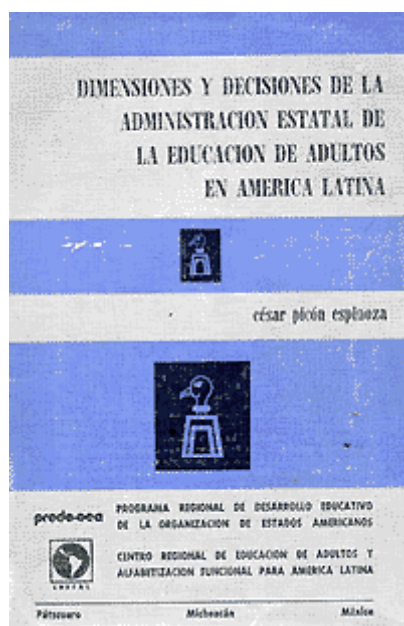


Dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.

César Picón Espinosa



Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL/OEA, 1984

Introducción General

PRIMERA PARTE:

Horizonte de la Educación de Adultos y de su administración estatal en América Latina

Presentación de la primera parte.

1. Horizonte de la educación de adultos en la perspectiva de la administración estatal en América Latina.
 2. Horizonte de la administración estatal de la educación y de la educación de adultos en América Latina.
- Algunas conclusiones principales.
Bibliografía de la primera parte.

SEGUNDA PARTE:

Una hipótesis interpretativa de la naturaleza polidimensional de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.

Presentación sintética.

1. Análisis de la dimensión contextual.
 2. Análisis de la dimensión burocrática.
 3. Análisis de la dimensión técnica.
 4. Análisis de la dimensión participativa.
 5. Análisis de la dimensión logística.
- Algunas conclusiones principales.
Bibliografía de la segunda parte.

TERCERA PARTE:

Decisiones a considerarse por las administraciones estatales de educación de adultos en América Latín

Presentación de la tercera parte.

1. Intento de categorización de las decisiones y articulación de estas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.
 2. Ejercicio aplicativo de la matriz de articulación de las decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.
 3. Ejercicio aplicativo de la matriz de articulación de las dimensiones de la administración estatal de la acción alfabetizadora en América Latina con las decisiones básicas y estratégicas.
 4. Prospectiva decisional a considerarse por las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina en el horizonte 1985-2000.
- Algunas conclusiones principales.
Bibliografía de la tercera parte

INTRODUCCION GENERAL

El presente trabajo es otra expresión de la intencionalidad persistente del autor de contribuir al esfuerzo orgánico de sistematización de las prácticas que se vienen realizando en los países de América Latina en los campos de competencia de la educación de adultos, con especial incidencia en el ámbito que corresponde a los respectivos aparatos estatales. En esta oportunidad se trata de iniciar el análisis cualitativo del comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina y, a partir de ello, intentar una categorización y ejemplificación de las decisiones relativas al desarrollo general de la educación de adultos y al desarrollo específico de la acción alfabetizadora; e intentar un señalamiento indicativo de prospectiva decisional hacia fines de siglo.

El tema central del trabajo es dimensiones básicas y decisiones críticas de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina. Es un tema que, en rigor, todavía no forma parte de la preocupación consciente del personal comprometido con la educación de adultos. Los señalamientos que los intelectuales y técnicos de educación de adultos de América Latina hacen sobre el particular, tienen generalmente el carácter de denuncia y de tratamiento periférico en relación con las cuestiones locales de la educación de adultos. A lo largo del trabajo, por el contrario, se podrá advertir que el tema central señalado es un elemento fundamental a considerar en el proceso de definición y consolidación de las estrategias nacionales de educación de adultos en América Latina.

No hay investigaciones específicas en el universo temático de las dimensiones básicas y las decisiones críticas de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina. Sólo existen algunos trabajos que se refieren a la administración en general y a la administración de la educación en particular. La ausencia de dichas investigaciones puede quizás explicarse por el hecho de que no se le ha dado a la administración, hasta el momento, todo el peso y la importancia que tiene dentro de la totalidad del desarrollo orgánico de la educación de adultos. Otra posible explicación puede ser la limitada vocación de los administradores de educación de adultos de la región por sistematizar sus experiencias.

El trabajo comprende, tres partes: la primera parte, tiene como tema-eje el horizonte de la educación de adultos y de su administración estatal en América Latina; la segunda parte, plantea y analiza una hipótesis interpretativa de la

naturaleza polidimensional de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina; y la tercera parte propone y analiza las decisiones a considerarse por las administraciones estatales de educación de adultos en América Latina.

La primera parte del trabajo tiene como objetivo general presentar un marco de referencia, que permite al lector introducirse en la percepción panorámica del horizonte de la educación de adultos y de su administración estatal en América Latina. En el desarrollo del tema sobre el horizonte de la educación de adultos, en la perspectiva de la administración estatal en América Latina, se consideran tres cuestiones principales: potencialidad de la educación de adultos de convertirse en un movimiento nacional; educación de adultos como instrumento estratégico que puede contribuir al esfuerzo global de la lucha contra la pobreza; y educación de adultos como instrumento estratégico de desarrollo educativo global. En el tratamiento del tema sobre el horizonte de la administración estatal de la educación y de la educación de adultos en América Latina se desarrollan los siguientes tópicos: la administración como proceso consubstancial de las actividades humanas; percepción multívoca de la administración; y algunos aspectos sustantivos en torno a la administración de la educación y de la educación de adultos en América Latina.

El marco de referencia que se presenta en la señalada primera parte del trabajo, aporta una serie de elementos de información y reflexión que permiten comprender mejor la naturaleza polidimensional de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.

Teniendo en cuenta el señalado marco de referencia se desarrolla en la segunda parte del trabajo una hipótesis interpretativa de la naturaleza polidimensional de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina. Se identifican y analizan cualitativamente las siguientes dimensiones básicas: contextual, burocrática, técnica, participativa y logística. Se plantea que no hay administraciones estatales de educación de adultos químicamente puras. Ellas tienen las dimensiones básicas señaladas, que son consubstanciales a su naturaleza y a su dinámica, independientemente de que sean o no explicitadas. Tales dimensiones interactúan dinámicamente en un plano de interrelaciones e interdependencias. Cada una de las dimensiones tiene su respectivo ámbito de expresión, que en el trabajo se trata de sistematizar a través de algunos indicadores.

El análisis que se hace en la segunda parte es esencialmente cualitativo y dinámico; y se sustentan en un núcleo de prácticas de educación de adultos con un sentido pluralista, que han sido identificadas conjuntamente con distinguidos administradores estatales de educación de adultos en América Latina, aprovechando los frecuentes trabajos de campo que hace el autor.

La tercera parte del trabajo tiene como objetivo general destacar la relevancia y el impacto que tienen las decisiones en el desarrollo global y específico de las acciones de educación de adultos; y desarrollar ejemplificaciones que presentan el perfil de la toma de decisiones como un proceso que necesariamente debe articular las racionalidades de orden teórico, metodológico y estratégico a partir de las definiciones sustantivas que son las de carácter político. Se consideran dos categorías universales de decisión: decisiones básicas y decisiones estratégicas. Las primeras son de naturaleza política, conceptual y técnica; y las segundas, de naturaleza operativa. Consecuentemente, se asume que en relación con el universo de la educación de adultos hay cuatro tipos principales de decisiones: políticas, conceptuales, técnicas y estratégicas.

El desarrollo temático en la tercera parte del trabajo gira en torno a tres referentes principales, que cuentan con sus correspondientes matrices: elaboración de las decisiones políticas; articulación de las decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina; y articulación de las dimensiones de la administración estatal de la acción alfabetizadora en América Latina con las decisiones básicas y estratégicas. Los referentes señalados permiten desarrollar en la parte final del trabajo una visión prospectiva de las decisiones críticas a considerarse por las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina.

En la matriz de elaboración de las decisiones políticas, se hace un desarrollo genérico de los elementos o pasos metodológicos a seguir: materia de decisión, situación real, situación deseada, viabilidad estratégica, caracterización de lo factible y enunciado de la decisión política.

En la matriz de articulación de las decisiones básicas y estratégica, con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina, se hace una ejemplificación de las decisiones políticas, conceptuales, técnicas y estratégicas que deben asumirse en relación con cada una de las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina, que han sido materia de análisis en la segunda parte. El

ejercicio tiene un propósito simplemente indicativo y su intencionalidad manifiesta es de presentar sugerencias para perfeccionar, consolidar o profundizar las pertinentes definiciones orientadas al desarrollo global de la educación de adultos. Es un ejercicio de macrovisión decisional en el campo del desarrollo de la educación de adultos.

En la matriz de articulación de las dimensiones de la administración estatal de la acción alfabetizadora en América Latina con las decisiones básicas y estratégicas, se hace una ejemplificación de las decisiones relativas a un área específica de la educación de adultos como es la acción alfabetizadora. El proceso de articulación de dicha matriz tiene como referente básico a las dimensiones de la administración estatal: contextual, burocrática, técnica, participativa y logística. Cada una de estas dimensiones requiere de definiciones políticas, conceptuales, técnicas y estratégicas para el desarrollo de la acción alfabetizadora.

A lo largo del trabajo, se enfatiza que la administración estatal de la educación de adultos no tiene únicamente una naturaleza burocrática sino que su naturaleza es polidimensional. Cada dimensión es un universo que tiene su dinámica propia, pero que está en un permanente proceso de interrelación e interdependencia, con la dinámica que corresponde a las otras dimensiones. No siempre estas dimensiones se desarrollan en forma armónica y equilibrada. La tendencia más generalizada consiste en que una de ellas busca lograr una hegemonía sobre las demás. Hay una lucha incesante de las dimensiones en la búsqueda de tal hegemonía. Dicha situación explica las contradicciones de la administración estatal de la educación de adultos y el acento predominante que adquiere en determinado momento, que puede ser burocratizante, tecnocrático, autoritario, politizado, activista.

Otro elemento de énfasis del trabajo es el comportamiento decisional de la administración estatal de la educación de adultos en los países de América Latina. Se hacen notar las contradicciones y los vacíos de decisión, necesariamente teniendo en cuenta la pluralidad de realidades y potencialidades de dichos países. A partir de un planteamiento relativo y probalístico y considerando los señalamientos que se hacen a lo largo de todo el trabajo, en la parte final de la tercera parte se trata de identificar proponer, con intencionalidad prospectiva para el horizonte 1985 - 2000, algunas decisiones críticas, las cuales en la concepción del autor deben ser asumidas por las administraciones estatales de la educación de adultos en el horizonte señalado que corresponde al período de transición del Siglo XX al Siglo XXI.

Uno de los subproductos de los dos énfasis señalados es que en el universo de la alfabetización y de otras áreas sustantivas de la educación de adultos las instituciones no pueden permanecer estáticas frente a una realidad que cambia incesantemente. La estrategia de cambio debe, por tanto, ser un instrumento rutinario que posibilite la reorientación permanente y dinámica de las instituciones de educación de adultos. en base al correspondiente estudio y análisis que se haga de ellas.

Posiblemente un mensaje de este trabajo es destacar la presencia que tiene la administración estatal en el desarrollo de la educación de adultos de los países de América Latina y el comportamiento decisional que, con distintos matices, viene asumiendo hasta ahora. Tal presencia, con visión prospectiva, no es descartable. Hay evidencias empíricas que muestran que también a partir del Estado se pueden generar iniciativas de servicio educativo a la población adulta que necesariamente no va en contra de los intereses de las clases populares. Probablemente esto no tiene sentido para los planteamientos muy radicalizados. Sin embargo, se trata de un hecho histórico que debe ser analizado con mayor racionalidad y considerado por lo menos en la perspectiva de aprovechar estratégicamente las contradicciones que se dan no sólo al interior del sistema social sino también al interior del aparato del Estado.

Otro mensaje de este trabajo es que hay la necesidad de revalorizar la naturaleza, sentido y alcances de la administración estatal y no estatal de la educación de adultos en América Latina, como proceso-articulador y de apoyo a los otros procesos comprendidos en la totalidad orgánica del desarrollo global de la educación de adultos. La gestión administrativa que tiene que ver necesariamente con la toma de decisiones, es un aspecto al que no se le ha dado la relevancia que realmente tiene. Decidir, en la perspectiva de la administración estatal, es un ejercicio complejo y sujeto a múltiples condicionamientos. Sólo a partir del estudio y análisis de tal ejercicio, dentro de un determinado contexto nacional, se podrán hacer las reorientaciones dinámicas que correspondan.

El recurso tiempo ha sido el principal factor limitativo en el desarrollo del presente trabajo. Se han hecho consultas con sujetos de educación de adultos, administradores, políticos, intelectuales, técnicos, promotores, pero no en la magnitud que el autor hubiera deseado. Otra limitación ha sido la inexistencia de estudios e investigaciones en este campo. Tal situación ha obligado al autor a plantear algunas hipótesis interpretativa que sólo se desarrollan a nivel inicial

y en sus perfiles más genéricos y que requieren, por tanto, de una más amplia sustentación teórico-metodológica.

Al concluir este trabajo, el autor se ha comprometido social y psicológicamente con dos tareas básicas: seguir desarrollando las hipótesis interpretativas iniciales del presente trabajo, a través de estudios de casos nacionales; e intentar sistematizar el comportamiento de la administración no estatal de la educación de adultos, con especial énfasis en la administración de la educación popular de los países de América Latina.

Mi especial reconocimiento a Pablo Latapí, Leonel Zúñiga y Gerardo Sánchez por sus valiosos comentarios a la versión preliminar del presente trabajo.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE

HORIZONTE DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS Y DE SU ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN AMÉRICA LATINA

Presentación de la primera parte.

1. Horizonte de la educación de adultos en la perspectiva de la administración estatal en América Latina.
2. Horizonte de la administración estatal de la educación y de la educación de adultos en América Latina.

Algunas conclusiones principales.

Bibliografía de la primera parte.

PRIMERA PARTE

HORIZONTE DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS Y DE SU ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN AMÉRICA LATINA

PRESENTACIÓN

La primera parte está destinada a proporcionar al lector un marco de referencia a través del desarrollo panorámico de un horizonte de la educación de adultos y de su administración estatal en América Latina.

Se desarrollan dos temas básicos: 1) horizonte de la educación de adultos en la perspectiva de la administración estatal en América Latina; y 2) horizonte de la administración estatal de la educación y de la educación de adultos en América Latina.

En el primer tema se desarrollan las siguientes cuestiones: potencialidad de la educación de adultos de convertirse en un movimiento nacional; educación de adultos como un instrumento estratégico que puede contribuir al esfuerzo global de la lucha contra la pobreza; educación de adultos como un instrumento estratégico de desarrollo educativo global.

En el segundo tema se desarrollan los siguientes tópicos: la administración como proceso consubstancial a las actividades humanas; percepción multívoca de la administración; y algunos aspectos sustantivos en torno a la administración de la educación y de la educación de adultos en América Latina.

1. HORIZONTE DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACION ESTATAL EN AMERICA LATINA

En relación con el horizonte regional de la educación de adultos hay sugerentes y recientes publicaciones de algunos autores latinoamericanos. Teniendo en cuenta tal esfuerzo acumulado, nos referimos sólo a los aspectos que consideramos sustantivos de dicho horizonte y que están vinculados con las otras dos partes del presente trabajo.

Los aspectos sustantivos que hemos considerado son los siguientes:

-Potencialidad de la educación de adultos de convertirse en un movimiento nacional.

- Educación de adultos como un instrumento estratégico que puede contribuir al esfuerzo global de la lucha contra la pobreza.

- Educación de adultos como un instrumento estratégico de desarrollo educativo global.

1.1 Potencialidad de la educación de adultos de convertirse en un movimiento nacional

La educación de adultos ha demostrado históricamente que tiene la potencialidad de convertirse en un movimiento nacional, en una tarea nacional, cuando se dan ciertas condiciones en la vida de una sociedad nacional. Tales condiciones tienen que ver con los procesos globales de reforma y transformación estructural -sea ésta a través de cambios progresivos o de cambios radicales- que se dan en una sociedad nacional en un determinado momento histórico.

En los setenta en algunos países de América Latina, aunque sea en forma efímera, la educación de adultos estuvo en el primer plano de las definiciones políticas dentro del nuevo ordenamiento nacional que se buscaba. Fueron los casos de Argentina, Chile, Panamá y Perú; y con proyección a los ochenta, el caso de Nicaragua.

¿Por qué es que dentro de las coyunturas histórico-estructurales que se presentan en los países la educación de adultos emerge como un elemento

indispensable de acompañamiento al proyecto político del que forma parte? Hay distintas hipótesis interpretativas. Nuestra percepción es la siguiente:

- Porque la educación de adultos, entre los distintos elementos que conforman el sistema social, es la que estratégicamente tiene una mayor potencialidad en razón de su naturaleza socio-político-cultural de convertirse en un catalizador de apoyo de la emergencia social en situaciones de cambio profundo o, por lo menos, en situaciones de abierta apertura que pueden ulteriormente conducir a dicho cambio.

- Porque la educación de adultos es el elemento social de más rápida movilización, en razón de que la columna vertebral de su praxis social es la participación organizada de los diversos grupos que conforman la sociedad nacional.

- Porque en los procesos coyunturales son los adultos quienes definen los nuevos rumbos y orientaciones de la sociedad nacional; y la educación de adultos en tal contexto resulta un vehículo de explicitación política de la concepción ideológica subyacente en función del nuevo ordenamiento que se busca y que se pretende establecer.

- Porque la educación de adultos tiene un considerable efecto social y cultural, de carácter multiplicador, y permite canalizar la energía social y los recursos hacia las grandes tareas históricas iniciales de los nuevos ordenamientos sociales que se buscan institucionalizar. A este respecto es pertinente subrayar que, dentro de las coyunturas histórico-estructurales, la tendencia de la educación de adultos ha sido la de ser elemento de apoyo y afirmación de: el desarrollo como proceso de las transformaciones estructurales; la revitalización de las distintas expresiones culturales de la sociedad global, como estrategia de afirmación de la identidad histórico-cultural de nuestros pueblos; y la autoafirmación de la soberanía nacional y la vocación de solidaridad internacional.

- Porque la educación de adultos, por su naturaleza y características, genera procesos y productos con sentido inmediatista y futurista.

En un sentido general y pluralista, hay un conjunto de condiciones que favorecen la emergencia o el fortalecimiento de la educación de adultos como un posible movimiento nacional. Tales condiciones, entre otras, pueden ser las siguientes:

- La voluntad política del Estado, instrumentada y operacionalizada a través de específicos planes, programas o proyectos.

- La voluntad política de la sociedad civil y de sus distintas organizaciones intermedias, como resultado de la toma de conciencia de que la educación de adultos está sustantivamente vinculada al logro de los propósitos de las tareas nacionales de carácter político, cultural, económico, social y educativo.

- La responsabilidad social y el compromiso que los miembros de una sociedad nacional asumen con su respectivo ser histórico-social. Ello permite lograr un horizonte de racionalidad histórica de los movimientos populares e identificar el reclamo histórico de las clases populares en materia de su desarrollo cultural y educativo, como punto de partida para asumir la gran tarea nacional de incorporar dicho reclamo al proyecto educativo histórico de la sociedad nacional.

- La generación de un conjunto de acciones educativas que sean producto de una toma de conciencia de que el hombre es capaz de transformar solidariamente su medio natural y social para vivir con dignidad, bienestar, justicia y paz.

- La racionalidad y optimización estratégica del uso de recursos de distinta índole, teniendo en cuenta la condición generalizada la pobreza que se vive en la región.

- La participación protagónica de los sujetos de la educación de adultos en la definición de los momentos, procesos y productos de sus respectivos proyectos educativos.

- La participación asociada y articulada de los agentes estatales y no estatales en apoyo al proyecto educativo de los sujetos de la educación de adultos, priorizando su servicio coordinado a sectores sociales que viven las más críticas situaciones de desigualdad, una de cuyas expresiones es la pobreza.

Lo anteriormente señalado en materia de la potencialidad de la educación de adultos de convertirse en un movimiento nacional en el contexto de ciertas coyunturas histórico-estructurales y, de otro lado, la potencialidad de la educación de adultos de emerger o de fortalecerse mediante la generación de determinadas condiciones favorables, tiene que ver en la gran mayoría de los países de la región con una situación ideal. La situación real tiene una serie de

matices y hay una brecha que la hace cada vez más distante de la primera. Escapa a los propósitos de esta parte del trabajo, referirse en detalle a tal situación. Sin embargo, parece pertinente destacar algunos señalamientos básicos:

- Lo que se da en llamar genéricamente educación de adultos de un determinado país es el conjunto de acciones realizadas por una cierta dependencia dedicada a la «educación de adultos» dentro de las secretarías o ministerios de educación. Esta óptica convencional va cambiando gradualmente en los países. Se va tomando conciencia de que también realizan acciones de educación de adultos todas las otras dependencias o la gran mayoría de las que corresponden al aparato estatal: ministerios o secretarías de agricultura, salud, industrias, comercio, defensa nacional, etc.; y que hacen también educación de adultos las distintas organizaciones intermedias de la sociedad civil: partidos políticos, denominaciones religiosas, sindicatos, organizaciones populares, organizaciones de empresarios, asociaciones de distinta índole, etc.. En suma: los agentes que hacen educación de adultos, pueden ser categorizados universalmente en agentes estatales y no estatales.

- En una situación nacional concreta, dentro del sistema capitalista y democrático vigente en la gran mayoría de los países de la región, existen contradicciones al interior del sistema social, al interior del aparato estatal y al interior del amplio espectro de las organizaciones intermedias de la sociedad civil. Tales contradicciones generan los espacios de acción, que en unos casos son racionalmente aprovechados y en otros no necesariamente en la magnitud que sería deseable.

- Los agentes estatales y no estatales que hacen educación de adultos tienen una pauta ideológica que orienta sus acciones y que se explicita políticamente a través de la educación y de otras manifestaciones. Históricamente las principales corrientes ideológicas que han estado y que están presentes en las acciones de educación de adultos son las siguientes: el desarrollismo, particularmente en sus expresiones de funcionalismo y de estructural-funcionalismo; el cristianismo, fundamentalmente en sus expresiones católica y evangélica; la educación liberadora, que ha dado lugar a una de las tendencias emergentes de la educación de adultos nucleada en torno al movimiento de educación popular; el marxismo, en sus posiciones más y menos ortodoxas.

- Cada agente que desarrolla o promueve acciones de educación de adultos lo hace desde una de las principales corrientes señaladas que se explicita

en el marco de un proyecto político o de una acción política . Ocurre, entonces, que en una misma sociedad nacional existen múltiples acciones de educación de adultos, a cargo de diferentes agentes que tienen concepciones ideopolíticas no sólo distintas sino contradictorias. Es esta situación la que genera una suerte de totalidad amorfa de acciones de educación de adultos, que no tiene una fisonomía, carece de personalidad. Tal carencia de personalidad se explica por el hecho de que las fuerzas sociales que hacen educación de adultos están permanentemente en un proceso de confrontación, de lucha, de búsqueda o de fortalecimiento de hegemonías.

- Las fuerzas sociales que hacen educación de adultos son: la energía socioeducativa del aparato estatal, en torno al proyecto oficial vigente; la energía socioeducativa de las clases sociales y de los grupos al interior de éstas, para el logro de sus propósitos estratégicos de mayor aliento y que son de carácter económico, político, social y cultural; la energía socioeducativa que impulsa los movimientos populares al interior de las sociedades nacionales; la energía socioeducativa de los sujetos concretos de las acciones de educación de adultos. Cada una de estas fuerzas sociales tiene sus propios agentes de educación de adultos, con visiones contradictorias y opuestas acerca de la situación real que viven y de la situación ideal a que aspiran.

- Históricamente, en relación con el contexto, el comportamiento de los agentes de educación de adultos se orienta a apoyar una de las siguientes opciones políticas fundamentales: ser instrumento de mantenimiento y conservación del ordenamiento tradicional de la sociedad nacional que, en buena cuenta, «ha institucionalizado» las desigualdades sociales; ser instrumento de reformas para perfeccionar el sistema y hacer los requeridos ajustes, con vocación de equidad; y ser instrumento de transformaciones estructurales que conduzcan al establecimiento de un nuevo ordenamiento nacional, sea a través de cambios progresivos o de cambios radicales mediante procesos revolucionarios. Las dos primeras opciones se orientan a la afirmación del sistema vigente, aunque con notables diferencias cualitativas y de apertura en el contexto capitalista; y la tercera opción se orienta al cambio estructural a través de dos vías: la del cambio progresivo y la del cambio radical.

La militancia y el compromiso de cada uno de los agentes de educación de adultos en una de las opciones políticas básicas que se han señalado, genera la dinámica de lucha por la búsqueda de espacios hegemónicos de acción. En este proceso, la administración estatal de muchos de nuestros países no ha sido capaz o no ha querido incorporar al proyecto educativo oficial del

sistema las grandes expectativas y aspiraciones de desarrollo educativo de las clases populares.

- Hay evidencias empíricas que demuestran que -a diferencia de lo que plantean las ortodoxias ideopolíticas inflexibles e intolerantes de derecha y de izquierda- las acciones innovadoras y significativas de educación de adultos no se generan ni se desarrollan única y exclusivamente por acción de un determinado agente. Las condiciones históricas de un país se prestan muchas veces a un desencadenamiento de posibilidades combinatorias, que deben aprovecharse y optimizarse estratégicamente. Hay aquí una potencialidad extraordinaria para convertir a la educación de adultos en un instrumento estratégico de apoyo y acompañamiento a las grandes tareas nacionales.

- Los tiempos sociales, ritmos y características de velocidad y aceleración de los distintos agentes que realizan acciones vinculadas con las distintas vertientes de la educación de adultos en una sociedad nacional, tienen un contenido que hace imposible prefigurar enfoques y soluciones con criterios de validez universal. Tal relatividad propicia permanentemente la creatividad y el respeto profundo y consciente al sujeto de la educación de adultos, de quien se espera que sea el responsable y protagonista de su proyecto de desarrollo educativo. Estimula también la continua y dinámica búsqueda de respuestas en la dimensión histórico-social. En tal visión dichas respuestas -en cuanto productos específicos- no pueden tener validez universal ni ser transferidas automáticamente; su validez científica es referencial y su transferibilidad opera básicamente a nivel de procesos metodológicos de trabajo.

Los señalamientos anteriores nos hacen reflexionar en el hecho de que ciertas realidades políticas, económicas y sociales de la primera mitad de los ochenta parecen no favorecer la emergencia de los movimientos nacionales de educación de adultos en América Latina. Algunos de los indicadores de tales realidades son los siguientes: existencia de algunos regímenes fuertes y totalitarios; gradual agudización de los conflictos sociales, como secuela de las desigualdades imperantes en nuestros países y de una crisis económico-financiera internacional sin visos inmediatos de solución; carencias de definiciones y de implementación estratégica de tales definiciones para encarar globalmente el problema de la pobreza; permanente inestabilidad política de algunos países; sistemas educativos hegemonícamente escolarizados y sin la prospectiva y flexibilidad necesarias para hacer frente a las difíciles situaciones que viviremos con el tránsito al siglo XX .

