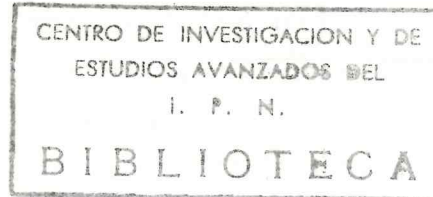


CENTRO DE INVESTIGACION Y DE ESTUDIOS AVANZADOS
DEL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

"EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS:
ANALISIS Y PERSPECTIVAS"



T E S I S

Que para obtener el grado de Maestro en Ciencias
en la especialidad de Educación

P r e s e n t a

Licenciado en Trabajo Social
Carmen Adriana Delpiano Puelma

Director de tesis: Maestro en Artes
Elsie Richmond Rockwell
Richmond
Profesor Titular

Abril, 1979

"Hay todavía en México cerca de 7 millones de adultos analfabetos. Más de 13 millones alfabetizados no han terminado su primaria. De ellos una parte no utiliza el alfabeto, porque lo ha perdido. Hay casi 2 millones de niños en edad escolar que carecen de escuelas primarias. Cada año 200 mil jóvenes cumplen quince años de edad sin haber aprendido a leer. Cerca de un millón de mexicanos no habla español. Y todo lo anterior sucede después de haber transcurrido más de 60 años de vida institucional de la revolución mexicana".

Lic. Fernando Solana
26 de Octubre de 1978



T-8

I N D I C E

	Página
1. INTRODUCCION	1
2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN MEXICO	14
3. EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION PARA - ADULTOS:	23
3.1 La legislación	23
3.2 Implantación del Sistema	39
3.3 Análisis de la implantación	54
4. LA DEMANDA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS	67
5. PERSPECTIVAS DE LA EDUCACION EXTRAESCOLAR DE ADULTOS EN MEXICO	91
6. ANEXOS	105
7. NOTAS	119
BIBLIOGRAFIA	124



1.

I N T R O D U C C I O N

El sexenio de Echeverría ve nacer una serie de ini-ciativas en materia de educación: reforma a los programas de estudio, nuevos libros de texto gratuitos, expansión de la primaria; gran expansión de la educación media superior y superior; promulgación de una nueva Ley Federal de Educación, etc. Dentro de este marco de acciones se inserta la creación de una nueva modalidad de educación extraescolar, - el Sistema Nacional de Educación para Adultos, que pretende ofrecer a la población analfabeta o sin la educación gene-ral básica completa una oportunidad para continuar estudiando y alcanzar mayores niveles de escolaridad.

El presente trabajo pretende hacer un análisis de - los aspectos más relevantes de este nuevo sistema educativo y plantear algunas hipótesis sobre los alcances y perspectivas que puede tener un programa de educación extraescolar - como el que se ha buscado implantar.

Históricamente el desarrollo de las instituciones educativas guarda estrecha relación con el desarrollo y com-plejidad de las sociedades que las originan.

Antiguamente, prácticamente toda la transmisión de -

conocimientos, normas y valores a las nuevas generaciones - era efectuada por el grupo familiar y esta socialización - era suficiente para incorporar a los individuos a la vida - social. En la medida en que los cambios sociales y los a - vances científicos y tecnológicos hacen necesario que un - creciente número de individuos adquirieran conocimientos espe - cíficos, así como pautas de comportamiento y procesos de so - cialización que superan la capacidad de enseñanza del grupo familiar, surgen diversas instituciones educativas que asu - men las nuevas funciones de transmisión de conocimientos y - de socialización.

En la Edad Media, cuando la vida social estaba rígi - damente determinada por un sistema institucional que evolu - cionaba muy lentamente, y las actividades económicas básic - as eran la agricultura y la artesanía, el aprendizaje de - las técnicas utilizadas y de las normas sociales estableci - das no requerían de instituciones educativas para la gran - masa de la población. La familia y el taller cumplían efi - cientemente la tarea educadora y de socialización de las - nuevas generaciones. Sólo para el desempeño de las funcio - nes religiosas y de gobierno eran necesarios niveles de co - nocimiento superiores y la Iglesia asumía el papel de la -- formación de las elites dedicadas a estas funciones.

Con el surgimiento del capitalismo se producen pro - fundos cambios en la producción y en la organización social. El nuevo modo de producción trae consigo un rápido desarro - llo de las fuerzas productivas que, mediante importantes a - vances tecnológicos, modifican en forma drástica procesos - productivos que habían permanecido relativamente inmutables durante varios siglos. Este surgimiento de la industria ca - pitalista se traduce también en profundas modificaciones en el campo de las relaciones de producción, en la estructura-

social y política y en la ideología.

En las sociedades en que se inicia el desarrollo del capitalismo, surgen nuevas actividades y cambia la importancia así como las características de las ya existentes. Conjuntamente con el surgimiento de la industria, se incrementa el comercio y los servicios necesarios para el desarrollo de estas actividades. En la agricultura las nuevas formas de explotación capitalistas liberan importantes contingentes de mano de obra que se dirigen a las ciudades o migran al nuevo mundo.

A nivel social, el surgimiento de la burguesía como clase dominante y del proletariado, así como de sus organizaciones políticas correspondientes modifican el carácter de las relaciones e instituciones sociales preexistentes y abren paso a importantes cambios en los sistemas políticos.

En términos ideológicos el nuevo modo de producción requiere para su desarrollo de la implantación en el conjunto de la sociedad de las ideas liberales e igualitarias, preconizadas por la Revolución Francesa, que posibilitan la existencia de una mano de obra "libre", es decir, que se vende "libremente" en el mercado de trabajo.

El conjunto de cambios señalados provoca en los países de Europa y en los Estados Unidos modificaciones en las instituciones educativas, en el sentido de posibilitar el acceso a la educación, considerada básica, a una cada vez mayor proporción de la población.

La expansión de las actividades que surgen con el capitalismo requieren, por una parte, de una mayor cantidad de trabajadores con diversos niveles de conocimientos y es-

pecialización. Por otra, gran parte de las expectativas de movilidad social derivadas del individualismo vigente, el lema de "hazte a tí mismo", promueven la necesidad y la motivación para incorporarse a la educación. Según Hobsbawm, "Era más fácil crear una sed general de instrucción que una sed general de éxitos individuales en los negocios y la cultura más fácil de adquirir, que el difícil arte de ganar dinero" (Hobsbawm, 1978, p.340).

La educación juega también un papel importante en la conformación de las nacionalidades y del sentido nacional; - "Realmente, estas instituciones (escuelas primarias) fueron de crucial importancia para las nuevas naciones - estado, ya que sólo a través de ellas el "idioma nacional" (generalmente construido antes mediante esfuerzos privados) pudo de verdad convertirse en el idioma hablado y escrito del pueblo. (Hobsbawm, 1977, p.143)

Por último los movimientos populares de la época empiezan a considerar a la educación como un derecho y un factor de progreso que posibilita el logro de mejores condiciones de vida, por lo que el acceso a la educación comienza a ser una reivindicación popular. Esta valoración que se hace de la educación lleva a que los movimientos populares de principios del siglo pasado, no sólo la reivindiquen como un derecho, sino que desarrollan sus propias instituciones educativas. Al respecto Hobsbawm dice: "Entre 1820 y 1850, por ejemplo, el movimiento británico creó una densa red de instituciones para la educación social y política de la clase trabajadora, como los institutos de mecánicos, los "Halls of Science" owenistas y otros muchos. En 1850 y sin contar los puramente políticos- había 700 en Inglaterra". - (Hobsbawm, 1978, b,p.381).

A diferencia de los países europeos y de Estados Unidos donde el desarrollo del capitalismo se dió de modo más o menos homogéneo, sobre la base de ventajas comerciales con el resto del mundo, que permitieron incorporar rápidamente al proceso de producción capitalista a la gran mayoría de la población, en América Latina el proceso de desarrollo ha sido determinado por el carácter dependiente de sus economías y por su incorporación tardía al sistema capitalista mundial. En lo interno, el desarrollo del capitalismo se produjo mediante la articulación y supeditación de modos de producción pre-capitalista que subsisten hasta la actualidad.

Es así como en América Latina el desarrollo del capitalismo mantiene y reproduce formas de producción pre-capitalistas, y no ha sido capaz de incorporar a la vida moderna al conjunto de la población.

Estas características han determinado la coexistencia de formas de vida modernas, asociadas a los sectores más vinculados a la producción capitalista, conjuntamente con vastos sectores sociales que subsisten bajo formas pre-capitalistas o bien se vinculan marginalmente a la producción capitalista como superpoblación relativa.

El surgimiento y la evolución de las instituciones educativas en América Latina se encuentran estrechamente vinculados al carácter del proceso de desarrollo del capitalismo en estos países. En la época colonial son las instituciones eclesiásticas principalmente, las que organizaban la educación formal destinada a limitados sectores de la población.

Después de la independencia, los movimientos libera-

les de la época veían a la educación como condición necesaria para el libre desarrollo de la iniciativa individual, - que se consideraba como el motor del progreso. Por otra - parte la necesidad de fortalecer el carácter nacional de - los nuevos estados recién independizados de las metrópolis coloniales, también determina el establecimiento de un sistema educativo que, aunque incipiente, facilite la consolidación de las débiles naciones. Es así, como a mediados - del siglo pasado surgen legislaciones que reconocen el derecho a la educación básica y aún establecen la obligatoriedad de la misma.

Se inicia, a partir de este renocimiento formal - del derecho a la educación, un lento período de expansión - del sistema escolar que durante muchos años es muy selectivo y elitista y que no adquiere carácter masivo sino hasta los gobiernos post-revolucionarios. Es por esta razón que los programas educativos extraescolares tienen un carácter-compensatorio de las deficiencias del sistema formal, desde sus orígenes.

Evidentemente los objetivos consagrados en las legislaciones distan mucho de las posibilidades objetivas de los sistemas educativos creados y es así que pese a la constante expansión de los sistemas educativos, hasta el presente subsisten graves problemas de analfabetismo y de baja escolaridad en casi todos los países de América Latina.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los programas e ideologías desarrollistas vigentes en Latinoamérica proponen, como condición para el desarrollo, la elevación significativa de los niveles educativos existentes. Al respecto señala Carnoy "Las naciones han llegado a creer que, para ser aceptadas como civilizadas, tienen que ser instruidas y

que para ser instruidas tienen que haber tenido escuela. El corolario de esta proposición es que la escuela es en sí - una fuerza liberadora (civilizadora) y que es un requisito-previo necesario para que las naciones participen con los - países adelantados en el proyecto mundial del progreso material". (Carnoy, 1978, p. 12)

Las limitaciones que han caracterizado el desarrollo de las instituciones educativas existentes, en contraposición a los objetivos que las legislaciones y los programas de desarrollo consignan para las mismas, han determinado el establecimiento de programas extraescolares de educación de adultos que pretenden incorporar a la educación básica a aquellos grupos de la población que no fueron atendidos mediante el sistema formal.

La educación extraescolar en los países desarrolladas se asimila al concepto de "Educación Permanente" (1). - Las necesidades impuestas por el ritmo del cambio científico y tecnológico y la multiplicidad de roles productivos como resultado de tales cambios, exigen el constante reciclaje de los conocimientos, sobre todo en los niveles superiores de la jerarquía laboral. Por otra parte el papel selectivo que juega la educación en el mercado laboral se traduce en una fuerte demanda por mayores niveles de escolaridad y de especialización.

Esto significa que para atender a esta demanda masiva, se recurra a sistemas educativos flexibles y de bajo costo; es decir a la educación extraescolar.

Estas características y objetivos que persigue la educación extraescolar en los países desarrollados es muy diferente a los objetivos que se le asignan en los países sub

desarrollados y en particular en el caso de América Latina, en donde los sistemas de educación extraescolar pretenden - asumir una función semejante a la de los sistemas formales, aún cuando los posibles demandantes de ambos tipos de sistemas presentan importantes diferencias y son afectados en forma distinta por las características de la formación social en que se encuentran insertos.

En el caso del sistema formal prácticamente la totalidad de la población en edad escolar constituye demanda efectiva y la restricción más importante deriva de las posibilidades del sistema escolar de atender esta demanda. [La familia independientemente de su condición social, considera a la educación como un bien en sí misma, que permitirá a sus hijos el acceso a posibilidades de vida mejores que aquellas a las que accederían sin la formación escolar. Como dice Carnoy "Los padres y al final los alumnos mismos consideran la educación escolar como la clave para lograr ingresos y una posición más elevados, un paso hacia el éxito en una economía competitiva orientada hacia el éxito. Para los pobres esta función se considera particularmente vital, ya que la movilidad social puede significar la diferencia entre la pobreza para toda la vida y el acceso a la sociedad de consumo". (Carnoy, 1978, p. 12)

Es por esto que la familia no solo responde a la oferta educativa del sistema formal enviando a sus hijos a la escuela, sino que el incremento de dicha oferta constituye una importante reivindicación de la población que no accede a la misma.

Esta ideología escolar ha legitimado una cierta forma de educarse que es a través del sistema formal con todas sus características: existencia de un maestro que enseña -

y alumnos que aprenden; un calendario escolar y un horario más o menos rígido; y lo que es más importante una determinada edad considerada legítima para aprender, que puede tener pequeñas variaciones, pero que no pasa del mundo de los niños y jóvenes.

Si más de 50 años de considerar la educación primaria-formal como derecho y obligación la han legitimado, no sucede lo mismo con los programas de educación extraescolar. Para los adultos la educación no aparece como una actividad "natural", la participación en un sistema educativo se en -- encuentra estrechamente vinculada a la necesidad que tenga de los conocimientos y/o la acreditación que dicha participa - ción le pueda brindar. Para estos adultos que ya pasaron - de "la edad para aprender" el estudio coexiste con otras ac - tividades tales como el trabajo, las responsabilidades del hogar, algunas formas de participación social, etc. Estas - actividades que constituyen una limitación en cuanto a la - posible disponibilidad de tiempo y dedicación al estudio, - operan como un filtro, no sólo para determinar quienes de - mandan educación, sino para determinar quienes continúan es - tudiando y logran terminar un determinado nivel educativo.

Una explicación básica de porque la mayoría de la po - blación no accede al sistema escolar formal, o deserta - tempranamente, radica en que corresponde a grupos sociales - vinculados a formas de producción precapitalistas o bien a - sectores sociales vinculados sólo marginalmente a la produc - ción capitalista. Para gran parte de estos grupos, los be - neficios que puede brindar la educación extraescolar no -- constituyen una necesidad objetiva, ya que los roles que - desempeñan o a los que pueden aspirar en la sociedad no re - quieren de conocimientos o certificados superiores a los - que poseen, y de adquirirlos muchas veces no tendrían la o -

portunidad de aplicarlos. Pensamos por tanto, que difícilmente los grupos mencionados se incorporarán como demanda efectiva a un programa de educación extraescolar para adultos, en tanto subsistan las características estructurales que determinan sus formas de inserción en la sociedad actual.

Por otra parte, los grupos sociales vinculados más directamente al sector moderno de la economía, para los que la educación básica puede significar el acceso a trabajos mejor remunerados y en general alguna posibilidad de ascenso social pueden tener importantes motivaciones para participar efectivamente en un programa de educación extraescolar. Contribuye también a ello la constante devaluación de la escolaridad en relación al empleo, lo que hace necesario poseer mayores niveles educativos para permanecer en una determinada situación social que aquellos que se requerían en generaciones anteriores.

Marginalmente, pueden darse también motivaciones por adquirir determinados conocimientos y habilidades que no estén directamente ligados a la necesidad de acreditar, como puede ser la situación de la mayoría de las amas de casa que participan en sistemas extraescolares; en este caso, las motivaciones pueden estar determinadas por la necesidad de ayudar a los hijos en su aprendizaje escolar, por los deseos de aprender las habilidades básicas de la lectura y escritura, o por la necesidad de relacionarse socialmente y salir de la rutina diaria que se ve satisfecha por la participación en grupos de estudio.

Por otra parte, el acceso efectivo o no de la población a la educación extraescolar depende no sólo de la situación estructural de dicha población, sino de las caracte

rísticas específicas que asuma el programa educativo que se ofrece, es decir, de la adecuación del programa educativo a las condiciones objetivas de los potenciales usuarios. Es así que los elementos constitutivos de un programa de esta naturaleza, como son los textos de estudio, la asesoría que se otorgue a los estudiantes, los horarios, la flexibilidad de estudio, los procesos de acreditación de conocimientos, etc., cobran una importancia decisiva en la determinación de quienes podrán acceder a mayores niveles de escolaridad mediante la educación extraescolar.

* * *

A partir de las anteriores consideraciones generales y pasando al caso concreto del SNEA, creemos que algunas de las características básicas como son las de funcionar como sistema abierto de enseñanza, basado en el autodidactismo de los estudiantes y apoyado en una asesoría voluntaria, constituyen serias limitantes para que puedan acceder a ellos los sectores con menor nivel de escolaridad y aquellos grupos de población que aún teniendo un interés real por continuar estudiando, por vivir en un medio rural difícilmente podrán obtener una asesoría voluntaria calificada.

En consecuencia, tanto las características de los posibles demandantes como aquellas correspondientes al carácter que asume el Sistema delimitan las potencialidades del mismo. Estas potencialidades, distan mucho de los objetivos establecidos en la legislación educativa correspondiente, en la que se le atribuye al Sistema un carácter alternativo a la educación formal.

En el caso de México, lo masivo del problema del analfabetismo y de la falta de escolaridad básica de una consi-

derable proporción de los mayores de 15 años no es un pro -
blema reciente; se origina en la propia educación escolar,
la que por múltiples razones no ha sido capaz, pese a su -
constante expansión, de atender a toda la población demandan
te y asegurarles la educación general básica.

Este problema se incrementa año a año con gran celeridad, lo que hace necesario la búsqueda de soluciones estruc
turales al sistema escolar, que le permita atender a la to-
talidad de la demanda. En este sentido la educación extra-
escolar sólo constituye una posibilidad de resolver el pro-
blema para algunos grupos limitados de la sociedad, que por
sus formas de vida y recursos cuentan con la motivación y -
disponibilidad de tiempo necesarias para acceder a los bene
ficios que el Sistema puede ofrecerles. A nuestro juicio -
los grupos sociales con posibilidades de acceder al Sistema
son aquellos que reúnen las siguientes características:

1. Residencia urbana, o rural ligada a proyectos de desa-
rrollo agrícola o al sector moderno de la agricultura.
2. Hablar español
3. Ser relativamente joven
4. Contar ya con alguna escolaridad previa.

En resumen, consideramos que el Sistema Nacional de E-
ducación para Adultos, se plantea objetivos que no corres -
ponden a la realidad social en que se inserta y que sólo -
pueden ser alcanzados por una minoría de la población a la-
que supuestamente está dirigido, minoría que se determina, -
como se ha dicho, a partir de ciertos rasgos del modo de -
existencia social. La concepción del SNEA como un programa
que compensaría las insuficiencias del sistema formal, a --
nuestro juicio se fundamenta en la necesidad que tiene el -
Estado de dar una aparente respuesta a las necesidades y de

mandas de grandes sectores de la población marginados hasta este momento de la educación básica por las insuficiencias del sistema formal. Con ello el Estado ofrece una salida de carácter eminentemente político-ideológico al establecer un sistema de educación extraescolar compensatorio para los adultos analfabetos o subescolarizados. El acceso o no a mayores niveles educativos para a ser, de este modo, un problema de los individuos y no del Estado.

El conjunto de premisas señaladas constituyen los presupuestos básicos del presente trabajo y en concordancia con los mismos hemos estructurado el trabajo en cuatro capítulos dedicados a analizar, respectivamente:

- 1) Los antecedentes históricos de la educación extraescolar de adultos en México
- 2) La legislación que da origen al Sistema Nacional de Educación para Adultos
- 3) Las características que asume el sistema que se implanta
- 4) La atención a la demanda potencial a través del S. N. E.A.

Al final del trabajo hemos tratado de obtener algunas conclusiones de carácter más general, que nos permitan plantear ciertas hipótesis respecto de los alcances y perspectivas que puede tener un programa educativo como el que se analiza en el presente estudio.



2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EDUCACION DE
ADULTOS EN MEXICO

Las primeras preocupaciones explícitas respecto de la educación de adultos en México aparecen durante las últimas décadas del siglo XIX. La influencia del pensamiento positivista, para el cual el dominio y la difusión de la ciencia positiva constituyen elementos fundamentales en el progreso de las naciones, se refleja de modo claro en la gestión educativa de los últimos años del Porfiriato. La ciencia, superación del mito y de la religión, debía ser una preocupación pública y la difusión del espíritu científico-constituía -para los positivistas- un deber de Estado. La ciencia, un buen argumento para postular acciones en materia de instrucción pública, lo es también para atacar y desvirtuar argumentos y acciones educativas clericales y, en ese sentido, el Porfiriato mantiene la tradición educacionista del pensamiento liberal del siglo XIX mexicano.

Además del anticlericalismo, el Positivismo comparte con las primeras generaciones liberales la fe ciega en el axioma de que buenas leyes hacen buenos hombres, y se pone énfasis en dictar leyes sin determinar las condiciones de su ejecución. Recuérdese que en el año 1861 se crea el Mi-

nisterio de Justicia e Instrucción Pública y se pone bajo su control todos los asuntos relacionados con la educación pública. En 1867 se dicta la Ley Orgánica de Instrucción Pública, en la que se declara la obligatoriedad y gratuidad "para los pobres" de la enseñanza primaria. Sin embargo, tales postulados no se materializan en una acción constante y pocos son los sectores de la población que reciben educación, ya que la limitada acción estatal es escolar, urbana y dirigida a una selecta clientela social. De este modo aunque la ley exprese obligatoriedad y gratuidad en la educación primaria, las condiciones reales en que se encuentra la sociedad mexicana de entonces-escaso desarrollo del aparato estatal, prioridades militares y de infraestructura básica en materia del gasto público, población mayoritariamente rural, hacen imposible su cabal cumplimiento.

En 1889, cuando se realiza el primer Congreso Nacional de Instrucción, entre las resoluciones se señala que "es indispensable proveer por medio de escuelas de adultos la enseñanza elemental de los que no hayan podido instruirse en edad escolar" (Consejo Nacional Técnico de la Educación, 1967), lo que significa el primer reconocimiento de la divergencia entre lo que señalan las leyes y la realidad, reconocimiento que a partir de entonces han realizado periódicamente las autoridades educativas hasta nuestros días.

A pesar de dicha resolución, las acciones en materia de educación de adultos realizadas durante el Porfiriato no son significativas y no es sino hasta los años inmediatamente posteriores a la Revolución cuando se realizan los mayores esfuerzos al respecto.

Durante la Revolución, las reivindicaciones educativas junto a las agrarias y laborales son quizás las de más am -

plio apoyo y por lo tanto, son las que otorgan a la Revolución Mexicana su contenido de masas y su carácter popular.- Al triunfo del movimiento armado, las reivindicaciones en materia educativa se elevan a nivel de preceptos constitucionales (artículo 3° de la Constitución de 1917), consagrándose la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, la exclusión de la Iglesia de la educación de adultos e importantes restricciones para su acción entre los niños y jóvenes, etc. Empero, no será sino hasta 1920, fecha en que Obregón crea la Secretaría de Educación Pública y nombra secretario a José Vasconcelos, que se iniciarán acciones de educación para adultos.

Para Vasconcelos la educación pública constituía uno de los pilares fundamentales para poner fin a los "males de México" y consideraba a la educación, antes que factor destinado a propiciar el progreso y la industria, un medio a través del cual se defendía y desarrollaba la cultura y el ser nacional. Basándose en el modelo de misioneros del período de la Conquista, Vasconcelos ideó una agencia educativa itinerante destinada a la población rural e indígena que constituyó el antecedente directo de las Misiones Culturales que implementaría años más tarde Moisés Saenz. Esta agencia educativa no reducía su labor a la enseñanza de la lectura y escritura sino que también proveía a la población de conocimientos técnicos e higiénicos útiles para la vida rural. Apoyado por Moisés Saenz, pedagogo de ideas avanzadas, Vasconcelos desarrolla con maestros y jóvenes voluntarios un gran esfuerzo de alfabetización y en plazos breves logran resultados significativos: en 1922 se habían alfabetizado a unas 52 mil personas (Sep. 1969-1970 Vol. 12, p. 234). Las Misiones Culturales, que en principio se crean con el fin de preparar maestros en servicio, van ampliando su campo de actividad para concluir trabajando con toda la-

comunidad.

