, Graciela (1993): *La educación básica de adultos: la otra educación*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.
- SOLÍS, C. y Jiménez, H. (1990), "El modelo pedagógico de educación primaria para adultos" (II), en: *Educación de Adultos*, No. 2, noviembre-diciembre, México, INEA/SEP.
- SCHMELKES, S. y Street, S. (1991), "Tres visiones de la educación de adultos en México: los funcionarios, los instructores

- y los adultos", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXI, No. 1, México, CEE, pp. 37-73.
- SCHUGURENSKY, D. (Coordinador) (1987), *Diagnóstico exploratorio del funcionamiento de los Centros de Educación Básica para Adultos en el estado de Michoacán*, México, CREFAL/PREDE-OEA/SEE.
- 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. XXIII, No. 4, México, CEE, pp. 13-43.
- TORRES, Rosa Ma. (1990), "Presentaciones complementarias", en: *Analfabetismo y Alfabetización*. Mesa Redonda. Tercera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, OREALC.
- UNESCO/OREALC (1988), *Formación, capacitación y perfeccionamiento de docentes de Centros de Educación Básica de Adultos*. Informe Final. Consulta Taller Regional, Montevideo, Uruguay, 28 de septiembre-2 de octubre, 1987, Santiago, Chile, OREALC.
- ZEMELMAN, H. (1992), "Integración y tendencias de cambio en América Latina. Formación de sujetos y perspectivas de futuro", en: Puiggrós, A. y Gómez, M. (Coordinadoras), *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*, México, UNAM, pp. 23-33.