Como se podrá advertir, la prospectiva de la educación de adultos en América Latina no es ciertamente halagadora. Hay urgentes e inaplazables desafíos que tienen que enfrentar para superar las situaciones señaladas y otras vinculadas con su destino histórico. Los modelos de desarrollo han demostrado históricamente su inoperancia para lograr el bienestar de toda la población o por lo menos, de las grandes mayorías nacionales. Es la hora de aprender conscientemente de nuestra experiencia histórica y buscar nuevas rutas que nos hagan mirar más a nosotros mismos como países con comunes problemas e inquietudes. Es la hora de definir e implementar los nuevos ordenamientos económicos y sociales que mejor se ajusten a las particularidades nacionales y que superen los vigentes que afirman la injusticia y las desigualdades.

La educación de adultos del futuro, tiene que estar impregnada de la intencionalidades señaladas. Su desafío histórico consiste en desarrollarse en forma cada vez más impactante e innovadora en este contexto de situaciones difíciles y limitativas. El antecedente histórico enseña que gran parte de los aportes creativos y sustantivos de la educación de adultos en América Latina se ha dado y se está dando dentro de tal contexto; y enseña también que en los momentos cruciales de la vida nacional, la educación de adultos es de las pocas expresiones educativas que hace un acompañamiento a las tareas críticas que deben asumir las sociedades nacionales y sus respectivas administraciones estatales.

El desafío histórico señalado implica contribuir a cambiar las condiciones desfavorables de nuestras realidades en América Latina en condiciones favorables para el desarrollo de la educación de adultos, en la perspectiva de nuestra situación de pobreza y de una fuerza motivacional esperanzadora. Para ello la educación de adultos tendrá que definir y operacionalizar su vocación transformadora y su naturaleza de componente indispensable de las tareas de la sociedad civil y del Estado, según las particularidades nacionales; y hacer lo propio con su vocación creativa, organizativa, participativa y solidaria.

1.2 Educación de adultos como instrumento estratégico que puede contribuir al esfuerzo global de la lucha contra la pobreza

Intentamos hacer una apreciación general de la problemática de la pobreza en el contexto latinoamericano y tratar de destacar algunos perfiles del papel que corresponde a la educación de adultos. Con tal intencionalidad aborda-

mos las siguientes cuestiones principales: la pobreza como producto de la desigualdad social; la educación de adultos como instrumento estratégico para reducir las desigualdades sociales, particularmente en las áreas rurales; la educación de adultos como componente indispensable del desarrollo de las áreas urbano-marginales.

a. La pobreza como producto de la desigualdad social

Diversos autores y tratadistas desde hace mucho tiempo vienen abordando la problemática de las desigualdades sociales. Las percepciones son obviamente distintas, dependiendo ello del punto de partida de carácter filosófico, ideo-político y/ o religioso. Sin embargo, en general, se considera que la desigualdad social es la desigual distribución entre los grupos y clases sociales, sexos y razas de una sociedad nacional, de por lo menos, lo siguiente: ingresos y consumo de alimentos, propiedad, derecho al trabajo, acceso a los servicios básicos, poder político, movilidad social, estatus. Siendo la distribución desigual, el resultado es que hay quienes tienen más, quienes tienen menos y quienes no tienen casi nada. Conocer cuánto más y cuánto menos, implica referirse a una estructura social específica en que hay diversidad de grados cualitativos.

La desigualdad se ha debatido históricamente desde el punto de vista ético, filosófico, político. Los acentos o énfasis en determinados aspectos locales de la problemática en referencia están asociados a la evolución del pensamiento humano en lo ideológico, a la concepción del desarrollo y a las características propias de los momentos histórico-culturales e histórico-sociales en la marcha de la humanidad y de las sociedades nacionales.

Hay -como enseña la experiencia humana- «lágrimas de cocodrilo» en torno a la desigualdad social a nivel de personas, instituciones y países. En el fondo de la cuestión se plantea el problema permanente de la naturaleza humana y su vocación de poder y dominación. Es un debate bastante ambiguo y siempre actual. Los énfasis varían en relación con sus componentes, algunos de los cuales son requerimientos y necesidades de los tiempos históricos que se viven. En lo esencial, el problema de la desigualdad existe y es un reto permanente para los hombres, los pueblos y los sistemas socio-económicos vigentes.

En Occidente -y más específicamente en América Latina- hay un largo proceso de búsqueda de la igualdad, aunque en los tiempos en que vivimos existe en nuestra región un abismo entre el perfil real de las situaciones nacionales y el perfil ideal. Este abismo se hace cada vez más agudo por la diversidad de percepciones, necesidades y aspiraciones que se generan en el mundo convulsionado y tenso en que vivimos.

Esta diferencia abismal, está motivando que en América Latina la mayoría de las sociedades nacionales busquen por lo menos la equidad, que podría ser definida como “la seguridad de cada persona de contar con bienes y servicios en proporción suficiente como para tener una vida libre de hambre y enfermedades y con razonable confort y bienestar”.

En el tercer mundo la mayoría de la población es pobre y “donde el hambre, la desnutrición y la enfermedad provocan diariamente la muerte de cuarenta mil niños”. De otro lado, un cuarto de la población de los países altamente industrializados está comprendida en una situación de pobreza. En ambos casos se reconoce, éticamente, que tal situación debe ser superada y eliminada. Este planteamiento convergente -a pesar de la diversidad de expresiones culturales, sistemas sociales y enfoques ideológicos- se debe al hecho de que, desde cualquier perspectiva de análisis, la pobreza es resultado o producto de algo que es sustancialmente desigual. La desigualdad es “éticamente mala, socialmente injusta y económicamente no óptima”.

Hay algunos intentos de categorización de las desigualdades sociales. En América Latina se vienen considerando referencialmente las siguientes categorías:

- Desigualdades estructurales, que dependen de la naturaleza y características de los correspondientes sistemas socio-económicos.
- Desigualdades sexuales, en cuanto desigual distribución de derechos y oportunidades que en sus respectivas sociedades tienen mujeres y hombres.
- Desigualdades físicas concernientes a la ubicación y condiciones geográficas, así como a la diversidad y riqueza de recursos naturales.
- Desigualdades por origen racial.
- Desigualdades étnicas.

Así planteada la problemática global en cuestión, la pobreza es una de las manifestaciones de la desigualdad. De esto se deriva, lógicamente, que en el supuesto de eliminarse la pobreza en un espacio físico y social determinado, ello no conduciría automáticamente a la igualdad, si concurrentemente no se cumplieran otras condiciones, cuyo dimensionamiento depende de los distintos niveles de percepción y de las opciones que se asuman.

De conformidad con los datos de la CEPAL, al promediar la década del 80, unos 85 millones de personas del sector rural vivirán a nivel de subsistencia en América Latina, lo cual representa el 70% de la población agrícola de la región.

Los bajos ingresos y aun su distribución desequilibrada no son, ciertamente, una única caracterización de la pobreza rural.

Esta es un fenómeno multifactorial, algunas de cuyas expresiones son las siguientes:

- desigual distribución del ingreso
- desequilibrio entre estructura económica y demográfica
- desempleo y subempleo rural
- bajos salarios agrícolas
- falta de mecanización agrícola
- falta de organización de los trabajadores agrícolas
- limitada o nula tenencia de la tierra
- limitado acceso a la tecnología y a los servicios de comercialización

- acceso limitado a los servicios básicos: que conlleva restricciones en el uso de los servicios de salud, educación, vivienda, incluyendo también el suministro deficiente de agua potable y alcantarillado, así como los servicios de electricidad.

Al iniciarse la década de los 80, según las referencias de la CEPAL había en América Latina 147 millones de pobres, de los cuales 80 millones corres-

ponden a las poblaciones de las áreas rurales y 67 millones a las áreas urbanas. Esta fría y objetiva comparación, está indicando que la pobreza en América Latina es un fenómeno plenamente vigente y que aún no ha sido reducido sustancialmente no obstante los esfuerzos que se han hecho hasta ahora

Esta situación -que viene causando cada vez más agudos conflictos sociales- está planteando a los gobiernos de los países de América Latina la urgente e insoslayable necesidad de definir acciones para «eliminar» la pobreza o por lo menos reducirla.

Teniendo en cuenta los pronunciamientos de los países en los foros regionales e internacionales, se considera que la pobreza no es un fenómeno accidental ni se da en forma homogénea en todos los países de América Latina y ni siquiera dentro de un determinado país. Los diferentes y hasta contradictorios niveles de percepción se dan cuando se trata de identificar las razones de tal fenómeno y de proyectar acciones específicas orientadas a su eliminación o reducción.

Independientemente de las distintas concepciones acerca de la pobreza, es un hecho real el fenómeno de la pobreza rural. Es un hecho también que en tal fenómeno concurren una serie de factores que se interrelacionan entre sí y que son interdependientes y cuyos efectos de interrelación e interdependencia son mucho más agudos que la simple aritmética de sus componentes.

En la experiencia histórica de América Latina, tal como lo refiere Hugo Fernández, se pueden identificar dos grandes enfoques estratégicos para encarar el problema de la pobreza rural:

i. Enfoque estratégico-estructural y global, orientado a modificar sistemáticamente y con acción multisectorial, la complejidad de causas y manifestaciones de la pobreza.

ii. Enfoque estratégico de carácter reformista, orientado a superar la pobreza en forma parcial y fragmentaria, ya sea en específicas áreas geográficas pre-seleccionadas o mediante la eliminación de una o más manifestaciones de la pobreza de un sector poblacional determinado.

En la perspectiva del primer enfoque estratégico, las sociedades nacionales deben definir e implementar cambios estructurales profundos. La pobreza rural es asumida como parte de una estrategia global de desarrollo económico,

que incorpora a la población adulta al proceso productivo y hace accesibles los beneficios del desarrollo a todos los trabajadores.

En relación con el segundo enfoque estratégico, las sociedades nacionales deben definir e implementar algunos cambios que sean necesarios para que sean también coherentes con la naturaleza y características del vigente sistema socio-económico. No puede esperarse, en la perspectiva de este enfoque, cambios estructurales profundos, sino mejoras cualitativas y de optimización de las opciones asumidas por la prevaleciente estrategia de desarrollo económico.

En el panorama regional: Cuba, Perú -en lo que llamó «la primera fase de su Proceso Revolucionario» (1968 - 1975) - y más recientemente Nicaragua, en la intencionalidad política del Proceso de la Revolución Popular Sandinista, instaurado el 19 de julio de 1979, son países que asumieron el primer enfoque estratégico. La gran mayoría de los gobiernos de los países de América Latina han asumido el segundo enfoque estratégico, aunque ciertamente es pertinente subrayar la diversidad de matices en materia de perfiles culturales y sustentaciones ideo-políticas.

Una de las alternativas más caracterizadas, en relación con el segundo enfoque estratégico, es lo que se ha dado en llamar el desarrollo rural integrado.

b. La educación de adultos como instrumento estratégico para contribuir a reducir la desigualdades sociales, particularmente en las áreas rurales

Frente al panorama anteriormente referido ¿cuál es la función que corresponde a la educación de adultos? La experiencia histórica de América Latina pareciera no favorecer en el momento actual el desarrollo de la educación de adultos, porque los núcleos de poder son represivos y no están interesados en beneficiar realmente al desarrollo de las grandes mayorías.

A pesar de lo anteriormente señalado, hay resquicios estratégicos que están permitiendo actuar, aunque sea en forma bastante limitada; y ello se ve posibilitado por los siguientes hechos:

- Es cada vez más evidente la agudización de la pobreza, particularmente en las áreas rurales; y en el futuro inmediato en las áreas urbanas. Tal situación no puede seguir intensificándose, porque sería sumamente riesgoso para cualquier sistema social. Consecuentemente, hay la necesidad de reaccionar en alguna forma y afrontar tan agobiante situación problemática.

- Hay una creciente sensibilización en la región por disminuir drásticamente la situación de analfabetismo antes de iniciar el siglo XXI.

Inclusive dentro de situaciones de represión -con ser limitada la capacidad de presión y/o de gestión de determinados grupos humanos- se contribuye a la comprensión por los respectivos gobiernos de que hay necesidad de promover y apoyar la emergencia de proyectos de incidencia económico-social a nivel de las comunidades locales, teniendo como uno de sus componentes al desarrollo educativo a través de sus múltiples expresiones convencionales y no convencionales.

- Si bien la experiencia histórica de América Latina muestra que solamente los cambios profundos en los proyectos políticos pueden posibilitar que la educación de adultos sea dimensionada como una tarea histórica de primera magnitud, no es menos cierto que también en otras situaciones la educación de adultos tiene potencialmente la posibilidad de contribuir a la sensibilización de las gentes, instituciones y gobernantes acerca de la problemática de las desigualdades sociales, partiendo del reconocimiento de un pluralismo cultural, ideológico y político.

Es un hecho que en América Latina la educación, en determinados momentos históricos nacionales, ha contribuido a afirmar las desigualdades económicas, sociales y políticas. Corresponde a la educación de adultos promover un juicio crítico para ir identificando consensos orientados a la necesidad de definir estrategias para operacionalizar su potencialidad, en cuanto instrumento que contribuye a la reducción de las desigualdades sociales o por lo menos que contribuye a reducir una de sus manifestaciones que es la pobreza. A este respecto algunas acciones a considerarse, entre otras, pueden ser las siguientes:

- Desarrollo de programas de educación de adultos en cuanto componentes del desarrollo integral o global de las áreas rurales, con especial incidencia en algunos casos nacionales en la atención a la población indígena.

- Desarrollo de programas educativos dentro de proyectos de incidencia económico-social para los grupos poblacionales de las áreas urbano-marginales, cuya población se ve incrementada con el contingente humano migrante de las áreas rurales.

- Desarrollo de programas específicos de capacitación-producción para la juventud desocupada.

- Desarrollo de programas orientados al desarrollo educativo de la mujer.

- Desarrollo de programas específicos para la población adulta incapacitada y comprendida en el campo de la educación especial.

c. La educación de adultos como componente del desarrollo rural integrado en América Latina

Millones de latinoamericanos viven en las áreas rurales dentro de las desigualdades sociales imperantes en las sociedades globales, una de cuyas manifestaciones -pero ciertamente no la única - es la pobreza.

En relación con ésta, como queda dicho, hay una serie de planteamientos teóricos que, obviamente, corresponden a las distintas concepciones ideológicas. El hecho es que subsiste la pobreza en las áreas rurales, como existen también la distribución desigual de la propiedad, de los medios de producción, de la desigual capacidad de decisión en los asuntos que atañen a la comunidad nacional y a los propios asuntos de los diversos grupos que forman la sociedad global, la desigualdad de beneficios y privilegios entre las distintas clases sociales y grupos de la sociedad nacional. Tal desigualdad tiene perfiles agudos en el ámbito de las áreas rurales.

En América Latina existe una creciente preocupación acerca de la señalada situación y, en mayor o menor medida, en los últimos años los países vienen asumiendo decisiones políticas en el sentido de acordar a las áreas rurales un cierto grado de atención en sus respectivas estrategias de desarrollo.

Es en el espíritu de tales decisiones políticas que se plantean los llamados programas de desarrollo rural integrado que, en términos generales, obedecen a la idea de concretar los esfuerzos y recursos de los diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales en las áreas geográficas localizadas

en apoyo al desarrollo integral de las comunidades rurales comprendidas en el área.

Como se podrá advertir, el enfoque estratégico del desarrollo rural integrado supone un esfuerzo multisectorial articulado con la participación activa de las comunidades y tiene, obviamente, una cobertura limitada. Sin embargo, una experiencia significativa de desarrollo rural integrado en un determinado país y aprovechando una determinada coyuntura histórica puede tener una proyección insospechada, la cual debe optimizarse en una situación nueva de cambios profundos.

En concordancia con todo lo anteriormente expresado, el reto que se plantea a la educación de adultos es que se convierta en un componente indispensable del desarrollo integral de las comunidades rurales; y en un instrumento que contribuya a reducir las desigualdades sociales, por lo menos en una de sus manifestaciones que es la pobreza rural.

En la experiencia histórica de América Latina hay un conjunto de factores que originan la desigualdad y que no está en la posibilidad de la educación de adultos resolverlos por sí misma, ni modificarlos sustancialmente. Estos factores tienen que ver, fundamentalmente, con el ordenamiento tradicional de las sociedades nacionales basado en una desigual distribución de la riqueza.

En esta perspectiva, la educación de adultos tiene una evidente dimensión política y social, pero -resulta útil recordar a los ilusos y a los revolucionarios sectarios- tiene también limitaciones substanciales. En efecto: puede tener un amplio espectro de acción dentro de una determinada concepción ideopolítica, que es propia del proyecto nacional vigente, pero en cuanto se aparta de dicha pauta, confronta serios obstáculos y la experiencia latinoamericana es pródiga en casos en los cuales la educación de adultos resulta siendo estigmatizada y hasta satanizada por ser incoherente con los parámetros del respectivo sistema social vigente.

Frente a la situación que se viene refiriendo, la educación de adultos puede asumir tres posibles reacciones: i) Se adapta al modelo vigente; ii) con criterio táctico se repliega y hace algunas concesiones formales en la espera de una coyuntura histórica que le permita revitalizarse; y iii) la educación de adultos no acepta las «reglas del juego» del modelo vigente, entra en directa confrontación con él y desaparece -por lo menos temporalmente- del escenario en que actúa.

Una tendencia acentuada en América Latina es evitar la abstracción de la educación de adultos y hacerla cada vez más concreta, situándola en un contexto determinado. Ello está contribuyendo a que la educación de adultos sea un componente del desarrollo económico y social de las áreas localizadas y, dentro de ellas, de grupos específicos.

Este micro-enfoque, evidentemente, toma más tiempo y con la situación de inestabilidad político-social en América Latina, a la larga, puede resultar discontinuada. Afortunadamente la experiencia histórica demuestra que cuando se realiza un trabajo trascendente hay ciertos logros que son irreversibles, en la medida en que las comunidades locales asuman como suya la tarea y la gestión educativa. Cuando esto ocurre, la educación de adultos se convierte virtualmente en un instrumento que puede contribuir a reducir las desigualdades.

d. La educación de adultos como componente indispensable del desarrollo de las áreas urbano-marginales

Son preocupantes las proyecciones de la pobreza en América Latina, a la luz de las referencias estadísticas de la CEPAL sobre evolución futura de la pobreza. Las proyecciones consideran los siguientes datos: la población aumentará el doble con relación a 1970 (557 millones a fines de siglo); la mayor oferta de fuerza de trabajo (que crecerá de 31 a 36% de 1970 a 2000) presionará sobre la creación de empleos; que no obstante que la economía se expandió a un ritmo anual promedio de 4.5% a 5%, el número de pobres e indigentes aumentó tanto en las áreas rurales como en las urbanas; que la tendencia inexorable a una creciente urbanización permite prever que en el año 2000 el 75% de la población residirá en las ciudades.

Lo anteriormente señalado implica que habrá la necesidad de definir estrategias de educación de adultos considerando estas nuevas situaciones, que con distintos énfasis se darán en cada uno de los países de América Latina. Los elementos a considerarse en tales estrategias serán, entre otros, los siguientes: la relevancia del sector informal de la economía, particularmente en el medio urbano-marginal; la reconversión profesional de ocupaciones típicamente rurales a ocupaciones propias del mundo urbano; el desarrollo de acciones educativas como componentes de macro y micro-proyectos de incidencia económico-social, orientados a la generación de empleos no necesariamente dependientes al estilo urbano-industrial; la atención priorizada a la población

económicamente activa y a los sectores poblacionales que viven la más aguda situación de marginación y dependencia.

Con la intencionalidad de definir e implementar acciones prospectivas de educación de adultos, como componentes indispensables de los procesos de desarrollo global de las áreas urbano-marginales, consideramos que una tarea emergente es la cuidadosa sistematización de experiencias que se han venido dando en este campo en las dos o tres últimas décadas. No estará demás decir que los hombres y los pueblos todavía «no aprendemos a aprender» de nuestra experiencia histórica.

1.3 Educación de Adultos como instrumento estratégico de desarrollo educativo global

Si observamos el comportamiento más o menos generalizado de la administración estatal en los países de la región, encontramos que los «sectores» de la actividad estatal son algo así como las pistas de una carrera de obstáculos. Cada sector es una pista que tiene «su» carrera y lo que trata de hacer es llegar primero a la meta y ganar la carrera, dentro de una óptica competitiva y afanada en la búsqueda o fortalecimiento del poder político-burocrático. En tal perspectiva, no interesa tener la visión del conjunto de las pistas y mucho menos de realizar la carrera con un sentido solidario y de emulación. Se trata de afirmar la «territorialidad» de sus funciones y de ganar créditos en razón de personalismos o de la búsqueda de hegemonías en el poder político-burocrático.

Esta deformación de la «sectorialización» es la que impide ver con claridad el valor instrumental de la coordinación intersectorial como un mecanismo que posibilita la participación solidaria y comprometida de todos los organismos estatales en la ejecución de las grandes tareas nacionales que, por su naturaleza, tienen una cobertura que rebasa las fronteras burocráticas de los llamados sectores.

El comportamiento referido no sólo se da entre sector y sector, entre ministerio y ministerio dependiente del Estado. Se da también y con igual o mayor intensidad al interior de cada sector, de cada ministerio o secretaría de Estado. Una muestra significativa del comportamiento que venimos señalando se da en los ministerios o secretarías de educación. Cada una de sus grandes dependencias -llámese viceministerios o subsecretarías, direcciones generales,

direcciones nacionales, departamentos, etc.- por lo general realizan acciones en forma independiente sin los requeridos e indispensables esfuerzos de articulación. Un análisis somero de las funciones y tareas de tales dependencias nos lleva a la conclusión de que los programas, proyectos o actividades de desarrollo educativo a ser ejecutados, sea en forma bilateral o multilateral, son escasos y en algunos casos sencillamente no existen.

En razón de lo anterior, en los procesos de reforma de la educación de los setenta en América Latina, se hizo un gran énfasis en la reforma administrativa como elemento-clave de apoyo de carácter prerrequisitorial para la puesta en marcha de los nuevos sistemas educativos.

Los señalamientos precedentes explican el hecho de que las totalidades sociales de las áreas rurales y de las áreas urbanas, para los propósitos del servicio educativo, sean «parceladas» burocráticamente en servicios de: educación preescolar o educación inicial, educación básica de niños y adolescentes, educación de adultos, educación técnica, formación profesional, etc.

Cada uno de estos servicios trabaja con el grupo de edad y con el nivel o modalidad del grupo al cual está destinado a servir. Son casos de excepción - que sólo se han dado en forma generalizada en procesos de reforma o de revolución educativa- aquéllos en que un servicio educativo se convierte en un elemento articulador que posibilita la participación de los servicios educativos, con el propósito de servir más ampliamente a la totalidad social del contexto en que actúa.

Hay algunos intentos de articulación de los servicios educativos durante los setenta y en lo que va de los ochenta. No se cuenta lamentablemente con una sistematización de tales experiencias. Sin embargo, apoyándonos en las experiencias derivadas de nuestro trabajo de campo en los países de América Latina, podemos destacar algunas realidades y potencialidades vinculadas con estos intentos. Algunas de ellas son las siguientes:

- De todos los servicios educativos convencionales es la educación de adultos la que ha demostrado voluntad y vocación de articulación, porque la naturaleza de su trabajo la lleva a trabajar con realidades específicas que se ubican en contextos concretos, que tienen un profundo sentido de totalidad orgánica. En esta perspectiva, la estrategia de algunas acciones de vanguardia de la educación de adultos han estado localizadas en la atención de la población adulta, pero no destinadas exclusivamente a ella.

- En los procesos de reforma de la educación de los 70 -señaladamente en los casos de Perú y Honduras- y más adelante en el marco de la reorientación estratégica del MOBREAL, al iniciar la década del ochenta, se han realizado algunas acciones sugerentes de articulación de la educación de adultos con la educación pre-escolar o educación inicial, tanto en el medio rural como en el medio urbano-marginal. El entendimiento de tal intento de articulación es que la primera fase del desarrollo humano (niños de 0 a 6 años) es crucial y definitiva para la vida del ser humano. Es una fase en que éste es totalmente dependiente de sus padres. De ahí la necesidad de educar a los padres, para que éstos tomen conciencia del valor que tiene para la vida humana la primera fase de su desarrollo y para que puedan prestarle a sus hijos las atenciones, cuidados y estimulaciones que sean requeridos. Tal tipo de educación, obviamente, tiene un alto componente de educación de adultos.

- Países como Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, históricamente en América Latina, son los que, desde la perspectiva de la participación estatal y teniendo en cuenta el mandato histórico de sus respectivas sociedades nacionales en materia de política cultural, han tenido servicios educativos de continuidad orgánica en los procesos de extensión y universalización de la educación primaria. Tal situación ha contribuido sustancialmente a que en dichos países la tasa de analfabetismo se haya mantenido muy por debajo de las correspondientes a otros grupos de países de América Latina. También en tales países se han realizado y se realizan acciones alfabetizadoras, pero éstas tienen el carácter de acción complementaria a la acción sustantiva que sería la educación básica de los niños.

Los desafíos que la gran mayoría de los países de América Latina tienen en relación con la problemática del analfabetismo y la definición política de dichos países de implementar una estrategia dual -cuyos componentes serían la alfabetización y la educación básica- plantean la necesidad de desarrollar las más adecuadas formas de articulación de las dos señaladas expresiones educativas y de otras que se requieran en el marco de un esfuerzo totalizador de desarrollo educativo global de los sectores poblacionales que constituyen, en cada caso nacional, la población-meta de atención prioritaria

-En el análisis de las estrategias nacionales de alfabetización de los países de América Latina, se ha significado que no en todos los casos la alfabetización es la opción educativa de entrada o de encuentro con parte o toda una comunidad rural. Se ha percibido que hay otros procesos y expresiones educativas que pueden tener y que de hecho tienen más sentido que la acción pro-

piamente alfabetizadora en un determinado «tiempo social» que vive la comunidad. Estas otras expresiones educativas pueden corresponder a lo que se da en llamar la postalfabetización, la capacitación para el trabajo, el apoyo a la organización comunitaria y a la organización para la producción, la capacitación para la investigación de su realidad social y natural, el acompañamiento y apoyo en implementación de tareas de infraestructura de la comunidad, etc. De lo que se trata es de que, independientemente de cuál sea el punto de partida, el punto al que también tiene que llevarse es la acción alfabetizadora.

La práctica que se viene refiriendo requeriría, obviamente, de ciertas decisiones fundamentales que permitan operacionalizar una estrategia de desarrollo educativo global en el medio rural.

- En algunas acciones alfabetizadoras y otras de educación de adultos realizadas en el medio rural y en el medio urbano-marginal, se observa que las opciones educativas convencionales generadas por el Estado hacen una «oferta cerrada» a sus potenciales beneficiarios. La disyuntiva que a éstos se les plantea es que: o lo tomo tal como está; o no lo tomo, porque no me sirve tal como está.

Es importante reflexionar en el hecho de que, a lo mejor, la respuesta educativa para un determinado grupo humano analfabeto que está dentro del sector inform[al] de la economía, por ejemplo, los vendedores ambulantes, no es toda la acción alfabetizadora sino uno o dos componentes de ella y otros componentes que corresponden a otros procesos y expresiones educativas. Todos estos componentes se nuclearían y articularían en una totalidad orgánica nueva que, en buena cuenta, sería el proyecto educativo de un grupo determinado. Tal proyecto no sería de alfabetización, ni sólo de educación básica, ni únicamente de capacitación para el trabajo, ni solamente de tal o cual proceso o expresión educativa. Sería un proyecto con múltiples componentes orientados al desarrollo educativo global de la población adulta; y que se articularía con los otros componentes orientados al desarrollo educativo global de los niños y adolescentes de la respectiva totalidad social. Un proyecto así concebido e implementado constituiría la infraestructura operativa de una acción de educación de adultos como instrumento estratégico del desarrollo educativo global de las totalidades sociales de las áreas rurales y urbano-marginales.