Durante los años siguientes destaca la acción educativa de Moisés Saenz quien, influido por las ideas de John Dewey, concebía a la escuela rural como el centro de la comunidad, en la cual los métodos activos, la vinculación con el trabajo y la práctica constituían, antes que la enseñanza memorística, el meollo de la acción del maestro. Sin embargo, el mismo Saenz hubo de reconocer que "la escuela rural, intrépida y animosa como es, no podrá realizar sola la tarea". Se requiere la cooperación organizada de otras agencias de mejoramiento social. La Secretaría de Industria y Comercio, la de Comunicaciones, el Departamento de Salubridad, tienen todos su responsabilidad, su campo de acción en estas regiones apartadas" (Ruiz, 1977, p. 68)

La crisis de finales de los veinte y el deterioro económico consiguiente, así como un evidente debilitamiento de las relaciones entre el Estado y las clases que eran su soporte, dieron margen a la vigorosa acción que en materia agraria y laboral desarrolló el gobierno del presidente Cárdenas. Su gestión encontró en los maestros rurales el apoyo organizativo para concitar un amplio respaldo popular en el campo. Entre 1930 y 1938 se desarrolló una intensa campaña de alfabetización que significó, en cifras, 225 mil personas alfabetizadas.

Los gobiernos siguientes desarrollaron con mayor o menor éxito campañas parecidas. La institucionalización del proceso revolucionario con posterioridad a Cárdenas, la instauración plena de un proceso de industrialización capitalista y la minimización del carácter popular de la revolución, van otorgando a la educación mexicana sus características actuales: énfasis en el sistema de educación formal,

significativa atención de la demanda en las zonas urbanas - más desarrolladas, crecimiento explosivo de la matrícula en los niveles post primarios, etc. Sin embargo, a través de todos los gobiernos se mantienen expectativas en relación a la educación de adultos y en algunos de ellos, como es el caso del gobierno de Avila Camacho, con notable éxito en cuanto a las acciones desarrolladas (2).

Es necesario destacar que a lo largo de toda la historia contemporánea mexicana la educación de adultos tiene un carácter casi exclusivamente compensatorio. Como lo señalan las propias autoridades educativas, el sistema de educación formal ha sido incapaz, especialmente en el nivel primario, para atender con éxito a la mayoría de los mexicanos, lo que hace que en términos absolutos sea cada vez más numerosa la población que no alcanza el sexto grado y que el analfabetismo en términos absolutos se mantenga más o menos constante (3). En estas condiciones y dada la magnitud del problema los diversos gobiernos se han propuesto resolverlo a través de acciones paralelas al sistema regular; en ocasiones estas acciones han sido planeadas y ejecutadas adecuadamente y han contado con recursos pero otras veces han sido simples declaraciones de buenos propósitos sin concreción alguna. En gran medida, el éxito o el fracaso de tales acciones ha dependido de políticas específicas que se han formulado en determinadas administraciones más que de un esfuerzo continuado y coherente. En general se puede decir que la educación en términos reales ha tenido una importancia secundaria en los gobiernos post revolucionarios a pesar de los despliegues verbales al respecto. Por ejemplo, durante la década de los 20's el presupuesto educativo fue significativamente inferior al presupuesto militar; en 1926 se destinó a educación el 9.3% del presupuesto del gasto público mientras al gasto militar se destinada el 33.5%-

(Krause y col. 1977, p.24) y en las décadas posteriores a - pesar del rápido crecimiento del presupuesto educativo, el porcentaje del PIB destinado a la educación fue significativamente inferior en México que en otros países de América - Latina de similar nivel de desarrollo relativo (4).

El sexenio de Echeverría desarrolla una serie de iniciativas en materia de educación de adultos, expresadas en la ley respectiva y en sus órganos operativos: los sistemas abiertos. El énfasis en la educación de adultos se explica por las condiciones políticas prevalecientes durante el período: este sexenio aparece marcado por la crisis capitalista mundial y por un reajuste del modelo político que parcialmente es consecuencia de los sucesos de 1968. La - crisis económica con sus manifestaciones al interior del aparato productivo, y especialmente con la retracción de la inversión privada, obliga a incrementar la inversión pública con el fin de evitar que el peso de la situación se descargue sin atenuantes - sobre sectores medios y proletarios, política que llega a generar en -- frentamientos con sectores empresariales.

La búsqueda de la estabilidad obliga, a fin de garantizar la paz interna, a realizar fuertes incrementos en el - gasto social, especialmente en el gasto educativo. Sin embargo, el régimen se enfrenta a una contradicción esencial: - requiere de ampliar el apoyo popular y para ello la expansión educativa es uno de los medios adecuados, pero se enfrenta a fuertes restricciones financieras como consecuencia de la crisis. La búsqueda de solución a estos problemas debía hacerse en el contexto de un sistema educativo en donde se constataba que en primaria eran más los alumnos - que desertaban que aquellos que lograban terminar y en el - que la mayoría de los beneficiarios de la educación post- - primaria y en especial de la educación superior no eran prere

cisamente miembros de las "clases populares". De allí que los sistemas abiertos de aprendizaje aparecieran como una solución óptima: por una parte sus costos no son muy elevados y por otra ofrecen amplias expectativas educativas.

En este contexto surge durante el sexenio 1970-76 el Sistema Nacional de Educación para Adultos, (SNEA) que constituye el intento del régimen por dar una nueva respuesta al problema del analfabetismo y de la sub-escolarización de la población adulta del país.

La creación e implantación del Sistema Nacional de Educación para Adultos no hace desaparecer al conjunto de organismos que las distintas administraciones habían ido creando para atender la demanda por educación básica para adultos. Algunas de estas agencias educativas, como es el caso de las Misiones Culturales, datan desde los primeros gobiernos post-revolucionarios.

Además de las misiones culturales, subsistían hasta el sexenio 70-76, los Centros de Alfabetización que posteriormente se transforman en Centros de Educación Básica para Adultos (CEBAS); las Salas Populares de Lectura (SPL); y las Aulas Rurales Móviles (ARM). Todos estos organismos estaban dirigidos a atender, mediante métodos más o menos escolarizados, a la población adulta. Algunos de estos organismos atendían a la población urbana y otros a la población rural.

El alcance de la labor desarrollada por estos centros durante el sexenio 1970-1976 puede resumirse en las siguientes cifras:

De un total de 8 199 383 analfabetos absolutos, se al -

alfabetizó a 1 079 000, como resultado de la acción de 2 079-centros distribuidos como sigue: 822 CEBAS; 900 ARM; 200 MC; 66 SPL y 591 UCB.

Durante el sexenio a que nos referimos crece el número de centros, sin embargo hay una fuerte disminución en el total de personas que son atendidas. En el ciclo escolar de 1970-71 se alfabetizaron a 174 165 personas; un 4.1% de la demanda potencial; mientras que entre 1975-76 el total desciende a 113,010 personas, las que corresponden a sólo un 1.7% de la demanda potencial.

En el caso de primaria, se atendió a 220 992 personas, de las que consta que sólo 25 000 concluyeron el ciclo, es decir, sólo el 11.3% de los atendidos (SEP, 1977, b).

La acción de estos diversos organismos se concentró en la alfabetización, en donde la cifra de un millón de alfabetizados indica la realización de un esfuerzo importante, pero no es posible saber si se trata de una alfabetización funcional y duradera o de una capacitación superficial que hará que en el corto plazo la población atendida vuelva a transformarse en analfabetos. Respecto de la atención a la demanda por primaria, ésta como hemos visto es mínima.

El análisis de este conjunto de datos muestran que las acciones desarrolladas por estos organismos para combatir el analfabetismo y la sub-escolarización de la población adulta han sido muy insuficientes dada la magnitud del problema.

Como decíamos anteriormente, el Sistema Nacional de Educación para Adultos no elimina estas otras formas de la educación extraescolar para adultos. Esta situación ejem -

plifica lo que señalábamos en cuanto a que las políticas de educación para adultos han dependido de orientaciones sexuales y no de una planificación a mediano y largo plazo.

3. EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS (5)

3.1 LA LEGISLACION

En la legislación respecto a la educación de adultos, encontramos no sólo el marco jurídico que da origen al Sistema Nacional de Educación de Adultos, sino el conjunto de principios orientadores respecto a esta modalidad educativa.

En noviembre de 1973 se dicta la Ley Federal de Educación, y en diciembre de 1975, se dicta la Ley Nacional de Educación para Adultos. Estos dos cuerpos legales son los que regulan la educación de adultos en el país y por tanto los que explicitan las metas y objetivos que persigue, así como las formas de funcionamiento que ésta tendrá. En tanto la Ley Federal es inclusiva de la ley específica respecto a la Educación de Adultos, analizaremos sus aspectos más relevantes.

La Ley Federal de Educación

El primer aspecto que se destaca es la concepción so -

bre la educación. A este respecto se señala: "La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social". (Artículo 2)

Especificando más aún estos grandes objetivos, la ley señala las finalidades que tendrá la educación que imparta el Estado, sujetándose a los principios establecidos en el artículo 3° de la Constitución: algunas de estas finalidades son:

- "1. Promover el desarrollo armónico de la personalidad para que se ejerzan a plenitud las capacidades humanas.
2. Crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional.
3. Alcanzar mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas.
4. Promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de libertad.
5. Vigorizar los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad.
6. Infundir el conocimiento de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejora

miento de la Sociedad.

7. Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa.
8. Enaltecer los derechos individuales y sociales, y postular la paz universal, basada en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos y sociales de las naciones". (Artículo 5°)

En estos enunciados se resumen lo que serán los aspectos más generales atribuidos a la educación y la concepción que de ella tiene el Estado. Creemos que esta concepción plantea un "deber ser" que forma parte de la ideología escolar que como parte de la ideología dominante permea toda la sociedad.

En la lista de finalidades se particularizan las funciones que debe cumplir la educación de acuerdo con este "deber ser". Es mediante el proceso educativo que los individuos deben poder adquirir un sentido de justicia y de solidaridad social, además de poder lograr "un desarrollo pleno de sus capacidades". (Artículo 5°)

No pretendemos analizar la educación de adultos tomando como parámetro estos objetivos generales que se le fijan a la educación, por cuanto entendemos que son metas y objetivos de largo alcance que tienen un gran contenido ideológico. Pero en la medida en que son objetivos propuestos a todo el sistema educativo y por tanto también a la educación de adultos, creemos necesario considerar estas metas para ver en qué medida la educación que los individuos pueden adquirir mediante el Sistema Nacional de Educación para Adultos apunta en la dirección de estas metas propuestas.

En otro orden de consideraciones, la Ley Federal de Educación abre las posibilidades de flexibilizar el sistema-educativo y por tanto dar cabida a otras modalidades, como el Sistema Nacional de Educación de Adultos que tomará cuerpo dos años después con la promulgación de la Ley Nacional de Educación de Adultos.

Los señalamientos que la Ley Federal hace al respecto son:

- "El sistema educativo tendrá una estructura que permita al educando, en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social y que el trabajador pueda estudiar". (Artículo 6°)
- "El sistema educativo nacional comprende los tipos elemental, medio y superior, en sus modalidades escolar y extraescolar..." (Artículo 15)
- "... La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la república". (Artículo 16)
- "La Secretaría de Educación Pública creará un sistema-federal de certificación de conocimientos por medio del cual se expedirá certificado de estudios y se otorgará diploma, título o grado académico que acredite el saber demostrado, de acuerdo con el reglamento que al efecto se expida y conforme a las siguientes bases:
 - 1° Que los conocimientos se acrediten por tipo educativo, grado escolar o materia.
 - 2° Que para acreditar un tipo o grado escolar deberá-comprobarse la acreditación del tipo o grado inme-

diato anterior.

- 3° Que los conocimientos se acrediten de acuerdo con los planes y programas de estudios en vigor.
- 4° Que se cumplan en su caso las prácticas y el servicio social correspondientes.
- 5° Que los conocimientos sean evaluados conforme a procedimientos que se establezcan". (Artículo 66)

Este último artículo es quizás el que contiene el aspecto más novedoso, pues previamente la ley Orgánica de Educación Pública impedía la existencia de sistemas abiertos por cuanto no reconocía los estudios realizados en forma autodidacta. Para presentar exámenes se requería inscribirse en algún establecimiento educativo y no se podía acreditar más de la tercera parte de la carga académica total.

Ley Federal de Educación para Adultos

Definición de la Población:

En el marco de la Ley Federal de Educación y de la Reforma Educativa que emprendió el gobierno de Echeverría, se dicta la Ley Nacional de Educación de Adultos.

Esta ley que fija los objetivos y características que debe asumir la educación de adultos en el país, define la población potencialmente beneficiaria de los programas educativos para adultos de la siguiente manera:

"La educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los-

mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria". (Artículo 2°)

Más adelante señala que:

"los mayores de quince años, varones y mujeres de las zonas urbanas o rurales, tendrán derecho con igualdad de oportunidades a recibir la educación general básica para adultos". (Artículo 26°)

En estos artículos encontramos definido por una parte el tipo de población a la que está dirigida la educación para adultos, es decir a la población urbana y rural, sin distinción de sexos, que sean analfabetas, o que no hayan concluido su educación básica, y por otra se define operacionalmente el concepto de adultos, como los mayores de 15 años. Supone por tanto la ley que a los 15 años el muchacho pasa a formar parte del mundo de los adultos y que por otra parte la escuela formal ya no es responsable de proporcionarle la educación básica, ya que la edad para estudiarla primaria es de los 6 a los 14 años.

El Deber Ser:

En la presentación de la iniciativa de la ley ante la Cámara de Diputados, el Ministro de Educación argumentaba lo siguiente:

"La reforma educativa postula la incorporación, en igualdad de condiciones de la educación extraescolar, la cual se estima no sólo complementaria de la escolar, sino equivalente a ella. Se sabe y se acepta que el aprendizaje se obtiene no únicamente por las vías escolares, tradicionales. Se propone entonces, un sistema

federal de certificación de conocimientos que reconozca este hecho fundamental y que distinga las maneras de aprender de los modos de acreditar lo estudiado. El beneficio principal del sistema de acreditación consistirá en ofrecer oportunidades educativas a grandes sectores marginados". (SEP, 1974, p. 46)

Estos párrafos dan cuenta de varios aspectos que la Ley consagra respecto de la educación de adultos: en primer lugar incorpora la educación extraescolar, con igual grado de reconocimiento formal, al sistema educativo. Decimos formal por cuanto será la práctica educativa concreta la que dirá si es posible o no que adquiera igual grado de validez real para los usuarios y potenciales demandantes, dado el peso que tiene la escuela como la forma "legítima" de adquirir conocimiento. Plantea así mismo el aspecto central de la ley que es la creación del sistema de acreditación.

Por último, otro aspecto interesante es la separación que señala entre las maneras de aprender y el cómo se acredita este aprendizaje, que rompe con la rigidez del sistema educativo.

Por otra parte, en la Ley encontramos definidos los objetivos y características generales propuestos para la educación de adultos. En uno de los artículos se señala que "la educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población". (Artículo 2°)

En este artículo se señalan los elementos centrales de

lo que serán las características del Sistema Nacional de Educación para Adultos: el autodidactismo como método de aprendizaje y la solidaridad social como el valor social que permite encontrar el apoyo necesario para avanzar en el estudio. Estos elementos diferencian cualitativamente el sistema educativo que emana como consecuencia de la Ley, de otros programas de educación extraescolar para adultos implementados en el pasado. La conjunción de éstos dos elementos, autodidactismo y solidaridad social, le dan las características más relevantes al nuevo sistema educativo y por tanto el análisis de la práctica y funcionamiento del Sistema debemos hacerlo tomando en cuenta estas bases en las que se pretende apoyar la educación de adultos.

Respecto a los objetivos que busca alcanzar la educación para adultos, la Ley considera los siguientes:

- 1° Dar bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que comprenderá la primaria y la secundaria.
- 2° Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos los tipos y especialidades y de actividades de actualización de capacitación en y para el trabajo y de formación profesional permanente.
- 3° Fomentar el autodidactismo.
- 4° Desarrollar las aptitudes físicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión.
- 5° Elevar los niveles culturales de los sectores de-

población marginados para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido.

- 6° Propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social y
- 7° Promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral, y social". (Artículo 4°)

Si analizamos los objetivos propuestos, vemos que éstos surgen de considerar a la educación extraescolar de a adultos como equivalente a la educación formal y como parte integrante del Sistema Educativo Nacional. Se le fijan, por tanto, no sólo los objetivos generales que debe cumplir el sistema educativo, sino los particulares, en cuanto a la población a la que está dirigida. Esta determinación de los objetivos se hace considerando que son factibles de alcanzar mediante el estudio autodidacta y con una asesoría voluntaria.

El primer objetivo propuesto es que mediante la educación de adultos se pueda completar la educación general básica, en los términos que la hemos definido, es decir, la primaria y la secundaria. Pero a continuación se señala como objetivo el favorecer la educación permanente en el sentido en que ha sido usada en los países desarrollados, esto es, como capacitación para el trabajo y como reciclaje de conocimientos. No queda claro el sentido de este objetivo. ¿Es el Estado el que va a ofrecer otro tipo de estudios? ¿Son las habilidades específicas que se alcanzan con el estudio de la educación general básica, que permiten lograr las bases para el cumplimiento de este objetivo? El tercer objetivo planteado, es el fomentar el autodidactismo, sin

embargo, este elemento clave para entender el sistema educativo para adultos, está por una parte planteado como objetivo y por otra es un presupuesto en la medida en que el adulto debe iniciar sus estudios en forma autodidacta.

Los siguientes cuatro objetivos nos parecen determinados por el deber ser de la educación, y no por las condiciones reales de los potenciales alumnos, ni del sistema educativo que se perfila a través de la Ley. ¿De qué manera la educación de adultos por sistema abierto puede siquiera -- plantearse el desarrollo de aptitudes físicas en los educandos? ¿Es factible desarrollar una capacidad de crítica y reflexión así como la formación de una conciencia de solidaridad social, a partir de un estudio individual y autodidacta?

Además se asimila la obtención de un certificado de primaria o secundaria con la elevación del nivel cultural de la población, nivel cultural que a su vez aparece como condición para la participación en la vida social.

Señalábamos que los objetivos los considerábamos metas a alcanzar, pero en este caso nos parece que la brecha entre medios y fines es tan grande, que se devela claramente el papel ideológico que juega la educación de adultos.

Operación del Sistema:

En cuanto a la forma de implantar y operar las resoluciones emanadas de la ley, se hacen los siguientes señalamientos respecto a las competencias de los distintos organismos.

"Compete a la Federación, los Estados y los Municipios:

1. Promover, establecer, organizar y sostener servicios permanentes de educación de adultos.
2. Auxiliar a los particulares que lo soliciten en sus actividades de promoción y asesoría de educación para adultos.
3. Investigar las necesidades de los distintos grupos sociales para determinar el contenido de los planes y programas de estudio para adultos". (Artículo 6°)

A continuación, la Ley especifica las atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo Federal quién las ejerce por medio de la Secretaría de Educación Pública.

- "1. Formular planes y programas de estudio
2. Autorizar y en su caso, elaborar los libros de texto y otros materiales pedagógicos de apoyo.
3. Acreditar y certificar conocimientos así como expedir constancias y certificados de estudio.
4. Evaluar periódicamente los planes, programas, métodos y procedimientos que se apliquen". (Artículo 7°)

"La Secretaría de Educación Pública podrá extender, en coordinación con otras instituciones, los servicios de educación para adultos a todas las modalidades, tipos y especialidades, así como la realización de actividades de actualización, de capacitación en y para el trabajo y de formación profesional permanente". (Artículo 8°)

También se señala la participación de los particulares en la aplicación de la Ley. Es así que se indica que los -empleadores, comisariados ejidales y de bienes comunales, -sindicatos, asociaciones y otras organizaciones podrán:

- "1° Propiciar el establecimiento de centros y servi - cios de promoción y asesoría de educación para a - dultos.
- 2° Dar facilidades a sus trabajadores y miembros pa - ra estudiar y acreditar la educación general bási ca, y
- 3° Extender los servicios de la educación para adul - tos a los familiares de sus trabajadores y miem - bros". (Artículo 27)

Respecto a lo que se llama en la Ley, Servicio Social-Educativo, se señala la participación de los organismos y -empresas estatales en la organización promoción y asesoría -de educación para adultos de sus trabajadores y familiares. También se estipula la participación de estudiantes en pro -gramas de asesoría a la educación para adultos, para los -cuales dicha participación se les acreditará como su servi -cio social.

Si analizamos las competencias y atribuciones de los -diferentes organismos, así como la participación que le ca -be a instituciones privadas llegaremos a la conclusión que -la Secretaría de Educación Pública asume solo parte de las -responsabilidades que implica implementar un nuevo sistema -educativo. Sus responsabilidades específicas son por una -parte fijar los lineamientos generales y supervisar o elaborar los libros de texto y por otra, crear un Sistema de --

acreditación y certificación de conocimientos, como el elemento más específico de todo el Sistema. Responsabilidades como la promoción; asesoría y apoyo a los usuarios se reparten entre múltiples organismos a los cuales se les sugiere o posibilita para realizar estas funciones.

Esto significa en la práctica que el Estado, respecto de la educación para los adultos, se responsabiliza solamente de proporcionar determinados materiales de estudio y de operar un sistema de certificación.

Esta responsabilidad limitada debemos analizarla en el marco de un sistema que se considera equivalente al sistema formal y al cual se le fijan grandes objetivos. Esta demarcación de responsabilidades, a nuestro juicio, tiene gran significancia para evaluar los logros y dificultades que enfrenta la educación para adultos y por tanto para pensar las perspectivas que pueden tener los programas emanados de esta Ley específica.

Aprendizaje y Acreditación:

Respecto a los procesos de aprendizaje la Ley señala que:

"El proceso de aprendizaje se apoyará en el estudio de los libros, guías y materiales didácticos que autorice la Secretaría de Educación Pública". (Artículo 11)

"El educando podrá organizar su aprendizaje en forma individual o en círculos de estudio y avanzar según su capacidad y posibilidades de tiempo, así como asesorarse por persona que esté en aptitud de hacerlo".

"El asesor es auxiliar voluntario del proceso de educa

ción para adultos y tiene a su cargo:

- 1° Promover interés para el estudio
- 2° Organizar y orientar círculos de estudio.
- 3° Conducir personas analfabetas y educandos en general". (Artículo 13)

"El educando podrá solicitar orientación a las instituciones educativas" (Artículo 15)

En estos artículos se plantea el carácter que asume el proceso de aprendizaje el que se inscribe por sus características dentro de un sistema abierto; esto es, la persona estudia en sus tiempos libres, ya sea en forma individual o en grupos de estudio, y avanza según su propio ritmo. Por otra parte la Ley deja claramente establecido el carácter voluntario que tiene la asesoría que reciba el estudiante, sin embargo, se le atribuye al asesor voluntario ciertas funciones como son la motivación y la conducción del aprendizaje del educando. Se señala también, que el aprendizaje se apoyará en los materiales autorizados por la Secretaría de Educación.

Más adelante señala la Ley que en el caso de los analfabetas, se requerirá invariablemente la conducción de un asesor. Pero en la medida en que la asesoría es voluntaria y no una responsabilidad del Estado, se reconoce implícitamente que la alfabetización deja de ser una responsabilidad estatal. Este hecho es muy significativo porque marca una tónica de las preocupaciones educativas y sus prioridades. Hasta la promulgación de la Ley Nacional de Educación para Adultos, estaba vigente en el país la Ley de Medidas Permanentes contra el Analfabetismo del 2 de enero de 1947, Ley en la que el acento de las preocupaciones estaba en la alfa

betización de los adultos iletrados. La nueva Ley pone el énfasis en la primaria y la secundaria consideradas como la educación general básica, en lugar de la alfabetización.

Como apoyo al proceso de aprendizaje se considera que los medios de comunicación masivos deben jugar un papel; es así que se señala:

"La correspondencia, prensa, radio, fotografía, televisión, cinematografía o cualquier otro medio de difusión podrán ser utilizados en la educación para adultos. En todos los casos se deberá obtener autorización de la Secretaría de Educación Pública y cumplir con los requisitos previstos por las leyes y reglamentos correspondientes al medio de difusión que se utilice". (Artículo 10)

La Ley señala la posibilidad de usar los medios de comunicación, pero no contempla la obligatoriedad de estos medios de poner a disposición de la Secretaría de Educación parte de sus espacios o de su programación. Si consideramos el hecho de que el Estado tiene la posibilidad legal de contar con parte de la programación de estos medios de comunicación, no se explica el tono permisivo en que se expresa la Ley.

En cuanto a la acreditación de conocimientos se señala que:

"La Secretaría de Educación Pública, a través de su Sistema Federal de Certificación, acreditará los conocimientos de primaria, secundaria o de otro nivel educativo. El educando que acredite recibirá el certificado correspondiente, que le permitirá continuar estu-

dios en la modalidad escolar o en la extraescolar". -
(Artículo 17)

"El educando que al presentar examen, no acredite la etapa educativa correspondiente, recibirá un informe que indicará las unidades de estudio en las que deberá profundizar y tendrá derecho a presentar nuevos exámenes hasta la acreditación de dicha etapa". (Artículo 20)

En estos artículos se señalan las características que asume el proceso de acreditación con bastante detalle para tratarse de una ley nacional; por ejemplo, el determinar en la Ley que se requerirá el acta de nacimiento para presentar examen aparece como una puntualización excesiva, sobre todo comparando con otros aspectos como son la promoción y la asesoría en que los planteamientos que se hacen son muy vagos. La razón de esto radica a nuestro juicio por una parte, en el peso que se le da a la acreditación como compromiso del Estado y por otra al hecho de que en el momento en que se dicta la Ley hay una experiencia de acreditación en práctica que necesariamente se refleja en la Ley.

Respecto al proceso de aprendizaje y acreditación quisiéramos volver a los planteamientos hechos por el Secretario de Educación en la presentación de la iniciativa de la Ley ante la Cámara de Diputados. Señalaba en esa ocasión que se estaba proponiendo un sistema federal de certificación de conocimientos que distinguiera las maneras de aprender de los modos de acreditar lo estudiado. Y a continuación decía que el beneficio principal del sistema de acreditación consistiría en ofrecer oportunidades educativas a grandes sectores marginados. De estos planteamientos se de

duce que se está asimilando el concepto de educación con el de acreditación. Por cuanto se plantea que la responsabilidad y compromiso del Estado se centrará en ofrecer esta a-acreditación, es decir, que el Estado, asume el papel de una especie de ministro de fe que determina si los conoci -- mientos que el individuo demuestra son suficientes o no para obtener un determinado certificado que le permita compe tir en el mercado ocupacional o seguir ascendiendo en la pi rámide educativa a niveles más altos. Por otra parte, no aparece ni en las declaraciones del Secretario de Educación, ni en la Ley, la función educadora como responsabilidad del Estado. Como decíamos anteriormente, la responsabilidad - del proceso de enseñanza-aprendizaje recae en el individuo - que en el mejor de los casos cuenta con el auxilio de un asesor voluntario.

3.2 LA IMPLANTACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS

El Sistema Nacional de Educación para Adultos ofrece la posibilidad de estudiar la primaria y la secundaria en forma abierta. Es decir, la persona interesada estudia sola o en grupo, en el tiempo que dispone sin necesidad de concurrir a un centro educativo y se presenta a acreditar conocimientos en algunas de las fechas previamente establecidas por la Secretaría de Educación Pública.

La primaria contempla dos tipos de educandos: los anal fabetos y los que saben leer y escribir. Para los primeros se creó un nivel introductorio cuyo objetivo es el aprendizaje de la lectura y escritura. Para los segundos, el Sistema ofrece la primaria dividida en tres partes, cada una con cuatro áreas de aprendizaje: español, matemáticas, cienc cias naturales y ciencias sociales. La Secundaria mantiene

los tres grados en forma igual que el ciclo formal y su contenido está organizado de acuerdo al programa de estudio -- por áreas de aprendizaje y no por asignaturas.

Plan Experimental de Acreditación

El antecedente directo de lo que será el Sistema Nacional de Educación para Adultos lo constituye el Plan Experimental de Acreditación de Educación Primaria. Esta expe -- riencia piloto se inicia en julio de 1974, fecha en la que se constituye una comisión con representantes de las Direcciones Generales de Educación Primaria y de la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación Pública.

Esta comisión elaboró un plan de actividades conside -- rando que el proyecto de acreditación que se quería impul -- sar tendría un carácter experimental con vistas a implantar el Sistema Federal de Acreditación de Educación Primaria, - contemplado en la Ley Federal de Educación.

Se consideró llevar adelante el plan en 3 etapas a fin de hacer las correcciones y modificaciones que fueran necesarias. Tanto para el estudio de la situación de escolaridad de la población adulta, así como para determinar los lugares de acreditación, se dividió el país en 8 regiones.

La primera etapa de este plan piloto contempló la participación de 598 personas de ambos sexos, que contaron con una asesoría de poco más de un mes y que presentaron cuatro exámenes, uno por cada área de estudio.

A las personas que aprobaron todas las áreas se les expidió el certificado de educación primaria; a las que no - aprobaron todas las áreas o no se presentaron a todos los -

exámenes se les entregó una constancia con las materias a - probadas y un diagnóstico sobre los aspectos del examen que no habían resuelto satisfactoriamente.

El material didáctico con que contaron para realizar - sus estudios fueron los libros de texto de los niños, más - unas guías de estudio especialmente preparadas por la Sub-- dirección de Evaluación de la SEP.

De la evaluación de esta experiencia se sacaron algu - nas conclusiones que consideramos siguen siendo válidas hoy día, por ejemplo, que:

- "El desempeño de los asesores fue factor determinante - en el resultado del proyecto, haciéndose necesaria una mayor capacitación de dicho personal.
- La coordinación con las autoridades estatales y federa - les debe incrementarse para un mayor aprovechamiento - de las distintas fuentes de apoyo al autodidacta.
- Las guías de estudio deben enriquecerse con orientacio - nes y ejercicios graduados de tal manera que produzcan constantes logros en el autodidacta.
- Los requisitos de inscripción deben preveer las irregu - laridades de los aspirantes en cuanto a documentación, de tal forma que ésta no se convierta en un obstáculo - insalvable.
- El período de asesoría debe extenderse más de lo esta - blecido en la primera etapa ya que puede motivar frus - traciones en los autodidactas con menor respaldo cultu - ral.

- Debe procurarse calendarios y horarios de aplicación de exámenes más adecuados a las condiciones laborales de la población demandante". (SEP, 1975)

Algunas de las características que asumió este plan piloto se institucionalizaron y constituyen elementos esenciales de la acreditación actualmente. Es el caso del tipo de prueba utilizada; que si bien en su momento los contenidos estaban referidos a los libros de texto gratuitos para los niños y en la actualidad a los libros especialmente diseñados para el Sistema, en esencia se usa el mismo tipo de instrumento. Otro elemento que se incorporó a partir del plan piloto fue la acreditación por áreas de estudio, sin embargo, la primaria no estaba dividida como en la actualidad en partes o niveles. Se mantienen así mismo los procedimientos de inscripción y de aplicación de los exámenes.

Sin embargo, algunos elementos que se consideraron en el Plan Piloto, y que se evaluaron como muy importantes para el logro de la acreditación a la hora de la implantación masiva del Sistema fueron dejando de lado o minimizada su importancia. Este es el caso de la asesoría que se impartió a través de lo que se llamó "Agencia de Acreditación" - cuyas funciones eran las de proporcionar información acerca del sistema, motivar para la participación y entregar la orientación pedagógica necesaria. Otro elemento de apoyo que se tuvo en cuenta fue la elaboración de guías de estudio, que constituyeron un intento para graduar y facilitar el estudio de los textos gratuitos.

En el Plan Piloto, el servicio de acreditación se proporcionó a personas mayores de once años y en forma gratuita. En la actualidad se exige tener 15 años como mínimo y se cobra una determinada cantidad de dinero por la presenta

ción a exámenes.

Material Didáctico

El otro aspecto que se hacía necesario abordar para implantar el nuevo sistema educativo era el material didáctico. Se buscaba elaborar un material educativo con contenidos relevantes para la población adulta a la que estarían dirigidos.

En el caso de los libros de primaria, esta tarea le fue encomendada al Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE), organismo que había sido creado en 1971 y que había tenido participación en la determinación del nuevo sistema educativo que se buscaba implantar.

De esta manera el CEMPAE elaboró cuatro libros para cada uno de los 3 niveles en que se había dividido la primaria, un total de 12 textos para todo el ciclo. Editó además el libro introductorio destinado a la población adulta-analfabeta con el correspondiente auxiliar didáctico destinado al asesor. Estos últimos materiales habían sido elaborados previamente por la Dirección General de Educación Fundamental para ser usados en los Centros de Educación Básica para Adultos.

Los primeros libros de la primaria para adultos se terminaron a fines de 1975, los de la segunda parte a mediados de 1976 y como los correspondientes a la tercera parte se demoraban, la Secretaría de Educación Pública a fin de no retrasar el registro, elaboró unos libros provisionales sobre la base de una síntesis de los libros de texto de los niños, correspondientes a quinto y sexto grado. Estos li

bros provisionales se terminaron en abril de 1976. En enero de 1977 CEMPAE terminó los libros de la tercera parte y de esta manera se completó toda la serie.

Para elaborar los libros de primaria, CEMPAE realizó una investigación entre grupos de población considerados potenciales de mandantes a fin de obtener una cantidad de temas considerados relevantes, en torno a los cuales se organizaría el contenido de los libros. Es así que se determinaron 21 temas, tales como el trabajo, la familia, la salud, etc. Cada libro está subdividido en unidades temáticas formadas por un conjunto de lecciones que giran en torno a cada unidad temática.

Se elaboraron objetivos de aprendizaje para cada lección y se pretendió que el estudiante lograra estos objetivos mediante la lectura de las lecciones y el desarrollo de las actividades que se sugieren.

La ilustración de los libros se realizó mediante caricaturas y la inclusión de algunos grabados.

En un comienzo se previó que la forma más común de estudio serían los círculos de estudio, de manera que en el caso de la primaria los primeros libros de texto organizaron los contenidos para ser discutidos en grupo, bajo la guía de un asesor que tuviera la preparación suficiente como para dominar los temas y poder resolver los problemas planteados. A partir de 1976 se decidió poner énfasis en el estudio individual sin asesoría o con asesoría esporádica y de esta manera los libros de texto de la 2a. parte se elaboraron con esta orientación. Pensando en facilitar el estudio y aprendizaje autodidacta se incorpora en los libros correspondientes a la segunda y tercera parte de la -

primaria cuestionarios de autoevaluación, con sus correspondientes respuestas y se reducen las sugerencias de actividades a realizar en grupos.

En forma previa a la elaboración de los libros de primaria por parte de CEMPAE, se elaboraron los libros para la secundaria abierta. La Secretaría de Educación Pública encargó la elaboración de estos libros a diferentes equipos de autores, quienes trabajaron los contenidos en base al programa de estudio por área de la educación media básica. Para la edición de los libros, la Secretaría de Educación firmó un convenio en la Cámara Nacional de la Industria Editorial, la que a través de sus asociados editaría los libros.

En total los libros correspondientes a la secundaria son veinte, divididos en las diferentes áreas y grados de la siguiente manera:

Número de Libros
Grados

Area	1°	2°	3°	Total
C. Sociales	1	2	2	5
C. Naturales	1	1	1	3
Español	2	2	2	6
Matemáticas	2	2	2	6
Total:	6	7	7	20

Los primeros libros datan del año 1974 y para 1975 estaban todos impresos.

Administración del Sistema Nacional de Educación para Adultos

De la implantación del nuevo sistema educativo que propone la Ley de Educación para Adultos, se encargó la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación para Adultos, creada específicamente para este fin.

Esta Comisión quedó integrada formalmente por la mayoría de los subsecretarios de educación, por el presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación y otros funcionarios, y su presidente era el Secretario de Educación Pública.

Para llevar a la práctica los acuerdos de esta Comisión, se formó una Secretaría Ejecutiva integrada por el Director General de Educación Fundamental, el Director General de Mejoramiento Profesional de Magisterio, el Director General de Educación Media, el Director General de Planeación Educativa y el Coordinador de las Unidades y Sub-Unidades de Servicios Descentralizados de la SEP.

A nivel estatal se formaron estructuras similares a las anteriores con participación de autoridades federales y estatales, cuyo presidente en cada caso era el Gobernador del Estado.

La Comisión Coordinadora se encargó de fijar los lineamientos técnicos y administrativos del sistema, así como de distribuir responsabilidades y tareas a las distintas dependencias de la Secretaría de Educación Pública. Entre los organismos que asumieron responsabilidades frente al sistema, está la Coordinación General del Programa de Secundaria Abierta. A este organismo le correspondió en 1975, echar a

andar el programa de secundaria abierta, lo que en la práctica significaba encargarse de la promoción de esta modalidad de secundaria, del registro de estudiantes, de que se elaboraran los libros de texto para este nivel y de que se editaran y distribuyeran.

En el año 1976 esta coordinación se refundió en la Sub-Dirección de Sistemas Abiertos, organismo de la Dirección General de Planeación Educativa. Esta Sub-Dirección quedó encargada de la promoción el registro y apoyo de todo el sistema en su conjunto, desde el nivel introductorio hasta secundaria.

Por otra parte el aspecto más específico de la nueva modalidad educativa que se implantaba, el sistema de acreditación, quedó a cargo de la Sub-Dirección de Evaluación y Acreditación, dependiente de la misma Dirección General de Planeación Educativa.

Al Centro de Procesamiento de Datos de la Secretaría de Educación Pública, se le encargó el procesamiento de las pruebas de acreditación, mediante sistema de computación.

Para operar el Sistema en las diferentes zonas del país, se crearon en 1976, a nivel estatal, las Unidades y Sub-Unidades Descentralizadas: 9 unidades regionales y al menos una Sub-Unidad por entidad. Las funciones que se encomendaron a estas unidades fueron las de promoción del sistema, registro de estudiantes, entrega de materiales de estudio, aplicación de exámenes y entrega de resultados.

En el actual sexenio se producen reorganizaciones administrativas en la Secretaría de Educación que modifican la estructura de administración del Sistema. La primera rees-

tructuración se produce a principios de 1978. Se crea en esa oportunidad un Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, el que en el organigrama de la Secretaría queda bajo la dirección directa del Secretario y sin ingerencia en los aspectos operativos del Sistema. A este Consejo se le asignan como objetivos el "promover, fomentar, planear, coordinar y evaluar, los sistemas de educación abierta y los programas que en la materia realizan la Secretaría y las entidades del sector educativo, así como asesorar y prestar apoyo a los organismos de carácter público y privado que se lo soliciten". (SEP, 1978, a)

Otro cambio que se introduce es la creación de las Delegaciones Generales en los Estados, cuya función es representar a la Secretaría ante las demás autoridades federales y estatales y encargarse de coordinar, supervisar y evaluar los servicios de la Secretaría en los Estados. Este nuevo organismo absorbe las funciones que desempeñaban las Unidades y Sub-Unidades Descentralizadas. Para el cumplimiento de las tareas de operación del Sistema en los Estados, las Delegaciones Generales crean el Departamento de Educación de Adultos y el Departamento de Acreditación y Certificación.

Lo que era la Sub-Dirección de Certificación y Acreditación pasa a ser Dirección General de la Subsecretaría de Planeación Educativa. A esta Dirección General le corresponde como parte de sus funciones las siguientes:

- "Diseñar instrumentos de medición de conocimientos y aptitudes de los educandos del sistema federal adquiridos en la modalidad escolar o extraescolar, expidiendo los documentos que acrediten el saber demostrado.
- Diseñar instrumentos de medición de conocimientos y ap

titudes relacionados con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

- Certificar los conocimientos y aptitudes de los educandos del Sistema Federal, adquiridos en la modalidad escolar o extraescolar, expidiendo los documentos que acrediten el saber demostrado.
- Encargarse de las tareas de educación abierta que correspondan a la Subsecretaría de Planeación Educativa". (SEP, 1978, a)

En Septiembre de 1978, la Secretaría sufre nuevas modificaciones que a su vez inciden en la administración del SNEA. La modificación más importante es la creación de una Dirección General de Educación para Adultos a la que se le asignan como parte de sus funciones las siguientes:

- "Proponer los contenidos, planes y programas de estudio, métodos educativos y normas técnico-pedagógicas correspondientes a los servicios de educación para adultos, en coordinación con la Dirección General de Planeación y el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos.
- Promover, organizar, desarrollar, operar, supervisar, y evaluar los mencionados servicios de educación, incluyendo el Sistema de Telesecundaria en coordinación con las Delegaciones Generales.
- Promover programas de educación para adultos a través de las salas de lectura, en coordinación con la Dirección General de Publicaciones, Bibliotecas y las Delegaciones Generales.
- Supervisar el cumplimiento de la Ley Nacional de Educa-

ción para Adultos y de sus disposiciones reglamenta --
rias.

- Llevar el registro de los estudiantes de Educación General Básica para Adultos en coordinación con las Delegaciones Generales.
- Promover, en coordinación con las Delegaciones Generales, la organización de servicios de asesoría de educación para adultos en instituciones públicas y privadas y en las comunidades.
- Diseñar y organizar, en coordinación con las Delegaciones Generales, programas de capacitación para la operación de los servicios de educación para adultos. (SEP 1978, b)

Considerando estos cambios operados en la Secretaría - de Educación, a partir de Septiembre de 1978 las dependencias que tienen responsabilidad en la implementación del -- SNEA son las siguientes:

- 1° El Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos.
- 2° La Dirección General de Acreditación y Certificación.
- 3° La Dirección General de Educación para Adultos.
- 4° El Centro de Procesamiento Arturo Rosenbleuth.
- 5° Las Delegaciones Generales en los Estados.

Funcionamiento del Sistema

La persona que desea estudiar a través del SNEA puede hacerlo en forma individual o en círculos de estudio. En - el primer caso la persona se inscribe, recibe los libros en

forma gratuita en el caso de la primaria y del nivel introductorio, o los adquiere comercialmente en el caso de la secundaria y se presenta a acreditar cuando considera que tiene la preparación suficiente. De esta manera avanza hasta concluir el ciclo.

En el caso de los círculos de estudio, éstos pueden formarse a partir de los propios educandos, quienes buscan una persona voluntaria que los asesore, o a través de alguna persona que lo promueve y funciona como asesor. En todo caso el funcionamiento de un círculo de estudio es absolutamente libre y no está reglamentado. Son los propios interesados con el asesor los que fijan sus normas de funcionamiento.

Si el adulto interesado en estudiar mediante el Sistema Nacional de Educación para Adultos es analfabeta, los pasos que debe seguir son los siguientes: acudir a la Oficina de Acreditación y Certificación, en el caso del Distrito Federal, o a la Delegación Estatal que le corresponda o a alguna de las unidades promotoras (8). En esta oficina la persona se registra y le hacen entrega del material de estudio, que consiste en un cuaderno de trabajo. No requiere de ninguna documentación especial por que el registro no tiene otra finalidad que constituir un control interno de la Secretaría de Educación.

Dado que la persona es analfabeta, requiere contar con un asesor voluntario que le enseñe a leer y escribir. Algunas oficinas de Acreditación y la mayoría de las unidades promotoras, o bien cuentan con asesores u orientan a los estudiantes sobre como obtener la asesoría.

En el caso de los analfabetas, lo que sucede en la --

práctica es que el registro para obtener el material de estudio lo hace algún voluntario que esté dispuesto a enseñar le a un grupo de analfabetas. A este asesor voluntario, además de entregársele los cuadernos de trabajo para cada persona que registra, se le entrega un auxiliar didáctico como ayuda para cumplir con su trabajo.

En el caso de la primaria, la persona interesada se inscribe y recibe en forma gratuita los 12 libros correspondientes a las tres partes en que está dividida la primaria. Estudia el material en forma individual o en círculos de estudio y cuando considera que tiene la preparación suficiente se presenta a acreditar. La acreditación puede hacerla en forma parcial o global. En el primer caso consiste en presentar examen por área de aprendizaje de cada parte. En este caso el estudiante puede presentar hasta cuatro exámenes simultáneamente, siempre que correspondan a áreas diferentes. En el caso que acredita globalmente debe presentar cuatro pruebas, una por cada área de aprendizaje, que corresponde a la evaluación de toda la primaria.

Los requisitos que se exigen para inscribirse a examen son:

- 1° Presentar en el caso de que sea la primera vez: - acta de nacimiento y cuatro fotografías de tamaño infantil.
- 2° Presentar en ocasiones sucesivas solamente la credencial que le expide la oficina de acreditación.
- 3° Pagar los derechos de examen: \$ 10.00 por cada uno de los doce exámenes de área-grado. \$ 25.00 por cada una de las cuatro áreas de la acreditación global. \$ 100.00 por la acreditación global

de las cuatro áreas.

El día del examen al estudiante se le entrega un cuaderno sellado con las preguntas y una tarjeta para anotar las respuestas. Los exámenes consisten en una prueba objetiva de opción múltiple.

Cada año la Secretaría de Educación Pública, elabora un calendario de exámenes para toda la República, en el cual se consideran varias fechas a lo largo del año en la cual se puede presentar examen de cada área. Es así que el estudiante tiene varias oportunidades de presentarse a acreditar y un mismo examen puede presentarlo las veces que desee.

El resultado del examen se le entrega al estudiante en un plazo de uno a tres meses. En caso de aprobar los exámenes parciales, se le da una constancia de examen y si no aprueba se le entrega un diagnóstico en el que se señalan los aspectos más débiles del examen.

Al aprobar las cuatro áreas de las tres partes de la primaria se le entrega el certificado de educación primaria.

En el caso de los estudiantes de secundaria, los trámites y requisitos son casi los mismos; lo que varía es que el estudiante debe comprar los libros de estudio en locales comerciales. En las Oficinas de Acreditación y Evaluación lo que se le proporciona al estudiante de secundaria es cierta orientación de como organizar su estudio, se le entrega un calendario de las fechas para presentar exámenes a lo largo del año y una lista de las casas comerciales donde puede adquirir los libros de texto.

Como requisito para presentarse a exámenes se le pide-

en caso que sea la primera vez, el certificado de primaria y en las ocasiones sucesivas solamente la credencial que otorgan en la Oficina de Acreditación.

La otra variación con respecto a la primaria, es el costo de los exámenes. En secundaria se paga \$ 50.00 por cada uno de los doce exámenes de área-grado, \$ 150.00 por cada una de las cuatro áreas de la acreditación global y \$ 600.00 por la acreditación de las cuatro áreas.

3.3 ANALISIS DE LA IMPLANTACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS

De las características que asume el Sistema Nacional de Educación para Adultos así como de las dificultades de su implantación, se derivan una serie de restricciones que lo hacen ineficiente para atender la demanda por mayores niveles de escolaridad, incluso por parte de los sectores de población para los cuales estamos considerando que la educación es funcional, en la medida en que sus expectativas de movilidad social son más reales, dada su ubicación dentro del sistema social.

A nuestro juicio, algunos de los problemas que veremos a continuación restringen el acceso al Sistema y otros imposibilitan la permanencia en él. La posibilidad de solucionar estos problemas varía mucho dependiendo del aspecto que se trate; en algunos casos se trataría solamente de un cambio o ajuste administrativo, pero la modificación de otros elementos implicaría un cambio de política educativa. Un ejemplo de esto último sería el cambio de la asesoría voluntaria por una asesoría pagada que implicaría una readecuación en la asignación de los recursos a la educación.

Creemos que los principales problemas que enfrenta el-

Sistema Nacional de Educación para Adultos, se derivan de -
considerar el autodidactismo como la forma de aprendizaje -
y la solidaridad como el valor social que permite contar -
con personas voluntarias para que asesoren a los estudiantes -
tes.

El problema de la asesoría es uno de los más serios -
que enfrenta el Sistema en su conjunto y el que más incide -
en la definición del tipo de adultos que accede al Sistema -
y que puede continuar estudiando. El problema que constituye -
ye la falta de asesoría para el usuario ha sido detectado -
en algunos estudios que ha realizado la SEP, sobre funcionam -
miento del SNEA. (9) En una encuesta de opinión de los est -
tudiantes del SNEA, que se efectuó en 1978 (SEP, 1978, c) -
se obtuvo que uno de los principales problemas que a juicio -
del estudiante le impiden mejorar su preparación o estudio -
corresponde al problema de la asesoría. El 34.63% de las -
respuestas corresponden a problemas ya sea de falta de ases -
soría o de considerar que ésta es deficiente. El hecho de -
que se promuevan formas de estudio autodidacta, el que se -
pretenda que las personas sean sujetos de su aprendizaje, -
avancen a su propio ritmo, etc., deben constituir metas a -
alcanzar, pero no puede presuponerse que el adulto sin escol -
laridad o con un mínimo de ella esté en condiciones de inic -
ciar sus estudios en esta forma. La no existencia de una -
asesoría establecida se traduce en una alta deserción de la -
población inscrita que ante las dificultades para estudiar -
por su cuenta y resolver las dudas que se le plantean, se -
desanima y abandona los estudios. La proliferación de acad -
demias que ofrecen la Secundaria Abierta y que por asesoría -
cobran colegiaturas e inscripción y que no tienen mayor cont -
rol por parte de la Secretaría de Educación Pública, es un -
na consecuencia de la necesidad que siente el alumno de cont -
tar con un apoyo sistemático en sus estudios.