De los señalamientos precedentes relacionados con las realidades y potencialidades de la educación de adultos como instrumento estratégico de desarrollo educativo global de la sociedad nacional, se derivan algunas

explicitaciones e inquietudes que deseamos por lo menos perfilarlas panorámicamente. Ellas son las siguientes:

- La posición que asumirnos no nos lleva a hacer de la educación de adultos una expresión educativa con «vocación imperialista». No sostenemos que el desarrollo educativo de la población nacional de todos los grupos de edad gira en torno a la educación de adultos. Nuestra posición es que la educación de adultos y las otras expresiones educativas cuando tengan que servir a un determinado grupo humano consideren que el contexto del que forma parte dicho grupo es una totalidad mucho más amplia en la que coexisten niños, adolescentes y adultos dentro de una realidad que les alcanza a todos en términos de posibilidades y de limitaciones.

- Sostenemos que la aplicación de la estrategia de desarrollo educativo global nos aproxima mucho más a la identificación del reclamo histórico de desarrollo cultural y educativo que han planteado y plantean las clases populares. Hay dos situaciones históricas correspondientes a posiciones ideológicas contradictorias, que ilustran mejor este señalamiento:

i. Dentro de la tendencia promocionar de desarrollo educativo en algunos países de América Latina en las áreas rurales y urbanas, se puede advertir con claridad meridiana que la promoción de una familia y de una comunidad está indisolublemente vinculada al crecimiento equilibrado y armónico de todos sus elementos humanos correspondientes a los distintos grupos de edad de la respectiva totalidad social, sea ésta una familia o una comunidad rural o urbana. Incluso dentro de la óptica simplemente promocional se, percibe que no tienen sentido acciones educativas aisladas y atomizadas en relación con un determinado grupo de edad.

ii. Dentro de la concepción y praxis del movimiento de educación popular, en su expresión clasista, la estrategia de desarrollo educativo alcanza a los distintos grupos de edad. En tal visión, la educación popular que tiene que ver con la población adulta se convierte en una expresión educativa movilizadora y apoyadora de las otras que corresponden a los niños y adolescentes.

- Si consideramos la situación de pobreza en los países de América Latina y su virtual agudización hacia fines del Siglo XX, ya no podemos seguir en la ruta de la irracionalidad y del paradójico despilfarro de los escasos recursos de que disponemos para atender los servicios educativos de las poblaciones rurales y urbano-marginales. Esto implica que la reorientación estratégica consi-

rá en cómo optimizar los escasos recursos de que se disponen para atender a los más. Tal ejercicio conducirá inevitablemente al intento de articulación de los servicios educativos entre sí y de éstos con procesos más amplios de desarrollo global de las respectivas formaciones sociales.

Dicha articulación tiene, por lo menos, las siguientes expresiones:

i. Articulación de las distintas expresiones de desarrollo educativo en base a programas y proyectos específicos.

ii. Articulación de todas las expresiones de desarrollo educativo con procesos más amplios de desarrollo económico, social, político y cultural de los pertinentes sectores poblacionales.

iii. Articulación del componente educativo integrado con las grandes tareas de la familia, del grupo, de la comunidad rural o urbana, de la sociedad nacional.

La puesta en marcha de lo que se viene refiriendo implica una reorientación sustantiva de los actuales sistemas educativos y la definición de nuevas estrategias nacionales de desarrollo educativo, que sirvan de marco indicativo para esta crucial etapa de transición del siglo XX , al siglo XXI.

2. HORIZONTE DE LA ADMINISTRACION ESTATAL DE LA EDUCACION Y DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN AMERICA LATINA

Los tópicos que se desarrollan son los siguientes:

- La administración como proceso consubstancial a las actividades humanas.

- Percepción multívoca de la administración.

- Algunos aspectos sustantivos en torno a la administración de la educación y de la educación de adultos en América Latina.

2.1 La administración como proceso consubstancial a las actividades humanas

En ciertos sectores de opinión se asume que la administración es un campo del conocimiento que ha surgido recientemente en nuestra época en razón del grado de avance en materia de desarrollo científico-tecnológico y de la creciente complejidad de las actividades humanas.

Hay múltiples evidencias empíricas que nos hacen reflexionar sobre el hecho de que la administración es tan antigua como la humanidad misma; y que su origen se remonta al momento en que el hombre, en su lucha contra la naturaleza, sintió la necesidad de asociarse para lograr un propósito común que fue de supervivencia primero y luego de una búsqueda permanente de bienestar y de felicidad. En este largo e inacabado tránsito, el hombre y la humanidad han descubierto una serie de principios y han cultivado una serie de prácticas administrativas.

Veamos algunos casos ilustrativos. El tan debatido y conocido principio de la división del trabajo fue explicitado en uno de los planteamientos clásicos de la economía política. Tal planteamiento encajó admirablemente en el desarrollo tecnológico e industrial de aquella época y fue considerado un principio angular en el contexto de la teoría capitalista de Smith. Sin embargo, el principio de división del trabajo data de la antigüedad. Manejaron este principio las antiguas civilizaciones como la china y la egipcia; la maya y la inca. En Grecia se aplicó extensamente el principio de la división del trabajo y de la especialización. En la «República» de Platón, se hacen referencias acerca de la necesidad de dividir el trabajo y establecer la correspondiente especialización.

No hay forma de organización, por simple que sea, que no tenga algún tipo o clase de autoridad. Desde las formas de organización primaria que conoció la humanidad hasta las más complejas como la de las civilizaciones de la antigüedad y la de los estados modernos, siempre ha habido la necesidad de que exista autoridad. Una cuestión diferente es que ha habido y hay diferentes tipos de autoridad que, en los extremos de la escala, registra una autoridad totalmente absoluta y concentrada en manos de una o de unas pocas personas y una autoridad colectiva, democrática y participativa que surge del pueblo como ente depositario de poder y fuente de soberanía.

En materia de autoridad la experiencia humana ha conocido los despotismos, dictaduras y otras formas de regímenes totalitarios; y ha conoci-

do también las prácticas de democracia desde la democracia de los ciudadanos de las urbes griegas hasta las prácticas democráticas representativas y las prácticas diversas de democracia política y social que vienen intentando algunos pueblos en concordancia con sus respectivos sistemas socio-políticos.

Se puede decir otro tanto de las funciones. No es concebible que actúe un grupo humano sin conocimiento de sus funciones, independientemente de que éstas se configuren y ejecuten en un sentido vertical u horizontal, en un sentido dialógico o impositivo. En materia de funciones, hay históricamente las siguientes categorías: las de conducción o dirección, las de planeamiento y organización, las de ejecución y las de control. Todas ellas con una amplia gama de instancias, ámbitos y tipos de trabajo.

La situación señalada ha existido y existe en todo tipo de organización humana. Históricamente, por ejemplo, se conoce el caso de la administración romana que llegó a un nivel de diversificación de funciones interrelacionadas e interdependientes. En el imperio romano advertimos la presencia de una amplia gama de funcionarios: cónsules, pretores, cuestores, tribunos, ediles, etc. Todos ellos tenían funciones y ámbitos de acción que se relacionaban estrechamente. En el imperio de los incas la función de control se ejercía no solamente a través de funcionarios estatales, sino de una movilización colectiva de pueblos enteros, los llamados mitimaes, los cuales eran los vectores de las formas de vida del incario y elementos de control de los pueblos que no acataban plenamente la autoridad del imperio incaico

Es importante subrayar que la experiencia humana encuentra grandes analogías entre los procesos administrativos de la antigüedad y de los estados modernos. Tal situación refuerza la idea de que hay un conjunto de principios de carácter general, concebidos a la luz de las prácticas del comportamiento humano y del comportamiento de las organizaciones humanas.

Tales principios han demostrado su validez a través del proceso histórico de las civilizaciones humanas, pero también la experiencia humana ha confirmado que tales principios, en su aplicación, deben considerar necesariamente la situación, el contexto, la contingencia.

En tal visión, a diferencia del mundo de las llamadas ciencias exactas, la administración se inscribe dentro del universo de lo contingente de las ciencias sociales. No todo está predeterminado en materia de comportamiento humano. Hay una dosis de impredecibilidad de las acciones que generan los con-

ductores de los estados nacionales y de otras organizaciones de las sociedades antiguas y contemporáneas. En tal sentido, la administración, en su dimensión más amplia, es un elemento consubstancial a la aventura del hombre y de la humanidad en la búsqueda permanente de propósitos vinculados a sus proyectos históricos y a sus proyectos ordinarios de vida.

Cuando dos o más personas se asocian para lograr un propósito común y definen o se da una pauta general de acción, la administración está necesariamente presente. De ahí que la administración no es «producto» de nuestra época, sino es un proceso que ha estado y está presente en todas las formas organizativas que ha conocido la humanidad.

Lo que es incuestionable es que la administración es un proceso indispensable e inherente a todas las actividades de la sociedad moderna. No hay un aspecto sustantivo de la vida de la sociedad moderna en que no esté presente la administración. La razón es que para lograr objetivos hay que conducir la energía social y los recursos, hay que establecer las funciones y procesos y considerar sus interrelaciones e interdependencias; y conformar una infraestructura organizativa, de carácter formal y/o no formal, que posibilite que todos estos elementos se articulen a una totalidad orgánica. Sobre esta noción volveremos una y otra vez a lo largo del presente trabajo.

De lo referido anteriormente, hay las siguientes situaciones fundamentales que merecen ser destacadas:

- La administración ha existido siempre y ha sido un componente indispensable en la ejecución de las actividades humanas de distinta índole,
- La administración existe cuando dos o más personas se reúnen para el logro de comunes propósitos
- Desde la antigüedad hay un rico acervo teórico-práctico en materia de administración, que es tomado en cuenta para el «desarrollo científico» de la administración. Esta preocupación se está revitalizando extraordinariamente en la época contemporánea, con un sentido aplicativo a la multiplicidad de actividades humanas.

2.2 Percepción multívoca de la administración

A nivel común y corriente, la administración es concebida como la infraestructura logística y de servicios de una organización cualquiera: pública, privada o mixta. De ahí que nos resultan familiares expresiones tales como: administración de personal, administración financiera, oficina, área, coordinación o división de administración. En todos estos casos, el uso del vocablo administración es para significar una función específica o una dependencia dentro del universo institucional de una organización.

En la visión señalada, los conductores de otras funciones o procesos no serían los administradores, sino presumiblemente serían los jefes y los técnicos. De acuerdo con esta percepción, la administración es la función o dependencia que se encarga de la infraestructura logística y de los servicios de una organización.

En el campo teórico de la administración las percepciones son múltiples. Tal diversidad se origina en la aceptación total o parcial del rango científico de la administración. A título de ilustración, presentamos algunos intentos de definición de la administración:

- Por el momento, la administración es más un arte que una ciencia. Sin embargo, puede llegar a ser científica en sus fines y métodos si adopta la eficiencia como axioma (Gulieck y Urwick).

- Cuerpo de reglas y axiomas que la experiencia ha demostrado ser aplicables, en la práctica, a casos concretos, y sirve para prever resultados en forma aproximada (Beard).

- El campo de la ciencia administrativa puede definirse más claramente, remitiéndose a las relaciones entre política y administración. La ciencia política ya establecida, estudia métodos mediante los cuales se pueden formular las distintas políticas; la ciencia de la administración, que es concomitante de la anterior, pone en ejecución la política y empieza donde termina ésta. El administrador hace que las cosas se hagan; y en la misma forma en que las ciencias políticas son una investigación sobre los mejores medios para organizar la voluntad de la sociedad, así la ciencia de la administración es una investigación de cómo puede ponerse en práctica la política (MERSON, en su intento de definir a la administración y en especial a la administración pública como una ciencia).

“La concepción de administración gerencial de Henry Fayol y Luther Gulick

En esta visión, algunas de las premisas básicas son:

- La función de la administración es planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar.
- Es fundamental la división del trabajo.
- Unidad y amplitud del control.
- Centralización y unidad de dirección.
- Líneas de autoridad.
- Homogeneidad de puestos (objetivos, procesos, clientela o localización)”.

“La concepción burocrática de Max Weber

Sus elementos sustantivos son:

- Autoridad legal, formal y funcional.
- Reglas y procedimientos generales e impersonales.
- Niveles jerárquicos.
- División del trabajo y especialización.
- Eficiencia en la pericia y en la impersonalidad.
- Documentos escritos: memoria organizacional.
- Carrera organizacional: fundamentada en experiencia, antigüedad y juicio del superior”.

Como alternativa a la percepción funcionalista, estructurista y burocrática surge la percepción dinámica y polidimensional de la administración. Algunas de sus concepciones fundamentales son las que a continuación se refieren.

“La concepción motivacional-laboral con énfasis en las relaciones humanas de Mary Parker Follet, Elton Mayo y Chester Bernard

De acuerdo a esta concepción:

- El problema fundamental de la organización consiste en promover y mantener relaciones humanas dinámicas y armónicas.
- La motivación no económica puede ser más importante que la económica.

- Los trabajadores responden a la administración no como individuos aislados, sino como miembros de grupos informales.
- La organización informal es básica para el establecimiento de normas de producción y para la protección contra la arbitrariedad.
- Los trabajadores son seres humanos, no máquinas.
- La organización es un sistema cooperativo de trabajadores y administradores”.

“La concepción organizacional-humanística con énfasis en los recursos humanos de Chris Argyris v Douglas McGregor

Algunas de sus premisas son:

Las organizaciones deben estructurarse de tal manera que permitan a sus trabajadores realizar su potencial y ejercer su responsabilidad.

- Las personas quieren contribuir a la consecución de fines que para ellas tienen sentido y en cuyo establecimiento ellas han participado.

- La mayoría de las personas puede desarrollar mejor su creatividad, responsabilidad y auto-control que los que les demanda su trabajo actual”.

A las citadas concepciones dinámicas y polidimensionales se agregan otras nuevas y emergentes, tales como: la concepción de enfoques sistémicos, la contingencia y la del análisis multiorganizacional.

En la percepción dinámica y polidimensional de la administración, es importante destacar las situaciones fundamentales que a continuación se explicitan.

- No puede concebirse una administración sin la presencia del hombre, de los recursos humanos. Es un elemento nuclear de la administración. Esta existe en la medida en que los hombres se asocian para lograr determinados propósitos. Tal asociación no es un simple agregado aritmético de esfuerzos humanos, sino una interacción permanente dentro de un sistema de valores y creencias frente al cual los individuos y los grupos de una organización humana, cualquiera que ella sea, asumen una opción de adhesión o de conflicto en una amplia gama de compromisos y conflictos, según sea el caso.

- La energía social es fundamental en la administración. Para que ella se movilice y se optimice se requieren recursos de distinta naturaleza: tecnológicos, financieros, materiales de infraestructura física. etc.

Para que algo se haga se requiere asumir ciertas definiciones fundamentales acerca de la naturaleza de los logros o propósitos (objetivos), de las pautas básicas u orientaciones del comportamiento organizacional y/o humano en relación con los logros o propósitos (políticas) y la definición dinámica de lo que tiene que hacerse en determinado espacio y tiempo para lograr los objetivos dentro de las correspondientes políticas (estrategias).

- Las definiciones fundamentales precedentes -en términos de objetivos, políticas y estrategias- no pueden hacerse sin un conocimiento científico de la realidad. En este ejercicio, los hombres y las organizaciones asumen necesariamente una opción ideológica, que es la pauta que servirá para interpretar y proyectar la realidad que se está considerando. Ello implica la necesaria sistematización del marco situacional y conceptual de una realidad dada. De no contarse con este elemento, las definiciones fundamentales que se han señalado tendrían un carácter meramente intuitivo o de opinión.

- Hay una serie de procesos que son inherentes a la realización de una actividad humana. Con el avance de la profesionalización y especialización de la sociedad contemporánea, tales procesos han logrado o vienen logrando su propia fisonomía, su personalidad. Sin embargo, frente a una actividad humana concreta, un proceso determinado es apenas un segmento de un conjunto, de una totalidad orgánica. De ahí que en la dinámica de una actividad humana, cada uno de los procesos se va configurando en la medida de sus interrelaciones e interdependencias.

Tal interacción permanente va dando la pauta del sentido y proyección a cada uno de los procesos. En efecto, dentro de una actividad humana, la investigación por ejemplo, no puede ni debe tener un sentido general e «independiente» de investigación, sino de investigación consubstanciada con el universo de la correspondiente actividad humana en permanente articulación con otros procesos que se dan al interior de dicha actividad.

- Los hombres se asocian en organizaciones de diversa naturaleza para lograr determinados propósitos, frente a los cuales nuestro juicio de valor puede ser positivo o negativo. Independientemente de ello, la organización es un sistema social que agrupa a hombres, grupos formales e informales y estructu-

ras organizativas formales e informales. La forma cómo una organización articula y da coherencia a estos elementos nos dará un estilo de administración, pero todos estos componentes están presentes en la situación administrativa. Ella es un elemento general o específico que corresponde a la totalidad orgánica de dimensiones, decisiones, procesos, momentos, recursos y otros subconjuntos que están vinculados con el referente fundamental al que sirve la administración. Tal referente en el caso que nos ocupa es la educación y la educación de adultos en América Latina, pero puede ser cualquier otra actividad humana.

- La organización o sistema se ve afectada por una multitud de elementos, que no tienen una relevancia uniforme y permanente en el tiempo y en el espacio, en el marco del ámbito de una organización.

Esto implica que una organización es polidimensional y que operan y son vigentes dentro de ella una serie de fuerzas internas y también externas, éstas últimas proceden del medio ambiente.. Dichas fuerzas interactúan y son interdependientes. En el marco de tal dinámica, ocurre que una organización en la ejecución de sus acciones da preeminencia a una determinada dimensión en un determinado momento y espacio de la acción organizacional.

2.3 Algunos aspectos sustantivos en torno a la administración de la educación y de la educación de adultos en América Latina

Nos referiremos a los siguientes aspectos sustantivos: hipótesis interpretativas de la textura polidimensional de una organización; dicotomía teoría administrativa-pragmatismo administrativo; aspectos generales y particulares de una situación administrativa; enfoque interdisciplinario de las situaciones administrativas; desarrollo acelerado y diversificación de la administración; preocupación fundamental en servir al hombre y a sus organizaciones; tipos de administración; proceso lento de la reforma de la administración pública; y carencia de una estrategia de cambio del comportamiento administrativo.

Hipótesis interpretativas acerca de la textura polidimensional de una organización

Una de ellas y muy sugerente es la que presenta el distinguido técnico mexicano Mariano Ortega en su trabajo citado. Según la percepción de Ortega

en las organizaciones están presentes, de una u otra forma, algunas de las cinco dimensiones siguientes: política, burocrática, racional, relaciones humanas y simbólica. Cada una de ellas tiene su propio mundo de concepciones y valores.

En las organizaciones, de algún modo, están presentes todas o parte de estas dimensiones con distintas posibilidades combinatorias, pero una de ellas cobra hegemonía sobre las demás. La interacción de estas dimensiones constituiría la trama de la dinámica y del comportamiento de las organizaciones.

Dicotomía teoría administrativa -pragmatismo administrativo

La administración, a lo largo del tiempo, ha ido sistematizando principios de carácter general, los cuales cobran plena validez cuando se aplican a situaciones administrativas específicas. En el mundo social los hechos no se repiten mecánicamente. De ahí que, a diferencia de las ciencias naturales, en el mundo científico-social hay un conjunto de variables que son imprescindibles. Esta situación ha generado históricamente un permanente choque entre los teóricos de la administración y los administradores prácticos. Estos últimos consideran que sólo la experiencia puede guiarlos y darles las verdaderas soluciones.

La administración ha acumulado un cuerpo de conocimientos, principios, métodos, técnicas, instrumentos, que permiten obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir un carácter general y específico.

Lo importante de todo lo señalado anteriormente es destacar el hecho de que frente a una situación administrativa no hay fórmulas universales, no hay leyes de validez universal que permitan resolver uniformemente el problema en cuestión.

Los principios universales serán de gran utilidad para la solución del problema, en la medida en que sea capaz de interpretar el contexto, la contingencia inherente a la situación administrativa que se está considerando. La interacción dinámica del principio general-contingencia, permitirá superar la dicotomía teoría administrativa-pragmatismo administrativo.

Aspectos generales y particulares de una situación administrativa

A la luz de lo que se viene señalando, se perfilan dos aspectos que concurrentemente se dan en una misma situación administrativa: aspectos generales o comunes y aspectos sustantivos o particulares.

Los aspectos generales o comunes son aquéllos de carácter universal que se dan en todas las organizaciones, independientemente de la naturaleza de la actividad que ellas realizan. Por ejemplo, en todas las organizaciones, en mayor o menor medida: se tiene que planificar; en todas ellas hay la necesidad de establecer una determinada estructura organizativa; en todas ellas hay aspectos humanos en las relaciones interpersonales y grupales; de un modo u otro, hay formas y mecanismos de información y comunicación. Estos y otros aspectos son de carácter general, son el denominador común de situaciones que se dan en todas las organizaciones, independientemente de la actividad que realizan y de los agentes que participan.

Los aspectos sustantivos o particulares están conformados por la fisonomía, por la identidad que cada situación cobra, en razón de la interacción dialéctica de las siguientes variables: tipo de aplicación de los principios generales de la administración al mundo situacional administrativo de la organización; grado e intensidad del «contrato psicológico» y del «contrato social» del elemento humano de la organización con la misión, objetivos y políticas de la misma; capacidad de respuesta de la organización frente a los desafíos que debe encarar; y potencialidad de modificador de ciertas situaciones y circunstancias de su medio ambiente.

En los aspectos sustantivos de una organización tienen relevancia: los elementos de política institucional; y la estrategia para movilizar la energía social interna y los recursos de la organización y articularlos y hacerlos coherentes con las que correspondan al medio ambiente.

Enfoque interdisciplinario de las situaciones administrativas

La administración no es una ciencia básica ni un campo autosuficiente del conocimiento. Tiene una estrecha interrelación con otras disciplinas del conocimiento. Cada vez más se viene enriqueciendo con los aportes de las ciencias políticas, economía, derecho, historia, ética, psicología, sociología, antropología, biología, educación, artes, filosofía, etc. Tal enriquecimiento tiene como

vertientes el aporte humanístico, científico y tecnológico en cuanto patrimonio de la humanidad.

Es importante reflexionar sobre el hecho de que una situación administrativa tiene sentido cuando es percibido con un enfoque interdisciplinario. De no ser así, es posible que sólo se estén considerando superficialmente los efectos de la situación administrativa, pero no sus verdaderas causas. Analizar a fondo las causas de una situación administrativa es un ejercicio que sólo es posible hacer con una visión interdisciplinaria.

Desarrollo acelerado y diversificación de la administración

A partir de la revolución industrial y del proceso de industrialización de los países en el contexto capitalista, la administración industrial tuvo un desarrollo acelerado y un impacto en el estilo administrativo de otras actividades humanas como son señaladamente los casos de la administración pública y de la administración militar.

Es interesante precisar que lo que en un primer momento interesó a la administración fueron los aspectos mecánicos del trabajo y el aumento de la producción y de la productividad. Más adelante, la preocupación se centró en el proceso. Se fue gradualmente identificando la interrelación e interdependencia de los procesos y de conformidad con la pauta ideológica de partida, tal dinámica fue explicitada en la visión y secuencia de la lógica formal o en la visión y secuencia de la lógica dialéctica de los hechos y fenómenos sociales en el marco de una situación administrativa.

Preocupación fundamental en servir al hombre y, a sus organizaciones

Resulta importante subrayar que en el avance de concepciones fundamentales en torno a la teoría administrativa, hay una concepción como la organizacional-humanista que entra su preocupación fundamental en servir al hombre. ¿Quién es este hombre? Desde el punto de vista organizacional tal hombre es social, explicitado técnicamente como la población meta, grupo humano al cual una determinada organización desea servir.

Para servir mejor a la población-meta, una organización también debe centrar su atención en las motivaciones, necesidades, intereses y aspiraciones

de dicha población, conformada por varones y mujeres y por grupos formales y no formales. Esto permitirá generar y optimizar la vocación de servicio del cuerpo social -constituido por los agentes organizacionales- y de la organización como tal en beneficio de la población-meta.

Lo local de todo esto es que la administración, en otra dimensión de análisis, es un elemento de apoyo para que el hombre y las organizaciones puedan lograr sus propósitos. La meta filosófica de la administración es el hombre como fin y no como medida o simple proceso o instrumento.

Tipos de administración

Hay diferentes tipos de organización, por tanto, hay distintos tipos de administración. La experiencia humana, de un modo genérico, recoge tres tipos básicos de administración: pública, privada y mixta.

La administración pública ha estado constantemente influenciada por la denominada administración científica y por los intentos de desarrollar principios de administración. Así, por ejemplo, se planteó mejorar la eficiencia del Gobierno mediante el mejoramiento de prácticas gerenciales.

De otro lado, un concepto dominante en los primeros tratadistas de la administración pública, fue la necesidad de separar la elaboración de políticas y la administración. La formulación de políticas correspondería a los órganos legislativos y ejecutivos; y la ejecución de las decisiones sería atribución de la rama administrativa del Gobierno. Tal concepción basada en la separación tajante entre elaboración de políticas y administración- dominó mucho tiempo la literatura en el campo administrativo, pero desde la Segunda Guerra Mundial, tal enfoque se considera inadecuado para el estudio de la toma de decisiones en las burocracias públicas.

La administración pública tiene un tamaño y un nivel de complejidad de estructuras y procedimientos que dificultan el proceso de la toma de decisiones y dificultan también algunas otras situaciones, tales como las siguientes: la coordinación entre sus diferentes partes; la participación múltiple de personas y grupos; el alto grado de interrelación e interdependencia que existe entre los diversos factores involucrados; el mando múltiple ejercido por diferentes personas y grupos que toman liderazgo y que actúan a través de funciones directas o indirectas en las decisiones legislativas y ejecutivas.

Muchos principios tradicionales de la administración pública, establecidos a principios del Siglo XX, vienen siendo cuestionados. La administración pública se preocupa ahora seriamente por elementos que anteriormente no fueron considerados incluso dentro del modelo burocrático planteado por Max Weber. Algunos de estos elementos son los siguientes: organización informal, grupos especiales de interés, autoridad y poder, conflictos, proceso de toma de decisiones, comunicación.

A diferencia de la rigidez legal y reglamentaria de la administración pública, en la administración privada la aplicación de los principios se logra en forma más dinámica y flexible.

Es evidente que gran parte de la literatura sobre administración se refiere a la administración industrial. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial, como resultado de los cambios ocurridos en el mundo, la administración privada ha venido cobrando nuevas expresiones a través del redimensionamiento de ciertas organizaciones tradicionales y del surgimiento de algunas nuevas en el amplio y diversificado espectro de actividades humanas sin fines de lucro.

Lo anteriormente referido tiene mucho sentido en el campo de la administración de la educación en América Latina, la cual se ha dado y se da mayormente en el campo de la administración pública y de la administración privada y a nivel de excepción en el campo de la administración mixta.