La presión de los alumnos por contar con asesoría ha obligado a algunos organismos encargados de administrar el Sistema a otorgar servicios de consultoría. Por mucho tiempo lo que era la Sub-Dirección de Sistemas Abiertos cumplió esta función, incluso resolviendo dudas por teléfono. En la actualidad esta función la deberían cumplir los departamentos de educación para adultos de las Delegaciones Generales en los Estados.

Consideramos como un requisito indispensable, si se pretende seriamente abatir los índices de analfabetismo y elevar el nivel educativo de la población adulta, el poder ofrecer al estudiante una asesoría sistemática. Para esto se requiere de asesores capacitados para trabajar con adultos, que no se transformen en maestros tradicionales sino que puedan brindar una asesoría que fomente el autodidactismo del adulto. Para asegurar la continuidad del trabajo y el desempeño profesional de éste, es indispensable, que el asesor reciba una remuneración por su trabajo. El que se busque resolver un problema tan serio y masivo como es el analfabetismo y el bajo nivel de escolaridad de los adultos mexicanos apelando a la solidaridad social para obtener la asesoría necesaria, es no encarar seriamente el problema.

En aquellos países en que ha tenido éxito el desarrollo de grandes campañas educativas apelando a la solidaridad social de la población, ha sido en un momento histórico determinado y en un contexto de cambio estructural muy diferente al México actual. Un ejemplo de movilización social en torno a una campaña educativa lo constituye la campaña de alfabetización emprendida en Cuba con posterioridad al triunfo de la revolución, en que se alfabetizó en un año a 702 212 adultos de un total de 985 329 analfabetos, mediante el trabajo de 267 000 voluntarios. Con esta acción Cuba

redujo al 3.9% su índice de analfabetismo. (Ministerio de Educación, 1968, p. 97)

En cuanto a los otros aspectos del Sistema que plan --
tean dificultades e insuficiencias, son los siguientes:

Promoción:

Si bien la ley señala la participación obligatoria en la promoción del Sistema, de la Federación, los Estados y Municipios, y recomienda la participación voluntaria de los empleadores, de las universidades, de los sindicatos, etc., la promoción ha sido muy escasa e insuficiente. La utilización de medios masivos de comunicación como la radio, televisión y periódicos, ha sido prácticamente nula. La responsabilidad principal de promover el Sistema recayó en la Sub-Dirección de Sistemas Abiertos, dependencia que por no contar con los recursos necesarios, realizó una promoción muy escasa y dirigida principalmente a los organismos que podían organizar círculos de estudio u otorgar asesoría a sus trabajadores o afiliados. Un ejemplo de eso lo constituye la promoción hecha en organismos como Petróleos Mexicanos, el Congreso del Trabajo y el Sindicato del Instituto de Seguridad Social para los trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), instituciones que han organizado sistemas de promoción y asesoría.

Podemos decir que la divulgación que se ha hecho del Sistema se ha debido al esfuerzo aislado de algunos funcionarios, más que a una política oficial de la Secretaría de Educación, que no ha destinado el presupuesto necesario para realizarla. Esta escasa promoción es uno de los problemas que enfrenta el sistema, que impide que sea conocido como una forma alternativa de estudiar por un sector de la po

blación que suponemos potencialmente demandante.

Otro esfuerzo por divulgar el SNEA lo constituyen los diversos folletos elaborados por la Secretaría de Educación dirigidos a potenciales usuarios, así como a la población en general para que se promoviera y se asesorara círculos de estudio. Sin embargo, no se hizo una distribución masiva de ellos y al no estar apoyados por una divulgación a través de los medios masivos de comunicación, su eficacia ha sido mínima.

A través de los estudios que ha hecho la SEP, se ha detectado que un problema serio lo constituye la falta de información sobre el SNEA por parte de los propios usuarios. Es así que en el estudio realizado por el CENIET, se detecta que sólo el 58.2% de los registrados en el SNEA tenían información respecto de la existencia de círculos de estudio (CENIET 1977) y en la encuesta de opinión sobre el Sistema aplicada en 1978, se encontró con que el segundo problema más citado por los encuestados era la falta de información sobre el SNEA. Es decir, no sólo hay una escasa divulgación masiva del Sistema, sino que a las personas interesadas en él no se les proporciona la información adecuada.

Materiales Didácticos

Otro aspecto del Sistema que presenta problemas es el de los materiales didácticos.

En el caso de los libros de primaria un primer problema lo constituye el hecho de que los primeros textos fueron elaborados para ser trabajados con un asesor. Los diferentes temas debían ser tratados en forma interdisciplinaria por las diferentes áreas de estudio. Es así que un tema

que se trata en el libro de Ciencias Sociales se complementa con otro de Ciencias Naturales, etc. Este procedimiento, si bien es muy interesante, requiere necesariamente de un conocimiento previo del material por parte del asesor, así como de una guía didáctica que le fuera señalando la secuencia de los temas interrelacionados.

Al no contar el estudiante con un asesor capacitado, esta posibilidad que plantean los libros se minimiza o bien se elimina.

Otra limitante, que no es exclusiva de los libros de los adultos sino de todos los libros únicos, es que necesariamente los contenidos están implícitamente dirigidos a algunos sectores de población y no a otros. En el caso de los libros de la primaria para adultos, tanto las ilustraciones como los ejemplos que se utilizan están dirigidos a una población adulta rural y en algunos casos a marginales-urbanos, de origen rural reciente.

Esta direccionalidad de los contenidos necesariamente los hace poco relevantes para otro tipo de usuarios, como sería el caso de las amas de casa urbanas que constituyen la mayoría de los demandantes. (Ver. p.77)

En el caso de los libros para la secundaria abierta, no se creó un organismo que centralizara su elaboración, de manera que cada área fue autónoma, tanto en los contenidos como en la estructura misma de los libros. En algunas áreas se incorporan elementos como cuestionarios, autoexámenes y actividades complementarias que faciliten el estudio autodidacta; es el caso de los libros de Ciencias Naturales y Matemáticas. En el caso de los libros de Español, además de los elementos señalados se incorporan los objetivos en forma explícita. Los libros de Ciencias Sociales no incor-

poran ninguno de estos elementos y al estudiante no le cabe más que leer los libros y tratar de memorizarlos.

En general, consideramos que la estructura de los li - bros de secundaria es bastante compleja y el lenguaje es -- denso y academicista además de incorporar gran cantidad de términos científicos y técnicos. Estos elementos diferen -- cian cualitativamente los libros de secundaria de los li -- bros de primaria, ya que éstos por el contrario han buscado simplificar al máximo el lenguaje utilizado y los conteni - dos buscan destacar problemas y aspectos de la vida cotidia - na. Estas diferencias no le dan continuidad al ciclo de educación básica y nos lleva a suponer que para una persona que haya estudiado la primaria abierta se le plantee como -- muy difícil el cursar la secundaria en la misma forma.

Estas dificultades que presentan los materiales didác -- ticos para el autoaprendizaje explican por una parte lo que se señalaba en cuanto a la proliferación de academias que -- ofrecen asesoría para estudiar la secundaria y por otra el -- esfuerzo que han tenido que realizar las instituciones que -- han promovido el Sistema entre sus trabajadores o afiliados, para elaborar materiales complementarios de apoyo, tales co - mo guías de estudio, exámenes de autoevaluación, hojas de -- registro de avance, etc. (10). Lamentablemente este tipo -- de esfuerzos no se han masificado ni han trascendido el mar - co de las instituciones que los han elaborado.

Administración Del Sistema

Si analizamos los mecanismos formales en la administra - ción del SNEA, vemos que hay una diversidad de organismos -- que participan en ella. Los diferentes reajustes adminis - trativos que ha sufrido la Secretaría de Educación Pública-

si bien han alterado el organigrama en relación al SNEA, no lo han hecho en el sentido de lograr una coordinación real - entre las diferentes dependencias que lo manejan.

En 1977, se crea una Comisión Coordinadora de Sistemas Abiertos. Esta Comisión por mucho tiempo no tuvo ninguna - ingerencia real en el funcionamiento del Sistema. Los funcionarios encargados de la operación práctica del SNEA, declaraban no conocer las funciones que desempeñaba dicha - Coordinación. Actualmente hay intentos de hacer funcionar esta coordinación con la participación conjunta de personal de la Dirección General de Adultos, y de la Dirección General de Acreditación y Certificación.

Por otra parte, desde el inicio del Sistema la acreditación y certificación de conocimientos ha sido manejada en forma independiente de la promoción, registro y apoyo a los usuarios. Esta independencia entre las funciones ha tras - cendido lo que pudiéramos considerar una división del traba - jo, para transformarse en una descoordinación total y falta de información mutua entre los organismos encargados de una y otra función.

También se dió una descoordinación entre los autores - de los libros de texto y los constructores de las pruebas - de evaluación. A partir de 1978 comenzaron a participar - los autores de los libros de primaria en la discusión y supervisión de las pruebas para ese nivel. En el caso de los autores de los libros de secundaria no ha habido ninguna par - ticipación, por que los equipos se desintegraron al terminar la elaboración de los textos.

Otra duplicación de esfuerzo ha significado el regis - tro al Sistema; por una parte Evaluación y Acreditación -

lleva registro de los estudiantes que presentan exámenes; - la actual Dirección General de Educación para Adultos, lleva registro de los estudiantes que se incorporan al Sistema y el Centro de Procesamiento de Datos a su vez tiene sus - propios registros a partir de los exámenes que procesa. Si bien hay intenciones de crear un banco de datos sobre el - Sistema, éste aún no se concreta; por lo tanto las cifras - que se manejan son muy generales, incompletas y en muchos - casos contradictorias. El celo con que han sido manejados - los datos, tanto cuantitativos como cualitativos, nos hace - pensar en que hay un claro interés político en que se desco - nozcan, y este interés político a nuestro juicio tendría - más que ver con problemas de poder al interior de la Secre - taría, que con una imagen determinada del Sistema y su efi - cacia hacia afuera. Pensamos esto por cuanto las autorida - des de la Secretaría de Educación han mostrado en múltiples - oportunidades una visión bastante realista de los graves - problemas educativos que aún enfrenta el país y no vemos la razón que tendrían para querer ocultar la situación de la - educación de adultos.

La descoordinación general de los distintos organismos se traduce en falta de eficacia del Sistema por mal uso de los recursos así como por duplicación de esfuerzos.

Acreditación

El proceso de acreditación de estudios constituye el - aspecto más novedoso y específico del Sistema, ya que el - compromiso más concreto por parte del Estado, señalado en - la propia Ley, es el de crear un Sistema de Acreditación de Conocimientos adquiridos por múltiples medios y en los pla - zos que individualmente el estudiante se fije.

En la medida en que la acreditación constituye el ele -

mento de mayor peso del sistema, los problemas que de ella se derivan afectan directamente la eficacia de éste.

Desde que se inició el proceso de acreditación, éste fue manejado centralizadamente. Si bien la aplicación de exámenes se hace en diferentes ciudades de la República, todo el proceso previo de construcción de las pruebas, elaboración de los materiales para la aplicación así como la determinación del procesamiento de los exámenes, se ha manejado en forma centralizada. Se ha buscado de esta manera la eficiencia y el control del proceso. Para normar los procedimientos de aplicación de exámenes se elaboró un manual de procedimiento en el que se contemplan hasta los mínimos detalles que deben tener presente los funcionarios de las Delegaciones Estatales en la aplicación de las pruebas.

Esta centralización en el manejo de la acreditación ha generado algunos problemas, entre ellos la demora en la entrega de los resultados. En un principio se contempló un plazo de 15 días para entregar resultado, pero hubo períodos en que tardaron hasta 6 meses. Posteriormente este plazo se redujo a 3 meses y en la actualidad, según los funcionarios de la SEP, se tardan alrededor de un mes.

Sin embargo, si bien puede haber disminuido el plazo que media entre la presentación a examen y la obtención de los resultados, la demora sigue constituyendo un problema sentido por los estudiantes. En la encuesta de opinión a la que nos hemos referido anteriormente, en el rubro aplicación de exámenes, aparecía como el problema con más alta frecuencia la demora en entregar las calificaciones. El que esta demora constituya problema para los estudiantes, tiene relación con la necesidad de terminar pronto el ciclo del que se trate, también se traduce en un problema de estí

mulo en la medida en que un porcentaje elevado de los estudiantes abandona sus estudios en tanto reciben los resultados.

Otro problema que se plantea en relación a la acreditación, es respecto al tipo de examen que se aplica. En la medida en que las pruebas son objetivas, de opción múltiple y sin variaciones regionales de contenido, el conocimiento que se mide es muy parcial y apegado a los libros de texto. No hay manera de evaluar aspectos que son de criterio personal y de actitudes del estudiante. Se refuerza mediante las pruebas el estudio memorístico.

Estas dificultades que plantea el tipo de evaluación no se han traducido en una alta reprobación por que los umbrales mínimos para aprobar se han mantenido relativamente bajos. Sin embargo, entre los problemas más citados por los estudiantes (SEP, 1978, c) estaba el considerar los exámenes de difícil comprensión.

Conclusión Sobre el S.N.E.A.

El análisis de la información sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Educación para Adultos nos hace concluir, que más que un sistema educativo paralelo al sistema formal destinado a toda la población adulta sub-escolarizada, lo que se ha implantado es un sistema de certificación de conocimientos, certificación que pueden lograr aquellas personas que, o bien tienen una escolaridad mínima que les permita estudiar en forma autodidacta, o que pueden pagar la asesoría.

En las determinaciones tomadas para la implantación del Sistema, no se han considerado las condiciones objeti -

vas de los potenciales usuarios, lo que se refleja en la respuesta limitada que ha tenido el SNEA por parte de éstos.

Si analizamos el Sistema a partir de los grandes objetivos que se le fijan al sistema educativo en general y a la educación de adultos en particular, se ve como poco probable incluso el logro parcial de dichas metas. ¿Cómo es que un sistema de acreditación de conocimientos adquiridos mediante el estudio de una cierta cantidad de textos puede pretender "desarrollar las aptitudes básicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión"; o "propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social"?

Pese a las deficiencias que hemos anotado y en el convencimiento de que hay factores estructurales más allá del sistema educativo que se implante que hacen imposible el acceso de toda la población a la educación, si creemos que hay elementos del Sistema que de cambiarse o corregirse lo harían más eficiente. Un elemento básico a nuestro juicio es proporcionar al estudiante un buen sistema de asesoría, ya sea que estudie en forma individual o en círculos de estudio. Otro cambio que habría que introducir es respecto a los conocimientos que se evalúan; debe propiciarse una mayor incorporación de la experiencia del estudiante así como de sus criterios personales. Este aspecto último tiene directa relación con los contenidos de los libros de texto y la forma de trabajar dichos contenidos.

Para que se realizara el objetivo de promover el autodidactismo, la orientación de los libros debería fomentar en los alumnos un proceso de búsqueda del conocimiento por sí mismo a partir de su experiencia y no plantear los contenidos como verdad revelada.

Pensamos que una buena promoción del Sistema, que lo -
de a conocer masivamente, permitirá atraer a sectores de la
población que o bien desconocen esta posibilidad de estu --
diar, o no han tenido la suficiente decisión para hacerlo.

4.

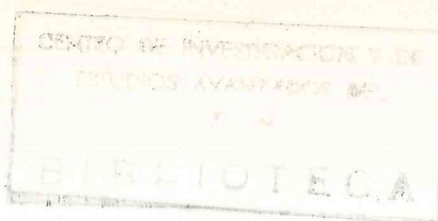
LA DEMANDA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION DE ADULTOS

Una de las más importantes funciones que se le asigna al SNEA radica en su potencialidad para actuar como sistema compensatorio de la educación formal. De acuerdo a esta función el Sistema constituiría una alternativa viable para elevar el nivel educativo de aquellos sectores sociales que no pudieron acceder a niveles educativos mínimos a través de la educación formal.

Para evaluar las posibilidades y limitaciones del SNEA en el aspecto señalado, se estimaron el volumen y características de los sectores mencionados, a fin de compararlos con las dimensiones y características de los sectores sociales que efectivamente alcanzan los beneficios del Sistema. Para ello, se ha estructurado el presente capítulo en dos partes, la primera orientada a analizar la demanda potencial, y la segunda tendiente a determinar las características de la demanda efectiva.

Demanda Potencial

Para el análisis de la demanda potencial se considera-



ron tres grupos de posibles demandantes según el nivel de escolaridad alcanzada por cada uno de ellos.

1. El primer grupo de demandantes, que llamaremos analfabetos, corresponde a aquellos sectores de la población sin escolaridad, o que sólo alcanzaron hasta 2° de primaria. Es te grupo constituye la demanda por alfabetización.

2. El segundo grupo, corresponde a las personas que poseen una escolaridad entre 3° y 5° de primaria. Este grupo dispone de una escolaridad mínima y se puede suponer por tanto que son alfabetos. Constituye la demanda por educa ción primaria.

3. El tercer grupo está formado por las personas que terminaron la educación primaria y que o no empezaron o no com pletaron la educación secundaria. Este grupo constituye la demanda por educación secundaria.

En base a los datos censales de 1970 se determinó la población entre 15 y 39 años de edad (12) que en esa fecha es taba comprendida en cada uno de los grupos señalados.

Por otra parte se estimó en base a datos de la SEP, la población eliminada del sistema escolar para cada uno de los grupos, en el período 71-76. (13)

La suma de ambas estimaciones permitió establecer la demanda potencial del Sistema Nacional de Educación de Adul tos para cada uno de los niveles descritos. (14). Estas ci fras no corresponden a la totalidad de la posible demanda para el 3er. grupo, ya que en la medida que los posibles de mandantes del 1° y 2° grupo acreditaran la primaria, se transformarían en posibles demandantes de educación secunda ria. También en lo que respecta al grupo analfabetos, no

se consideraron los niños que no ingresaron al sistema escolar formal en el período 71-76. Ambos grupos no modifican muy significativamente la demanda potencial actual, y se consideró innecesario para los efectos del análisis correspondiente a este trabajo profundizar en el estudio de los tópicos señalados.

C U A D R O I			
<u>Demanda Potencial en 1976</u>			
Grupo según escolaridad	Población 15 a 39 Censo 1970	Eliminación 71/76	Total 1976
1) Analfabetos absolutos y funcionales	7 120 963	5 202 002	12 322 965
2) Población con 3° a 5° de primaria	4 218 040	2 635 166	6 853 206
3) Población con 6° de primaria a 2° de secundaria	4 169 584	2 227 045	6 396 629
TOTAL:	15 508 587	10 064 213	25 572 800

Como se puede observar en el cuadro I, la demanda potencial en 1970 era de alrededor de 15.5 millones de personas, y en 1976 ésta había crecido hasta alcanzar a más de 25.5 millones de habitantes.

Un primer aspecto que resalta en las cifras señaladas es la violenta expansión de la demanda potencial. El crecimiento de la misma alcanza el 8.7% anual, cifra que casi triplica el crecimiento demográfico del período, y que se explica por la baja eficacia terminal del sistema escolar formal.

Por otra parte, si se analiza la composición de dicha demanda en 1970 y en 1976, se percibe que en dicho período ha tendido a aumentar la proporción de los dos grupos de población demandantes de primaria, ya que éstos representaban en 1970 el 73.1% de la demanda total y en 1976 representaban casi el 75%. Por tanto entre las dos fechas señaladas no ha existido ningún mejoramiento significativo en la eficacia terminal del sistema educativo formal.

Distribución Territorial de la Demanda Potencial

Para un análisis espacial de la demanda potencial de los tres grupos de población que hemos definido de acuerdo al nivel de escolaridad alcanzado, se agruparon las entidades federativas de acuerdo a la magnitud de la población demandante respecto a la población total y se establecieron 4 grupos de entidades en relación al promedio nacional de dicho indicador que en 1976 era de 43%. A este promedio nacional se le sumó y restó la desviación standar del mismo (6%) para establecer las agrupaciones utilizadas.

I. Entidades de alta eficacia relativa del sistema escolar formal. Estas entidades son aquellas en las que la demanda potencial es inferior al 35.9% de la población total. Se encuentran comprendidas en esta categoría: Baja California Norte, Distrito Federal, México, Nuevo León y Morelos.

II. Entidades con eficacia de tipo medio. En estas entidades la demanda potencial varía entre el 36 y 42.9% de la población total. Los estados son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

III. Entidades de baja eficacia del sistema escolar. Corresponden a esta categoría aquellos estados con demanda poten-

cial entre el 43 y 49.9% de la población total. Las entidades son: Campeche, Durango, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

IV. Entidades de muy baja eficacia del sistema escolar, en las que la población demandante supera el 50% de la población total. Estas son: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

Se ha considerado útil efectuar esta clasificación debido a que existe una estrecha asociación entre los aspectos educativos anotados y el grado de desarrollo alcanzado por las entidades. Es así como en lo que respecta al nivel de empleo industrial, urbanización y acceso a la inversión pública, las agrupaciones de entidades muestran indicadores semejantes a los que caracterizan la demanda potencial estimada. (Ver Cuadro II)

C U A D R O II				
Indicadores socioeconómicos de las entidades según el nivel de desarrollo educativo				
Nivel de desarrollo educativo	% de Pob. Nac. en 1970	% de Pob. Urbana	% del empleo industrial	Participación en la Inv.Pub. Federal 70-76
Alto	28.9	82.7	47.6	33.2
Medio	22.0	59.4	18.6	24.2
Bajo	27.5	50.8	23.1	23.3
Muy bajo	21.6	36.0	10.7	19.3
Total país:	100.0	58.7	100.0	100.0
Fuente: Consejo Nacional de Población				

El análisis por Estado muestra una correlación alta en tre las variables educativas y el P.I.B. y Población urbana. (>.8) (ver anexos)

Además de las variaciones en el volumen relativo de la demanda potencial, las distintas agrupaciones de entidades presentan notables diferencias en la composición de dicha demanda. Es así como en las entidades de alta eficacia relativa del sistema escolar (grupos I y II), el 66% de los demandantes cuentan con más de 2° de primaria, en tanto que en las entidades de menor eficacia dicho grupo sólo representa el 37% de los posibles demandantes (Ver Cuadros 3 y 4 Pág. 73 y 74). En consecuencia la orientación de los servi cios cambia fundamentalmente, ya que en el primer caso se trata en su mayoría de población alfabetizada que requiere de contenidos programáticos orientados a mejorar un nivel educativo ya adquirido, en cambio en el segundo caso sería necesario enfatizar los programas de alfabetización y educa ción primaria.

Por otra parte, si se analiza el crecimiento de la demanda en el período 70-76 para cada estrato de entidades resulta que dicho crecimiento en el primer grupo es de 6.1% anual, mientras en el último grupo éste alcanza el 11.1% anual. Este diferencial en el crecimiento de la demanda po tencial puede ser indicativo de la necesidad de priorizar las acciones orientadas hacia los estados con mayor retraso, ya que se está generando una polarización progresiva en el acceso a los distintos niveles educativos. Esto se mani -- fiesta también en el porcentaje de población eliminada en tre 1970 y 1976 respecto a la demanda potencial en 1970. Es así como en el primer estrato la población eliminada sólo representa un 43% de la existente en 1970, en tanto que en el último estrato dicha proporción alcanza el 88% (cuadro - IV).

C U A D R O III

Demanda Potencial por Grupos de Escolaridad

Categorías de Entidades.*	Población (miles)	1er grupo (-2° primaria)	% 1er grupo	2° grupo (3° a 5° primaria)	% 2° grupo	3er grupo (6° a 2° Sec.)	% 3er grupo	Total	% pobla ción
I	19 614	2 030 367	33.2	1 626 579	26.6	2 454 665	40.2	6 111 611	31.2
II	13 550	2 373 697	43.1	1 652 682	30.0	1 484 063	26.9	5 510 342	40.7
III	16 667	3 803 637	51.1	2 064 923	27.7	1 575 482	21.2	7 444 042	44.7
IV	12 498	4 115 364	63.2	1 509 022	23.2	882 419	13.6	6 506 805	52.1
T O T A L:	62 329	12 322 965	48.2	6 853 206	26.8	6 396 629	25.0	25 572 800	41.0

* Las categorías de entidades han sido determinadas de acuerdo a la eficacia relativa del sistema escolar.