La administración mixta implica la participación del Estado y de las organizaciones no estatales. La literatura es limitada en este campo. Sin embargo, su aplicación se da en algunos países de América Latina en sectores económicos y sociales, considerados de vital interés público. Los casos de administración mixta en el campo educativo son de excepción y corresponden: en algunos países, a servicios nacionales de formación profesional; y más comúnmente, a ciertos programas y proyectos de nivel micro.

Proceso lento de la reforma de la administración pública

Teóricamente, una de las funciones básicas de la administración moderna es facilitar y operacionalizar los cambios sociales. Sin embargo, en la práctica ello no resulta tan simple. Particularmente en el caso de la administración pública hay una vocación de mantener y consolidar el orden establecido a través del permanente ajuste a los estándares vigentes.

La reforma de la administración pública es una necesidad planteada permanentemente por los estados nacionales de América Latina, pero el proceso es lento y las definiciones políticas casi siempre se empantanar con la capacidad de preservación y de sofisticados mecanismos de defensa con que cuentan las burocracias públicas.

Incluso dentro de situaciones de profundo cambio social que se ha venido dando en uno que otro país de la región, la tarea transformadora se ve obstaculizada por las prácticas burocratizantes, el ritmo y el estilo de trabajo de un aparato administrativo que tiene una extraordinaria capacidad para no facilitar la acción transformadora.

Carencia de una estrategia de cambio del comportamiento administrativo

Esta tradicional vocación histórica de la administración pública de no ser instrumento de transformación sino más bien de conservación, quizás se ha arraigado un tanto en los países de América Latina que no están en situación revolucionaria, por la indefinición en torno a la necesidad de una estrategia global de cambios, uno de cuyos elementos es la visualización y puesta en marcha de una estrategia de cambio del comportamiento administrativo.

Tal situación explicaría que incluso cuando las condiciones son favorables al cambio, éstos no se producen automáticamente en el comportamiento administrativo de las organizaciones y del comportamiento humano dentro de las respectivas organizaciones.

El problema de fondo es que tales comportamientos no pueden modificarse sustantivamente si las organizaciones y las personas permanecen estáticas en el mundo de sus concepciones y valores. En la medida en que dicho mundo de concepciones y valores se modifique, las organizaciones y las personas estarán en la disposición de comprender que el comportamiento administrativo también tiene que cambiar y tiene que ser coherente con una realidad que no es estática y que tiene una marcha dinámica que exige nuevas respuestas. En esta visión de un dinámico comportamiento administrativo, la educación será un componente absolutamente indispensable.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRINCIPALES

1. El horizonte de la educación de adultos en la perspectiva de la administración estatal en América Latina presenta realidades y potencialidades, que deben dimensionarse según las particularidades de cada contexto nacional para definir e implementar las correspondientes estrategias nacionales de educación de adultos.

2. En el entendimiento anterior, la educación de adultos en América Latina ha demostrado históricamente que tiene las potencialidades de convertirse en un movimiento nacional, en una tarea nacional, cuando se dan ciertas condiciones en una sociedad nacional. En efecto, en los setenta en algunos países de la región dentro de sus coyunturas histórico-estructurales, la educación de adultos emerge como un elemento indispensable de acompañamiento al proyecto político del que forma parte.

3. Lo anteriormente señalado en materia de la potencialidad de la educación de adultos de convertirse en un movimiento nacional en el contexto de ciertas coyunturas histórico-estructurales y, de otro lado, la potencialidad de la educación de adultos de emerger o de fortalecerse mediante la generación de determinadas condiciones favorables, tiene que ver en la mayoría de los países de la región con una situación ideal. La situación real tiene una serie de matices y hay una brecha que la hace cada vez más distante de la primera.

4. Las realidades políticas, económicas y sociales de nuestros países en la primera mitad de los ochenta parecen no favorecer la emergencia de los movimientos nacionales de educación de adultos. La perspectiva de la educación de adultos no es ciertamente halagadora. Los modelos de desarrollo han demostrado históricamente su inoperancia para lograr el bienestar de toda la población o por lo menos de las grandes mayorías nacionales. Se impone la tarea histórica de buscar nuevos ordenamientos económicos y sociales que se ajusten a las particularidades nacionales y que superen los vigentes que afirman las injusticias y las desigualdades. El desafío histórico de la educación de adultos es desarrollarse en forma cada vez más impactante e innovadora en este contexto de situaciones difíciles y limitativas, cuyos polos son: la situación de pobreza y una fuerza motivacional esperanzadora. Para ello la educación de adultos tendrá que definir y operacionalizar su vocación transformadora y su naturaleza de componente indispensable de las tareas de la sociedad civil y del Estado, según las particularidades nacionales; y hacer lo propio con su vocación creativa, organizativa, participativa y solidaria.

5. Las desigualdades se han debatido y se vienen debatiendo en el mundo desde el punto de vista filosófico, ideopolítico y/o ético. Hay percepciones distintas sobre el particular. Sin embargo, se considera en general que las desigualdades son la desigual distribución entre las clases sociales y los grupos, sexo y razas de una sociedad nacional, de por lo menos lo siguiente. ingresos y consumo de alimentos, propiedad, derecho al trabajo, acceso a los servicios básicos, poder político, movilidad social, estatus. Siendo la distribución desigual, hay quienes tienen más, quienes tienen menos y quienes no tienen casi nada. Estos diversos grados cualitativos de la pobreza son expresión concreta de las desigualdades imperantes en nuestros países.

6. La pobreza en América Latina es un fenómeno plenamente vigente. No obstante los esfuerzos realizados por los países hasta ahora, dicho fenómeno no solamente no ha sido sustancialmente reducido sino que sus proyecciones hacia fines del Siglo XX son ciertamente alarmantes.

7. En los foros regionales e internacionales se ha explicitado que la pobreza no es un fenómeno accidental ni se da en forma homogénea en todos los países de América Latina y ni siquiera dentro de un determinado país. Con muy justificada razón dichos países han venido intentando respuestas estratégicas para encarar el problema de la pobreza rural, uno de cuyos componentes indispensables ha venido siendo gradualmente la educación de adultos. Si son válidas las proyecciones de la CEPAL en el sentido de que la creciente urbanización permite prever que en el año 2000 el 75% de la población residirá en las ciudades, habrá la necesidad de definir estrategias de educación de adultos considerando estas nuevas situaciones, que con distintos énfasis se darán en cada uno de los países de América Latina.

8. La atomización y la búsqueda de afirmación de la territorialidad burocrática son expresiones distorsionadas del comportamiento más o menos convencional de la administración estatal.

Tales expresiones , en el caso concreto de la administración estatal de la educación en América Latina, determinan que sean escasas o nulas las acciones bilaterales y multilaterales de las dependencias de los ministerios o secretarías de educación encargadas de la administración de las distintas expresiones educativas. Tal desarticulación es tan aguda que en los procesos de reformas de la educación de los setenta se hizo un gran énfasis en la reforma administrativa como un prerrequisito indispensable para la puesta en marcha de los nuevos sistemas educativos.

9. Hay algunos intentos de articulación de los servicios educativos durante los setenta y en lo que va del ochenta. Desafortunadamente no se cuenta con una sistematización de experiencias . En el trabajo se explicitan algunas realidades y potencialidades vinculadas con tales intentos, orientadas a perfilar la hipótesis interpretativa de la educación de adultos como instrumento estratégico de desarrollo educativo global. Un aspecto sustantivo de tal hipótesis es la múltiple articulación de los distintos servicios entre sí y de éstos - que ya se constituirían en el componente educativo integrado - con procesos más amplios de desarrollo global de las respectivas formaciones sociales.

10. La administración es un proceso consubstancial a todas las actividades humanas. Se inscribe dentro del universo de lo contingente de las ciencias sociales. No todo está predeterminado en materia de comportamiento humano. Hay una dosis de impredecibilidad de las acciones que generan los conductores de los estados nacionales y de otras organizaciones de las sociedades antiguas y contemporáneas. En tal sentido, la administración, en su dimensión más amplia, es un elemento consubstancial a la aventura del hombre y de la humanidad en la búsqueda permanente de propósitos vinculados a sus proyectos históricos y a sus proyectos ordinarios de vida.

11. En el campo teórico de la administración las percepciones son múltiples. Tal diversidad se origina en la aceptación total o parcial del rango científico de la administración; y obedece también a las diferencias ideológicas, uno de cuyos subproductos es la manera distinta de concebir el sentido y la mecánica de funcionamiento de las organizaciones. Ello explica, en términos generales, la presencia de la percepción funcionalista, estructuralista y burocrática de la administración, de un lado; y la presencia de una percepción dinámica y polidimensional de la administración, por otro lado. En el trabajo se refieren las concepciones derivadas de tales percepciones.

12. Algunos aspectos sustantivos que se destacan en torno a la administración de la educación y de la educación de adultos en América Latina son los siguientes: la textura polidimensional de una organización; dicotomía teoría administrativa- pragmatismo administrativo; aspectos generales y particulares de una situación administrativa ; enfoque interdisciplinario de las situaciones administrativas; desarrollo acelerado y diversificado de la administración; preocupación centrada en servir al hombre y a sus organizaciones; tipo de administración; proceso lento de la reforma de la administración pública; y carencia de una estrategia de cambio del comportamiento administrativo.

BIBLIOGRAFIA DE LA PRIMERA PARTE

- Antología sobre teoría y metodología de la investigación participativa. Módulos 1,2,3. Pátzcuaro, Mich., México. CREFAL, 1984.
- BARBOSA, Renato. O MOBREAL e a educacao no meio rural. Río de Janeiro MOBREAL, 1981
- BAUDIN, Louis. El imperio socialista de los Incas. Colección Historia y Documentos, Santiago, Chile, Ed. Zig-Zag, 1940.
- BORGE MARTINEZ, Tomás. Discurso pronunciado durante la apertura de la Tercera Asamblea de Cuadros Militantes del FSLN "Héroes de Nandaime". Managua, Nicaragua, Ministerio de Educación, 1980.
- CASTILLO, Alfonso y LATAPI, Pablo, compilación y comentarios. Selección de lecturas. Tomo 1 y 2. Pátzcuaro, Mich., México. CREFAL, 1984.
- CERASE Y CALVOSA, Miguella. La Nueva pequeña burguesía, México, Nueva Imagen. 1980.
- CREFAL Segundo Seminario Latinoamericano de Educación de Adultos. Pátzcuaro , Mich., México, CREFAL, 1979.
- CREFAL-UNESCO-OREALC. Reunión Técnica Regional sobre Educación de Adultos y su vinculación con el Mundo del Trabajo. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982.
- DE LA VEGA, Garcilaso Inca. Comentarios reales de los Incas. 3 vols. Colección Biblioteca de Cultura General, Serie Historia Nº 5, Lima, Perú, Ed. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1959.
- GAJARDO, Marcela. Educación de adultos en América Latina. Problemas y tendencias. Santiago, Chile, OREALC, 1984
- GALVAN ESCOBEDO, José. Tratado de Administración General. México, Ed. Trillas, 1981.

GARCIA HUIDOBRO, Juan Enrique. Tendencias de la educación de adultos en aportes para análisis y la sistematización de experiencias no formales de educación de adultos. En "Antología sobre Teoría y Metodología de la Investigación Participativa". Modulo 1. Serie 1.1., pp.233-359. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1984.

GULIECK, Luther. Science values and public administration. New York, Institute of Public Administration, 1937.

HALL, Richard. Organizaciones: estructura y proceso. Madrid, Ed. prentice/Hall International, 1980.

HUSE, E.F. Y BONDITCH, J. L. El comportamiento humano en la organización. México, Fondo Educativo Interamericano, 1976.

ISAACS, Nathan. The logic of public and private administration. McNair. M.P. y Lewis H.T. (dirs.) Boston, Business and Modern Society. Harvard University press, 1938.

JARA, Oscar. Educación Popular: la dimensión educativa de la acción política. Managua, Nicaragua, Talleres Diálogo, S.A., 1981.

LATAPI, Pablo. Visión prospectiva de la educación de adultos en América Latina en la perspectiva de la pobreza. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1984.

LUTHANS, Fred. Introducción a la administración: un enfoque de contingencias. México, McGraww Hill de México, 1981.

MEDINA RIVERA, Cesar. La coordinación educativa intersectorial y sus perspectivas en la educación de adultos. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1978.

MEDINA UREÑA, Guillermo A. Integración y coordinación: requisitos para el desarrollo rural integrado. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982.

NAGEL A., José. y RODRIGUEZ F. Eugenio. Alfabetización, Políticas y Estrategias en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, UNESCO-OREALC, 1982.

OEA, América Latina en cifras, 1974. Washington, D.C., Instituto Interamericano de Estadística , 1975.

——— Los déficits educativos de América Latina. Washington, D.C., PREDE, 1981.

OEA-PREDE. Curso para coordinadores de campo del Proyecto Especial de Educación de Adultos para el Desarrollo Rural Integrado. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982.

ORTEGA, Mariano. Bases para la administración en instituciones educativas. Querétaro, México, CIIDET, 1982.

PICON, Cesar. Administración de la educación de adultos: cuatro experiencias. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982.

——— Administración de proyectos de educación de adultos dentro del desarrollo global de las áreas rurales: obstáculos principales . En su : “administración de la Educación de Adultos: cuatro experiencias”. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982. pp. 295-381.

——— Administración del proceso de la reforma de educación de adultos en Perú en los setenta. En su “Administración de la educación de adultos: cuatro experiencias”. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982, pp. 17-126.

——— Algunos obstáculos para el desarrollo de la educación adultos en América Latina. México, Secretaría de Educación Pública, 1980.

——— La coordinación intersectorial en los programas de educación de adultos en América Latina. En “CONVERGENCIA”, Vol. IX, N° 3, Canadá, Consejo Internacional de Educación de Adultos 1980.

PICON, Cesar. Educación de Adultos en América Latina: el reto de los 80. Pátzcuaro, Mich., México. CREFAL, 1980.

——— Educación de Adultos en América Latina: una visión situacional y estratégica. Paátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1983, pp.17-120.

- Educación de Adultos en América Latina. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1977.
- SEXTON, W:P: Teoría de la organización. México, Ed. Trillas, 1977.
- SILVERMAN, D. Tyeoría de las organizaciones. Buenos Aires, Argentina, Ed. Nueva Visión, 1975.
- UNESCO-OREALC. Proyecto Principal de educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, OREALC, 1981.
- Reunión Técnica Regional sobre Estrategias Nacionales de Alfabetización. Quito, Ecuador. Santiago, Chile, OREALC, 1983.
- Reunión Técnica Regional sobre Estrategias Nacionales de Posalfabetización. Panamá. Pátzcuaro, Mich., México, Tall. Gráf. CREFAL, 1982.
- VALDEZ, Victorino. La coordinación intersectorial entre las instituciones gubernamentales que realizan Educación de Adultos en la provincia de Chiriquí, República de Panamá. Serie Tesis de Maestría en Educación de Adultos, Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1978.
- VALDIVIA, Guzmán . La ciencia de la administración. México, Ed. Limusa, 1978, pp. 11-32.
- WHITE, Leonard. Administración Pública. En “Enciclopedia de las ciencias sociales”, New York, The MacMillan Company, 1977.

ÍNDICE

SEGUNDA PARTE

UNA HIPÓTESIS INTERPRETATIVA DE LA NATURALEZA POLIDIMENSIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN AMÉRICA LATINA

Presentación sintética de la hipótesis interpretativa acerca de la naturaleza polidimensional de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.

1. Análisis de la dimensión contextual.
2. Análisis de la dimensión burocrática.
3. Análisis de la dimensión técnica.
4. Análisis de la dimensión participativa.
5. Análisis de la dimensión logística.

Algunas conclusiones principales.

Bibliografía de la segunda parte.

SEGUNDA PARTE

UNA HIPÓTESIS INTERPRETATIVA DE LA NATURALEZA POLIDIMENSIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN AMÉRICA LATINA

Presentación sintética de la hipótesis interpretativa acerca de la naturaleza polidimensional de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina

En la segunda parte del trabajo se desarrolla una hipótesis interpretativa de la naturaleza polidimensional de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina. Las cuestiones principales que se abordan son las siguientes: Identificación de las dimensiones básicas del comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina; análisis de las dimensiones básicas del comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos: contextual, burocrática, técnica, participativa y logística, y algunas conclusiones principales.

En un panorama general, hay carencia en materia de investigación en el vasto campo de la educación de adultos. Entre las carencias hay algunas de carácter crítico. Sin lugar a dudas una de ellas es la correspondiente al campo de la administración de la educación de adultos.

El área de administración de la educación de adultos en América Latina ha sido prácticamente subsumida por la gravitación burocrática de la administración pública. De ahí que todavía no se ha tomado conciencia acerca del sentido, relevancia e impacto que tiene para el desarrollo de la educación de adultos.

En la educación de adultos se dan tres tipos de administración: pública o estatal, privada y mixta. Hay una notoria ausencia de estudios e investigaciones acerca del comportamiento organizacional y humano en relación con los señalados tipos de administración.

A partir del reconocimiento de la ausencia señalada y en relación con la administración estatal, intentaremos presentar el elemento nuclear de una hipótesis interpretativa del comportamiento de la administración estatal de la educación en América Latina.

El punto de partida es que la administración está consubstanciada con la naturaleza de las acciones de educación de adultos en el ámbito que corresponde a la participación estatal. Tal naturaleza es polidimensional. Consecuentemente y en razón de la consubstanciación de la administración con su referente básico - que en el caso que no ocupa es la educación de adultos - la administración de ésta también tiene una naturaleza polidimensional.

Las dimensiones son los grandes núcleos o subconjuntos de ámbitos y comportamientos organizacionales, que están en un permanente dinámica de interrelación e interdependencia, dentro de la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos.

Tales comportamientos organizacionales se dan en relación con cada uno de los grandes núcleos o subconjuntos, que son los siguientes:

- el medio ambiente o contexto (dimensión contextual)
- el ordenamiento burocrático del que forma parte (dimensión burocrática)
- la racionalidad teórico-metodológica de los procesos de trabajo y de calidad de los mismo (dimensión técnica)
- la participación de los sujetos de la acción y de los agentes de la misma (dimensión participativa)
- la provisión de recursos, insumos, apoyos y facilidades para la implementación de las acciones (dimensión logística).

En la dinámica de interrelaciones e interdependencias de las dimensiones identificadas, ocurre que una pretende ser hegemónica. Tal situación genera una serie de contradicciones y conflictos, entre tanto no se asuma una posición coherente frente al medio ambiente. Asumir una posición frente al medio ambiente es asumir una posición ideo-política. Las opciones básicas se dan fundamentalmente, en relación con el contexto capitalista y el contexto socialista

en una gama de matices que obedecen a las particularidades políticas, culturales, económicas y sociales de los países de la región.

En razón de lo anteriormente señalado, la dimensión contextual adquiere virtualidades de una dimensión- condicionante pero no hegemónica; y la decisión política, y la decisión política las virtualidades de una decisión condicionante en el campo de las decisiones básicas o fundamentales. La dimensión contextual y la decisión política son las condicionantes de los comportamientos que asuman las otras dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos.

Hay una relación dialéctica entre la dimensión contextual y las otras dimensiones y entre la decisión política y las otras decisiones; y entre las dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina. Dichas relaciones dialécticas tienen como referentes a la pluralidad de concepciones y valores en torno a : la sociedad, el Estado, la familia, la persona humana; las concepciones y valores sobre las desigualdades, una de cuyas manifestaciones es el fenómeno de la pobreza; las concepciones y valores sobre cultura, educación de adultos.

En esta relación dialéctica , que se da de conformidad con las realidades y potencialidades de cada particularidad nacional, la administración tiene la posibilidad de construir un ordenamiento orgánico y equilibrado, dentro del cual no se den hegemonías de las dimensiones sino papeles-eje y /o papeles-apoyo, en forma alternada y con múltiples posibilidades combinatorias, en relación con los distintos procesos, momentos y resultados de las acciones de educación de adultos.

Dentro del mismo ordenamiento y en relación con las decisiones, la administración estatal de la educación de adultos en América Latina tiene la posibilidad de asumir decisiones básicas -que son las decisiones conceptuales y técnicas - y articuladas todas ellas por las decisiones estratégicas.

La hipótesis interpretativa, en lo que toca a las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina se desarrolla en esta segunda parte del trabajo; y lo correspondiente a las decisiones se trata en la tercera parte.

Para sistematizar el análisis de las cinco dimensiones ya identificadas, se utilizarán los elementos de análisis que a continuación se refieren.

Dimensión contextual

Las acciones de educación de adultos tienen una dimensión contextual que cobra una expresión legítima en relación con grupos humanos viviendo en realidades concretas. Dentro de esta dimensión, hay ciertos aspectos sustantivos que deben merecer una cuidadosa consideración de parte de la administración estatal de la educación de adultos. Algunos de los comportamientos sustantivos son analizados dentro de las siguientes situaciones contextuales.

- Contexto cultural y comportamiento administrativo.
- Contexto político y comportamiento administrativo
- Contexto económico y comportamiento administrativo
- Contexto social y comportamiento administrativo

Dimensión burocrática

En la perspectiva de participación estatal, las acciones de educación de adultos se operacionalizan a través de un conjunto de elementos estructurales y normativos que regulan su comportamiento administrativo. Es la dimensión burocrática de la administración de la educación de adultos.

En el marco de la dimensión burocrática, la administración estatal de la educación de adultos debe asumir definiciones y operacionalizar distintos elementos, algunos de los cuales son los siguientes:

- Estructuras administrativas.
- Modelos organizativos.
- Normas, ritos, símbolos, ceremonias.

Dimensión técnica

El desarrollo de las acciones de educación de adultos tiene una dimensión técnica, algunos de cuyos aspectos básicos son los siguientes:

- Procesos comprendidos en el ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos.
- Calidad de la educación de adultos.

Dimensión participativa

En las acciones de educación de adultos se viene tomando en cuenta la necesidad ineludible de la participación del sujeto de la educación de adultos y de los agentes organizacionales involucrados en dichas acciones. Es la dimensión participativa en la administración de la educación de adultos, dentro de la cual algunos aspectos básicos a considerar son los siguientes: -

- Algunas expresiones de la participación en el contexto del comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos.
- Comportamiento de las administraciones estatales revolucionarias.
- La postulación teórica de la participación de la comunidad en acciones de educación de adultos.
- El papel de la participación en el comportamiento de la administración estatal en relación con los resultados.

Dimensión logística

Una vez definidas las acciones de educación de adultos para operacionalizarse requieren de recursos e insumos de distinta índole. Es la dimensión logística de la administración. En esta dimensión son de particular interés la investigación y la utilización óptima de los recursos y de los apoyos y facilidades que sean requeridos, así como el uso de la capacidad instalada del país para fines de desarrollo educativo. Son particularmente relevantes los siguientes recursos:

- humanos
- institución
- técnicos
- financieros
- de infraestructura física.

En la hipótesis interpretativa recuérdese que las dimensiones son asumidas como los grandes núcleos o subconjuntos de ámbitos y comportamientos organizacionales, que están en una dinámica de interrelación e interdependencia dentro de la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos.

1. ANALISIS DE LA DIMENSION CONTEXTUAL

Los elementos de análisis son los siguientes: contexto cultural y comportamiento administrativo, contexto político y comportamiento administrativo, contexto económico y comportamiento administrativo y contexto social y comportamiento administrativo.

Contexto cultural y comportamiento administrativo

Con diversos grados de énfasis, las administraciones estatales de educación de adultos de los países de América Latina tienen que encarar la siguiente situación: las sociedades nacionales no son culturalmente homogéneas; tienen ellas diversas expresiones de cultura. Hay unas expresiones culturales dominantes y hay otras que son subordinadas. No se advierten esfuerzos eficaces de diálogo cultural y de mutuo enriquecimiento, sino intentos de una supuesta integración en torno a la prevalencia hegemónica de la expresión cultural que corresponde a las clases dominantes.

Frente a este hecho, el comportamiento administrativo registra reacciones distintas y contradictorias. A título ilustrativo, señalamos la bipolaridad situacional que existe a este respecto:

SITUACION A

En unas situaciones nacionales, que son las más, el contexto cultural de las sociedades nacionales es un elemento considerado muy superficialmente. Hay una explicitación de ciertos propósitos ,-generales que se orientan a la incorporación de la población-meta de la educación de adultos a la cultura letrada; en el caso de que la correspondiente sociedad nacional tenga poblaciones nativas, se plantea un grado de atención a dichas poblaciones; hay referencias genéricas en torno a la cultura popular y a la necesidad de incorporar en las acciones educativas el patrimonio del saber popular.

En este caso, las administraciones estatales de la educación de adultos verbalizan ciertos propósitos generales y ciertas corrientes de opinión que forman parte de la moda internacional. En esta perspectiva, se considera de buen gusto y congruente con la naturaleza de la educación de adultos hacer un relevamiento teórico de los propósitos señalados, pero en la práctica las deci-

siones y realizaciones son limitadas. El uso de la retórica convencional sobre estos temas no modifica. en absoluto la situación vigente en la respectiva sociedad nacional.

La evidencia empírica que fundamenta lo que se viene considerando es que las acciones de educación de adultos en tales situaciones nacionales son más o menos uniformes para los diversos grupos humanos que conforman la nación. Lo que se da en llamar educación indígena de adultos es, en buena cuenta, un conjunto de acciones educativas mayormente convencionales que no están comprendidas dentro. de procesos de desarrollo y transformación de tales poblaciones en el marco de políticas concretas.

En la misma línea de lo anterior, los señalamientos que se hacen acerca de la afirmación de la identidad histórico-cultural de cada etnia y de la valoración y respeto a la cultura popular, no dejan de ser hechos aislados, que sólo cobran autenticidad en la mayoría de las situaciones nacionales de América Latina cuando son asumidos por grupos humanos y organizaciones que actúan fuera de la pauta oficial del sistema aprovechando los espacios de acción que resultan de las contradicciones del sistema social, del aparato estatal de dichos países y de las contradicciones institucionales u organizacionales.

SITUACION B

En otras situaciones nacionales, que son las menos, la educación de adultos es considerada en una de sus expresiones como un instrumento de liberación cultural, como un vehículo de acción cultural a través del cual se transmiten, se recrean y se generan nuevas expresiones de cultura por la acción y el diálogo permanente de los grupos humanos que conforman una sociedad nacional.

En general, la explicitación verbal de tales propósitos dista mucho de la práctica social que realizan las administraciones estatales de educación de adultos. Sin embargo, es importante subrayar que en tales situaciones nacionales la educación de adultos va perfilando su valor estratégico en el proceso de toma de conciencia de afirmar el ser histórico-cultural y de visualizar la riqueza del componente educativo, en la medida en que éste sea coherente con dicho ser y aproveche con un criterio altamente selectivo los bienes de la cultura universal en tanto patrimonio de la humanidad.

Las administraciones estatales de educación de adultos que tienen una clara percepción acerca de estas realidades y un compromiso de servicio a su pueblo, optimizan estratégicamente sus posibilidades de realización en múltiples sentidos:

- Partirán del supuesto que, la población adulta no aprende únicamente en las instituciones educativas y en los libros, sino que el mundo natural y social provee extraordinarias posibilidades de aprendizaje.

- Considerarán que la angustia de nuestro tiempo de tratar de incorporar mecánicamente a la población analfabeta a la cultura letrada, es una problemática que hay que analizar en más de un sentido y con un tratamiento estratégico diversificado en el caso de las poblaciones nativas con una larga tradición histórica de cultura oral.

- Promoverán una educación intercultural con el propósito de facilitar el conocimiento, respeto, crecimiento recíproco de las distintas expresiones de cultura, teniendo en cuenta los principios de liberación cultural y de asimilación selectiva de los bienes de la cultura.