I	ALTO	0	a	35.9	B.C.N., D.F., Méx., N.L., Mor.
II	MEDIO	36	a	42.9	Ags., BCS., Coah., Col., Chih., Gto., Nay., Qro., Q.Roo., Sin., Son., Tam.
III	BAJO	43	a	49.9	Camp., Dgo., Jal., Pue., SLP., Tab., Tlax., Ver.
IV	MUY BAJO	50	y	+	Chis., Gro., Hgo., Mich., Oax., Yuc., Zac.

C U A D R O I V
Demanda Potencial Por Niveles.

Demanda Pot. en 1970				Eliminación 71/76.			Demanda Potencial Total			Tasa de crecimiento Anual.			
Categoría de Entidades.	Primaria.	Secundaria.	Total.	Primaria.	Secundaria.	Total.	Primaria.	Secundaria.	Total.	Prim.	Sec.	Total	
I	2 507 419	1 770 394	4 277 813	1 149 527	684 271	1 833 798	3 656 946	2 454 665	6 111	6.1	6.5	5.6	6.1
III	2 453 657	965 975	3 419 632	1 572 622	518 088	2 090 710	4 026 279	1 484 063	5 510	3.4	8.6	7.4	8.3
III	3 385 597	966 691	4 352 288	2 482 963	608 791	3 091 754	5 868 560	1 575 482	7 444	0.4	9.6	8.5	9.4
IV	2 992 330	466 524	3 458 854	2 632 056	415 895	3 047 951	5 624 368	882 419	6 506	8.0	11.1	11.2	11.1
T O T A L:	11,339.003	4 169 584	15 508 587	7 837 168	2 27.045	10 064.213	19 176 171	6 396 629	25 572	8.0	9.2	7.4	8.7

En resumen, podemos afirmar que la demanda potencial del SNEA abarca alrededor del 40% de la población nacional, de las cuales tres cuartas partes son demandantes de educación primaria. Por otra parte la eficacia terminal de la educación formal determina un alto ritmo de expansión anual de dicha demanda, especialmente en las entidades con menores niveles de desarrollo relativo:

Demanda efectiva

Los antecedentes disponibles para analizar la demanda efectiva del Sistema Nacional de Educación para Adultos son bastante limitados, ya que el análisis de la información existente sólo permite establecer las características de los demandantes del Sistema en sus tres años de existencia. Para ello, en el presente trabajo se han utilizado datos facilitados por la SEP en cuanto a inscripciones y presentación de exámenes y los resultados de una encuesta --- realizada por el CENIET en 1976 a 97 865 personas registradas en el área metropolitana del Distrito Federal. (CENIET, 1977)

Vamos a distinguir en el análisis de la demanda efectiva, dos tipos de información: la correspondiente a los registrados en el Sistema y la correspondiente a inscritos a exámenes. El registro en el Sistema no constituye un requisito indispensable; sólo es indispensable la inscripción para presentar exámenes, que se puede hacer sin previo registro en el sistema. Es por esto que no todos los alumnos se encuentran registrados y por otra parte, dado que muchas personas fueron registradas sin pleno conocimiento acerca del Sistema, sólo una parte de las mismas pueden considerarse estudiantes activos. Sin embargo, a pesar de las limitaciones señaladas los datos estadísticos de los registrados son indicativos de las personas que han mostrado al-

gún grado de interés por participar en el Sistema.

Población registrada en el SNEA

Hasta julio de 1978, el SNEA había registrado a -- 984 000 alumnos de los cuales 897 mil correspondían a primaria y 87 000 a secundaria. Como se puede apreciar la demanda atendida por el Sistema representa menos de un 4% de la demanda potencial estimada anteriormente. El análisis de los datos disponibles permite determinar las características de este sub-grupo de demandantes que han mostrado interés por continuar sus estudios.

En primer lugar, en el análisis del registro destaca el alto porcentaje de registrados en primaria (91%) y la concentración de los mismos en aquellos Estados que presentan niveles altos y medios de escolaridad (ver Cuadro No. V) De hecho las entidades mencionadas acumulaban el 55% de los registrados en primaria, en tanto que en ellos residían solamente el 40% de los posibles demandantes.

En el caso de secundaria, llama la atención el escaso número de registrados en este nivel, ya que solo representan el 1.3% de la demanda potencial. En este caso la distribución territorial del registro tiende a concentrarse en las entidades con menores niveles de escolaridad (Grupo IV), las que acumulaban el 25% de las inscripciones y representan solo el 14% de la demanda potencial. La explicación de este fenómeno la podemos encontrar en el tipo de promoción que el Sistema ha tenido en algunas entidades del grupo IV, en concreto en el Estado de Guerrero, donde se ha realizado una mayor promoción del Sistema, y que en la medida en que el número total de registrados es relativamente pequeño, ha logrado alterar las proporciones entre demanda y registro.

C U A D R O V					
Demanda Efectiva del SNEA: Registrados en el Sistema al 30 de julio 1978					
Grupo de Entidades	Primaria	% Prim.	Secund.	% Secund.	Total
I	223 721	24.9	29 328	33.5	253 049
II	275 302	30.7	22 348	25.5	297 650
III	235 543	26.3	13 465	15.4	249 008
IV	162 248	18.1	22 338	25.5	184 586
T O T A L:	896 814	100.0	87 479	100.0	984 293
FUENTE: Ing. Sergio de Miguel. Jefe del Departamento de Programación de la Dirección General de Acreditación y Certificación de la SEP. Febrero, 1979.					

En lo que se refiere a la situación social y económica de los usuarios y de acuerdo con los documentos de registro, un 36% de los mismos se dedica a labores del hogar; un 26% trabaja en actividades vinculadas a la agricultura y artesanía; el 26% labora en la industria, el gobierno o los servicios; y un 12% de los registrados se dedican a otras actividades o no especifican el carácter de su trabajo.

C U A D R O VI				
Demanda Efectiva: Distribución porcentual de los registrados según nivel educativo y área de actividad				
Area de actividad	Nivel Educativo			
	Total	Introd.	Prim.	Secun.
Agricultura, Ganad., artesanía.	25.9	40.3	34.9	10.0
Hogar	36.2	45.8	40.3	28.7
Industria, gobierno y servicios	25.9	9.4	18.1	44.2
Otras o no especificado	12.0	4.5	7.2	17.1
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuente: Encuesta CENIET				

La distribución por actividad señalada varía notablemente según los distintos niveles de registro. En el nivel introductorio el 40.3% corresponde a personas que se dedican a la actividad agrícola o artesanal. Un 45.8% de los educandos son amas de casa y sólo el 9% de los registrados laboran en la industria, gobierno o servicios. Es decir, el grueso del registro en nivel introductorio lo componen amas de casa y población rural.

De los registrados en primaria un 34% corresponde a personas ocupadas en el sector agrícola o artesanal; un 40% corresponde a personas dedicadas a labores del hogar, y el 18% se dedica a actividades vinculadas a la industria el gobierno o los servicios.

En el caso de los registrados en secundaria sólo el 10% trabaja en actividades vinculadas a la agricultura y la

artesanía, un 29% corresponde a amas de casa; y el 44% de los educandos dependen de la actividad industrial, el go -- bierno o los servicios.

Existen en consecuencia importantes diferencias en la composición de los grupos de educandos que acceden a los - distintos niveles del SNEA. En primaria tienden a predomi - nar los sectores campesinos y de amas de casa; en tanto - que en secundaria el mayor número de registrados correspon - de, en primer lugar a personas dedicadas a la actividad in - dustrial, el comercio o los servicios, y en segundo lugar a amas de casa.

Otra característica interesante de los registrados en el Sistema es el grado máximo de escolaridad que alcanzaron en el sistema formal. La información sobre este dato, así - como el de la edad y sexo de los estudiantes registrados, - ha sido proporcionada por el Centro de Procesamiento de Da - tos de la SEP, y abarca a una población de 893 936 personas registradas al 30 de mayo de 1978. Tenemos que el 68.3% de los registrados a esa fecha contaban con 3 grados o más de - escolaridad y sólo el 14.6% no tenía ninguna escolaridad pre - via. Si consideramos como demanda a secundaria a las perso - nas que tenían 6° de primaria y uno o dos grados de secunda - ria, tenemos que el 34.6% de los registrados demandaban di - cho nivel.

En el siguiente Cuadro, tenemos la composición del re - gistro según el grado máximo de estudios alcanzado.

C U A D R O VII

Grado máximo de Estudios de los Estudiantes Registrados

Grado máximo de Estudios	No. de Estudiantes	Porcentaje
Sin instrucción	130 689	19.6
1 Grado	60 838	6.8
2 Grados	88 583	9.9
3 Grados	111 278	12.4
4 Grados	83 502	9.3
5 Grados	83 311	9.3
6 Grados	257 227	28.7
Secundaria		
1 Grado	37 094	4.1
2 Grados	16 677	1.8
No especificado	24 737	2.7
T O T A L:	893 936	99.6
Fuente: Centro de Procesamiento de Datos "Arturo Rosebluth" Secretaría de Educación Pública. Abril 1978		

La edad y sexo de la población constituyen características muy indicativas del tipo de población que ha mostrado interés por continuar sus estudios a través del SNEA.

En el cuadro siguiente tenemos la distribución en términos absolutos y porcentuales de los registrados de acuerdo a la edad y el sexo.

C U A D R O VIII

Edad y sexo de los estudiantes registrados								
Rango de Edad	Estudiantes Cantidad	Reg. % del total	Masc.		Fem.		No especificado	
				%		%		%
15 - 20	235 472	26.3	115 086	12.8	119 927	13.4	459	.0
21 - 25	133 351	14.9	71 506	7.9	61 532	6.8	313	.0
26 - 30	152 537	17.0	80 354	8.9	71 753	8.0	430	.0
31 - 35	79 212	8.8	41 405	4.6	37 575	4.2	232	.0
36 - 40	89 177	9.9	48 079	5.3	40 744	4.5	324	.0
41 - 45	37 697	4.2	20 836	2.3	16 732	1.8	129	.0
46 - 50	33 747	2.9	18 354	2.0	15 269	1.7	124	.0
Más de 50	26 552	3.7	14 801	1.6	11 607	1.2	144	.0
No especificado	106 191	11.8	44 400	4.9	44 152	4.9	17639	1.
T O T A L:	893 936	99.5	454 821	50.3	419 321	46.5	19794	

La primera característica que resalta es que la población registrada es relativamente joven; el 58.2% de los registrados tienen 30 años o menos y sólo el 10.8% tiene más de 40 años.

Si analizamos estos datos relativos a la edad, teniendo en consideración el grado de escolaridad alcanzado por esta misma población, concluimos que el sistema está llegando preferentemente a una población que abandonó el sistema escolar formal hace relativamente poco tiempo.

En cuanto al sexo de los estudiantes, tenemos que es un poco más alto el porcentaje de hombres que de mujeres, pero con variaciones según el rango de edad que se analice; es ligeramente superior la inscripción de mujeres de 15 a 20 años, pero la proporción cambia para el rango de 21 a 25 años. Podemos suponer, aunque no tenemos los datos, que en esta variación influye el estado civil. La desproporción entre registrados varones y mujeres es mínima y por tanto podemos suponer que el pertenecer a uno u otro sexo, no es una limitante para hacer el intento de terminar la educación general básica.

Población que presenta exámenes

Hasta Agosto de 1978 solo 149 mil educandos se habían presentado a acreditar uno o más exámenes, esta cifra representa el 15.1% de los alumnos registrados en el Sistema y el 0.6% de los potenciales demandantes. Por otra parte el 76% de los mismos se presentaron a acreditar exámenes de secundaria, lo que denota una importante diferencia entre las personas que tuvieron la intención de participar en el Sistema y aquellas que efectivamente lograron realizar los estudios y presentarse a exámenes, ya que las primeras se --

orientaban en su mayoría (91%) a primaria y los segundos - fueron fundamentalmente aquellos inscritos en educación secundaria.

Esta situación es aún más significativa si se analizan las tendencias en la composición por nivel de los educandos que presentan examen por primera vez. Estas tendencias indican una disminución en la participación de los que se presentan a exámenes de primaria, que en 1976 representaban el 27% del total que se presentaba a examen, y en 1978-sólo alcanzaban al 17% del mismo total.

En consecuencia, las personas que están alcanzando - preferentemente los beneficios del Sistema, son aquellos - interesados en cursar la educación secundaria y no la gran-masa de adultos demandantes potenciales de educación primaria.

C U A D R O IX

Demanda efectiva: Número de educandos que presentan exámenes por primera vez (miles)

AÑO	Primaria Cant.	%	Secundaria Cant.	%	Total
1976	8	26.6	22	73.4	30
1977	19	29.2	46	70.8	65
1978*	9	16.7	45	83.3	54
TOTAL:	36	24.2	113	75.9	149

(*) Datos hasta agosto

FUENTE: Ing. Sergio de Miguel, Jefe del Departamento de Programación de la Dirección General de Acreditación y Certificación de la SEP. Febrero 1979.

Si se analiza la distribución territorial de los educandos que presentan examen por primera vez en el período - 76-78, más del 70% de los mismos residen en las entidades - de un alto o medio desarrollo educativo, que representaban sólo el 45% de la demanda potencial.

Por otra parte, de las 16 entidades con más bajos niveles educativos y que acumulaban el 55% de la demanda potencial solo proviene el 29% de los educandos que presentan examen por primera vez, y en éstas, tanto en primaria como en secundaria, los porcentajes de cobertura resultan ser inferiores a los de la demanda potencial.

C U A D R O X						
Demanda efectiva: Distribución territorial de los educandos que presentan examen por primera vez y demanda potencial (Por cientos)						
Grupos de Entidades	% de educandos que presentan examen por primera vez. (*)			% Demanda Potencial		
	Prim.	Sec.	Total	Prim.	Sec.	Total
I	39.6	55.7	52.7	19.1	38.4	23.9
II	23.6	16.7	17.7	21.0	23.2	21.6
III	24.9	15.6	16.9	30.6	24.6	29.1
IV	16.9	12.0	12.7	26.3	13.8	25.4
TOTAL:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
* Datos proporcionados por Ing. Sergio de Miguel, anteriormente citado						

En consecuencia, la cobertura territorial del SNEA - muestra una clara tendencia a privilegiar a las entidades - con un mayor nivel de desarrollo, en las que el sistema edu

cativo formal presenta los más altos niveles de eficacia -- terminal.

De lo anterior se puede concluir que la acción del SNEA ha tendido a agudizar las desigualdades regionales e existentes en el acceso a la educación, en la medida en que se comporta como el sistema formal en cuanto a atención a la demanda. Por otra parte ayuda también a aumentar estas desigualdades el hecho de que esté atendiendo principalmente a estudiantes de secundaria.

Dado que los beneficiarios del SNEA corresponden principalmente a registrados en el nivel de educación secundaria, el análisis de los datos de la encuesta del CENIET se ha referido principalmente a este tipo de registrados. Al respecto, aparecen como especialmente significativos los datos referidos a edades, actividad, ingreso familiar y motivaciones de los educandos.

Una primera característica de los registrados en secundaria radica en su pertenencia a grupos de edad jóvenes. En este caso un 45% de los educandos tenían edades entre 15 y 24 años, y más del 80% edades inferiores a los 35 años. En cambio, en el caso de los registrados en primaria, el 18.3% tenían menos de 25 años y sólo el 57% eran menores de 35 años. (Ver Cuadro XI)

C U A D R O XI

Demanda efectiva: Edad de los registrados en el SNEA

Grupo de edad:	Primaria No. de casos	%	Secundaria No. de casos	%
15 a 19 años	3 567	8.7	9 702	17.3
20 a 24 años	3 928	9.6	15 632	27.8
25 a 29 años	8 078	19.6	12 013	21.4
30 a 34 años	8 148	19.8	7 595	13.5
35 a 39 años	7 128	17.3	6 242	11.1
40 a 44 años	5 586	13.6	2 715	4.8
45 a 49 años	2 340	5.7	2 019	3.6
40 a 54 años	1 053	2.6	279	0.5
55 a 59 años	574	1.4	0	
60 y más años	717	1.7	0	
TOTAL:	41 119	100.0	56 197	100.0

Fuente: Encuesta CENIET

Por otra parte los encuestados por CENIET registrados en secundaria presentan un grado de participación en la población económicamente activa superior a aquellos encuestados correspondientes a primaria. Entre los primeros trabajaba el 74% de los encuestados, en tanto que entre los segundos sólo lo hacía el 40%.

También los registrados en secundaria presentan significativas diferencias en cuanto a los niveles de ingreso familiar, ya que solo un 6.5% de ellos tenían ingresos familiares inferiores a los 2 200 pesos y el 49.2% de los mis-

mos disponía de ingresos superiores a los 5 200 pesos. Sin embargo, en primaria, el 28% de las familias de los encuestados disponía de ingresos inferiores a 2 200 mensuales y sólo el 13% de las mismas superaban los 5 200 pesos. (Ver Cuadro XII)

C U A D R O X I I				
Demanda efectiva: Ingreso familiar de los educandos				
Rango de Ingreso Familiar Mensual	Primaria No. de Enc.	%	Secundaria No. de Enc.	%
Menos de 2 200	10 719	28.4	3 311	6.5
2 201 a 5 200	22 084	58.6	22 063	44.3
5 201 a 7 000	2 846	7.6	11 289	22.1
Más de: 7 000	2 043	5.4	13 871	27.1
TOTAL:	37 692	100	51 134	100

Por último, las respuestas de los encuestados para ingresar al SNEA muestran una motivación mayor por mejorar la posición social en los registrados en secundaria que en los registrados en primaria. (Ver Cuadro XIII)

C U A D R O XIII

Demanda efectiva: Motivaciones para ingresar al Sistema

Motivación	Primaria		Secundaria	
	No. de Resp.	%	No. de Resp.	%
Saber más	32 315	78.5	38 181	67.5
Orientar a sus hijos	20 984	50.8	16 721	29.6
Obtener certificado	31 016	75.1	41 238	73.6
Mejorar situación económica	13 831	33.5	21 295	37.7
Realizar mejor su trabajo	12 498	30.2	18 378	32.4
Participar en tareas de mayor responsabilidad	10 634	25.7	18 705	33.1
Continuar estudios superiores	14 973	36.2	38 964	58.3
Otra	1 892	4.6	1 864	3.3

FUENTE: Encuesta CENIET

Destaca especialmente en el último aspecto mencionado el alto porcentaje de educandos interesados en seguir estudios superiores (58%). Si a ello se asocia la alta proporción de jóvenes, puede ser indicativo de una proporción muy significativa de registrados que pese a trabajar actualmente, pueden ser considerados "estudiantes profesionales", - que no pudieron terminar sus estudios en el sistema formal- y que dedican parte de su actividad a completar la formación que consideran necesaria para su integración como trabajadores a la sociedad.

Otro aspecto que resalta es la motivación por acredi-

tar, que tanto para los registrados en primaria como en secundaria, constituye una alta prioridad. Las categorías motivacionales que utilizó la encuesta del CENIET no son ex - cluyentes, pero es evidente que hay algunos enunciados que reflejan en mejor forma lo que son las motivaciones de los estudiantes. Es así que "mejorar la situación económica", - tanto para los registrados en primaria como en secundaria, - constituye una prioridad menor que la obtención de un certi - ficado, pese a que la obtención del certificado esté asocia - da a la posibilidad de obtener un trabajo mejor remunerado.

Para los registrados en secundaria no constituye una - alta prioridad la motivación por orientar a los hijos, en - cambio si lo es para los registrados en primaria. Pensamos - que la explicación de esta diferencia se encuentra por una - parte en la juventud de los registrados en secundaria y por tanto en la alta proporción de solteros y por otra en el -- alto porcentaje de amas de casa registradas en primaria.

Conclusiones sobre la atención a la demanda

La primera conclusión que surge del análisis de las - cifras de atención a la demanda es que la proporción de re - registrados que presenta exámenes es mínima en relación a la - población que en alguna oportunidad manifestó interés por - continuar estudiando a través del SNEA. La cifra de -- 149 000 estudiantes que han presentado exámenes por primera vez, en tres años de existencia del Sistema, corresponde só - lo al 15% de los registrados en el mismo.

El hecho de presentar examen lo consideramos como in - dicio de que un estudiante se mantiene activo dentro del - Sistema; esto se cumple mayoritariamente para los registra - dos en secundaria. Podemos suponer por tanto, que gran par

te de los campesinos, artesanos y amas de casa que en algún momento se registraron y tuvieron por tanto la intención de estudiar la primaria, actualmente no continúan estudiando.

El que la eficacia del sistema sea mayor para los estudiantes de secundaria que para los de primaria, tiene que ver, a nuestro juicio, con condicionantes tanto estructurales como del tipo de sistema que se ha buscado implantar. - El supuesto autodidactismo de los estudiantes, la falta de asesoría, la dificultad de los textos, así como las posibilidades objetivas de estudiar y las expectativas de movilidad social, son los elementos que permiten explicar la diferencia entre la acreditación de primaria y de secundaria, - así como la poca eficacia real del sistema para otorgar, mediante educación extraescolar, la educación general básica.

Como señalábamos anteriormente, el SNEA se comporta - de manera similar al sistema formal en el sentido de atender la demanda donde esta se manifiesta, es decir en aquellas entidades de mayor desarrollo; por tanto, en la medida en que no ha habido una direccionalidad en la atención a la demanda, la acción del Sistema ha tendido a agudizar las desigualdades regionales existentes en el acceso a la educación.

5. PERSPECTIVAS DE LA EDUCACION EXTRAESCOLAR
DE ADULTOS EN MEXICO

El análisis de la implantación del Sistema Nacional de Educación de Adultos, así como la cantidad y características de los demandantes reales, nos permiten señalar algunas conclusiones generales así como plantearnos interrogantes sobre las perspectivas de los programas educativos para adultos de carácter compensatorio de la educación formal.

En primer lugar los datos de la demanda efectiva al sistema indican que la población que está respondiendo a esta oferta educativa corresponde a aquellas personas que por su situación estructural, así como por las características del SNEA, podrían tener una motivación y posibilidades más reales de continuar estudiando la educación general básica por sistema abierto; es decir, la demanda efectiva está formada por una población eminentemente urbana, relativamente joven y con una escolaridad mínima previa. En cuanto a las características del Sistema que se implanta, vemos que más que un sistema educativo, que así se lo ha caracterizado, lo que efectivamente opera es un sistema de acreditación de conocimientos.

Los presupuestos básicos del Sistema, como son el autodidactismo y la asesoría voluntaria, imposibilitan de hecho que puedan acceder a él gran parte de la población sin escolaridad previa y de aquella que habiendo cursado uno o dos grados, para efectos prácticos es analfabeta.

Por tanto en la medida en que por una parte se plantea un sistema dirigido a toda la población adulta, tanto urbana como rural, que no haya podido cursar o terminar la educación general básica y se implante un sistema con las características que hemos señalado, más allá de las intenciones de sus realizadores, que no podemos juzgarlas, este sistema entra a jugar un papel ideológico.

El papel ideológico que juega la educación extraescolar de adultos es cualitativamente diferente del papel ideológico que cumple la educación formal. Ambos sistemas cumplen la función mas global de legitimar las desigualdades sociales al presentarlas como producto de los diferentes niveles de escolaridad alcanzados por las personas que ocupan una u otra posición en la sociedad (meritocracia). Sin embargo, en el sistema formal la función ideológica no sólo se cumple en la relación sistema escolar-sistema social, sino también en las relaciones internas de la escuela como institución. Las pautas de conductas, la relación maestro-alumno, los valores que transmite, el lenguaje y los contenidos escolares, legitiman una concepción del mundo que es la visión de la clase dominante. En el caso de la educación extraescolar y en forma más específica, en el caso del Sistema Nacional de Educación para Adultos, en el que no se da la estructura interna del sistema formal, el papel ideológico está dado por el sólo hecho de existir; cumple de esta manera la función de presentar un Estado que cumple con el compromiso de proporcionar una escolaridad básica a-

todos los mexicanos. Es decir, el Estado se legitima en la medida en que, por una parte, reconoce las enormes insuficiencias de la educación formal para proporcionar esta escolaridad básica general, y por otra crea esta nueva oportunidad educativa. Por tanto la educación de los adultos pasa a ser problema de los individuos, que aprovechan o no esta posibilidad que se ofrece supuestamente a todos en forma igualitaria.

En la medida que el Sistema permite, al menos a un grupo de la población, el acceso real a un certificado que le acredita una mayor escolaridad, este logro se presenta como posible para todo "el que quiera" seguir estudiando. Refuerza de este modo el "factor esperanza" respecto de las posibilidades de ascenso social mediante mayores niveles de escolaridad, factor que juega un papel muy importante como elemento estabilizador del sistema social. Al respecto señala Emilio Samek:

"La educación de adultos continúa desarrollando una función marginal de amortiguación de las tensiones sociales, al ofrecer una salida -no importa cuan real o ilusoria sea- a las esperanzas de ascenso individual desde los escalones más bajos de la pirámide social hacia mejores condiciones de status. Se sabe que el sistema escolar en la sociedad capitalista ha tendido siempre a mantener a cada uno en la ubicación social de origen. El hijo de campesino puede llegar a ser obrero, el de obrero o del artesano, empleado; pero esta movilidad basada en la evolución de las clases sociales no afecta lo sustancial. Por otra parte, la imposibilidad de salir de la propia clase jamás ha sido absoluta. Marx advertía: cuanto más es capaz una clase dominante de incorporar a ella a los sujetos más significativos de las clases dominadas, tanto más peligroso es su dominio". (Samek, 1978, p.103)

Por otra parte, el análisis de la implantación del Sistema nos lleva a concluir que la educación de los adultos

tos no constituye una prioridad real en la política educativa del Estado. Una demostración de este hecho la encontramos en el análisis comparativo entre el presupuesto asignado a la educación extraescolar y a la educación formal. En 1977 la primaria y secundaria formal absorbieron el 54.96% del presupuesto asignado a la educación; en cambio el sistema de primaria y secundaria abierto, sólo obtuvo el 0.14%. Considerado en su totalidad el subsector de educación formal absorbía el 85.4% del presupuesto y el subsector no formal, que incluye, además del sistema abierto, todas las otras modalidades educativas extraescolares, sólo el 4.6%. (SPP, 1977)

Estas proporciones muestran el peso del sistema formal dentro del gasto educativo nacional, que a nuestro juicio no refleja más que la valorización que de él se hace.

Sin embargo, pensamos que el hecho de que la educación de adultos no constituya una prioridad del gasto educativo no se debe a que sea una necesidad para la estabilidad del sistema social mantener en situación de "ignorancia" a la gran masa de los adultos mexicanos. Este sistema social tiene suficientes mecanismos de control y consenso, para que una situación de mayor escolaridad de las masas amenazara con desestabilizarlo. Por el contrario, debemos considerar que el otorgamiento de mayores niveles de escolaridad cumple con una función estabilizadora en la medida en que permite atender demandas educativas en lugar de demandas que pudieran ser riesgosas para el Estado. Es así que la educación, al igual que otras acciones de beneficio social ya sean servicios de salud, vivienda, etc., en muchos casos constituyen la "válvula de escape" del sistema. Pero también es cierto que la baja escolaridad de la población, así como el alto índice de analfabetismo, no parecen ser disfun

cionales al sistema social, al menos en la etapa de desarrollo en que se encuentra actualmente el país.

En la medida en que la variable educativa no es una variable independiente, sino que está asociada y depende de los niveles de desarrollo socio económicos alcanzados por la sociedad en que se inserta (Schmelkes, 1978), los problemas del analfabetismo y la subescolaridad de la población adulta mexicana no se van a solucionar mediante programas educativos compensatorios. Se podrá disminuir el problema pero no erradicar.

El problema en México es mayor que en otros países de América Latina de similar e incluso menor desarrollo relativo. Es el caso de países como Colombia cuyo PIB (381 dólares por persona) es casi la mitad del de México (680 dólares por persona) y cuya tasa de analfabetismo es de 22.0% (la de México es de 23.8%). Similar situación se da al compararlo con Costa Rica; en este país la tasa de analfabetismo es de 11.0% y su PIB por persona de 580 dólares. (UNESCO, 1974, a y b)

Esta situación nos muestra, que si bien solo cambios estructurales producirían las condiciones para el desarrollo de programas educativos que pudieran efectivamente cumplir con los propósitos y los objetivos que se le ha fijado a la educación de adultos por el actual sistema, la magnitud del problema obliga a buscar soluciones más eficientes incluso dentro de las actuales condiciones. Se trata por tanto de llevar adelante acciones que permitan una democratización, aunque sea parcial, en el acceso a la educación básica.

Este es el caso de las medidas tendientes a aumentar-

la eficiencia del sistema formal que permitan disminuir en el mediano y largo plazo la tasa de crecimiento del analfabetismo y elevar la escolaridad promedio de la población. - La Secretaría de Educación Pública intenta desarrollar algunas medidas en este sentido. Por ejemplo el completar las escuelas incompletas, proporcionar los seis grados de primaria incluso en las rancherías más apartadas, ampliar la matrícula y por consiguiente el número de escuelas y maestros para asegurar el primer ingreso a todos los niños en edad escolar, diseñar programas compensatorios para los niños de sectores, controlar centralmente el procedimiento de inscripción escolar, etc.

Sin embargo, si bien estas acciones permiten atacar en parte la raíz del problema, es necesario buscar soluciones masivas para la población adulta que actualmente es analfabeta o que tiene una escolaridad mínima e insuficiente. En este sentido pensamos que pese a las deficiencias que presenta el actual Sistema Nacional de Educación para Adultos, constituye en muchos sentidos un avance respecto de otras modalidades de educación extraescolar llevadas a cabo en el pasado. La posibilidad de estudiar en menos tiempo un determinado nivel educativo, con un horario flexible, con varias oportunidades para presentar exámenes a lo largo del año, y en el caso de la primaria, la elaboración de libros de texto cuyos contenidos se consideran de interés para los adultos, significan logros del programa. Sin embargo, de no buscar solución a los problemas que limitan actualmente al SNEA en sus posibilidades de dar respuesta efectiva a la demanda, seguirá atendiendo a un mínimo sector de la población potencialmente demandante. Señalábamos anteriormente que aumentar la eficacia del SNEA, significa tomar medidas que permitan otorgar una asesoría capacitada a los estudiantes; creemos que este es el elemento central -

a considerar si se plantea seriamente atender la demanda de la población adulta por mayor escolaridad. También sería importante planear otras medidas de tipo administrativo, como pueden ser la revisión de los mecanismos de promoción y de acreditación de manera de hacerlos más expeditos en su funcionamiento.

Sin embargo, todas estas medidas deberían insertarse en una revisión general de la política educativa destinada a la población adulta, política que debería fijar las estrategias a seguir para atender la demanda según la región y grupo social de que se trate. Esto significa particularizar las medidas y no pretender que un mismo programa educativo puede ser igualmente eficiente para atender a una ama de casa urbana que inicia su primaria, que a un empleado que desea terminar la educación secundaria. También implica tener muy claro que con el Sistema tal como se ha implantado, no se ataca el problema del analfabetismo y por tanto si se busca alfabetizar, se requiere de otro tipo de programa.

Pero en la medida en que los problemas del analfabetismo y baja escolaridad de la población no derivan exclusivamente de las características del sistema educativo, sino más bien de las condiciones objetivas de la población -- que se encuentra al margen de los beneficios sociales, para la cual la educación de adultos no constituye una necesidad sentida ni un requerimiento para desenvolverse en la sociedad, serían por tanto necesarios cambios estructurales para que adquiriera sentido el acceso a mayores niveles de educación.

¿Cuál es entonces el margen actual de posibilidades que los programas de educación para adultos ofrecen desde

una perspectiva de cambio estructural y de elevación cultural y de conciencia de las clases subalternas? ¿Pueden favorecer esta elevación del nivel de conciencia los contenidos que transmite el sistema escolar actualmente, o por el contrario, en la medida en que la educación y el sistema educativo constituyen un instrumento de la hegemonía de la burguesía, sólo retardan esta toma de conciencia? ¿Es factible en las actuales condiciones pensar en una educación surgida de las necesidades de clase del proletariado y del campesinado?

No pretendemos, ni tenemos los elementos para responder a todas y cada una de estas cuestiones. Sin embargo, a partir de algunos conceptos elaborados por Gramsci trataremos de precisar el papel que puede jugar la educación desde una perspectiva de cambio.

En primer lugar Gramsci distingue dos esferas en el seno de la superestructura: la sociedad política y la so-ciedad civil. Esta última la define como "el conjunto de los organismos que corresponden a la función de la hegemo-nía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad" (Citado por Portelli, 1978, p. 17)

A su vez la sociedad civil la considera bajo tres aspectos:

- "Como ideología de la clase dirigente, en tanto abarca todas las ramas de la ideología, desde el arte hasta las ciencias, pasando por la economía, el derecho, etc.
- Como concepción del mundo difundida entre todas las capas sociales.

- Como dirección ideológica de la sociedad" (Portelli, 1978, p.18)

Para Gramsci el terreno esencial de la lucha contra la clase dirigente se sitúa en la sociedad civil: "el grupo que controla la sociedad civil es el grupo hegemónico y la conquista de la sociedad política remata esta hegemonía extendiéndola al conjunto del Estado (sociedad civil + so - ciedad política)". (Portelli, 1978, p.70)

La estrategia de la lucha de clases que desarrolle la clase obrera va a depender del peso y de las característi - cas que tenga la sociedad civil en la sociedad de que se - trate. Es así que señala Gramsci que "en los países que po - seen una sociedad civil fuerte, la lucha no puede sino to - mar la forma de una "guerra de posiciones". (Citado por - Portelli, 1978, p.139)

Si aceptamos como hecho que en México la sociedad ci - vil es fuerte y si el proletariado y la clase trabajadora - mexicana aspiran al poder, su tarea es ir ganando "posicio - nes" dentro del actual sistema, disputando la hegemonía a - la burguesía. "Un grupo social puede y hasta tiene que ser dirigente ya antes de conquistar el poder gubernativo" (Ci - tado por Portelli, 1978, p. 140)

Es en este contexto en que valoramos el papel que la - educación puede jugar, ya que si bien transmite una determi - nada visión del mundo, que es la visión de la clase dirigen - te, también es cierto que entrega determinadas herramientas básicas y contenidos científicos inmersos en una totalidad - ideológica.

Es por lo que tienen los contenidos educativos de --

científico que pensamos que la escolaridad de la población puede ser una ayuda importante como instrumento de conocimiento para pensar la propia realidad del individuo. Se requiere reflexionar sistemáticamente sobre la realidad en que se vive, para participar conscientemente en su transformación.

Por otra parte los componentes científicos de la cultura dominante constituyen el acopio de saber que la humanidad ha acumulado a lo largo de su historia, y si la clase trabajadora aspira a ser la clase dirigente de la sociedad, debe rescatar este conocimiento para sí. Para Gramsci -- "Crear una nueva cultura no significa sólo hacer individualmente descubrimientos "originales"; significa también y especialmente, difundir verdades ya descubiertas, "socializarlas". Se trata de que una masa de hombres sea llevada a pensar coherentemente y en forma unitaria la realidad presente". (Gramsci, 1975 a, p. 13)

Se trata por tanto de rescatar lo de "buen sentido" que hay en la visión del mundo difundida a través del sentido común, entendido este último como "los caracteres difusos y dispersos de un pensamiento genérico de cierta época y de cierto ambiente popular. Señala además que "el hombre activo de masa, obra prácticamente, pero no tiene clara conciencia teórica de su obrar, que sin embargo es un conocimiento del mundo en cuanto lo transforma. Su conciencia teórica puede estar históricamente, incluso en contradicción con su obra". (Gramsci, 1975 a, pp. 19-20)

Es así que la educación puede entregar las bases, las herramientas para construir la visión del mundo propia de las clases subalternas, pero se requiere rescatar los conocimientos científicos que la escuela entrega de la totali-

dad ideológica en que se encuentran inmersos.

En el caso de México los trabajadores tienen un largo camino que recorrer antes de lograr estos objetivos. El poco peso de la organización sindical independiente así como de los partidos de clase, sumado al control estatal de las organizaciones obreras y campesinas, se traducen en que los trabajadores están aún muy lejos de disputarle la hegemonía a la burguesía.

Pero en el camino que debe recorrer para aspirar a ser clase dirigente, puede ir ganando espacios y aprovechar las posibilidades y márgenes que se abren a partir de la propia acción estatal. Es así que la educación puede y debería constituir un frente de lucha, tanto para lograr el acceso masivo a ella, como por transformar los contenidos y métodos; en suma por su mayor democratización.

En la actualidad la educación es considerada como un beneficio individual, por tanto como una relación también individual entre el educando y el sistema educativo. Se supone que se educa el que quiere (y no el que puede), y los beneficios que se obtengan de la mayor escolaridad alcanzada serán de provecho al individuo, en la mayoría de los casos por el valor que tenga el certificado en el mercado de trabajo.

Es necesario sin embargo, pensar en las posibilidades de la educación como un fenómeno social que posibilita o al menos condiciona la participación de las clases trabajadoras en la transformación de la sociedad. El desafío que implica tan solo poder comprender y entender las complejidades de la organización social actual, habla por sí misma de los requerimientos de habilidades básicas, así como de ele-

mentos de la cultura, que permitan acceder a esta comprensión. La inserción en este proceso de transformación será tanto más efectivo cuanto mayores niveles culturales y de conciencia haya alcanzado la clase trabajadora. Es cierto que el nivel de conciencia se adquiere por la lucha política, por la participación social y por la propia educación política y en ningún caso por los niveles de escolaridad alcanzados. Sin embargo pensamos que las habilidades y conocimientos científicos que la escolaridad otorga, son coadyuvantes y muchas veces requisitos indispensables para la participación consciente en la lucha por las transformaciones sociales.

Un ejemplo interesante en cuanto a lo que puede significar ganar espacio o posiciones en la disputa por la hegemonía en la sociedad, y que muestra las posibilidades que puede ofrecer la educación, lo constituye la conquista de los obreros italianos de las 150 horas de estudio pagadas.

Después de ardua lucha sindical reivindicativa, en Mayo de 1973 se logra hacer efectivo un derecho que aunque contemplado en la Constitución Italiana (el derecho al estudio) había constituido letra muerta.

Esta conquista es valorada por el significado político que tiene, y que a diferencia de otras horas pagadas para otros usos, las 150 horas no son para lograr una mayor capacitación para el trabajo, que favorecería en última instancia a la empresa, ni constituye una capacitación individual de cada trabajador. Es el sindicato el que fija los criterios de lo que se va a estudiar, que en algunos casos puede ser la secundaria, en otros historia del movimiento obrero, condiciones de trabajo etc. Son así mismo los sindicatos los que tienen el poder de controlar y determinar quienes son los trabajadores que van hacer uso del derecho-

a estudiar. Pesa mucho como criterio de selección el nivel de conciencia de clase del obrero y su participación en la-lucha sindical. (De Sanctis, 1977)

La otra característica de este derecho al estudio, es que se realiza en el sistema formal; se ha mantenido la opción de privilegiar la formación básica en la escuela pública. Los sindicatos han rechazado la sugerencia de crear escuelas para obreros separadas del sistema escolar formal. - Esto ha significado que el movimiento sindical ha tenido un gran impacto dentro de la comunidad.

Los objetivos que los sindicatos persiguen con el uso de las 150 horas son:

- "a) Igualitarismo. Las 150 horas han sido utilizadas prioritariamente para la recuperación de la obligatoriedad escolar de los trabajadores que no alcanzaron a obtener el título de escuela media y que representan las tres cuartas partes de los trabajadores. Esta elección tiene en cuenta, precisamente, tanto el valor inmediato como el estratégico de la línea igualitaria. El título-medio sirve, por un lado, como factor de promoción, o sea para salir de los ghettos de las calificaciones obreras inferiores; por otro lado, una instrucción de base similar es un factor determinante de homogeneización.

- b) Lucha contra la organización capitalista del trabajo: el objetivo estratégico es el de reducir la tecnología y la organización del trabajo a variables dependientes del hombre y no viceversa.

- c) Desarrollar la capacidad de comprender, controlar y dirigir el proceso productivo, pasando de la unidad productiva singular al conjunto de la economía nacional.
- d) Una formación cultural crítica, anti-ideológica, que recupere la relatividad histórica del capitalismo y de la economía burguesa.
- e) Suministrar las habilidades técnicas de base, es decir los "lenguajes" y los instrumentos fundamentales de elaboración teórica y de comunicación: idiomas, matemáticas, estadísticas, etc." (Samek, 1978, pp.112-114)

La práctica de este derecho no ha estado exenta de dificultades y es evidente que los objetivos están planteados a largo plazo. Sin embargo, como señala Samek "Con la conquista sindical de las "150 horas" el derecho de los trabajadores al estudio se transforma fundamentalmente en el derecho al estudio del conjunto de la clase obrera organizada, formando parte de la estrategia total de la lucha de clases para la transición al socialismo, en el marco de una democracia progresiva". (Samek, 1978, p.110)

Si hemos señalado esta experiencia de los obreros italianos es porque constituye una victoria sin precedentes en los países capitalistas; por que es además profundamente innovadora y abre posibilidades en el campo de la educación de adultos, en la que esta deja de ser neutral y pasa a jugar un papel de primera importancia dentro de la estrategia que asuma la clase obrera para lograr la transformación de la sociedad.



6.

ANEXOS

Con el fin de complementar los antecedentes del capítulo dedicado al análisis de la demanda, se anexan los si - guientes cuadros y gráficas:

- Anexo 1. Población por estado, de 15 a 39 años, sin escolaridad o con la educación general básica incompleta. (Censo 1970)
- Anexo 2. Población eliminada del sistema escolar. Genera ciones 1970-1971 a 1975-1976.
- Anexo 3. Entidades federativas según porcentaje de personas de 15 a 39 años sin escolaridad o con escolaridad hasta 2° de primaria. (Censo 1970).
- Anexo 4. Entidades federativas según porcentaje de personas de 15 a 39 años con escolaridad entre 3° y - 5° de primaria (Censo 1970).
- Anexo 5. Entidades federativas según porcentaje de personas de 15 a 39 años, con escolaridad entre 6° de primaria y 2° de secundaria (Censo 1970).

- Anexo 6. Correlación entre la población sin escolaridad o con primaria incompleta y población urbana.
- Anexo 7. Correlación entre analfabetismo y producto interno bruto per cápita.
- Anexo 8. Correlación entre analfabetismo y población urbana.
- Anexo 9. Correlación entre retención hasta 6° de primaria y población urbana.
- Anexo 10. Correlación entre retención hasta 6° de primaria y producto interno bruto.
- Anexo 11. Correlación entre población de 15 a 39 años que tiene entre 6° de primaria y 2° de secundaria, - con población urbana.
- Anexo 12. Correlación entre población de 15 a 39 años que tiene entre 6° de primaria y 2° de secundaria - con producto interno bruto.

POBLACION DE 15 a 39 AÑOS SIN ESCOLARIDAD O CON LA EDUCACION GENERAL
BASICA INCOMPLETA
(CENSO 1970)

E n t i d a d	Población sin escolaridad o escolaridad hasta 2° de Primaria	Población con escolaridad entre 3° y 5° de Primaria	Población con escolaridad entre 6° primaria y 2° sec.	T o t a l
Aguascalientes	37.904	36.662	32.199	106.765
Baja Cal. Norte	84.769	81.562	83.861	250.192
Baja Cal. Sur	12.224	14.638	13.440	40.302
Campeche	39.036	27.102	19.424	85.562
Coahuila	104.435	112.304	134.585	351.324
Colima	31.753	23.897	20.481	76.131
Chiapas	406.262	105.273	55.117	566.652
Chihuahua	157.288	184.033	182.370	523.691
Distrito Federal	465.391	517.178	1.072.560	2.055.129
Durango	109.969	111.302	77.654	298.925
Guanajuato	448.950	155.662	129.173	733.785
Guerrero	368.602	94.928	68.542	532.072
Hidalgo	238.410	90.197	63.416	392.023
Jalisco	442.452	322.912	278.401	1.043.765
México	578.353	341.871	342.043	1.262.267
Michoacán	449.656	182.156	109.609	741.421
Morelos	92.665	50.821	53.052	196.538
Nayarit	78.242	57.147	36.364	171.753
Nuevo León	125.821	168.988	218.878	513.687
Oaxaca	447.860	152.907	80.154	680.921
Puebla	436.765	202.619	172.041	811.425
Querétaro	98.939	30.356	23.449	152.744
Q.Roo	15.150	10.267	4.974	30.391
San Luis Potosí	229.032	107.516	74.699	411.247
Sinaloa	179.227	129.478	104.796	413.501
Sonora	110.304	115.647	127.701	353.652
Tabasco	131.151	86.797	41.375	259.323
Tamaulipas	157.608	151.542	156.443	465.593
Tlaxcala	52.601	39.215	35.620	127.436
Veracruz	714.981	332.147	267.477	1.314.605
Yucatán	133.955	77.844	41.756	253.555
Zacatecas	141.208	103.072	47.930	292.210
Total País	7.120.963	4.218.040	4.169.584	15.508.587

POBLACION ELIMINADA DEL SISTEMA ESCOLAR.

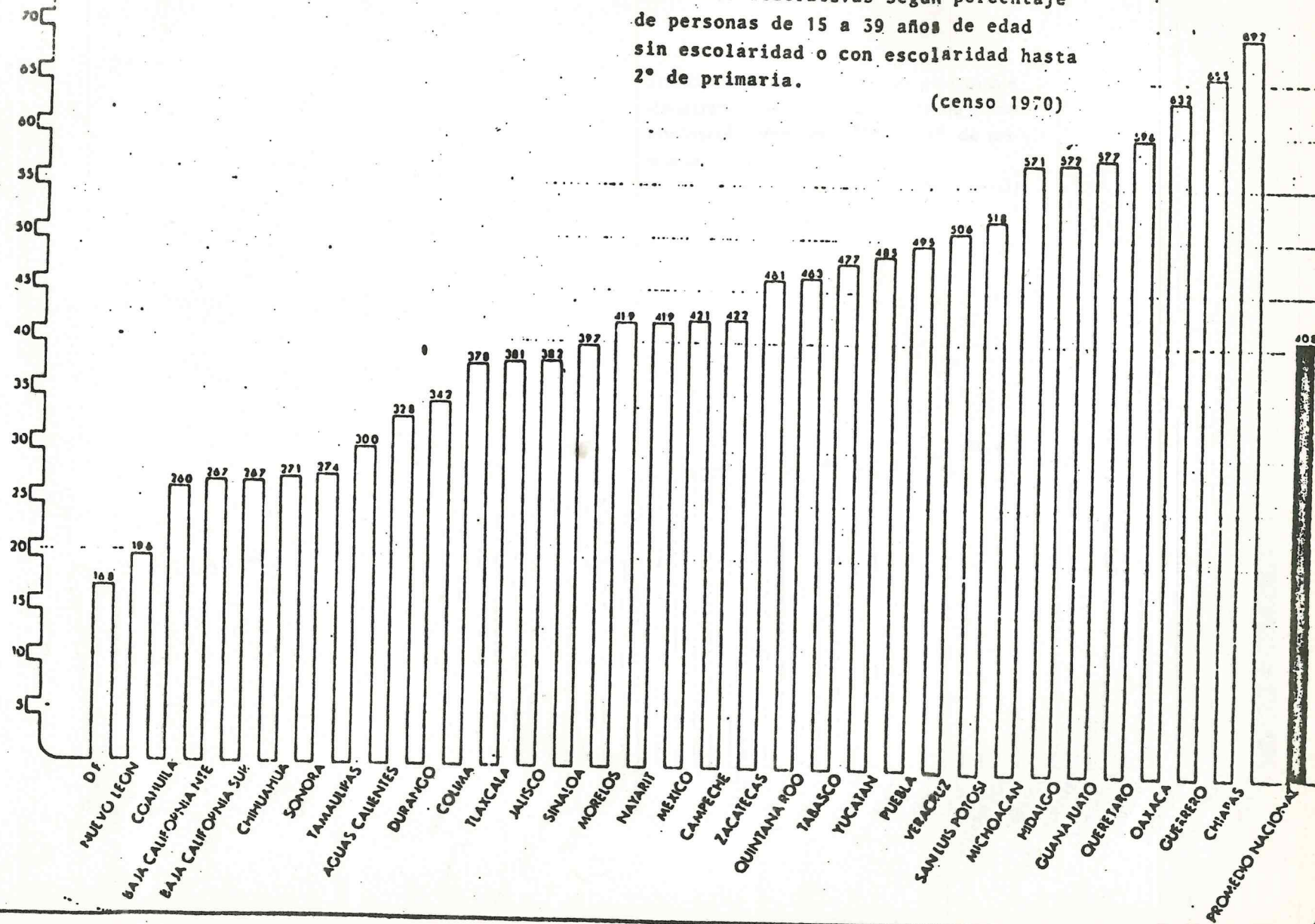
108

GENERACIONES 70-71 a 75-76.