- Estimularán y apoyarán al movimiento de cultura popular, cuyo vehículo de expresión es la educación popular.

- Ampliarán su visión de totalidad orgánica de la cultura y promoverán un horizonte estratégico para la múltiple acción de los grupos humanos en cuanto creadores y hacedores de cultura.

- Tendrán una visión más clara para participar dinámicamente en el desarrollo cultural del país como componente indispensable de su desarrollo global.

Contexto político y comportamiento administrativo

La política es un elemento que está presente necesariamente como explicitación ideológica asumida por la sociedad nacional, el estado nacional, las organizaciones, personas y grupos humanos dentro de un horizonte histórico-cultural e histórico-social determinados y en vinculación con el proyecto de vida que tales agentes asumen.

La política es la macro decisión-pauta que guía el comportamiento humano y organizacional para el logro de los propósitos que se persiguen. En tal sentido e independientemente de los juicios de valor, la política está presente en todas las actividades humanas.

Naturaleza política de la educación de adultos

La educación de adultos es una actividad humana, de carácter fundamentalmente social. La política está necesariamente presente en la administración de la educación de adultos, cualesquiera que sea la pauta ideológica que la sustente.

No es ésta una situación que se da recientemente en la sociedad contemporánea. Siempre fue así. Lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo, en algunas situaciones nacionales, es que no siempre se explicita la naturaleza política de la educación de adultos. Por motivos e intereses precisamente políticos, se ha negado y a veces se quiere negar la naturaleza política de la educación de adultos.

Cuando en algunos países de América Latina se silencia deliberadamente la problemática de la pobreza y el analfabetismo, se está asumiendo una actitud política con una intencionalidad bastante clara: «no conviene» hacer frente y considerar a fondo la solución a dicha problemática porque ello implicaría la posibilidad de plantear la construcción de un nuevo ordenamiento nacional que puede afectar los intereses de quienes detentan poder y privilegios.

Lo mismo ocurre cuando se trata de encarar dicha problemática partiendo del supuesto de la capacidad y potencialidad de la perfectibilidad del sistema socio-económico vigente. Es una actitud política. En igual sentido, si frente a la problemática señalada se considera y se decide que la vía óptima de solución es la transformación estructural de la sociedad, a través de cambios progresivos o cambios radicales, se trata también de una actitud política.

El ejemplo referido nos ilustra claramente que en las tres situaciones básicas señaladas: manteniendo el status-quo, prácticas reformistas y prácticas transformadores, hay una opción política asumida a la que una actividad humana como la educación de adultos -que tiene una evidente dimensión socio-económico-político-cultural- no se puede sustraer, no puede conservar su neutralidad y asepsia.

Proyecto nacional y propuestos alternativos

En una sociedad nacional, desde un punto de vista político, existe, por decirlo genéricamente, un Proyecto Nacional, que trata de operacionalizarse a través de la administración gubernamental de turno. Tal proyecto nacional puede haber surgido de la confrontación dialógica y de la legitimación de la voluntad popular mayoritaria; puede haber sido impuesto al pueblo, con el socorrido pretexto de los regímenes totalitarios de velar por los sagrados intereses de la nación; o puede tener la categoría de un proyecto histórico, en el que se articula la voluntad política del pueblo con la voluntad política de la administración gubernamental de turno.

Es obvio incluso en los casos nacionales en los que se trata de perfeccionar constantemente el sistema social vigente, el proyecto nacional no interpreta en plenitud las aspiraciones de todos los hombres y de todos los grupos que conforman la nación. Tal situación origina la existencia real de, proyectos alternativos que coexisten con el proyecto nacional.

Dependiendo del modelo socio-político vigente de las sociedades nacionales, se posibilitan o limitan la factibilidad dialógica y de trabajo solidario sobre la base del recíproco reconocimiento y respeto entre los correspondientes proyectos nacionales y los proyectos alternativos.

La existencia o ausencia de interacción entre los dos tipos de proyectos y el grado de contradicción y conflicto entre los mismos, es un hecho concreto que no pueden soslayar ni desconocer las administraciones estatales de educación de adultos de las sociedades nacionales de América Latina que están comprendidas dentro de tal situación.

Horizonte político y comportamiento administrativo

La experiencia muestra que en la medida en que tales administraciones tengan un horizonte político con amplitud de visión y con un evidente compromiso de servicio al pueblo, generarán actitudes dialógicas y de concertación dialógica y sistemas abiertos de educación de adultos en el que tengan cabida la diversidad de opciones políticas que se dan en la sociedad nacional. En cuanto haya carencia de tal voluntad y decisión política, habrá necesariamente una confrontación permanente. Ella se explicitará en la práctica oficial de educación de adultos que pertenece al sistema; y en un conjunto de proyectos

alternativos opuestos a él y que buscas su propio desarrollo y autenticidad como instrumento estratégico en la lucha por lograr la hegemonía de poder.

Frente a la situación señalada, las administraciones estatales de educación de adultos no tienen la última palabra. Su capacidad de decisión es sumamente limitada. Es una decisión que, por su naturaleza, se toma en los más altos niveles políticos. Sin embargo, a partir del reconocimiento de este hecho, el comportamiento de dichas administraciones registra casos en que asumiendo y militando en una opción política generan espacios estratégicos de acción hasta donde los parámetros del respectivo sistema socio-político así lo permitan.

Lamentablemente, en la gran mayoría de los casos, el comportamiento administrativo estatal busca una «racionalización» a través de la afirmación de su perfil burocrático y/o tecnocrático.

El desafío mencionado tiene que ver con la posibilidad de conformar o no un movimiento nacional de educación de adultos en los países de América Latina. La alternativa es clara y precisa: o es una administración que percibe la educación de adultos como una parcela de la realidad social y operacionaliza sus acciones fundamentalmente a través de las secretarías o ministerios de educación; o es una administración que percibe que en la educación de adultos confluyen una serie de fuerzas y de vertientes y que en su conformación dinámica, a través de la conducción democrática de un agente central, debe darse la lucha histórica de buscar permanentemente la articulación de la voluntad político-educativa del sujeto de la educación de adultos con la voluntad político-educativa del Estado.

La experiencia viene demostrando también que la percepción de la dimensión política de la educación de adultos es una carencia generalizada en la región, con algunas excepciones que alcanzan a conocidas situaciones revolucionarias; y a casos aislados de educadores e intelectuales que por su convicción y decisión personales asumen un comportamiento que entra en contradicción con los parámetros ideológico-políticos del sistema.

En el último caso señalado, el desenlace es fácilmente previsible: tales personas, una vez identificadas, son estigmatizadas y puestas fuera del cuadro de sus respectivas organizaciones. América Latina es una región del mundo que conoce y ha vivido la experiencia de una apreciable cantidad de intelectuales.

tuales y educadores de adultos que se han visto obligados a salir de sus países en calidad de deportados o auto-exiliados.

La capacidad de gestión política de las administraciones estatales de educación de adultos depende, obviamente, de su ubicación en la escala de decisión política. En un panorama bastante general, hay indicios de una limitada capacidad de gestión política en el sentido de contribuir a una percepción amplia y a una prospectiva de la educación de adultos a través de prácticas dialógicas con políticos, legisladores, ministros o secretarios de Estado, conductores de las diversas organizaciones de la sociedad nacional, intelectuales, conductores de las organizaciones populares.

Estas prácticas dialógicas tienen un profundo sentido. Se trata de hacer opinión, identificar un núcleo de consensos, ganar -en el mejor de sus sentidos- voluntades, adhesiones y compromisos en favor de la causa de servir mejor al desarrollo educativo de la población adulta.

Articulación de la educación al modelo político-social y al modelo de desarrollo de su respectiva sociedad nacional

Es evidente en la experiencia histórica de los pueblos del mundo que las concepciones sobre desarrollo educativo están comprendidas dentro de la pauta ideológica de una determinada sociedad nacional y más concretamente dentro de los parámetros ideopolíticos del correspondiente modelo de desarrollo, que postula el supuesto proyecto nacional.

Si asociamos este hecho histórico a la inestabilidad política que viven algunos países de América Latina, encontramos una de las causas que explican las contradicciones y vaivenes en materia de concepción y praxis educativas. Tales contradicciones y vaivenes son mucho más explícitos en las sociedades nacionales que han intentado, aunque sea en períodos efímeros, cambiar sustancialmente su ordenamiento tradicional.

Educación en general y educación de adultos en particular han sido constantemente obstaculizadas por tal situación. No se requiere de una sofisticado indagación para sostener que una nota dominante en materia de desarrollo educativo en la región, en el Siglo XX, ha sido su búsqueda constante de articularse al modelo político-social y al modelo de desarrollo de su respectiva sociedad nacional.

Opciones políticas básicas de la educación de adultos

En este difícil camino, la educación ha tenido tres opciones básicas: i) ser instrumento de alienación y de mantenimiento del ordenamiento tradicional de la sociedad nacional; ii) ser instrumento de innovaciones, en el marco de la puesta en marcha de algunas reformas al sistema; y iii) ser instrumento del cambio social y de la transformación estructural de la sociedad nacional, sea en forma progresiva o en forma radical. La experiencia histórica de América Latina registra múltiples casos en los que la educación de adultos, en un determinado momento histórico nacional, ha tenido que asumir una u otra opción.

En relación con la primera opción -que consiste en que la educación puede ser un instrumento que contribuya a la conservación del ordenamiento nacional vigente aunque éste fuera injusto- la educación de adultos tiene, básicamente, las siguientes características: elemento convencional y que no tiene presencia impactante en la vida nacional; ajena a las aspiraciones nacionales y a los intereses y necesidades de los distintos grupos que conforman la nación; falsamente generalizadora, a través de un modelo urbano que no representa la variedad y autenticidad de las distintas expresiones culturales de la sociedad global; eminentemente escolarizada, de estructura rígida y burocratizante; de un enfoque unilateral del proceso educativo, que conduce al desarrollo de aspectos completamente fragmentarios de la totalidad de la cultura orientados a afirmar su vocación instruccional en lugar de ser elemento de apoyo de una formación integral; elemento que contribuye a la afirmación del ordenamiento nacional vigente, que en la mayoría de los casos nacionales de la región afirman la injusticia y la desigualdad; incapaz de incorporar al proyecto nacional el desarrollo educativo de las clases populares, de acuerdo con las auténticas aspiraciones de éstas.

En relación con la segunda y tercera opción -la educación como instrumento de reformas (segunda opción) y de cambios progresivos o radicales (tercera opción)- hay dos momentos en el escenario histórico de la educación de adultos en América Latina de los cincuenta a los setenta: 1) la presencia de la educación de adultos en el proceso de las coyunturas histórico-estructurales; y 2) el impacto de la educación de adultos como componente de proyectos definidos por las sociedades nacionales en sus procesos de cambio social y de desarrollo global.

En lo concerniente al primer momento, es importante subrayar que la educación de adultos ha estado en el primer plano de las coyunturas históricas de

la región. Cuba en 1959, Perú en 1968, Nicaragua en 1979, son casos históricos, cualitativamente distintos, pero que tienen algunos elementos en común. Uno de ellos es su convicción y militancia en la naturaleza política y social de la educación en general y de la educación de adultos en particular.

No es cuestión episódico o de simple imitación el hecho de que Cuba y más recientemente Nicaragua, iniciaron sus respectivos proyectos históricos de cambios estructurales, movilizándose a nivel nacional para reducir drásticamente uno de los efectos del subdesarrollo: el analfabetismo. Tampoco es casual el hecho de que el Perú, en la llamada primera fase de su Proceso Revolucionario, iniciara con vigor una de las más imaginativas reformas de la educación que han emergido del Tercer Mundo y dentro de cuyo escenario la educación de adultos cobró una extraordinaria importancia.

Una constante histórica en América Latina en la década de los setenta ha sido que, en las situaciones de carácter coyuntural, a nivel estructural o institucional, la educación de adultos, con diversos enfoques en razón de las particulares circunstancias nacionales, ha estado en el primer plano de las definiciones políticas dentro del nuevo ordenamiento nacional. Ya nos hemos referido a las razones por las cuales se da tal situación en el tema 1. 1 de la primera parte.

En relación con el segundo momento -que en buena cuenta es de consolidación y profundización de la institucionalización de los procesos de cambio y desarrollo global asumidos por los países la educación de adultos: virtualmente puede ser uno de los componentes-clave de la vida nacional en términos de animación y apoyo a las grandes tareas nacionales; o puede llegar a burocratizarse paulatinamente o deformarse en tal forma que se convierta en instrumento manipulativo y represivo del aparato estatal. El sentido y orientación del modelo político-social definirá el rumbo y el estilo en que tal situación asumirá la educación de adultos.

En el plano ideo-político de la educación de adultos las vertientes fundamentales son las siguientes: concepción desarrollista particularmente en sus expresiones de funcionalismo con énfasis en lo económico y de estructural-funcionalismo; concepción de la educación liberadora, que se sustenta mayormente en las aportaciones freirianas; concepción cristiana, de un modo especial en sus expresiones católica y evangélica; y concepción marxista en sus exposiciones de aplicación ortodoxa y de aplicación creativa basada en las pertinentes praxis revolucionarias.

De todo lo expresado, se desprende que la política tiene una notoria influencia en el rumbo y orientación de la educación de adultos. A una orientación política humanista corresponderá en materia de desarrollo educativo una preocupación fundamental centrada en el hombre, desde el punto de vista del desarrollo personal y comunitario. A una orientación política no humanista, corresponderá un modelo de desarrollo educativo en cuyos extremos podrá ser un instrumento de explotación o un instrumento de manipulación del Estado a través de la estructura de poder vigente.

Si el señalamiento anterior tiene sentido, la orientación política de una sociedad nacional limita de hecho o potencia extraordinariamente la posibilidad de realización y de servicio de la educación de adultos.

Ello dependerá, como queda dicho, de la opción que libre y soberanamente asuma un país a través del proceso de definición de su correspondiente destino nacional. La educación de adultos es un necesario componente de dicho proceso, pero éste define las pautas que modelarán el espíritu y la práctica de aquélla.

Dentro del contexto señalado, hay una situación problemática que incide en el comportamiento de algunas administraciones estatales de educación de adultos en América Latina: falta de definición de objetivos, políticas y estrategias.

Definición de objetivos, políticas y estrategias

Objetivos, políticas y estrategias son elementos-ejes en la vida de cualquier sistema social y están comprendidos necesariamente en la esfera de la decisión política.

Estos tres elementos se articulan en el marco de una planeación, a partir de la opción interpretativa del marco situacional y del marco conceptual de la educación de adultos.

Desde el punto de vista administrativo, la conceptualización de base, construida a partir de la práctica social de los países de América Latina, es la siguiente:

- Objetivos son logros y resultados a que aspira un sistema social. Dichos logros y resultados, en cuanto productos, pueden ser de carácter general y específico. Su expresión mensurable son las metas, que pueden ser cuantitativas y cualitativas.

- Política es el cuerpo orgánico de definiciones que comprende: la declaración de fines y principios normativos, la explicitación de intenciones a largo plazo, la delimitación de alternativas, el establecimiento de prioridades-pautas, la precisión de rumbos para la ejecución de las acciones orientadas al logro de los objetivos asumidos, todo ello en el horizonte de las opciones interpretativas y prospectivas del marco situacional y del marco conceptual de la educación de adultos, hechas en forma dinámica y dialéctica.

- Estrategia es la definición de criterios operativos, medios, mecanismos y acciones significativas para el logro de los objetivos, en un determinado espacio y tiempo, dentro del marco de las políticas establecidas.

Los tres elementos señalados tienen componentes que no siempre son visualizados en plenitud por las administraciones estatales de educación de adultos. Ello origina la indefinición de estos elementos, algunos de cuyos aspectos situacionales son los siguientes:

a. La vaguedad de los objetivos, políticas y estrategias del desarrollo educativo nacional, en cuanto componente del desarrollo global del país.

b. El acento fuertemente escolarizado o formalizado de la educación de adultos, lo cual hace perder la visión de que ésta tiene un ámbito amplio de participación y apoyo en relación con los distintos dominios de la vida de una sociedad nacional.

c. La actitud a veces burocratizante que conduce a la rigidez del sistema, lo cual limita la capacidad de análisis crítico y de vocación innovadora y crítica.

d. El extraordinario impacto de las modas internacionales, que vienen a nuestros países a través de sutiles mecanismos de penetración procedentes de los países altamente desarrollados y de las posturas intelectuales prevalentes de los organismos internacionales.

e. La carencia de cuadros dirigenciales altamente comprometidos con el pueblo y sus organizaciones.

En lo concerniente a la situación problemática anotada, algunos obstáculos que se advierten son los que a continuación se señalan.

i. En relación con los objetivos de la educación de adultos

- Una panorámica revisión y análisis de los objetivos que plantean los sistemas nacionales de educación de adultos de los países de la región (que son subsistemas de los sistemas nacionales de educación), nos da una clara idea de que en la gran mayoría de los casos, tales objetivos se plantean a un nivel sumamente abstracto de aspiraciones, pero no de logros concretos a alcanzar a corto, mediano y largo plazos. Aquí la dificultad es de conceptualización y de formulación técnica para elaborar y definir objetivos de carácter general y específico. ¿Son los objetivos generales expresión de simples aspiraciones o intentos sistematizados para perfilar logros específicos en la perspectiva de la marcha de una sociedad nacional?

- Los objetivos, en cuanto intencionalidad y contenidos, están fuertemente influenciados por la literatura convencional de la comunidad internacional. Sólo en algunos casos es posible advertir un grado de adaptación creativa, un proceso de recreación, del marco general de referencia a una situación nacional determinada. En la gran mayoría de los casos, hay una monótona repetición de la fraseología internacional de carácter convencional.

- No siempre hay articulación y coherencia entre los objetivos generales y los objetivos particulares o específicos. Estos últimos no siempre se perfilan como desagregaciones analíticas de los objetivos generales.

- El problema en relación con los objetivos no solamente es de carácter técnico. Este aspecto es sencillo y puede ser fácilmente subsanado. El problema de fondo es la carencia de una perspectiva global acerca del sentido y rumbos de la respectiva sociedad nacional y del hombre que requiere tal sociedad, su modelo de desarrollo y el sentido y alcance del desarrollo educativo en función de los factores señalados. Esta carencia de perspectiva es la que determina, en buena cuenta, que no tengamos ideas claras y precisas acerca de qué pretendemos lograr a través de la educación de adultos.

ii. En relación con las políticas de educación de adultos

En el proceso de formulación de políticas se presentan, entre otros, los siguientes obstáculos:

a. Si los objetivos no están suficientemente claros, no puede esperarse razonablemente que las políticas se definan con amplitud y riqueza de enfoque.

b. En las orientaciones y rumbos para el desarrollo de la educación de adultos en América Latina, advertimos imprecisión y algunos vacíos en la definición operacional de la educación de adultos como: componente del desarrollo global de los países; instrumento de liberación de los pueblos; instrumento que contribuye a reducir las desigualdades sociales; elemento que contribuye a promover respuestas innovadoras y creativas para expandir y mejorar cualitativamente los servicios educativos destinados a la población adulta; componente indispensable de realizaciones de incidencia económico-social, particularmente en las áreas urbano-marginales y en las áreas rurales.

c. En el campo de las políticas de educación de adultos hay imprecisión o ausencia acerca de la condición de vehículo de expresión que es la educación de adultos para el desarrollo cultural del pueblo, particularmente en términos de cultura popular.

d. No se perciben orientaciones claras y precisas con relación con el uso combinado de las diferentes formas de educación: formal, no formal e informal. Tal imprecisión conduce, en algunos casos, a discusiones bizantinas y a artificiales polarizaciones sobre la conveniencia de usar tal o cual forma de educación. En realidad se trata de usar en forma combinada y armónica las tres formas de educación, en el siguiente entendimiento:

1. La educación informal es el vehículo más auténtico de la transmisión, recreación y generación de nuevas expresiones culturales de un pueblo. Es el instrumento a través del cual se da cotidianamente la plena expresión de la totalidad de la cultura.

2. La educación formal no expresa la totalidad de la cultura por haber asumido una posición altamente selectiva de los contenidos culturales y haber rigidizado su estructura y su dinámica.

3. La educación no formal, superando las rigideces de la educación formal, pretende acercarse, en alguna medida, a la educación informal a través de un conjunto de acciones vinculadas a propósitos más amplios de desarrollo cultural, político, económico y social del sujeto de la educación de adultos.

4. El desafío consiste en cómo lograr que la educación informal de un pueblo sea el punto de partida para enriquecer los contenidos y estilos de trabajo de las otras dos formas de educación.

- No siempre se encuentran definiciones precisas en materia de acciones experimentales, consideradas éstas como esfuerzos previos e indispensables que permitan sistematizar una experiencia educativa y proceder a su expansión y ulterior generalización teniendo en cuenta los contextos específicos que corresponden a las poblaciones-meta. Generalmente hay improvisación y decisiones intuitivas. Resulta importante rescatar la vocación experimental de la educación de adultos, a través de una dinámica estrategia de innovaciones y de políticas que afirmen su carácter científico.

- Las prioridades no siempre están claramente definidas. Lo que hay, en general, es un conjunto multiforme de acciones a realizar, pero sin precisión del grado de importancia e impacto que pueden y deben tener dentro del Programa Nacional de Educación de Adultos. No siempre se identifican con claridad meridiana las poblaciones-meta y las acciones estratégicas prioritarias de educación de adultos.

- El referido Programa. en el mejor de los casos, es el conjunto de acciones de educación de adultos a cargo de los ministerios o secretarías de educación. Es, como podrá advertirse, una percepción unilateral del esfuerzo global que debe realizar o que está haciendo una sociedad nacional en materia de educación de adultos. A partir de esta realidad, intentar la ruptura del monopolio de tal organismo estatal como única agencia que realiza acciones de educación de adultos, es una condición indispensable para consolidar un Programa Nacional de Educación de Adultos, que sea la genuina expresión del esfuerzo total que realiza la sociedad nacional a través de la activa participación del pueblo y de sus organizaciones, así como de los organismos del aparato estatal y del conjunto de organismos no gubernamentales.

iii. En relación con la estrategia

- En un sentido general podría afirmarse que, salvo algunas excepciones, no se advierte una racionalidad en la percepción estratégica. Se trata de un obstáculo, cuyo impacto en el resultado final es considerable. Lo que ocurre, en buena cuenta, es que hay un despliegue retórico a nivel de marco conceptual y una suerte de imprecisiones y vaguedades a nivel de políticas y particularmente de estrategias.

- Formular estrategias para el desarrollo de la educación de adultos -en la perspectiva del ámbito de acción de la administración estatal- implica una clara percepción de la problemática global del país en sus aspectos culturales, políticos, económicos y sociales; una adecuada articulación del desarrollo educativo con el plan nacional de desarrollo; un alto nivel de coherencia entre el componente, educativo y las opciones asumidas por el proyecto nacional de turno y el conjunto de proyectos que coexisten con éste y se le oponen.

- Los enfoques estratégicos más utilizados en los países de la región, desde el punto de vista de su dimensionamiento, son de carácter selectivo, semimasivo y masivo. Es una lástima que no se hayan realizado investigaciones y evaluaciones sobre los resultados de la aplicación de tales estrategias en relación con específicos contextos histórico-nacionales. Es una situación limitativa. Hay un notorio desconocimiento de experiencias válidas en materia de estrategias; y son relativamente pocas las sistematizaciones que se conocen.

- Una tendencia que va cobrando sentido en estos últimos años es la aplicación de la estrategia masiva para determinados programas de educación de adultos, como es el caso de la alfabetización, por ejemplo, con una acción intensiva de duración corta y con una movilización del esfuerzo global de la sociedad nacional. Sin embargo, es pertinente señalar que tal situación se presenta favorablemente cuando hay apertura hacia la configuración de un nuevo ordenamiento nacional y cuando las sociedades nacionales deciden consolidar y perfeccionar el modelo nacional optado. En otros casos, la situación no se presenta fluída para acciones de movilización nacional y los programas de educación de adultos están sujetos a los ritmos de trabajo rutinario y burocrático de los ministerios o secretarías de educación.

- A todo lo planteado anteriormente, se agrega el hecho de que los cuadros dirigentes de la educación de adultos no siempre están preparados para

analizar objetivos y políticas y operacionalizarlos a través de alternativas viables y factibles. Es una carencia fundamental de la que conviene tomar debida:nota para las correspondientes acciones de decisión política y de decisión técnica en materia de selección y capacitación.

Contexto económico y comportamiento administrativo

El hombre produce bienes y servicios a través de su trabajo. La plusvalía que genera puede concentrarse en pocas manos, lo que implica una distribución desigual de la riqueza; o puede distribuirse equitativamente entre los miembros de una sociedad nacional, lo que implica un intento de usufructo igualitario de los bienes y servicios producidos por el trabajo del hombre en su respectiva sociedad nacional. Estos son los dos grandes sistemas de control, producción y distribución de bienes y servicios que dividen al mundo de hoy en dos concepciones opuestas entre sí y, en permanente lucha en la búsqueda de la hegemonía del poder mundial, cuyas expresiones son: el contexto económico capitalista y el contexto económico socialista.

Existe un ordenamiento económico y social de carácter internacional que obstaculiza considerablemente el desarrollo de los países del Tercer Mundo y contribuye a mantener la dependencia de tales países a las metrópolis hegemónicas de los dos sistemas señalados. El caso es que las economías de los países de América Latina y el Caribe son dependientes del contexto internacional capitalista, situación ésta que se va agudizando actualmente por el impacto de la crisis económico-financiera a nivel mundial.

Al factor exógeno señalado se agrega la presencia hegemónica del sector económico nacional dominante, que tiene una activa participación en las decisiones fundamentales que atañen a la vida de nuestras sociedades nacionales. Son estos sectores, asimismo, agentes y vehículos de los mecanismos de dominación y dependencia de carácter internacional.

Frente a la situación que se viene refiriendo, son limitados los espacios de acción para un autóctono desarrollo económico en favor de las clases populares de las áreas rurales y de las áreas urbanas.

La experiencia histórica de la región en lo relativo al aspecto económico, enseña que difícilmente el sector moderno de la economía puede contribuir significativamente al pleno y auténtico desarrollo económico del campesinado,

en razón del conflicto de intereses que se presenta. En efecto, un sólido y autogestionario desarrollo que se produzca en el campo teniendo como soporte el fortalecimiento de un sector de propiedad social, puede disminuir considerablemente la presencia hegemónica del sector moderno de la economía. Obviamente, para tal utopía, la estrategia se orientaría al establecimiento de una «economía paralela», tal como lo postula Carlos Muñoz Izquierdo.

En el contexto económico capitalista de nuestras sociedades nacionales existe un vigoroso sector formal y un sector informal de la economía. Este último se caracteriza por: insuficiente o inexistente capital, limitado nivel tecnológico, baja producción y productividad, dependiente de los mecanismos de control y distribución de la producción. Los grandes sectores sociales desfavorecidos, que supuestamente son el sujeto histórico de la educación de adultos, están comprendidos dentro del sector informal de la economía.

La respuesta educativa en materia de educación de adultos ha consistido en superar la dicotomía educación-trabajo. Sin embargo, las realidades actuantes son que en el medio urbano hay la tendencia, de adquirir habilidades y destrezas para el ejercicio de oficios y ocupaciones específicas. Tal tendencia atenta contra alternativas participativas y autogestionarias de organización social y productiva.

En el medio rural hay altas tasas de desempleo y bajos niveles de productividad. La mayoría de los trabajadores carece de empleo permanente. La respuesta educativa ha sido generalmente atomizada y ha contribuido a reforzar la dependencia de la economía rural. Incluso los denominados programas de desarrollo rural integrado o de educación integrada de adultos en el medio rural han sido y son experiencias-micro, que por sí solas no han logrado ni podrán lograr el cambio profundo y generalizado que requiere el desarrollo global de las áreas rurales.

La situación referida, en algunos casos nacionales, ha generado acciones conducentes a revisar las políticas de desarrollo de las áreas rurales. Las respuestas más generalizadas se orientan, de un lado, al logro de ciertos perfeccionamientos para acortar la brecha entre el desarrollo urbano y rural; y, de otro lado, a la modernización de las áreas rurales. La experiencia histórica de América Latina demuestra la inoperancia de los modelos de desarrollo rural vigentes; y la necesidad de establecer políticas específicas orientadas al desarrollo global del medio rural, potencializando su capacidad autogestionaria y de

formas asociativas de organización para la producción, consumo y distribución de bienes y servicios.

El comportamiento administrativo frente al contexto económico

La educación de adultos es, a no dudarlo, la expresión educativa menos convencional de la educación inequívocamente convencional de nuestros sistemas educativos. La mayoría de nuestros países está haciendo esfuerzos por tratar de articular la alfabetización y las otras áreas de educación de adultos con el mundo del trabajo, de la producción, del empleo. En este empeño hay algunas aproximaciones interesantes, pero sustantivamente la respuesta dista mucho de ser satisfactoria.

Hay múltiples evidencias empíricas que demuestran que la relación entre educación de adultos y producción no es automática, sino que es una relación mediada y dialéctica. Lo que «produce» la alfabetización y otras áreas de educación de adultos es un «potencial aditivo» que -de ser favorables las condiciones de una sociedad nacional en un determinado momento histórico- puede maximizarse y convertirse en un elemento estratégico de apoyo para acciones sustantivas de desarrollo y cambio social.

Lamentablemente, no ha sido ni es muy clara la percepción de esta situación por la mayoría de las administraciones estatales de educación de adultos. Ello ha generado medidas ingenuas que, en el mejor de los casos, han sido simples paliativos; y en otros casos, han promovido acciones educativas que son contradictorias a los propósitos de servicio y de desarrollo endógeno de los sectores sociales desfavorecidos.

Lo evidente es que las transformaciones que se han dado en nuestras sociedades nacionales a partir de la Segunda Guerra Mundial han generado una serie de demandas educativas que se han venido diversificando cualitativamente y sobre las cuales hay una carencia generalizada de información. Otro tanto se puede decir del nivel de aspiraciones de los grupos sociales, así como de las demandas educativas que se derivan de procesos sociales tales como la urbanización y la industrialización.

Los nuevos requerimientos ocupacionales derivados del crecimiento económico y de la diversificación del aparato productivo y de la presión cada vez mayor de los grupos emergentes por una mayor participación en la producción

y el consumo de nuestras respectivas sociedades nacionales, llevaron a una expansión del sistema educativo regular y a una diversificación de la oferta educativa a fin de proveer de mano de obra calificada al sector moderno de las economías nacionales y atender la formación de aquellos grupos marginados de las áreas de influencia de la sociedad.

«En el intento por integrar a estos grupos a las formas culturales propias de los sectores modernos, la educación apareció como un instrumento eficaz para dotar a los individuos y grupos de las motivaciones, actitudes, normas y valores propios de éste utilizándolos, a la vez, como factor de poder y componente de validación de un nuevo cuadro de relaciones sociales. Existe evidencia empírica suficiente como para señalar un cambio de funciones en la educación de los grupos menos privilegiados de los medios urbano y rural y una adecuación de las prácticas educativas orientadas a la calificación de la fuerza de trabajo ocupada directamente en la producción de bienes, a las políticas de desarrollo prevalecientes en la época. Con anterioridad a los cambios mencionados y a la emergencia de un aparato estatal preocupado por implementar un conjunto de reformas en las estructuras básicas de cada sociedad no existía lo que podría denominarse una política educativa para adultos con niveles bajos o sin escolaridad o un planteo coherente y sistemático sobre el problema. Las acciones educativas se dirigían casi exclusivamente a la restitución del flujo escolar y, lo poco que existía, o constituían las acciones de suplencia y complementariedad desarrolladas a través del aparato escolar o aquéllas desarrolladas bajo la forma de actividades de extensión desde distintos organismos de desarrollo. En forma aislada se implementaban, también, campañas de alfabetización y programas de educación básica conducentes a disminuir las tasas de analfabetismo y apoyar procesos de integración social y desarrollo local. Con la ampliación general del aparato estatal y los intentos realizados por democratizar el acceso a las funciones y beneficios sociales, la situación cambia radicalmente transformándose la educación de estos grupos de una actividad dispersa y fragmentaria en un sistema orgánico integrado a las políticas generales de desarrollo imperantes en cada país».

Lo señalado anteriormente demuestra la necesidad de que las administraciones estatales de la educación de adultos tengan una clara percepción acerca del contexto económico y definan su posición de servicio frente a los sectores sociales desfavorecidos. Las opciones básicas, en materia de comportamiento de dichas administraciones, son una de las siguientes: realizar un conjunto de acciones educativas para seguir manteniendo el status-quo del ordenamiento económico vigente, que en la mayoría de los casos nacionales es

una manifestación de las desigualdades estructurales de nuestras sociedades nacionales y tal como lo apunta Pablo Latapí es una afirmación del modelo de desarrollo capitalista»; realizar un conjunto de acciones educativas para reformar tal situación, a través de algunos mejoramientos, a partir de la concepción y práctica de la perfectibilidad del sistema vigente; realizar, en el marco de las pertinentes coyunturas nacionales, acciones educativas orientadas al cambio y a la transformación estructural de la sociedad, con el propósito de coadyuvar al establecimiento de un nuevo ordenamiento económico nacional.

Las administraciones estatales de educación de adultos -con las pocas y honrosas excepciones que persistentemente venimos señalando- por su rigidez y vocación de burocratización, van convirtiendo a la educación de adultos en una tarea fundamentalmente escolarizada a cargo de los ministros o secretarías de educación. Las aperturas y realizaciones significativas para hacer de la educación de adultos una tarea histórica nacional, a cargo de múltiples agentes, son bastante limitadas.

En un sentido general los avances consisten en contactos con algunas entidades de carácter gubernamental y no gubernamental y en el establecimiento de ciertas formas de trabajo, que tienen un carácter marcadamente colaboracionista. Parece ser que a la administración estatal de los ministerios o secretarías de educación le resulta difícil dejar de ser la entidad monopólica de desarrollo de la educación de adultos.

La situación anteriormente referida -que puede explicarse por diversas razones, entre otras, por la falta de apertura ideo-política y la incapacidad de la administración estatal de generar un proyecto histórico de educación de adultos- puede explicarse también por el hecho de la carencia de capacidad innovadora de la administración estatal. Se teme que la innovación implica necesariamente alterar el ordenamiento vigente: lo cual puede afectar intereses, provocar rechazos psicológicos, tratar de variar ciertas hegemonías. Dentro de los parámetros de esta lógica burocrática: lo aconsejable es no comprometerse, no empeñarse a fondo, no arriesgar; lo aconsejable es asumir una actitud maniqueísta.

El comportamiento señalado, en nuestra visión, determina que las administraciones estatales no asuman una opción definida frente al hecho de que la educación de adultos es una responsabilidad y un compromiso que alcanza a la sociedad nacional y a sus instituciones intermedias. La educación de adultos, en una de sus dimensiones básicas, es una práctica social.

Contexto social y comportamiento administrativo

La educación de adultos, como práctica social, tiene una serie de fuerzas que son las impulsoras de la concepción y acción de los múltiples agentes que hacen educación de adultos. Tales agentes son: los grupos humanos y las clases sociales, que según las circunstancias nacionales, se consideran o no comprometidas con el proyecto educativo del sistema; el aparato del Estado en la diversidad de sus expresiones y también de sus contradicciones internas; el conjunto de entidades no gubernamentales, dentro de la pluralidad situacional que se da en las sociedades nacionales; y los movimientos populares, cuyo potencial humano se configura en América Latina como el sujeto de educación de adultos.

Tiene la educación de adultos determinadas vertientes, las cuales han ido creciendo gradualmente y se vienen haciendo más explícitas desde los cincuenta. En la década de los ochenta, tales vertientes son: alfabetización y postalfabetización; educación orientada a la transformación estructural de la sociedad; educación de adultos orientada a la afirmación de la identidad histórico-cultural e histórico-social, dos de cuyas expresiones más caracterizadas son la educación indígena y la educación popular. Esta última generalmente no se reconoce parte del potencial movimiento de la educación de adultos, debido en gran medida a la connotación histórica que en algunos casos nacionales tiene ésta por haber asumido una opción conservadora y haber sido un instrumento de mantenimiento del ordenamiento tradicional y de afirmación de las desigualdades sociales.

Lo que viene ocurriendo en la gran mayoría de nuestros países es que las señaladas vertientes de la educación de adultos tienen su propia orientación y direccionalidad, que en la práctica social resultan siendo contradictorias y hasta opuestas. Esta situación no es claramente percibida por las administraciones estatales de educación de adultos o es ignorada deliberadamente,

Ello ocasiona una pérdida de energías socio-educativas de parte del mismo aparato del Estado y de la sociedad, contribuyendo a la anulación de fuerzas de la educación de adultos como una práctica social permanente de una sociedad nacional, como una sostenida tarea nacional.

La educación de adultos, como práctica social, debe ser parte de una respuesta más amplia que rebase las fronteras del simple desarrollo educativo y que se articule a propósitos de desarrollo cultural, político, económico y educa-

tivo. Este señalamiento es genéricamente aceptado por las administraciones estatales, pero hay una carencia de estrategias de implementación.

No siempre las administraciones estatales tienen en cuenta que la población considerada adulta en una sociedad nacional no se lanza tan fácilmente a una «aventura intelectual» por el simple hecho de que se trata de algo que corresponde a su supuesto desarrollo educativo. Tal desarrollo no es percibido por el adulto en una forma abstracta. Tiene sentido en la medida en que sea una respuesta válida: a lo que él o ella esperan de la vida en lo individual y social, a su trabajo, al mejoramiento de su vida familiar, a su crecimiento múltiple como persona en las diversas dimensiones de vida del ser humano.

En suma, las acciones educativas con los adultos tienen sentido en la medida en que tengan correspondencia con lo que genéricamente puede denominarse su proyecto de vida individual y/o social.

Lo señalado anteriormente perfila un rasgo característico de la naturaleza social de las acciones de educación de adultos. En relación con la alfabetización, por ejemplo, ¿qué representa para un analfabeto el simple hecho de aprender a leer y escribir si está viviendo en una situación de pobreza crítica y dentro de su horizonte de vida no vislumbra algunas posibilidades que lo pueden motivar poderosamente para definir un nuevo proyecto de vida, que implique - entre otros aspectos- un deseo de aprender más cosas de las que sabe para superar con éxito los nuevos desafíos que debe enfrentar?

Las experiencias en América Latina muestran que las acciones educativas aisladas para la población adulta ya están desfasadas históricamente. Si dichas acciones forman parte de un proceso más amplio de realizaciones colectivas que interpretan las necesidades y aspiraciones reales de los pueblos, entonces la población adulta ve con claridad la necesidad de participar en acciones orientadas a su desarrollo educativo como medio para lograr propósitos más amplios y que están relacionados con su proyecto global de vida. Cuando esto ocurre, se incrementan considerablemente las condiciones favorables para intensificar la participación de la población adulta en la cuestión conducente a su desarrollo educativo y cultural.

La educación de adultos, como práctica social, ampliará considerablemente su capacidad de servicio en la medida en que sea capaz de contribuir a que se tome conciencia de: nuestra realidad física y social; nuestra identidad histórico-cultural; la ineludible necesidad de actuar reflexiva y críticamente para modi-

ficar la realidad que vivimos y construir una nueva realidad que nos ofrezca mejores condiciones a todos o por lo menos a la mayoría.

También ayudará al propósito señalado nuestra sensibilidad frente a los problemas humanos dentro de un mundo que vive una situación de profundas desigualdades sociales, una de cuyas manifestaciones es el fenómeno de la pobreza, agudizada en los tiempos en que vivimos por la crisis económico-financiera que afecta a todos los países del mundo.

Responsabilidad y compromiso social

La responsabilidad y el compromiso social se optimizan cuando una colectividad nacional cree haber encontrado una posible ruta en la búsqueda de un mejor destino; cuando un pueblo ha sido capaz de identificar determinadas tareas esenciales que corresponden a sus intereses, necesidades y aspiraciones; y cuando ha encontrado la ruta de lograr los grandes propósitos nacionales en forma dialógica y solidaria.

La responsabilidad y el compromiso son el subproducto de una conciencia social que tiene como referente un sistema de valores que afirma su fe en la capacidad y potencialidad de solidaridad del hombre, de los pueblos y de la humanidad.

Estos factores son de extraordinaria importancia en tareas estratégicas de educación de adultos que, según las particularidades nacionales pueden ser, entre otras: la alfabetización, la educación indígena; las acciones de educación de adultos orientadas a contribuir al esfuerzo global de lucha contra la pobreza; acciones de educación de adultos como componentes indispensables de los procesos de desarrollo global de las comunidades rurales y de las comunidades urbano-marginales; acciones de educación de adultos en servicio a la mujer y a la juventud desocupada; acciones de educación de adultos con minusválidos.

Las tareas señaladas son acciones estratégicas y prioritarias de la educación nacional de adultos, en beneficio de sectores sociales tradicionalmente desfavorecidos, con quienes la sociedad nacional tiene una deuda histórica de justicia social. Tales sectores sociales y grupos humanos han sido identificados como las grandes poblaciones-meta a atenderse por las administraciones estatales en el marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.

Una sociedad nacional podrá realizar éstas y otras tareas con mejores posibilidades de éxito en la medida en que sus miembros cultiven y ejerciten permanentemente los valores de responsabilidad y compromiso social.

2. ANALISIS DE LA DIMENSION BUROCRATICA

Los elementos de análisis de esta dimensión son: las estructuras administrativas, los modelos de organización; y las normas, ritos, símbolos y ceremonias.

Estructuras administrativas

La administración estatal de la educación de adultos en los países de América Latina, en general, cuenta con una estructura formal y verticalista. Es, en rigor, una réplica en pequeño del aparato administrativo del respectivo ministerio o secretaría de educación, el cual, a su vez es parte de la estructura administrativa del Estado.

Un mal generalizado en nuestros países es que las estructuras administrativas de la educación en general y de la educación de adultos en particular, no se configuran teniendo en cuenta las realidades y los requerimientos a los cuales deben servir y atender. Ocurre que, casi siempre, hay un divorcio entre el «país oficial» -que a través del Estado asume tales o cuales estructuras administrativas- y el «país profundo» y real con el cual tiene que trabajar y al cual debe servir la educación de adultos.

Es que el establecimiento de dichas estructuras no siempre se basa en el estudio y análisis de la realidad nacional, en la variedad de sus expresiones y en la factibilidad de su operacionalidad, sino en modelos más o menos convencionales de organización que obedecen a criterios de racionalidad formal en el campo administrativo.

La situación señalada se percibe con claridad cuando se trata de rediseñar o diseñar un nuevo sistema nacional de educación.

Hay insuficiencia o inexistencia de información, por ejemplo, acerca del enfoque metodológico utilizado por algunos países que han tenido una rica experiencia en sus respectivas reformas de educación. La diseminación de

tales experiencias puede ser sumamente provechosa para analizar el proceso que se ha seguido en el establecimiento de nuevas estructuras organizativas, particularmente en la educación de adultos.

Los indicadores básicos para la estructura formal de la mencionada administración pueden ubicarse en dos categorías principales:

i. Estructura en base a las funciones, que estarían a cargo de la administración pública nacional de educación de adultos. Las funciones corresponden a procesos técnicos, líneas de acción y apoyo logístico.

ii. Estructura en base a programas, con órganos de apoyo en relación con los procesos técnicos y las facilidades logísticas

Estructura en base a funciones

1. La experiencia demuestra que la primera categoría de dimensionamiento de la estructura formal ha conducido, en varios casos nacionales, a la «departamentalización» de la administración. Cada dependencia o estructura administrativa trata de ser autosuficiente y contar con sus propios recursos para el cumplimiento de sus funciones. La coordinación horizontal y las formas de trabajo cooperativo son bastante limitadas. Cada dependencia cuenta con «su» personal y hay un territorio de funciones que casi monopolícamente le pertenece.

Un caso ilustrativo de la situación presentada es, por ejemplo, el ejercicio monopolítico de la función de investigación exclusivamente por la dependencia o estructura encargada de ella. El supuesto es que ninguna otra dependencia de la organización puede realizar tareas de investigación. En el mismo sentido, se dan casos de ejercicio monopolítico en relación con otras funciones de las organizaciones que desarrollan acciones de educación de adultos.

Dependiendo del vigor y del estilo de liderazgo al más alto nivel que se dé en tal estructura departamentalizada, se presentan diversos grados de énfasis sectorial de funciones. Lo importante y prioritario, en tal visión, no es la población-meta, no es el sujeto de la educación de adultos. Lo que importa es qué hace y qué puede hacer una determinada estructura o dependencia administrativa. Se pierde el sentido de totalidad de la estructura general (administración estatal de la educación de adultos) y se limita considerablemente la racio-

nalidad teórica, metodológica y estratégica de la misión global confiada a dicha estructura general. Tal misión sólo podrá cumplirse mediante un desarrollo armónico y equilibrado de las racionalidades señaladas, una de cuyas expresiones consistirá en la dinámica de interrelaciones e interdependencias de la totalidad de procesos que conduce la estructura general o sea, en el caso que nos ocupa, la administración estatal de la educación de adultos.

Es un tipo de estructura administrativa que alienta las apetencias «caciquistas» de la burocracia pública. Ser jefe de una dependencia es símbolo de poder, autoridad y estatus, independientemente de las cualidades que tenga como persona y como conductor o administrador.

Estructura en base a programas

La estructura administrativa en base a programas trata de superar los obstáculos de rigidez y burocratización de la estructura administrativa anteriormente referida. Es una categorización alternativa, que está dando sus primeros pasos.

En la perspectiva de este tipo de estructura, el programa pretende ser un conjunto articulado de funciones y procesos en una determinada línea de acción prioritaria de la organización que, a partir de una estructura-base, moviliza a la totalidad de, estructuras parciales de la estructura general y promueve y capta la participación de los recursos humanos, independientemente de que estén o no comprendidos en una determinada estructura parcial.

En la visión señalada, no interesa, por ejemplo, que unas personas estén ubicadas administrativamente en el área de investigación. Dichas personas pueden participar en otras tareas: organización, capacitación, planificación, etc. Pero hay algo más importante todavía: tales personas no tienen el monopolio de la función de investigación. También otras personas, con disposición y potencialidad para investigar, pueden participar activamente en el programa de investigación que define la organización.

En el ejemplo propuesto, el programa de investigación -y por extensión, los otros programas- contarían con un personal de planta orgánica y con un personal asociado. El personal de planta tendría una mayor carga de labor y responsabilidad en el campo de la investigación y le dedicaría un tiempo mayor; el personal asociado se dedicaría también a la investigación, en calidad de

área de trabajo asociado en cuanto a la carga de responsabilidad y de tiempo disponible.

En el dimensionamiento de estructuras en base a programas, resulta fundamental la conformación y dinámica de los órganos de apoyo de carácter técnico y logística. Tales órganos trabajarían con todos los Programas, con un alto nivel de articulación y coherencia.

Todavía no se puede sistematizar la experiencia de la estructura en base a programas, porque su horizonte temporal es limitado. La experiencia corresponde, señaladamente, a Nicaragua y México.

La gran mayoría de los países de América Latina han desarrollado el dimensionamiento de estructuras en base a funciones y hay casos en que se han combinado, no siempre en forma adecuada, funciones y programas. En algunos otros casos se han intentado ciertas reformas con el propósito de conseguir un mayor nivel de racionalidad, pero sus resultados parecen no ser totalmente satisfactorios.

Utilidad estratégica del horizonte estructural no formal

Es importante destacar que en los dos tipos básicos de dimensionamiento de las estructuras de la administración estatal de la educación de adultos, con la excepción de Cuba y Nicaragua, no se advierte un enfoque claro acerca de la necesidad indispensable de reconocer la plena vigencia y la utilidad estratégica del horizonte estructural no formal.

En tal horizonte hay dos aspectos sustantivos que deben ser tomados en cuenta:

i. La multiplicidad de grupos y estructuras no formales se dan necesariamente en la dinámica de interrelaciones e interdependencias al interior del sistema de trabajo; y

ii. La potencialidad de desarrollar mecanismos de trabajo cooperativo con otras organizaciones afines y vinculados con el mundo de la educación de adultos, sobre una base asociativa que no implica subordinación administrativa sino que posibilita un sistema abierto de educación de adultos con un horizonte cada vez más amplio y más eficaz en términos de coordinación.

Estructuras y modelos organizativos propios de las entidades gubernamentales

Fuera de las direcciones generales, vice-ministerios de educación de adultos y en el caso mexicano el Instituto Nacional de Educación para Adultos, que son órganos de la administración pública nacional, las otras organizaciones que hacen educación de adultos tienen sus propias estructuras y modelos de organización.

En el caso de las entidades no gubernamentales que desarrollan acciones de educación de adultos, hay algunas situaciones que merecen ser tomadas en cuenta:

- Las entidades no gubernamentales de los diversos tipos de actividad no están mayormente organizadas a nivel nacional. Hay, de modo más o menos generalizado, ciertas formas organizativas por áreas de actividad, pero no hay una estructura organizativa de nivel nacional que agrupe a los diversos tipos de entidades no gubernamentales, particularmente en relación con su participación en el desarrollo de la educación de adultos.

- La situación señalada obedece al hecho de que el vigoroso proceso de institucionalización educativa alcanza, básicamente, a los elementos del ámbito esencialmente escolar. Como durante un largo tiempo no hubo conciencia del extraordinario potencial educativo de la comunidad, no se prestó debida atención al conjunto de actividades que se iban promoviendo y realizando en las comunidades locales por el amplio espectro de entidades no gubernamentales. Ello determinó que éstas no pudieran actuar solidariamente y desaprovecharan, de este modo, las ricas posibilidades de comunicación entre ellas y con las correspondientes entidades del aparato estatal.

- Esta situación de incomunicación no ha permitido analizar y divulgar experiencias sumamente interesantes y enriquecedoras en el campo de la educación de adultos, particularmente en el aspecto relativo a la investigación y a la tecnología educativa.

Es singularmente importante la incursión de tales entidades en el vasto y sugerente campo de las formas no convencionales de educación de adultos. Estudiar, analizar y hacer una prospección de experiencias en el campo de la educación de adultos, requiere de formas organizacionales todavía no logradas hasta el momento, que permitan promover una amplia comunicación entre

las diversas entidades no gubernamentales del país y entre éstas y las entidades gubernamentales.

Dentro del universo de los organismos no gubernamentales, es todavía un territorio relativamente desconocido la estructura y modelo organizativo que para administrar la educación de adultos, en su expresión de educación popular, van asumiendo dichas organizaciones. Hay principios básicos que orientan tal dimensionamiento, siendo algunos de los más consistentes, a partir de un intento preliminar de sistematización de la práctica social, los siguientes:

- La conducción es un proceso colectivo, horizontal, dialógico y democrático.

- La estructura es simplemente una infraestructura de apoyo, que la organización pueda lograr los propósitos que ha definido.

- La estructura se conformará dinámicamente, teniendo en cuenta la realidad y el horizonte estratégico que la organización ha definido en su proceso de lucha para lograr la hegemonía del poder a que aspira.

- La estructura optimizará los recursos con que se cuenta, a partir de una estrategia de captación de recursos, basada en la solidaridad social y en el rechazo a todas las formas de dependencia y de condicionamientos.

Estructuras administrativas de los agentes centrales de conducción

En una apreciación general, las estructuras administrativas de los agentes centrales de conducción de los programas nacionales de educación de adultos se dan, fundamentalmente, en relación con los modelos organizativos de la administración centralizada y desconcentrada. La tendencia general, incluso en los países de régimen federalista, es un cierto nivel de centralización de políticas básicas y de desconcentración en unos casos y en otros de descentralización operativo.

Este agente central de conducción está ubicado en las sedes centrales de los ministerios o secretarías de educación, con rango de dirección general, en un caso nacional con rango de viceministerio y en otro con rango de instituto nacional.

En relación con las estructuras administrativas de los señalados agentes centrales de conducción de los programas nacionales de educación de adultos, conviene destacar los siguientes aspectos:

- Sólo el viceministerio de educación de adultos de Nicaragua y el Instituto Nacional de Educación para Adultos de México, tienen una dependencia directa del despacho ministerial o secretarial. Las direcciones generales dependen, en la gran mayoría de los casos, de direcciones técnicas o de los viceministerios o subsecretarías técnicas de educación.

- Los elementos de conducción de la dirección general son el director general y el director general adjunto o subdirector general. No están claramente definidas las funciones de éste último, que es el segundo en la línea de mando administrativo. En la práctica, en unos pocos casos, comparte solidariamente con el director general las responsabilidades de la conducción del sistema nacional de educación de adultos; en la gran mayoría de los casos, se encarga de aspectos logístico-operativos y su participación es limitada. Estas y otras situaciones similares se ven obstaculizadas, además, por la inexistencia o el inadecuado uso de los correspondientes manuales de organización y funciones.

- El criterio-matriz para la conformación y establecimiento de dependencias, particularmente dentro de las direcciones generales, es la caracterización de determinadas, funciones básicas. El dimensionamiento de tales funciones tiene distintas expresiones: combinación de funciones técnico-educativas con funciones técnicoadministrativas; alternancia de ciertos programas de educación de adultos con elementos de apoyo técnico-operativo teniendo mayor peso éstos últimos; énfasis en los programas estratégicos de educación de adultos, con el apoyo de una adecuada infraestructura técnico-operativa.

- Las nomenclaturas de tales dependencias son diferentes en razón de la mayor o menor amplitud de funciones que se les haya acordado. En unos casos, dentro de la dirección general hay direcciones de áreas, que corresponden a programas de modalidades de educación de adultos, y cada una de las direcciones tiene sus respectivas unidades operativas; en otros casos, las direcciones generales tienen divisiones, departamentos o secciones, que no siempre cuentan con sus unidades operativas sino con equipos de trabajo que asumen tareas específicas.

Algunas veces el director general conduce directamente todas las dependencias, situación dentro de la cual el nivel de gestión es altamente centraliza-

do y a la cual parecen corresponder limitadas posibilidades de promoción y de realización del respectivo potencial humano. En otras situaciones las dependencias están a cargo de jefes intermedios que tienen posibilidades de gestión más o menos amplias dentro de las políticas y estrategias definidas por la dirección general.

Incluso dentro de la situación general de verticalidad en la estructura administrativa -una de cuyas manifestaciones es el acento de las jerarquías relativas- en algunos casos se advierte una ausencia de liderazgo de los principales conductores. Lo que ha ocurrido en tales casos es una infortunada selección de parte de las administraciones gubernamentales de turno. El costo social de tales decisiones es bastante alto: porque se genera un vacío de dirección que tiene un efecto multiplicador negativo que conduce a la desmoralización, a la inseguridad, a la indiferencia y hasta al cinismo.