Entidad.	Hasta 2° de Primaria.	Entre 3° y 5° de Primaria.	Sin haber empezado o terminado la Secundaria.	Eliminación Total.
Aguascalientes	24.198	22.171	18.920	65.289
B. Cal. Norte	38.412	32.809	53.823	125.044
B. Cal. Sur	12.190	5.750	5.303	23.243
Campeche	40.368	16.656	9.232	66.256
Coahuila	72.125	51.791	62.901	186.817
Colima	26.963	15.837	13.987	56.787
Chiapas	319.207	77.514	23.453	420.174
Chihuahua	135.100	101.324	97.679	334.103
Dist. Federal	236.661	221.890	287.173	745.724
Durango	105.566	74.110	50.458	230.134
Guanajuato	239.002	132.191	88.550	459.743
Guerrero	334.603	102.509	61.931	499.043
Hidalgo	203.804	71.001	59.206	334.011
Jalisco	387.642	189.276	167.307	744.225
México	293.898	130.933	257.505	682.336
Michoacán	403.153	165.791	108.734	677.678
Morelos	39.732	18.055	26.511	84.298
Nayarit	62.848	33.127	21.027	117.002
Nuevo León	74.665	62.472	59.259	196.396
Oaxaca	387.514	142.210	90.997	620.721
Puebla	298.540	136.995	112.996	548.531
Querétaro	54.200	36.609	18.720	109.529
Q. Roo	15.327	7.451	1.777	24.555
San Luis Potosí	133.506	93.820	56.237	283.563
Sinaloa	120.577	79.293	59.860	259.730
Sonora	86.535	58.227	48.862	193.624
Tabasco	149.634	65.970	30.015	245.619
Tamaulipas	92.508	87.278	80.502	260.288
Tlaxcala	44.020	20.557	24.873	89.450
Veracruz	488.374	237.929	157.673	883.976
Yucatán	156.491	52.283	20.041	228.815
Zacatecas	124.639	91.337	51.533	267.509
Total País:	5,202.002	2.635.166	2.227.045	10.064.213

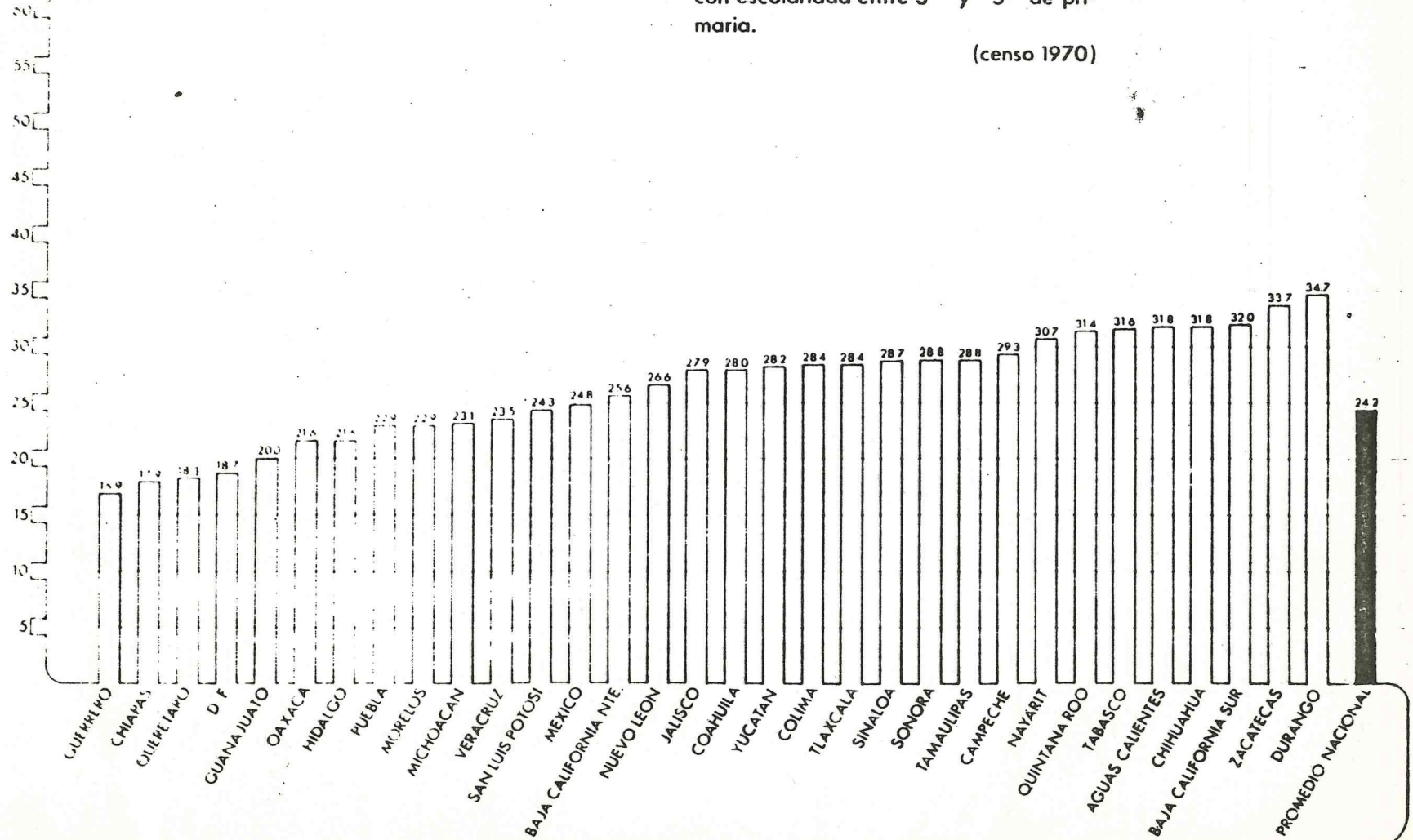
Entidades federativas según porcentaje
de personas de 15 a 39 años de edad
sin escolaridad o con escolaridad hasta
2° de primaria.

(censo 1970)



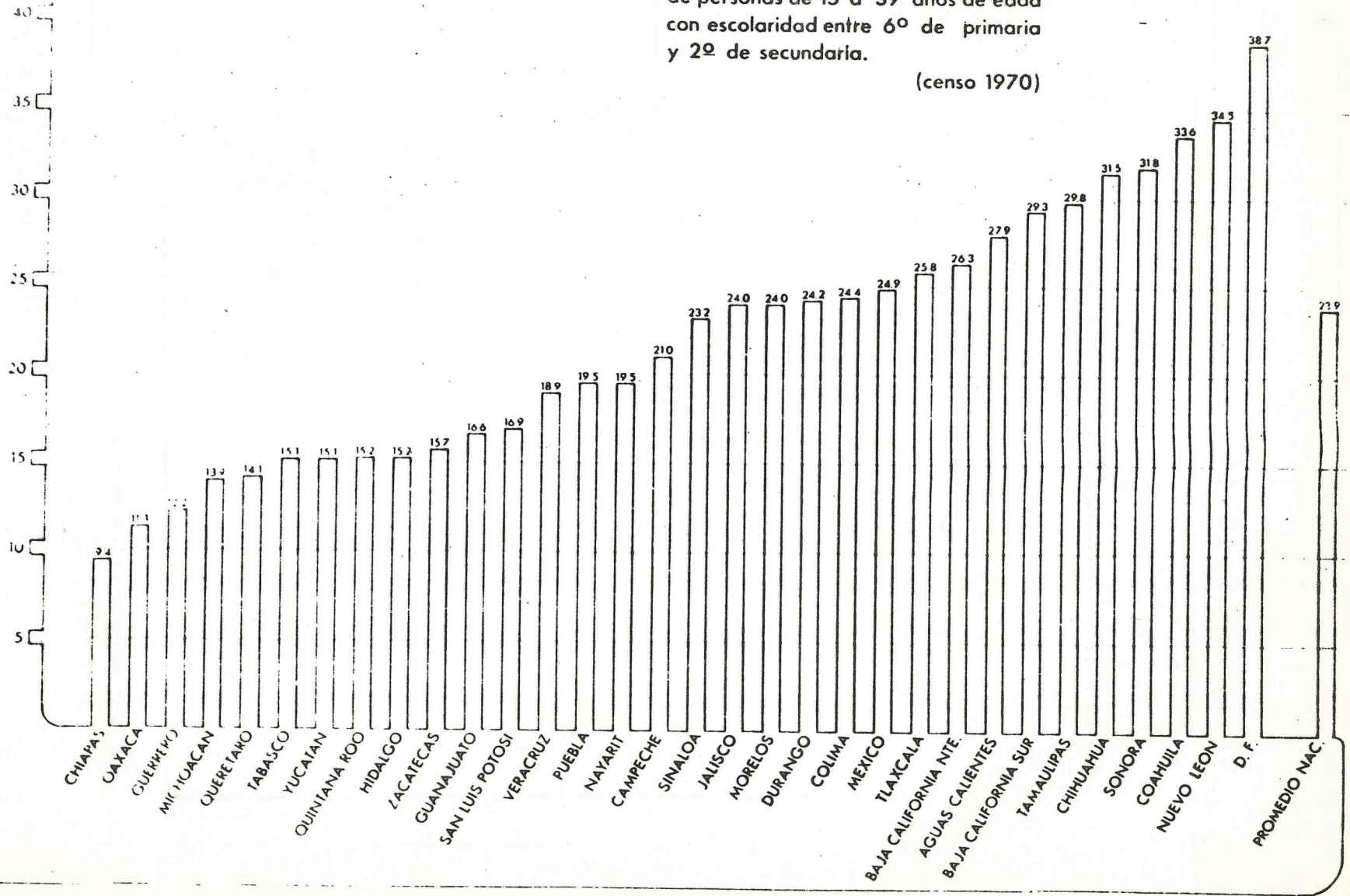
Entidades federativas según porcentaje de personas de 15 a 39 años de edad con escolaridad entre 3º y 5º de primaria.

(censo 1970)

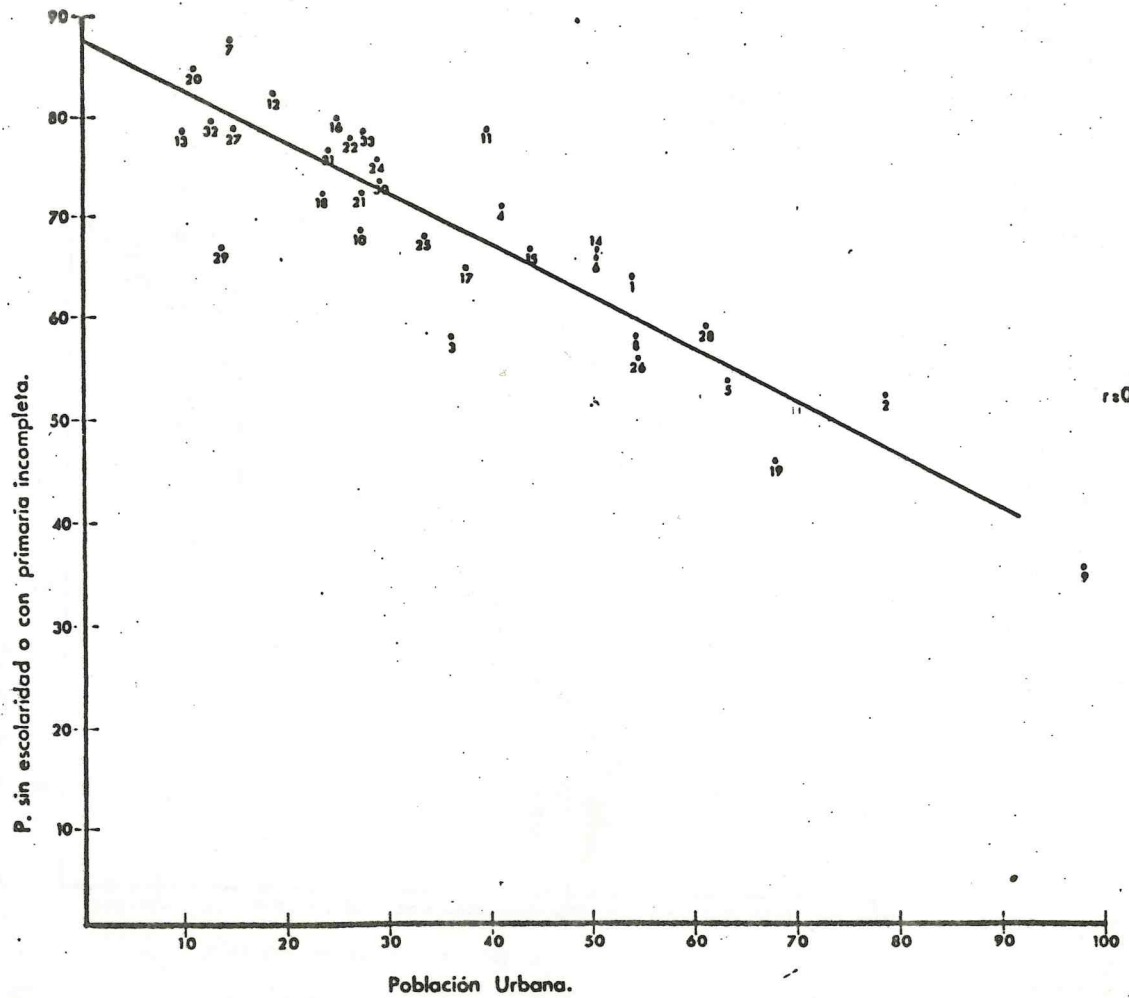


Entidades federativas según porcentaje de personas de 15 a 39 años de edad con escolaridad entre 6º de primaria y 2º de secundaria.

(censo 1970)

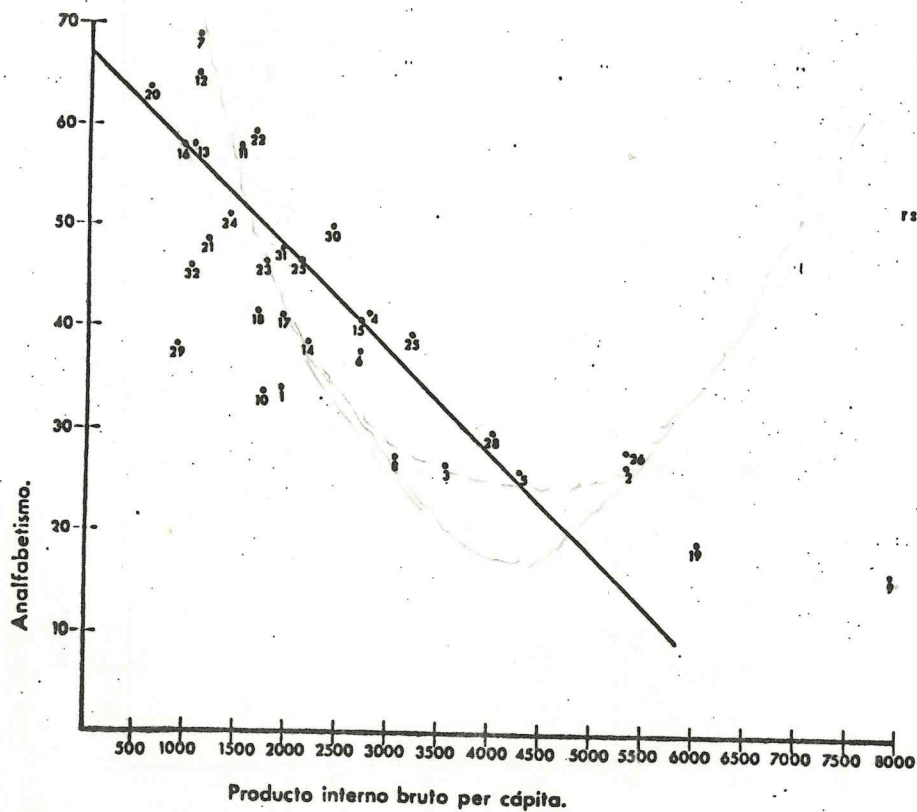


Correlación entre la población sin escolaridad o con primaria incompleta y población urbana.



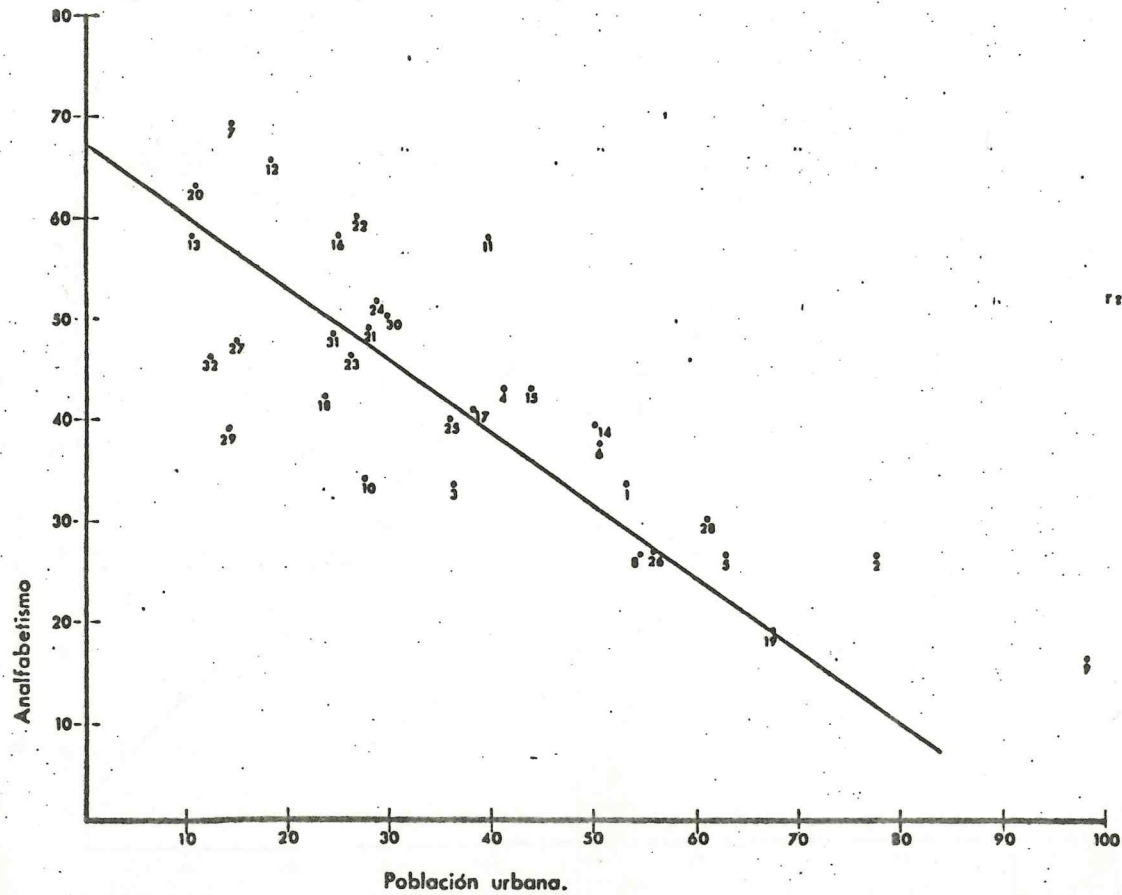
Ags. C.	1	Mor.	17
B. C. Norte	2	Nay.	18
B. C. Sur	3	N. L.	19
Camp.	4	Oax.	20
Coah.	5	Pue.	21
Col.	6	Qro.	22
Chis.	7	Q. Roo	23
Chih.	8	S. L. P.	24
D. F.	9	Sin.	25
Dgo.	10	Son.	26
Gto.	11	Tab.	27
Gro.	12	Tam.	28
Hgo.	13	Tlax.	29
Jal.	14	Ver.	30
Mex.	15	Yuc.	31
Mich.	16	Zac.	32

Correlación entre analfabetismo y producto interno
bruto per cápita.



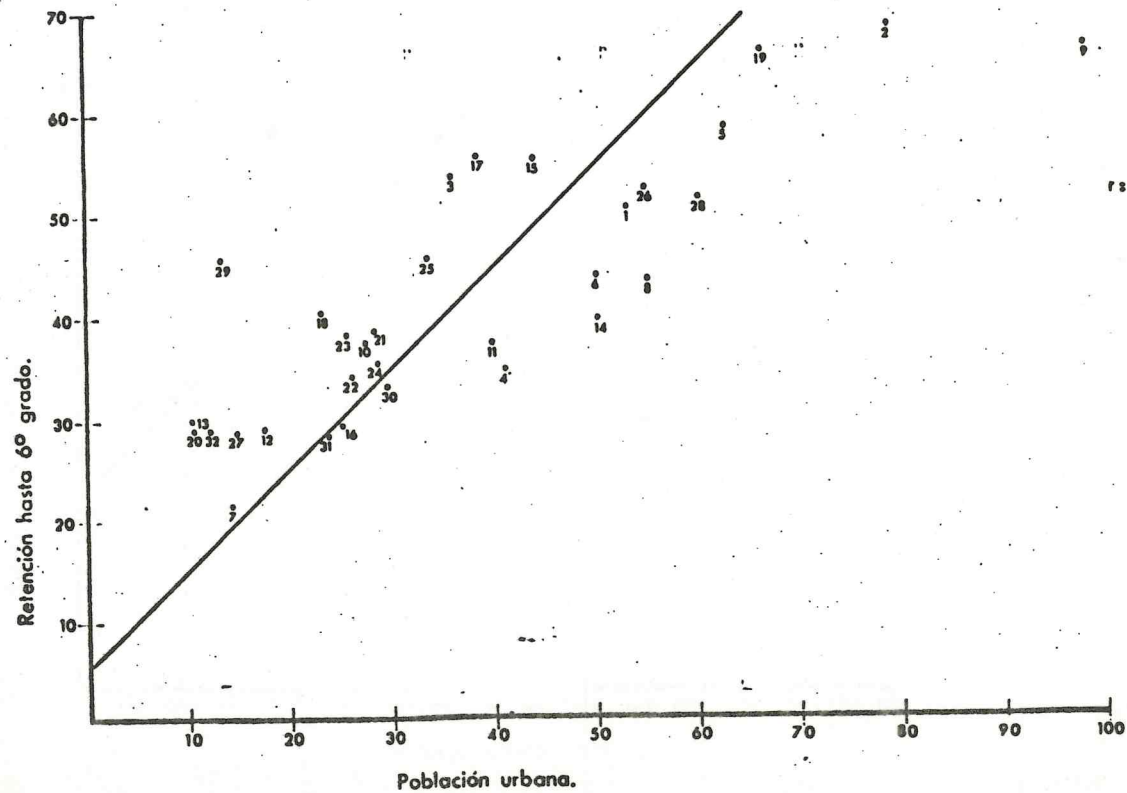
Ags. C.	1	Mor.	17
B. C. Norte	2	Nay.	18
B. C. Sur	3	N. L.	19
Camp.	4	Oax.	20
Coah.	5	Pue.	21
Col.	6	Qro.	22
Chis.	7	Q. Roo	23
Chih.	8	S. L. P.	24
D. F.	9	Sin.	25
Dgo.	10	Son.	26
Gto.	11	Tab.	27
Gro.	12	Tam.	28
Hgo.	13	Tlax.	29
Jal.	14	Ver.	30
Mex.	15	Yuc.	31
Mich.	16	Zac.	32

Correlación entre analfabetismo y población urbana.