En unos casos -que son los menos- las direcciones generales administran directamente sus recursos presupuestales y cuentan con una adecuada infraestructura logístico-operativa. En la gran mayoría de los casos, son otras dependencias las que administran tales recursos y proveen las facilidades logístico-operativas. Esta situación crea inconvenientes múltiples, provoca tensiones burocráticas y limita la capacidad de ejecución de la dirección general.

La experiencia histórica de los países de la región enseña que la rígida estructura administrativa de los ministerios o secretarías de educación y su secular tradición burocratizante, constituyen un serio impedimento para lograr una coordinación horizontal y fluída y un efectivo apoyo a los órganos técnico-administrativos y a los órganos técnico-educativos.

En varios casos nacionales no se han definido ni operacionalizado las pertinentes instancias y mecanismos de coordinación interna. La práctica usual es que el director general se reúne con los jefes de las dependencias, para discutir una decisión que se está considerando o simplemente para hacerles conocer la decisión ya asumida. A título de excepción, se pueden registrar contados casos nacionales, en que el proceso de la coordinación para la toma de decisiones convoca la activa participación de todo el elemento humano comprendido en la experiencia colectiva de trabajo.

La coordinación externa o intersectorial, en la gran mayoría de los casos nacionales está permanentemente presente en la dinámica de las estructuras administrativas de las direcciones generales de educación de adultos. La per-

cepción, en tal sentido, es de carácter netamente sectorial. No se ha institucionalizado una estructura nacional de coordinación que sirva de foro, de infraestructura y de apoyo para la plena realización del movimiento nacional de educación de adultos en sus múltiples expresiones y a través de sus diversos agentes estatales y no estatales.

La carencia señalada debe ser cuidadosamente considerada. Se trata de caracterizar y operacionalizar estructuras, mecanismos, técnicas e instrumentos para la coordinación, es decir, para la articulación y coherencia del quehacer nacional de educación de adultos. La tarea de las direcciones generales y viceministerios de educación de adultos es lograr en su respectiva circunstancia nacional el reconocimiento, el respeto y la acción comprometida y solidaria de los agentes que hacen educación de adultos; y ganar la responsabilidad, la confianza y el privilegio de conducir el potencial movimiento nacional de educación de adultos.

Hay experiencias aisladas de conformación y funcionamiento de grupos de trabajo para realizar tareas específicas, independientemente de la estructura formal de las direcciones generales. Se trata de un intento de racionalizar la división del trabajo del potencial humano y de optimizar su esfuerzo en una perspectiva interdisciplinaria e interdepartamental. No es, ciertamente, una práctica generalizada. Sin embargo, hay indicios que muestran la viabilidad de esta forma organizativa como alternativa para la división del trabajo a realizar.

Es evidente que el acento de las mencionadas estructuras administrativas es de carácter formal. Sólo por excepción, es posible encontrar que las direcciones generales combinan armoniosamente las estructuras administrativas formales con las no formales dentro del respectivo sistema nacional de educación de adultos. Todo parece indicar que todavía no se ha tomado plena conciencia de que lo más auténtico y legítimo de la educación de adultos de un país se ha creado por el pueblo y sus organizaciones; y que dentro de un sistema social son las estructuras organizativas no formales las más duraderas y las más significativas.

En general, no se advierte coherencia entre las estructuras administrativas de las direcciones generales de las sedes centrales y de éstas a nivel de los órganos de ejecución, según el correspondiente dimensionamiento de las redes administrativas encargadas específicamente de los programas de educación de adultos en las instancias de ejecución. A esto hay que agregar que tales estructuras dependen administrativamente de la instancia de ejecución; y

sólo a través de ésta, la dirección general de educación de adultos puede procurar su orientación técnica. Tal situación provoca una serie de conflictos y tensiones, que limita considerablemente la labor de promoción, apoyo y asesoramiento de las referidas direcciones generales.

En un caso nacional -el de México- se ha establecido un Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), como órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. De conformidad con su correspondiente instrumento normativo, tal organismo nuclearía y conduciría el desarrollo nacional de la educación de adultos. Todavía no se puede hablar de experiencias, porque dicho instituto recién viene funcionando desde 1982. Sin embargo, es importante destacar los siguientes aspectos:

- La opción que México ha asumido es que el instituto sea el agente central de promoción, conducción y apoyo de la tarea nacional de educación de adultos.

- Se ha acordado al instituto un estatuto jurídico, que asegura su autonomía de gestión. Esto le abre un horizonte insospechado de realizaciones.

- Tiene el instituto una extraordinaria capacidad de decisión, pues su Consejo de Administración -máximo organismo de gobierno- está conformado por cuatro secretarios de estado, correspondiendo la presidencia del mismo al Secretario de Educación.

El Director General del Instituto es nombrado directamente por la Presidencia de la República.

- Se han asignado al instituto considerables recursos financieros y de otra índole, para que pueda cumplir en plenitud la misión que se le ha encomendado.

- Las acciones del instituto se organizan en programas, subprogramas y proyectos. Hay cuatro programas o áreas principales, que brindan uno o más servicios educativos.

Se ha destacado particularmente el modelo mexicano porque, fuera de las experiencias revolucionarias de Cuba y Nicaragua es uno de los intentos más sugerentes que en lo que va de la década de los ochenta se está hacien-

do, desde la perspectiva de la participación estatal, para revitalizar el desarrollo nacional de la educación de adultos.

Quizás, en el caso de la experiencia mexicana, luego de una serie de intentos se ha llegado a la conclusión de que el agente central de conducción de la tarea nacional de educación de adultos requiere necesariamente una cierta autonomía de gestión, capacidad para normar y ejecutar acciones; posibilidad de nuclear la participación articulada de los agentes que hacen educación de adultos, sin que ello implique necesariamente subordinación administrativa al instituto; capacidad financiera y logístico-operativa; virtualidad para fortalecer el potencial movimiento nacional de educación de adultos sacando al agente central de conducción de la férula burocrática de la Secretaría de Educación Pública.

Por razones de extensión del presente trabajo, no se plantean otros modelos. Es interesante subrayar el proceso de construcción de las estructuras administrativas en educación de adultos en Nicaragua.

Modelos básicos de organización de los agentes estatales

Hay tres modelos básicos de organización que sirven de referencia y que en cada caso nacional tienen que ser considerados para establecer o modificar las estructuras administrativas de la educación de adultos: centralizado, desconcentrado y descentralizado. Cada uno de estos modelos, obviamente, tiene sus ventajas y sus desventajas. En cualquier caso, la estructura administrativa que opte la educación de adultos, con toda la flexibilidad y creatividad de que haga uso, tiene necesariamente un factor limitativo: no puede ir más allá ni entrar en contradicción con el modelo organizativo establecido a nivel de estructura administrativa global de los ministerios o secretarías de educación.

Algunas observaciones a los modelos básicos de organización de los agentes estatales

En su experiencia profesional el autor tiene testimonios de conductores de programas nacionales, intermedios y locales de educación de adultos, que hacen serias observaciones a los modelos organizativos vigentes en sus países. Algunas de las observaciones son las siguientes:

- Hay una brecha entre los llamados órganos normativos (de nivel nacional) y los órganos de ejecución (de nivel estatal, regional y local). Los primeros supuestamente se encargan de establecer las políticas y de asesorar y apoyar a los órganos de ejecución. En la práctica, lo que ocurre es que los órganos normativos no siempre captan la participación de los órganos de ejecución para el establecimiento de las políticas y de las metas nacionales de servicio educativo a la población adulta. Ocurre también que los órganos normativos no siempre cuentan con recursos y capacidad efectiva para asesorar los trabajos de campo. En tal sentido, la supervisión y apoyo se convierten en acciones de inspección tradicional en ejercicios oratorios destinados a «profundizar el desarrollo de la educación de adultos.

- Hay una burocratización en la mecánica de funcionamiento, una de cuyas expresiones es el lento proceso de toma de decisiones, especialmente en lo concerniente a las acciones de innovación y experimentación que desean hacer los órganos de ejecución y que, en algunos casos nacionales, se asume que son de incumbencia de los órganos normativos.

- Hay déficit de cantidad y calidad de los cuadros de personal asignado a los órganos de ejecución. Con este personal deficitario dichos órganos deben atender las demandas sociales y las demandas burocráticas inherentes a su campo de responsabilidad. La capacitación de los cuadros de personal de los órganos de ejecución no siempre es atendida en plenitud por los respectivos órganos nacionales ni se conforman, en muchos casos, cuadros de capacitadores a nivel de los estados o regiones para que puedan realizar en forma masiva las acciones multiplicadoras de capacitación.

La conformación de equipos interdisciplinarios y multidireccionales a nivel de las sedes centrales de los ministerios o secretarías de educación, es una acción que se viene incrementando en los últimos años por iniciativa de las dirigencias nacionales. Lamentablemente, no siempre es extendida a nivel de los órganos de ejecución. Tal situación origina un desbalance en el nivel de desarrollo teórico y metodológico de la educación de adultos, entre el personal de las sedes centrales y el personal que trabaja a nivel de base.

Por la rigidez y burocratización de la estructura organizativa, de otro lado, los cuadros de dirección nacional son absorbidos por una serie de tareas. lo cual no les posibilita el tiempo requerido para hacer trabajos de campo y compartir experiencias que pueden ser sumamente útiles para establecer los reajustes y proyectar nuevas realizaciones de mayor envergadura. A esto se

agrega el déficit de informaciones-clave, que servirían de valiosos insumos para el proceso de la toma de decisiones.

La situación anteriormente anotada es particularmente importante: porque el enriquecimiento del marco teórico y metodológico de la educación de adultos tiene como punto de partida la práctica social, sustentada en el análisis crítico de realidades específicas y en el diálogo que se da a través de la participación protagónica de determinados grupos poblacionales y de educadores de adultos Y animadores profesionales y no profesionales de las distintas ramas de la actividad humana.

De los señalamientos que se vienen haciendo surge con claridad que las estructuras organizativas, si no responden en forma auténtica a las realidades propias de una sociedad nacional, son de hecho un obstáculo para el desarrollo de la educación de adultos, porque contribuyen a su burocratización y a su fosilización.

Imaginación y creatividad; generación de factores multiplicadores; perfeccionamiento permanente de los medios de información y comunicación de la red administrativa de la educación de adultos en todos sus niveles; vocación de trabajo de campo y de esfuerzos innovadores de carácter experimental, como paso previo a su posterior generalización; asesoramiento técnico de los cuadros de personal directivo, técnico y operativo de los órganos de ejecución; institucionalización de la participación de las comunidades y organizaciones locales y del conjunto de organismos estatales y no estatales en el desarrollo de la educación de adultos, son algunos de los retos principales a los que debe responder una estructura organizativa de educación de adultos que sea ágil, fluida y dinámica.

Normas, ritos, símbolos, ceremonias

Estos elementos están presentes, de una u otra forma en cualquier tipo de administración de educación de adultos. Lo que ocurre es que, en algunas situaciones, tales elementos tienen una presencia relevante en la vida de las organizaciones. Cuando esto se da, obviamente, la administración cobra un acento marcadamente burocrático y hasta simbólico.

La percepción que tiene este tipo de administración acerca del mundo es que éste es completamente irracional; las cosas por sí mismas no tienen sen-

tido; consecuentemente, lo importante es saber dar sentido a las cosas. De ahí que los ritos y ceremonias, con variados pretextos y dentro del abultado calendario burocrático, son elementos considerados fundamentales.

Adhesiones de diversa índole, multiplicidad de ceremonias, festejos, celebraciones de festividades, particularmente de las que corresponden a la organización, son algunas de las manifestaciones de la vocación de una administración por el símbolo, que se asume da sentido a la organización y a la labor que la administración realiza dentro de la organización.

Las normas son consideradas como el pilar fundamental que da sentido a la organización. Los hombres y los grupos de una organización no interesan en cuanto tales, sino en la medida en que cumplen determinadas funciones dentro del engranaje procesal de la organización. Se acentúa la práctica social del hombre-proceso cuyo valor está determinado por su ubicación dentro de la estructura formal de la organización.

Es, obviamente, una concepción y práctica que deshumaniza la administración y que mecaniza las funciones de una organización. Las interrelaciones e interdependencias de la totalidad de procesos que se da en una organización están «regulados» a través de normas, que ciertamente no interpretan la trama dialéctica de las interrelaciones e interdependencias de los procesos, sino que prescriben los “territorios” o ámbitos de acción de los mismos.

La percepción de este tipo de administración es que la realidad no cambia; y que hay un conjunto de normas que, lúcidamente planteadas, pueden hacer un ordenamiento adecuado de la organización que tenga un impacto sobre el medio ambiente.

Evidentemente hay en todo esto una visión ingenua, que se justificaría por dos indicadores básicos: la creencia de que la realidad es estática; y la creencia de que una organización a través de normas puede «regular» la vida de la organización en articulación con la realidad del medio ambiente.

Administraciones de educación de adultos con énfasis en la dimensión burocrática y adicionalmente simbólica tienen una vocación de exaltar a personalidades, de fomentar celebraciones de «colocación de las primeras piedras» de distribuir menciones honoríficas en razón de las jerarquías relativas de las personas dentro de la organización, de exhibir metas de inscripción -por ejem-

plo de la alfabetización- pero ignorando totalmente las metas de atención real y efectiva.

Es un comportamiento artificial, simbólico, deshumanizado, con un alto nivel de preocupación por el qué dirán de los «jefes» y de la opinión pública. Una administración huérfana de autenticidad y que pierde energías en el laberinto de las normas, ritos y ceremonias.

En el panorama de América Latina, algunas administraciones de educación de adultos muestran cierta proclividad por esta dimensión burocrático-simbólica, particularmente en contextos nacionales de regímenes autoritarios.

3. ANALISIS DE LA DIMENSION TECNICA

Los elementos de análisis de esta dimensión son los procesos inherentes a la praxis de la educación de adultos, especialmente aquéllos comprendidos en el ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos y los que inciden más directamente en la calidad de la educación de adultos.

PROCESOS COMPRENDIDOS EN EL CICLO ORGANICO DE LA ADMINISTRACION

Los procesos que a continuación se señalan, están planteados en una secuencia convencional de la lógica formal, en el entendimiento de facilitar su mejor estudio y comprensión. El supuesto previo es que tal secuencia no se da ni tiene que darse necesariamente en la práctica social, sino en la perspectiva dinámica de la educación de adultos.

Investigación en educación de adultos

Las administraciones estatales de nuestros países, en general, todavía no han hecho de la investigación un instrumento estratégico para el desarrollo de las acciones de educación de adultos, particularmente en dos expresiones fundamentales inherentes a éste: perfeccionamiento del marco teórico y metodológico, que tiene incidencia directa en la calidad de la educación; y toma de decisiones con fundamento y actitud científica.

En América Latina lo relevante en materia de investigación está a cargo de los centros independientes y de equipos interdisciplinarios de intelectuales que provienen fundamentalmente de las ciencias sociales y de la educación, que no han contado hasta ahora con el apoyo y estímulo de las administraciones estatales. Estos centros y equipos vienen realizando con rigor académico y sentido de continuidad orgánica una serie de innovaciones, como resultado de enfoques no convencionales en materia de investigación y de un aprovechamiento y optimización de las mejores tradiciones y logros de la investigación social.

El comportamiento generalizado de las administraciones estatales consiste en seguir asumiendo decisiones en base a intuiciones, presiones burocráticas e influencias de las modas internacionales.

La investigación-participativa se ha convertido en una de las modas internacionales. Algunas administraciones estatales -las menos- están haciendo de ella una práctica-eje que sirve para articular el conjunto de procesos que se dan en el marco del desarrollo cultural y educativo de la población adulta. Otras administraciones estatales, en nombre de la investigación-participativa, están realizando acciones que son elementos distractores y de distorsión del verdadero sentido de la participación en el proceso de investigación. Son, en el mejor de los casos, prácticas con una alta dosis de manipulación y de intermediación burocrática; prácticas a veces deshumanizadas y sin vocación ni acción transformadora.

Es importante identificar, en una visión dinámica, el tiempo histórico-social que viven las organizaciones estatales y no estatales. Hay organizaciones cualitativamente distintas en un determinado momentum. La experiencia histórica de América Latina demuestra la capacidad de la administración estatal revolucionaria para optimizar estratégicamente las coyunturas estructurales e histórico-sociales. La experiencia también demuestra que en situaciones no revolucionarias la optimización de coyunturas histórico-sociales no es asumida protagónicamente por las administraciones estatales, sino por los ya referidos centros independientes y equipos interdisciplinarios no comprometidos con la «institucionalización» sino con la legitimación de las prácticas sociales del sujeto histórico de la educación de adultos.

Planeamiento en la educación de adultos

El planeamiento en la educación de adultos, en varios casos nacionales, antes de ser una práctica de trabajo que tenga como foco de atención la realización plena del hombre individual y social y de ser un proceso técnico articulador de la racionalidad de la praxis de la educación de adultos, es una práctica burocrática inevitable que deben cumplir las administraciones estatales sin ningún otro propósito real que la observancia de las normas y ritos del aparato estatal.

De lo anterior se deriva que, a pesar del avance y algunos logros sobre todo a nivel de macroplanificación, el planeamiento todavía no es un proceso internalizado y asumido por la administración estatal como una herramienta fundamental y permanente de trabajo en una perspectiva dinámica. En algunos casos nacionales, en efecto, el planeamiento es percibido como un proceso terminal que debe cumplirse en un determinado horizonte temporal, sin tomar en cuenta que la realidad social es dinámica y que frente a los cambios que se producen hay que hacer necesariamente las readecuaciones resultantes de la confrontación del supuesto previo a la realidad (planeamiento) con la realidad misma.

Es un hecho que el planeamiento de la educación general y de la educación de adultos en particular, ha evolucionado en correspondencia con los nuevos enfoques sobre el hombre, la sociedad, la cultura, el desarrollo, la educación y la educación de adultos. En una visión se considera que el planeamiento de la educación en América Latina ha pasado por cuatro etapas: parcial, integral, integrado y participativo. Más que etapas -que están asociadas a un criterio de secuencialidad temporal- consideramos que son estilos o momentos de la planificación que no son cancelatorios, sino que subsisten en los países y son asumidos por los agentes gubernamentales y no gubernamentales que hacen educación de adultos según sus respectivas opciones, las cuales obedecen a su ubicación dentro del sistema y la posición que asumen frente a la realidad que vive su respectiva sociedad nacional.

Lo anteriormente puntualizado explica el hecho de que las organizaciones estatales, por ejemplo, enfatizan y dan preeminencia al planeamiento vertical y burocrático, con una vocación de «integración» en el supuesto de su presencia hegemónica.

Es considerable el volumen de la población de América Latina de 15 y más años que potencialmente estaría comprendida en el universo de la educación de adultos. En 1975 tal población era del orden de 109 millones de personas. Según proyecciones estadísticas de la misma fuente, dicha población en 1990 alcanzará a 155 millones de personas. Esta referencia estadística nos da una idea de la magnitud del problema; y nos proporciona también un elemento de juicio acerca de la presencia que tiene la planificación como instrumento de desarrollo de la educación de adultos.

A través de la planificación todavía no se logra perfilar por la mayoría de las administraciones estatales la condición de la educación de adultos como un componente del desarrollo global. Hay algunos avances relativos, pero ciertamente todavía no se conocen estrategias operacionales de articulación de la educación de adultos al desarrollo global del país. En un buen número de casos nacionales es todavía una aspiración la articulación de la educación de adultos al mundo del trabajo y del empleo; y es tenue el perfil de la educación de adultos como un instrumento de liberación cultural y de afirmación de la identidad histórico-cultural a nivel nacional y de los grupos humanos que forman parte de la población-meta.

En el marco del planteamiento de la educación de adultos y dentro de una racionalidad teórica todas las acciones son cualitativamente importantes. Sin embargo, hay unas acciones que son más urgentes y necesarias que otras en un determinado momento histórico y a la luz de criterios de justicia social y de solidaridad. Las administraciones estatales de varios países han optado retóricamente en el sentido de dar prioridad a los sectores sociales desfavorecidos de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales, pero en la práctica es poco lo que se hace por estos vastos sectores poblacionales de las clases populares; no hay un compromiso histórico de servicio al pueblo.

Como queda dicho, hay algunos avances y logros a nivel de macroplanificación. Las administraciones estatales, hasta ahora, han impulsado y apoyado muy limitadamente la microplanificación. Todavía no se ha alterado en forma sustantiva el monopolio de los «planificadores», quienes son básicamente generalistas y conocen muy superficialmente el sentido y alcances de la educación de adultos.

La administración estatal de algunos países que viven una situación no revolucionaria no contribuye con su comportamiento a la ruptura de dicho monopolio. Tal ruptura supone una estrategia no de transferencia sin de

implementación orgánica del uso y manejo de situaciones, conocimientos, procesos e instrumentos relativos a la planificación por el sujeto de la educación de adultos.

Al iniciarse los ochenta se viene acentuando la decisión de los países de América Latina de descentralizar la administración de la educación, que comprende el proceso de descentralización de la administración estatal de la educación de adultos.

Descentralizar la administración estatal de la educación de adultos es un proceso complejo. Los países han encontrado en su experiencia, entre otras, las siguientes situaciones:

- Un acentuado nivel de dependencia de las unidades operativas de educación de adultos en relación con sus respectivas sedes centrales o nacionales.

- Una carencia crítica de calidad de recursos humanos para la atención de las distintas áreas de trabajo.

- Una limitación en el manejo fluído del conjunto de procesos involucrados en el desarrollo de la educación de adultos y la falta de visualización de sus interrelaciones e interdependencias.

- Una evidente inexperiencia en la toma de decisiones, por haber carecido de este ejercicio social a nivel institucional.

- Un desconcierto inicial seguido algunas veces de un activismo operacional con un acento intuitivo.

Es interesante destacar que las situaciones anotadas del referido proceso de descentralización se dan tanto en los países de regímenes centralistas y unitarios como en los países con regímenes federalistas. He aquí el reto urgente e inaplazable que el planeamiento de la educación de adultos debe asumir en lo que le corresponde, para encontrar respuestas en acción solidaria y conjunta con los otros procesos y áreas de trabajo de la educación de adultos.

La hipótesis de trabajo que se viene configurando es la de tener un planeamiento nacional de carácter indicativo y, a partir de éste, un planeamiento

diversificado que comprenda el planeamiento regional, el planeamiento microregional y el planeamiento de la unidad operativa de base.

La hipótesis de trabajo mencionada implica la optimización estratégica de la práctica participativa y del esfuerzo articulado y coherente de los agentes que en las distintas instancias de la red administrativa estatal están involucrados en el desarrollo de la educación de adultos. No cabe la menor duda que en esta tarea difícil y compleja corresponde al planeamiento un papel nucleador y de apoyo del esfuerzo global que debe hacer en su conjunto la administración estatal de la educación de adultos.

Dicho esfuerzo -que estratégicamente se viene dimensionando como un primer momento del señalado proceso de descentralización- debe ser complementado con otro que es indispensable para hacer de la educación de adultos una amplia práctica social: establecer las formas de trabajo articulado y cooperativo con el conjunto de agentes no estatales que realizan acciones de educación de adultos.

Ejecución en la educación de adultos

La ejecución es el proceso a través del cual se aplica una decisión mediante un plan, un programa, un proyecto, una actividad, en suma: es la puesta en marcha o la aplicación de una determinada acción. Es el momento de confrontación entre el supuesto previo de la realidad (planeamiento) y la realidad misma. La ejecución, por tanto, es un proceso dinámico y flexible. Su búsqueda principal consiste en acercar el instrumento de planeamiento a la realidad y no hacer al revés.

El comportamiento de la administración estatal registra casos en los que por motivaciones de carácter político-partidista, distorsiones burocráticas o tecnocráticas, por intereses personalistas de los líderes y/o de los grupos de poder dominantes de la administración pública, etc., se llega al extremo de tergiversar la realidad para acercarla y fundirla con el instrumento de planeación. En esta visión, lo que importa es la «validez» del planeamiento y no la realidad y mucho menos la transformación de la realidad. Este comportamiento no sólo implica una distorsión de la realidad, sino una falta evidente de compromiso y de servicio a la población-meta.

Las administraciones estatales, en la línea de lo que se viene sosteniendo, trabajan fundamentalmente con las instancias de la red administrativa del ministerio o secretaría de educación y con algunos otros organismos del Estado. Incluso si trabajaran con la totalidad de los organismos del Estado, el esfuerzo se estaría dando en la dimensión del «país oficial». Esta situación está planteando la falta de percepción y de sensibilidad de las administraciones estatales de varios de nuestros países frente al «país real», del que forma parte el sujeto histórico de la educación de adultos, que es el pueblo mismo.

Lo anteriormente señalado explica la incapacidad histórica de la administración estatal de algunos países que no viven situaciones revolucionarias de incorporar al proyecto oficial de educación de adultos el desarrollo educativo de la población adulta de las clases populares; y explica también el hecho de que la educación de adultos se legitima y cobra vitalidad cuando trabaja en servicio al sujeto protagónico de sus acciones que, como queda dicho, es el pueblo y sus organizaciones.

Hay, en términos generales, una notable insuficiencia de personal ejecutivo de alto nivel en educación de adultos, particularmente comprometido con la administración pública. La carencia de apertura democrática, la falta de incentivos salariales y de otra índole, la rutina y la burocratización, el reconocimiento de que la administración pública es el instrumento conservador y fortalecedor del ordenamiento tradicional, el reconocimiento de su falta de capacidad innovadora: determina, en gran medida, que el personal con capacidad ejecutiva no desee involucrarse en la administración pública y vea otros horizontes de realización.

En relación con lo que se viene señalando es ilustrativo la experiencia peruana. En la Reforma de Educación de los setenta el Ministerio de Educación llegó a contar con una planta orgánica de ejecutivos de alto nivel de calificación en las diversas áreas de trabajo como nunca había ocurrido en el Perú. Los técnicos, especialistas, los intelectuales más destacados del país fueron incorporados al Ministerio de Educación. Es que en los setenta el Perú vivía un horizonte de esperanza y creía en la posibilidad de concretar su proyecto histórico.

Hay, en términos generales, un déficit de personal ejecutivo de alto nivel para la educación de adultos, particularmente en la administración estatal. En los extremos de la escala: o hay administradores tradicionales; o personal con «racionalidad teórica», pero sin capacidad de realización. Ello se debe a la

peculiar lógica de una administración que no tiene conciencia de que la selección del recurso humano a nivel dirigente es una extraordinaria potencialidad y gravitación multiplicadora en sentido positivo o negativo.

La ejecución es el momento en que hay una confrontación de la teoría de la acción en sus dos expresiones básicas: la teoría explícita, es decir aquella que se enuncia verbalmente o por escrito; y la teoría en uso, que se construye a partir de las prácticas sociales que se dan en la global experiencia de la educación de adultos.

Un análisis de consistencia entre las dos señaladas expresiones de la teoría de la acción, muestra múltiples evidencias empíricas del agudo distanciamiento que hay entre ellas. Este hecho no puede dejar de ser considerado en el proceso de ejecución; y es indispensable que sea asumido dialécticamente como la opción estratégica para reconstruir y perfeccionar Permanentemente el marco teórico-metodológico de las correspondientes acciones de educación de adultos.