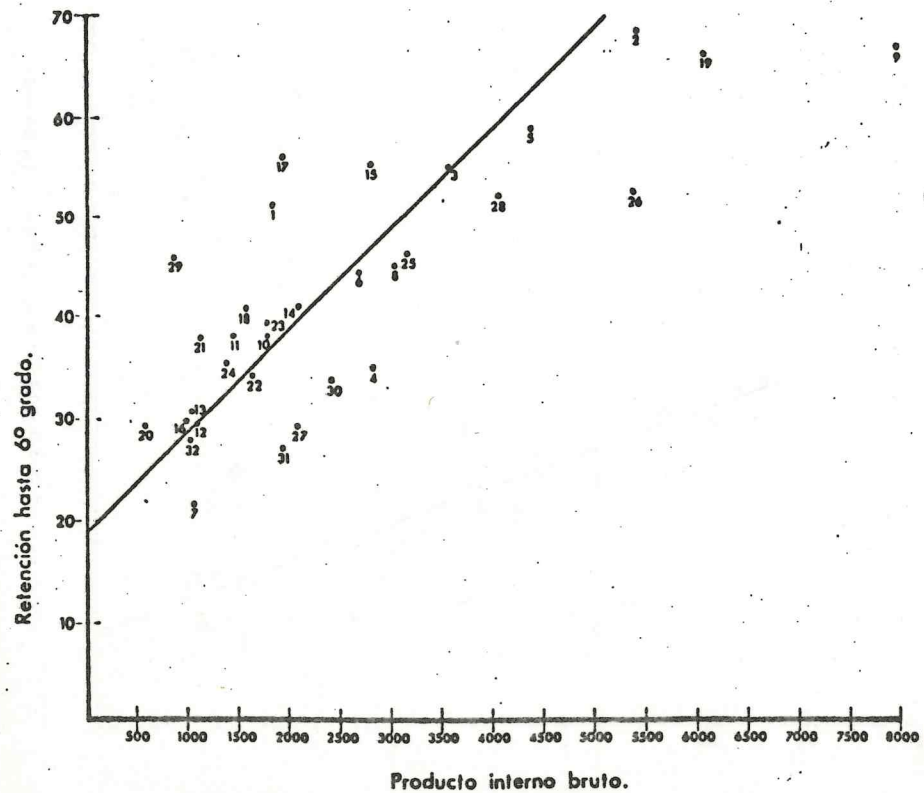
Ags. C.	1	Mor.	17
B. C. Norte	2	Nay.	18
B. C. Sur	3	N. L.	19
Camp.	4	Oax.	20
Coah.	5	Pue.	21
Col.	6	Qra.	22
Chis.	7	Q. Roo	23
Chih.	8	S. L. P.	24
D. F.	9	Sin.	25
Dgo.	10	Son.	26
Gto.	11	Tab.	27
Gro.	12	Tam.	28
Hgo.	13	Tlax.	29
Jal.	14	Ver.	30
Mex.	15	Yuc.	31
Mich.	16	Zac.	32

Correlación entre retención hasta 6º de primaria y población urbana.



Ags. C.	1	Mor.	17
B.C. Norte	2	Nay.	18
B.C. Sur	3	N.L.	19
Comp.	4	Oax.	20
Coah.	5	Pue.	21
Col.	6	Qro.	22
Chis.	7	Q.Roo	23
Chih.	8	S.L.P.	24
D.F.	9	Sin.	25
Dgo.	10	Son.	26
Gto.	11	Tab.	27
Gro.	12	Tam.	28
Hgo.	13	Tlax.	29
Jal.	14	Ver.	30
Mex.	15	Yuc.	31
Mich.	16	Zac.	32

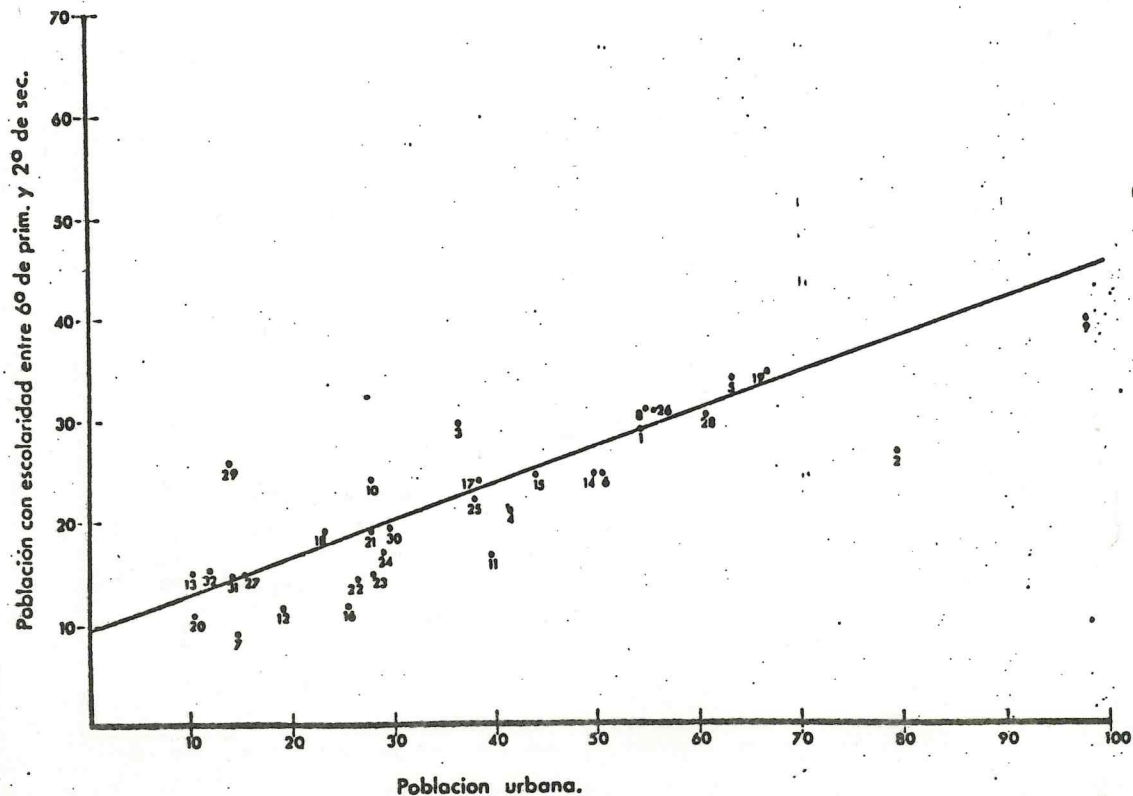
Correlación entre retención hasta 6° de primaria y producto interno bruto.



Ags. C.	1	Mor.	17
B. C. Norte	2	Nay.	18
B. C. Sur	3	N. L.	19
Comp.	4	Oax.	20
Coah.	5	Pue.	21
Col.	6	Qro.	22
Chis.	7	Q. Roo	23
Chih.	8	S. L. P.	24
D. F.	9	Sin.	25
Dgo.	10	Son.	26
Gto.	11	Tab.	27
Gro.	12	Tam.	28
Hgo.	13	Tlax.	29
Jal.	14	Ver.	30
Mex.	15	Yuc.	31
Mich.	16	Zac.	32

Correlación entre población de 15 a 39 años que tiene entre 6º de primaria y 2º de secundaria, con población urbana.

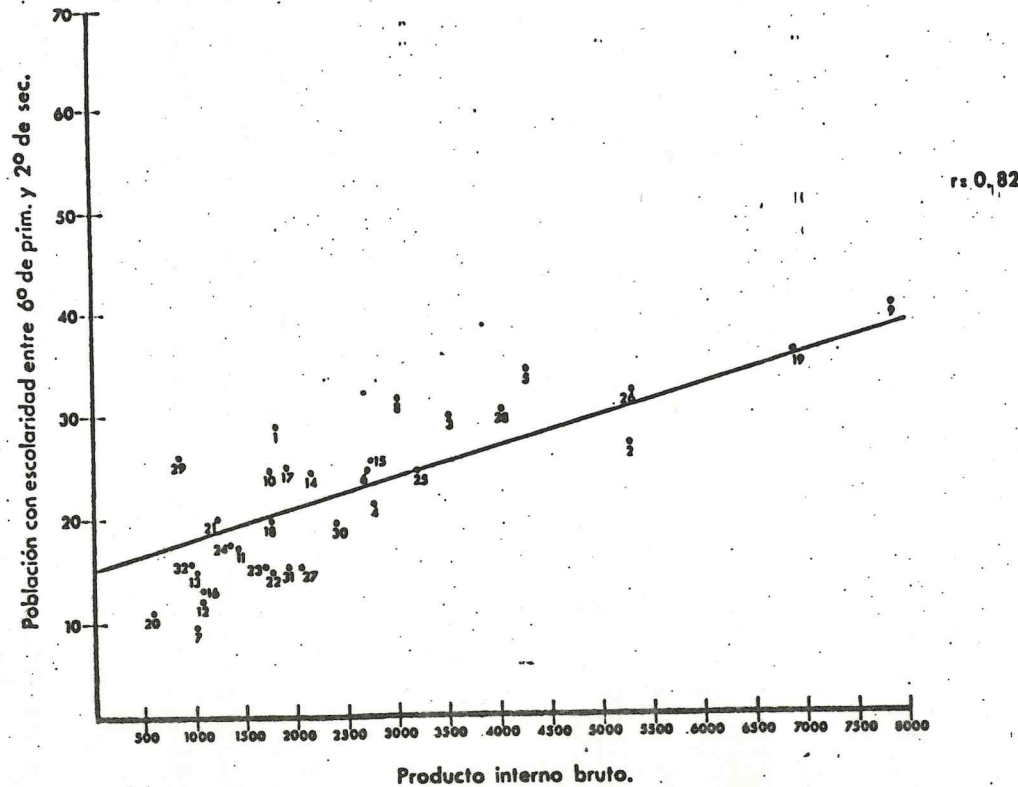
(censo 1970)



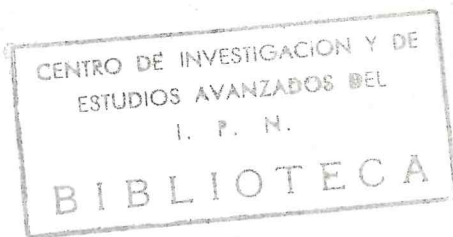
Ags. C.	1	Mor.	17
B. C. Norte	2	Nay.	18
B. C. Sur	3	N. L.	19
Camp.	4	Oax.	20
Coah.	5	Pue.	21
Col.	6	Qro.	22
Chis.	7	Q. Roo	23
Chih.	8	S. L. P.	24
D. F.	9	Sin.	25
Dgo.	10	Son.	26
Gto.	11	Tob.	27
Gro.	12	Tam.	28
Hgo.	13	Tlax.	29
Jal.	14	Ver.	30
Mex.	15	Yuc.	31
Mich.	16	Zac.	32

Correlación entre población de 15 a 39 años que tiene entre 6º de primaria y 2º de secundaria con P. I. B.

(censo 1970)



Ags. C.	1	Mer.	17
B. C. Norte	2	Nay.	18
B. C. Sur	3	N. L.	19
Camp.	4	Oax.	20
Coah.	5	Pue.	21
Col.	6	Qro.	22
Chis.	7	Q. Roo	23
Chih.	8	S. L. P.	24
D. F.	9	Sin.	25
Dgo.	10	Son.	26
Gio.	11	Tab.	27
Gro.	12	Tam.	28
Hgo.	13	Tlax.	29
Jal.	14	Ver.	30
Mex.	15	Yuc.	31
Mich.	16	Zac.	32



7.

NOTAS

1. Juan Le Veugle define como educación permanente "el conjunto de medios puestos a disposición de los hom bres, cualquiera que sea su edad, sexo, situación social y profesional, para que no cesen, si lo desean, de formarse y de informarse, a fin de conseguir el pleno desarrollo de sus facultades, al mismo tiempo que su participación más eficaz en el progreso de la sociedad". (Le Veugle, 1970)
2. La campaña de alfabetización desarrollada durante el sexenio de Avila Camacho, significó en cifras, para el año 1945, lo siguiente:
 - 32 414 Centros de Enseñanza Colectiva
 - 888 936 alumnos inscritos
 - 7 millones de cartillas y 7 millones de cuaderna dos distribuidos. (SEP, 1969-1970, vol. 18, pp. 223)
3. Este hecho se puede apreciar analizando los informes presidenciales y las cifras de analfabetos que figu ran en dichos informes. Si bien el analfabetismo ha disminuido en términos relativos, en términos absolu-

tos se ha mantenido más o menos constante.

4. Al respecto ver los estudios de la UNESCO en la colección "SEP Setentas" de la Secretaría de Educación Pública, Nos 229 al 235.

5. Gran parte de la información utilizada en este capítulo y en el siguiente, han sido obtenidas en las siguientes entrevistas personales:

a) Funcionarios de la Secretaría de Educación Pública:

- Profesor Leonardo Vargas Machado. Subdirector de Sistemas Abiertos de la Dirección General de Planeación Educativa. 4 de octubre de 1976; 5 de agosto de 1977; 28 de agosto de 1977.
- Lic. María Elena Solís. Coordinadora del Departamento Estudios de Evaluación de la Dirección de Medición y Acreditación de Conocimientos. Agosto de 1977.
- Lic. Sergio de la Vega. Subdirector de Acreditación de Conocimientos. Dirección General de Planeación Educativa. Noviembre de 1976; Agosto de 1977.
- Lic. Sergio de la Vega. Director del Centro del Procesamiento de Datos "Arturo Rosenbluth". Mayo de 1978, Septiembre de 1978.
- Ingeniero Sergio de Miguel. Jefe del Departamento de Programación de la Dirección General de Acreditación y Certificación de la SEP. 30 de enero de 1979, 6 de febrero 1979 y 12 de febrero de 1979.

- Carlos García. Analista del Departamento de Evaluación de la Dirección General de Acreditación y Certificación. 30 de enero de 1979.

b) Funcionarios de otros organismos:

- Simón Fournalán. Jefe del Departamento de Servicios Educativos del ISSSTE. 12 de agosto de 1977.
- Jerónimo Martínez. Director del Centro Nacional de Investigación y Estudios del Trabajo. 4 de abril de 1977.
- Lic. Xavier Rodríguez Yáñez. Encargado de Capacitación de la Empresa Anderson-Clayton. Octubre de 1977, Noviembre de 1977 y Diciembre de 1977.
- Maestra Consuelo Patricia Rodríguez. Maestra del Centro de Educación Básica para Adultos, que funciona en la escuela primaria "Presidente Juárez de Naucalpan, Edo. de México. Octubre de 1977; Noviembre de 1977 y Diciembre de 1977.
- Ma. Elena Alegría de Silva. Coordinadora de Investigaciones del Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación. (CEMPAE). Octubre de 1977.

6. Los siguientes artículos están tomados de la Ley Federal de Educación (SEP, 1974, pp 67-76).

7. Las citas de este apartado corresponden a artículos de la Ley Federal de Educación para Adultos publicada

en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1975.

8. Unidad Promotora puede ser cualquier organismo público o privado que cumple la función de promover el Sistema. Ejemplo de unidades promotoras lo constituyen las Delegaciones Políticas del D.F. y el DIF (Desarrollo Integral de la Familia), organismos que han asumido como parte de sus funciones realizar esta promoción.
9. La Secretaría de Educación ha realizado algunos estudios con la intención de evaluar el funcionamiento del SNEA. A fines de 1976, por encargo de la SEP, el Centro Nacional de Investigaciones y Estudios del Trabajo realizó una evaluación de algunos aspectos del SNEA, fundamentalmente en el Distrito Federal. En 1978 realiza otros estudios evaluativos sobre aspectos más parciales del Sistema. Uno de estos estudios es la encuesta de opinión hecha a los usuarios, que citamos en el texto de este trabajo. Actualmente la SEP intenta realizar una evaluación global de todos los aspectos involucrados en el Sistema.
10. Es el caso de los materiales que ha elaborado la oficina de Servicios Educativos del ISSSTE (Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado)
11. Este problema fue detectado en el estudio realizado por el CENIET.
12. La Ley Federal de Educación para Adultos fija como edad mínima para acceder al Sistema, los 15 años. El límite superior fue determinado para fines de este estudio en 39 años, en atención a que se consideró poco

probable que personas de más de 40 años inicien o continúen la educación básica. Por tanto las cifras totales de analfabetismo y de subescolaridad de la po-blación adulta son mucho mayores que las que aquí se manejan.

13. Se calculó también como demanda potencial al grupo de población eliminada del sistema escolar en el paso de un grado a otro durante las generaciones 1970-1971 a 1975-1976. En un sentido estricto, una proporción de este grupo de población, por tener menos de 15 años, aún no constituye demanda al Sistema; sin embargo, - constituye la pérdida del sistema escolar que se sumará en breve plazo a los adultos analfabetos o subescolarizados.
14. Se trata en ambos casos de una demanda dinámica y no-estática y por tanto necesariamente aproximativa.

B I B L I O G R A F I A

- Biassutto, Carlos. Educación y Clase Obrera. Ed. -- 1978 Nueva Imagen, México.
- Bonfil, Ramón S. La Educación Permanente. Coloquio 1972 Latinoamericano Sobre Reforma Educativa. Mimeo, México.
- Bowles, Samuel. "Unequal Education and the Reproduction of the Social Division of Labor" en Schooling in a Corporate Society. 1975 M. Carnoy, editor. Ed. Mc Kay, - New York.
- Britton, John. Educación y Radicalismo en México 1976 a Los Años de Bassols (1931-1934). SEP Setentas No. 287, México.
- Britton, John. Educación y Radicalismo en México 1976 b Los Años de Cárdenas (1934-1940). SEP Setentas No. 288, México.
- Broccoli, Angelo Antonio Gramsci y la Educación como Hegemonía. Ed. Nueva Imagen, - 1977 México.

- Carnoy, Martín. 1978 La Educación Como Imperialismo Cultural. Ed. Siglo XXI, 2a. edición, México.
- CENIET. 1977 Análisis de los Resultados Obtenidos en la Encuesta Realizada para Evaluar el Sistema Nacional de Educación para Adultos. Centro Nacional de Investigaciones y Estudios del Trabajo., México.
- CEMPAE. 1975 Manual del Sistema Abierto de Enseñanza. Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos avanzados de la Educación. México.
- Centro de Documentación 1973 La Educación Permanente: Un Derecho de Todos. Boletín No. 47, Madrid.
- Coombs, Philip H. 1976 "Nonformal Education: Myths, Realities and Opportunities". Comparative Education Review. 20, (3)
- CREFAL 1973 Teoría y Práctica de la Educación Funcional para Adultos en América Latina. Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina, Tomo No. 3, Michoacán.
- CREFAL. 1970 Informe Final del Segundo Seminario del CREPAL sobre Alfabetización Funcional en América Latina. Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina. Michoacán.
- Cuevas, Agustín 1977 El Desarrollo del Capitalismo en América Latina. Ed. Siglo XXI, México
- De Sanctis, Filippo 1977 "A Victory by Italian Workers: The 150 Hours". Prospects (UNESCO) VII (2).

- DIE
1977 Propuesta al Plan Nacional de Educación. Educación General Básica. Departamento de Investigaciones Educativas. CIEA del IPN, México.

- Entwistle, Harold.
1978 "Antonio Gramsci and The School as Hegemonic" Education Theory. 28 (1)

- Godina Velasco, Manuel
1977 "La Alfabetización y la Educación de Adultos". Revista del Consejo Nacional Técnico de la Educación. V (25), México.

- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
1975 Ley Federal de Educación para Adultos. Diario Oficial, 31 de Diciembre

- Goslin, David.
1971 La Escuela en la Sociedad Contemporánea. Ed. Paidós, Argentina.

- Gramsci, Antonio
1975 a El Materialismo Histórico y la Filosofía de Benedetto Croce. Juan-Pablo editores, México.

- Gramsci, Antonio
1975 b Notas Sobre Maquiavelo, Sobre Política y Sobre el Estado Moderno. Juan Pablo editores, México.

- Gramsci, Antonio
1975 c Los Intelectuales y la Organización de la Cultura. Juan Pablo editores, México.

- Hely, A.S.M.
1963 Nuevas Tendencias de la Educación de Adultos. Monografía sobre educación IV, UNESCO.

- Hobsbawm, E. J.
1978 a Las Revoluciones Burguesas. Tomo I. Ed. Guadarrama, colección Punto Omega, No. 123. 5a. edición, España.

- Hobsbawm, E. J.
1978 b Las Revoluciones Burguesas. Tomo II. Ed. Guadarrama, Colección Punto Omega, No. 123, 5a. edición, España.
- Hobsbawm, E. J.
1977 La Era del Capitalismo. Tomo I.- Ed. Guadarrama, colección Punto Omega, No. 223, España.
- Kassam, Yusuf.
1977 "Formal and Nonformal Education and Social Justice". Prospects (UNESCO) VII, (2).
- Krause, Enrique
Meyer, Jean
1977 Historia de la Revolución Mexicana No. 10. El Colegio de México, México.
- La Belle, Thomas
Verkine Rober
1975 "Nonformal Education and Occupational Stratification: Implications for Latin America". Harvard Educational Review. 45 (2).
- La Belle, Thomas
1976 "Goals and Strategies of Nonformal Education in Latin America". Comparative Education Review. 20 (3).
- Le Veugle, Juan
1970 La Iniciación a la Educación Permanente. Ed. Desdee de Borner. Bilbao.
- Lengrand, Paul
1969 "Significado de la Educación Permanente". Crónica de la UNESCO. XV (7, 8).
- Ministerio de Educación
1968 La Educación en los Cien Años de Lucha. Ed. Pueblo y Educación. La Habana.
- Portelli, Hugues.
1978 Gramsci y el Bloque Histórico. Ed. Siglo XXI, 5a. edición en español México

- Raby, David
1976 Educación y Revolución Social en México. SEP Setentas No. 141, México.
- Ruiz, Ramón E.
1977 México 1920-1958: El Reto de la Pobreza y el Analfabetismo. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Samek, Emilio
1978 "Derecho de los Trabajadores al Estudio, Organización del Trabajo e Institución Escolar", en Educación y Clase Obrera. Ed. Nueva Imagen, México.
- SEP
1969-1970 "La Educación Pública en México a través de los Mensajes Presidenciales" en El Maestro. Tomos 1 al 24. Dirección General de Divulgación de la Secretaría de Educación Pública.
- SEP
1973 Tercera Conferencia Internacional Sobre Educación de Adultos. Tokio 1972. Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP
1974 Ley Federal de Educación. Documentos Sobre la Ley Federal de Educación. Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP
1975 Sistema de Acreditación para Educación Primaria. Dirección General de Planeación Educativa, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP
1976 a Características de la Población Participante en el Proyecto de Acreditación Primaria AP/ 75. 1a. Etapa. Resp. Luz María Linares López. Subdirección de Evaluación y Acreditación. Dirección

- SEP
1978 c Encuesta de Opinones de los Estu-
diantes del Sistema Nacional de
Educación para Adultos. Direc --
cción General de Acreditación y -
Certificación, Secretaría de Edu-
cación Pública, México.

- SIC
1972 IX Censo General de Población --
1970. Resumen General. Direc --
cción General de Estadística, Se -
cretaría de Industria y Comercio,
México.

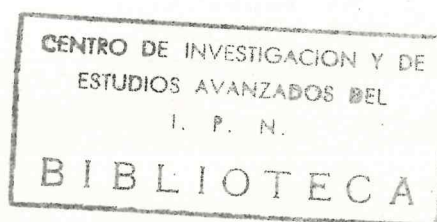
- SPP
1977 Programa Quinquenal del Sector Pú
blico: Educación, Cultura, Cien-
cia y Tecnología. Dirección Gene
ral de Programación, Secretaría -
de Programación y Presupuesto, Mé
xico.

- The International
Council for Adult
Education
1978 A State of The Art-Review. Reseña
de Investigaciones sobre Alfabeti-
zación. Toronto

- UNESCO
1976 UNESCO: Conferencia General, 19a.
Reunión. Nairobi

- UNESCO
1974 a "Evolución Reciente de la Educa -
ción en América Latina". SEP Se-
tentas, IV No. 232, México.

- UNESCO
1974 b Evolución Reciente de la Educación
en América Latina. SEP Setentas
VI No. 234, México.



El Jurado designado por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, aprobó esta Tesis el día 25 de abril de 1979.

Elsie Rockwell

Maestro en Artes
Elsie Richmond Rockwell
Profesor Titular y
Director de Tesis

Eduard Weiss Horz

Diplom-Hdl Eduard Johann Weiss Horz,
Profesor Titular

Olac Fuentes Molinar
Licenciado en Filosofía
Olac Fuentes Molinar
Profesor Adjunto

G. Cámara Cervera

Dr. Gabriel Cámara Cervera,
Profesor Invitado
Director del Centro de Estudios
Generales, A. C. en Chihuahua, Chih.