Otro aspecto fundamental que conviene rescatar es la sistematización y análisis de las experiencias ejecutivas de los agentes no estatales de la educación de adultos. La autonomía relativa de tales agentes, genera una dinámica extraordinariamente rica en mecanismos y formas de trabajo que conducen a una mayor agilidad y versatilidad en la puesta en marcha de las acciones de educación de adultos.

Un análisis comparativo de las administraciones estatales y no estatales de educación de adultos, con especial incidencia en el proceso de ejecución, puede proporcionar valiosos elementos de juicio y que pueden ser útiles para perfeccionar, en lo que sea pertinente, los estilos de trabajo ejecutivo de los dos tipos de administración.

El supuesto planteado se basa en el hecho de que la administración estatal de la educación de adultos no es necesariamente mala por estar dentro de la estructura del aparato del Estado. Dentro de ciertas condiciones favorables, puede desarrollar formas de trabajo ejecutivo compatibles con su misión de servicio público y con un comportamiento sensible y comprometido con el sujeto de la educación de adultos.

En la misma línea de intencionalidad de lo anteriormente referido, la administración no estatal de la educación de adultos -que comprende un amplio

espectro de agentes y de estilos de ejecución puede proporcionar elementos referenciales que contribuyan a la optimización ejecutiva de la administración estatal de la educación de adultos.

Supervisión en la educación de adultos

En términos operacionales, la supervisión es el proceso que está permanentemente presente en el momento de la ejecución de las acciones de educación de adultos- y permite a ésta perfeccionarse constantemente en el contexto de los objetivos, políticas y estrategias que se hayan establecido en relación con dichas acciones.

Lo que ocurre en la práctica es que la supervisión como instrumento de control, apoyo y asesoramiento casi no existe. 'l'iene un carácter acentuadamente burocrático y sus connotaciones básicas son de inspectoría y de fiscalización Su preocupación formal se centra en los aspectos formales y cuantitativos. No es un proceso que incida directamente en el mejoramiento cualitativo de la educación de adultos.

Es un hecho que la administración estatal ha asumido la práctica burocratizante de la supervisión y ella misma la ha limitado en recursos. Se ha llegado a tal nivel de distorsión que se conocen algunos casos nacionales en los que los supervisores son seleccionados en razón de traslados, ascensos, «sanciones» disciplinarias y otras situaciones que nada tienen que ver con el sentido fundamental de la supervisión.

Estos comportamientos de la administración estatal frente a la supervisión explican que ésta sea uno de los procesos en que hay un menor desarrollo relativo en lo conceptual y metodológico.

La administración estatal no ha sido capaz hasta ahora de hacer de la supervisión un instrumento simple y sencillo, de fácil manejo, de fluidez en la información y en la comunicación; de apoyo y asesoría permanente al proceso de ejecución; un instrumento dinámico de recreación y de generación de expresiones creativas a partir de su articulación a la práctica social dentro de la cual está subsumida.

Algunas administraciones estatales exageran y distorsionan la dimensión de control administrativo de corte burocratizante e inspeccionista. No se perci-

be con claridad que el acento fundamental de la supervisión -sin dejar de considerar los aspectos cuantitativos y formales- se orienta al análisis de consistencia de los objetivos, políticas y estrategias de educación de adultos y de la dinámica de las acciones de educación de adultos.

Para el logro del mencionado propósito, la supervisión debe convertirse en un instrumento dialógico de trabajo de campo, que permita el uso múltiple y compartido del asesoramiento técnico de las distintas áreas de trabajo y de los distintos niveles de personal del correspondiente sistema de educación de adultos: sea éste un programa, un proyecto o una actividad.

Evaluación en educación de adultos

En el proceso de evolución histórica de la educación de adultos en América Latina, es evidente que las administraciones estatales localizaron su atención en la educación formal o escolar, aunque es objetivo reconocer que a partir de los setenta se vienen haciendo esfuerzos para desarrollar acciones educativas no formales con la población adulta y hay intentos de reorientación de la misma educación formal de la población adulta.

En razón de la vocación fundamentalmente escolarizada de la educación de adultos, a cargo de las administraciones estatales, el primer avance en materia de evaluación en educación de adultos se da en relación con el aprendizaje. Una respuesta que se dio al respecto y que tuvo vigencia por varias décadas y la sigue teniendo todavía en algunas situaciones nacionales, consistió en extrapolar el modelo de evaluación escolar de los niños al proceso de evaluación escolar de los adultos.

La sustentación no explícita de la situación anteriormente referida era clara: i) los programas educativos de los niños y de los adultos eran más o menos similares en cuanto a contenidos y métodos, pues la educación de adultos era en buena cuenta un remedo de la educación infantil; y ii) si la naturaleza de los programas educativos era similar, la naturaleza de la evaluación de dichos programas podría ser también similar.

Hubo una transferencia de técnicas e instrumentos de la evaluación de la educación formal de los niños a la educación formal de los adultos. Sin embargo, es pertinente reconocer que a partir de estos préstamos se están realizando algunas innovaciones interesantes en el campo de la evaluación del apren-

dizaje de los adultos, aunque los agentes animadores no sean en la mayoría de los casos nacionales las administraciones estatales. A este respecto es importante referir, por ejemplo, los avances en materia de auto-evaluación, evaluación grupal y evaluación institucional del aprendizaje como componentes del proceso global de evaluación educativa.

Es importante subrayar que la mayoría de las administraciones estatales de educación de adultos en América Latina han tenido históricamente un comportamiento conservador, repetitivo y ritualista frente al proceso de evaluación de la educación formal. Ha sido la evaluación algo así como un mito, que ha sido objeto de un temor reverencial de parte de los estudiantes y de los maestros. La connotación básica de la evaluación del aprendizaje ha sido la de un instrumento de medición del «aprovechamiento académico». que en su mejor sentido consistía en la ejercitación de la memoria en el marco de una educación meramente intelectualista y memorista.

Fuera de la evaluación del aprendizaje, otro aspecto importante a considerar es la evaluación de proyectos de educación de adultos. A la fecha -noviembre de 1984- se puede considerar que tal tipo de evaluación está en una fase inicial de desarrollo. Hay técnicas e instrumentos que circulan en los países a través de los organismos regionales e internacionales, pero que provienen principalmente de otros contextos histórico-culturales.

Además de la evaluación del aprendizaje y de la evaluación de proyectos, se está incidiendo en la evaluación de sistemas. El MOBREAL de Brasil tiene una valiosa experiencia en este campo. EL INEA de México, está haciendo esfuerzos iniciales para conformar un sistema nacional de evaluación.

Los intentos señalados y otros que se vienen haciendo pueden ser categorizados en dos tendencias:

- una primera, es el intento de algunos técnicos latinoamericanos que tratan de transferir con ligeras adaptaciones el marco teórico y metodológico de modelos de evaluación que corresponden a otros contextos, a otras realidades; y

- una segunda tendencia, es el intento de equipos interdisciplinarios de América Latina que retoman el patrimonio científico.-tecnológico acumulado por la comunidad internacional y, a partir de ello, tratan de desarrollar modelos

de evaluación coherentes con los nuevos enfoques de educación de adultos en el marco de nuestra realidad regional.

La primera tendencia señalada es particularmente favorecida por algunas administraciones estatales. Tal comportamiento puede explicarse por su falta de vocación innovadora. La minusvaloración de la potencialidad creativa nacional, la creencia ingenua de sublimar tal potencialidad en relación con los países altamente desarrollados y su proclividad de sumarse acríticamente a las modas internacionales, son algunos de los comportamientos propios de esta tendencia.

En la segunda tendencia se trata de hacer de la evaluación una global práctica educativa a través del ejercicio de la capacidad analítica, crítica y valorativa del sujeto de la educación de adultos; y un instrumento para la toma de decisiones y para el permanente perfeccionamiento del marco interpretativo-situacional, del marco conceptual y del marco metodológico de la educación de adultos.

Lo interesante de la segunda tendencia es el intento serio y sistemático que se está haciendo para ir conformando técnicas e instrumentos de evaluación en relación con acciones no formales de educación de adultos, que proceden de las vertientes de la articulación de la educación de adultos al mundo del trabajo y del desarrollo; y de la articulación de la educación de adultos al ser histórico-cultural de sus poblaciones-meta, una de cuyas expresiones es la educación popular.

El seguimiento en la educación de adultos

El seguimiento, en su sentido más general, está considerado como uno de los aspectos o pasos de la programación. En un sentido más específico, es un proceso a través del cual se toma conocimiento del destino final del producto social de la educación y se procuran los requeridos servicios de orientación y bienestar a los ex-participantes de los programas y de otras acciones de educación de adultos. Dicho proceso está en su etapa inicial de desarrollo.

Hay, en efecto, pocos programas de educación de adultos que, en forma seria y sistemática, están realizando acciones de seguimiento. Los pocos casos que se conocen se relacionan, fundamentalmente, con la calificación pro-

fesional de los trabajadores. Dichos programas no están mayormente a cargo de las administraciones estatales.

Históricamente en la región las administraciones estatales han tenido un evidente descuido acerca del seguimiento. La cantidad apreciable de analfabetos que han vuelto a su estado inicial por regresión o desuso, es una muestra palpable de la falta de seguimiento y continuidad orgánica en la concepción y práctica de la educación de adultos.

El seguimiento no comprende únicamente aspectos cuantitativos, sino también cualitativos. Es el mejor termómetro para apreciar, en un último análisis, la eficiencia y eficacia de los programas y servicios de educación de adultos, pues los evaluadores en este caso son los mismos participantes, quienes están confrontando sus adquisiciones de aprendizaje en relación con los distintos procesos inherentes a la educación de adultos con situaciones reales de vida y de trabajo.

No se conocen suficientemente en América Latina los resultados de los métodos, técnicas e instrumentos utilizados en el seguimiento. Es un desafío para la educación en su conjunto y para la educación de adultos en particular.

El hecho de que en América Latina no se haya dado mayor importancia al seguimiento, no es atribuible única y exclusivamente a una falta de sistematización y método de trabajo, sino también hecho real de que hay tal cúmulo de tareas a ejecutar -como resultado de las desigualdades sociales imperantes en nuestros países- que los esfuerzos y energías se orientan a dar oportunidades educativas a las mayorías nacionales que tradicionalmente siempre estuvieron y todavía siguen siendo marginadas.

De otro lado, no es menos cierto que una considerable cantidad de acciones de educación de adultos no ha tenido una continuidad orgánica en razón de las contingencias propias de la vida política y administrativa de algunos países de la región.

En este empeño nuestros países confrontan la realidad de que los recursos destinados al desarrollo educativo no son suficientes para atender ciertos procesos de trabajo y servicios, como es el caso del seguimiento.

Coordinación en la educación de adultos

Hay distintas percepciones en torno a la coordinación. Las administraciones estatales, en general, han asumido en relación con ella una opción colaboracionista y de relaciones públicas.

Esta percepción limitada de la coordinación, no ha permitido hacer de ella un proceso-eje de articulación y coherencia en el orden conceptual, metodológico y operativo de la educación de adultos.

Que la coordinación asuma el papel de proceso-eje de articulación y coherencia no implica promover la «uniformidad» de enfoques y estilos de trabajo sino lograr una pauta de unicidad esencial del sentido y alcances de la educación de adultos y, a partir de ello, promover y apoyar las respuestas diversificadas que corresponden a la pertinente situación nacional.

La administración pública de los ministerios o secretarías de educación ha demostrado tener una limitada capacidad de convocatoria incluso en el ámbito de acción del aparato estatal. Son muy contados los casos en que tal administración asumió el papel de elemento-nucleador del desarrollo educativo nacional de la población adulta, a partir de una efectiva movilización estatal.

Si asumimos que la coordinación es un proceso-eje de búsqueda permanente de articulación y coherencia entre la totalidad de procesos y agentes vinculados con la educación de adultos, las principales áreas o líneas de acción de la coordinación insuficientemente, atendidas por la administración estatal son las siguientes:

- Todavía las administraciones estatales no han sido capaces de incorporar al proyecto oficial de la educación de adultos el desarrollo educativo de la población adulta de las clases populares. En efecto, la educación popular en varios casos nacionales no solamente no se reconoce como parte de un potencial movimiento nacional de educación de adultos, sino más bien recusa a éste por haber sido y/o ser en algunos casos nacionales un instrumento de mantenimiento del ordenamiento tradicional y de afirmación de las desigualdades sociales.

- En la visión de que la educación de adultos tiene las siguientes vertientes: alfabetización y postalfabetización, educación orientada al trabajo y al desarrollo, educación orientada a la transformación estructural de la sociedad y

educación de adultos orientada a la afirmación de la identidad histórico-cultural histórico-social, se ha hecho relativamente poco en el logro de la articulación de estas vertientes como parte de una totalidad orgánica que obedece a una pauta de unicidad esencial compatible con la diversificación de las acciones de educación de adultos. El comportamiento generalizado en las sociedades no revolucionarias es de una operacionalidad múltiple y atomizada de las acciones de educación de adultos sin un referente que les dé sentido y direccionalidad.

El señalado comportamiento explica el perfil tenue que tiene la educación de adultos como componente del desarrollo global del país, como instrumento de afirmación de la identidad histórico-cultural de una sociedad nacional y como instrumento articulador de las ricas y múltiples posibilidades combinatorias de las distintas formas y modalidades de la educación de adultos.

- El estudio y análisis de la realidad, la configuración y ejecución de la estrategia de aprendizaje del adulto, la concepción y puesta en marcha de los planes de acción asumidos por los sujetos de la educación de adultos, a partir de sus prácticas sociales, requiere el manejo y optimización del enfoque interdisciplinario del conocimiento.

El comportamiento de la administración estatal, frente a la situación señalada, se da en una escala en cuyos extremos se registran las siguientes reacciones: una percepción esquemática y convencional, que se reduce a intentos muy preliminares de interdisciplinariedad que tienen que ver casi exclusivamente con el aprendizaje formal del adulto; y una percepción dinámica y permanente del enfoque interdisciplinario, como herramienta de análisis en la construcción y sistematización del conocimiento reflexivo, crítico y participativo por acción protagónica de los mismos sujetos de la educación de adultos.

No se conocen todavía intentos serios realizados por las administraciones estatales en materia de una estrategia de implementación del enfoque interdisciplinario.

El comportamiento ordinario consiste en «dejar hacer y dejar pasar». Prácticamente en este campo la iniciativa y la decisión está a cargo de los especialistas y de los expertos. Lo que ocurre, en la práctica, es que se da la hegemonía de una determinada disciplina en el intento del enfoque interdisciplinario. Esto explica el hecho de que, en determinados momentos de una circunstancia nacional y en el contexto de una determinada pauta ideológica, haya una

prevalente corriente sociologista, culturalista, economista, psicologista, etc., para fundamentar la praxis de la educación de adultos.

-Las administraciones estatales no han sido capaces de promover y lograr la participación articulada de los múltiples agentes que hacen educación de adultos. En el amplio espectro de las entidades no gubernamentales es evidente la ausencia de participación de las organizaciones populares, por considerar éstas que el proyecto oficial de educación de adultos del sistema no solamente no las representa sino que carece de sensibilidad y de apertura democrática para interpretar sus aspiraciones en materia de desarrollo cultural y educativo.

Es particularmente grave la no participación de las organizaciones populares en el plan o programa nacional de educación de adultos, porque ellas constituyen en sí mismas el sujeto histórico de la educación de adultos. Es incuestionable que las organizaciones populares y otras no gubernamentales, como es el caso de los centros independientes de investigación y desarrollo educativo, están realizando una labor creativa e innovadora, que puede contribuir al perfeccionamiento del trabajo que realizan muchos otros agentes de educación de adultos de una sociedad nacional.

Obviamente, la no participación articulada de los diferentes agentes de educación de adultos se debe a la falta de definiciones políticas, a la limitación de la capacidad de convocatoria que tiene una administración estatal que no recoge ni interpreta la verdaderas aspiraciones populares, a la percepción burocratizante y estática de una realidad social que va cambiando día a día, a un deformado estilo de trabajo que no concibe coordinación de agentes múltiples si no hay algún modo de subordinación administrativa al agente central de conducción.

Las administraciones estatales, en general, no han internalizado a cabalidad la naturaleza y características de la coordinación en educación de adultos; no han percibido que ella supone: capacidad de decisión política. capacidad de decisión administrativa y capacidad de implementación estratégica. A este respecto es importante que dichas administraciones tomen conciencia que las consecuencias de la no-coordinación son las siguientes:

- En países pobres como los nuestros -en que hay que racionalizar y optimizar los recursos- la atomización de esfuerzos conduce inevitablemente

al retraso del proceso de desarrollo, particularmente de los sectores sociales desfavorecidos y de las áreas deprimidas.

- Se favorece la entronización de la percepción estática y fragmentaria de la realidad.

- Se acentúa la práctica del individualismo, en desmedro de la percepción y práctica del desarrollo global de las comunidades locales, especialmente de las áreas rurales y de las áreas urbano- marginales.

- Se contribuye a una situación de aislamiento y a la profundización de la brecha entre el «país oficial» y el «país real».

- Se estimula el monopolio de la educación y el conocimiento en beneficio de los sectores poblacionales favorecidos y de las áreas geográficas privilegiadas.

- Se genera un activismo operacional, simplificando y esquematizando acciones que corresponden a una parcela de la realidad y que, por tanto, carecen de una visión de totalidad.

- Se estimulan las condiciones en que se ejercita un espíritu egoísta y competitivo de personas e instituciones, en lugar de un sano espíritu de emulación vinculado profundamente a situaciones de servicio, responsabilidad y compromiso social con el sujeto de la educación de adultos.

- Se contribuye a la desorientación de la población-meta, en razón de los múltiples e incoherentes niveles de percepción de la realidad y de las respuestas que deben asumirse frente a ella.

- Se retarda la posibilidad de construir una respuesta solidaria de cambio y desarrollo, como expresión legítima del esfuerzo global de las personas e instituciones de una sociedad nacional.

La coordinación es una expresión tan simple y de tan fácil aceptación, que casi nadie la cuestiona. Sólo que su puesta en marcha por las administraciones estatales, como se habrá podido advertir a lo largo de los señalamientos precedentes, es un proceso difícil y complejo y con muchos vacíos. Hay una ausencia generalizada de sistematización de experiencias acerca de la coordinación en sus niveles macro y micro.

La sistematización de experiencias de coordinación y la divulgación de las mismas es un aspecto fundamental a considerarse dentro de la estrategia global de desarrollo de la educación de adultos en lo que resta del presente siglo.

Interrelación e interdependencia de los procesos del ciclo orgánico de la administración de los programas de educación de adultos

Cada uno de los elementos o procesos del ciclo orgánico de la administración tiene su específico ámbito de acción y su propia fisonomía. Teniendo en cuenta el panorama hasta aquí presentado, se podrá advertir que los elementos o procesos tienen sentido en la medida de su articulación con el mundo de la educación de adultos y su grado de interrelación e interdependencia con la totalidad de los procesos inherentes a la infraestructura organizativa del sistema de educación de adultos.

En tal perspectiva, el sistema de educación no es un simple agregado aritmético de elementos, sino que la interacción de sus partes integrantes puede generar una nueva fisonomía de una totalidad, que por su naturaleza es y debe ser dinámica.

En relación con el supuesto anterior, veamos dos situaciones básicas: 1) En un determinado contexto, los resultados de la investigación pueden ser el punto de partida para asumir decisiones de tal envergadura que pueden implicar ciertas reorientaciones fundamentales en materia de políticas, estrategias y estructura organizativa. 2) En otro contexto, es posible llegar al mismo resultado pero a través de otro evento inicial que puede ser, por ejemplo, la capacitación. A través de ella se pueden detectar con la población-meta ciertas necesidades de investigación y/o se pueden preparar sus recursos humanos para el proceso de investigación.

En otra dimensión de análisis, se puede investigar la planificación y, de hecho, tiene que planificarse necesariamente la investigación; y los dos procesos tienen momentos de organización, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento y coordinación. Los dos procesos resultan así comprometidos en una dinámica de interrelación e interdependencia, la cual tiene múltiples expresiones en la trama misma de la totalidad orgánica de las acciones de la educación de adultos.

La interrelación e interdependencia de procesos y su secuencia se aprecia con fluidez en la dinámica de las prácticas sociales. Cuando se trabaja supongamos con un grupo humano de las áreas rurales, de acuerdo con los cánones de la lógica formal, se considera que el primer elemento que debe ponerse en marcha es la investigación. El supuesto lógico es que para servir mejor a dicha población-meta hay que investigar con ella su realidad y, a partir de los resultados de tal investigación conjunta, definir siempre con la población-meta, el proyecto educativo que ella desea asumir en el marco de su desarrollo global.

El supuesto lógico tiene visos de coherencia y consistencia dentro de una «racionalidad teórica», pero no necesariamente en su caracterización estratégica dentro de una percepción dinámica. Que hay que hacer lo que se planea, no cabe la menor duda. Lo que debe considerarse desde el punto de vista de la conducción o administración es: si la investigación es en todos los casos y secuencialmente el primer proceso a ejecutarse o, a lo mejor, el trabajo con la población-meta aconseja una secuencia distinta. En esta visión, a lo mejor en unos casos lo primero que conviene hacer es contribuir al fortalecimiento de la organización de la población-meta; en otros quizás lo requerido es partir de la capacitación de los promotores de la comunidad; o pudiera ser que lo adecuado consista en participar en la ejecución de ciertas tareas que en un momento dado ha asumido el grupo y que las considera de vital importancia.

Como podrá advertirse, la administración de la educación de adultos, con énfasis en la dimensión burocrática y tenocrática, será proclive a la búsqueda de las secuencias en la línea de la lógica formal; la administración de la educación de adultos, que no pierde de vista las dimensiones señaladas, pero que además tiene una percepción clara acerca de la dimensión contextual y de la dimensión participativa de la educación de adultos, será proclive a establecer más que secuencias momentos o énfasis rotativos, en una visión dinámica.

Asumir la última opción señalada implica el manejo de una “lógica social”, que exige el conocimiento cada vez más profundo del sujeto de la educación de adultos y de su contexto, así como de la dinámica de los procesos inherentes a las correspondientes acciones de educación de adultos.

Lo que ocurre es un buen número de casos nacionales es la burocratización de los procesos señalados y, en algunas situaciones hay prejuicios y hasta satanizaciones en torno a los procesos y a sus interrelaciones. Algunos de los comportamientos más caracterizados son los siguientes:

a. Los burócratas típicos no visualizan en profundidad la interrelación e interdependencia de procesos, aunque parecen tener un nivel de preocupación formal de regular la dinámica de tal interrelación e interdependencia.

b. Los tecnócratas clásicos tienen una firme convicción de la interrelación e interdependencia de procesos dentro de parámetros cientificistas y racionalistas, que no siempre alcanzan a comprender e interpretar en profundidad el contexto cultural-político-económico-social de la población-meta ni el impacto de la participación del sujeto de la educación de adultos en la totalidad de los procesos inherentes a las prácticas globales de su desarrollo educativo y cultural.

c. Los teóricos progresistas tienen una clara visión acerca de la interrelación e interdependencia de los procesos inherentes a las acciones de educación de adultos y de la participación de los agentes, pero en su desconocimiento de realidades concretas y de las contingencias operacionales trabajando con grupos humanos específicos, algunas veces construyen «racionalidades teóricas» que son seriamente cuestionables en cuanto a su supuesta universalidad.

Burócratas, tecnócratas y teóricos tienen posturas diferentes y se satanizan recíprocamente. El comportamiento de la administración de la educación de adultos frente a estas tendencias dominantes no puede reducirse a una simple elección de cuál es la que mejor convence, sino de asumir una opción considerando lo mejor de tales tendencias; y buscando extraer una síntesis dinámica de la textura de sus intencionalidades, estilos y contradicciones, dentro de una pauta ideo-política asumida con honestidad, compromiso y coherencia.

Tomando como marco indicativo el ciclo orgánico de la administración de los programas o proyectos de educación de adultos, cada uno de sus elementos-procesos procura a la administración general de dichos programas o proyectos un valioso apoyo para el logro de su cometido fundamental. Por ello resulta importante hacer el siguiente deslinde referencias del sentido y alcances que cada uno de los elementos-procesos tiene en función de la administración general.

El sentido de la investigación dentro de la administración

- Da a la administración elementos de juicio para la toma de decisiones: pulso de la situación, diversidad de estrategias en relación con situaciones diferenciadas, obstáculos fundamentales, propuestas prospectivas.

- Permite sistematizar y elaborar el conocimiento, sobre la base de las prácticas sociales correspondientes a contextos específicos.

- Posibilita divulgar el producto social del conocimiento, algunos de cuyos aspectos básicos son: datos, informaciones, técnicas, instrumentos, habilidades, destrezas.

- Permite el esfuerzo social acumulado, así como el esfuerzo de profundización en aspectos no suficientemente explorados.

- Permite a la administración no ser instrumento del monopolio del conocimiento.

- Si asume la opción de un enfoque metodológico participativo, posibilita a la administración hacer de la investigación una real práctica educativa.

- Contribuye a precisar estratégicamente las tareas de capacitación y de organización con determinados grupos humanos, así como otras tareas según la naturaleza del trabajo global asumido por dichos grupos.

- Es una herramienta que ayuda a la administración en su práctica de trabajo reflexivo y analítico, superando la situación simplemente intuitiva en el proceso de la toma de decisiones.

- Permite a la administración tener la visión de una realidad objetiva, desde el punto de vista de la percepción institucional y de la percepción del grupo humano que está viviendo tal realidad.

El sentido de la planificación dentro de la administración

La planificación, en su más amplio sentido, es una toma de posición en materia de interpretación de una realidad objetiva investigada. Es un supuesto racionalizado, ya sea para el mantenimiento de dicha realidad, para modificarla o reformarla en algunos de sus aspectos o para transformarla en forma progresiva o radical. Implica, necesariamente, una opción política. Corresponde a la administración definir esa opción.

La planificación se da en diversos niveles. En relación con su ámbito de acción, tiene tres tamaños: macro, meso y micro. En cuanto a su duración, puede ser: a corto, mediano y largo plazos.

Puede ser un ejercicio meramente burocrático. en cuanto tarea que hay que cumplir. Puede tener un acento tecnorático, llegando incluso a niveles de sofisticación. Puede tener también un acento social y participativo. Es la administración la que define el estilo que mejor convenga a su particular situación.

En relación con la planificación-participativa, particularmente asociada al desarrollo rural, conviene subrayar los siguientes aspectos principales a ser tomados en cuenta por la administración:

- Socialización de informaciones técnicas e instrumentos, en forma simple y sencilla con miras a su aplicación y manejo selectivos.

- Progresiva incorporación de elementos de planificación de base, que emergen de la práctica social, en cuanto sean significativos para su comprensión y su uso social.

- Compromiso social que asume un grupo humano concreto en relación con unas tareas específicas para llevarlas adelante. El grupo asume la responsabilidad y se posesiona plenamente de aquello que hay que realizar.

El sentido de la organización dentro de la administración

Interesan a la administración, entre otros, los siguientes , aspectos:

- Toma de conciencia de la racionalidad en el trabajo.

- Implementación inicial, a nivel de hipótesis de trabajo.

- Conformación e integración de grupos de trabajo, encargados de los diversos procesos. Definición de responsabilidades.

- Flujo de comunicación y de acción cooperativa entre los diferentes grupos, para afirmar el compromiso y la participación en función de la totalidad de la misión.

- Implementación inicial, a nivel de hipótesis de trabajo.

- Conformación e integración de grupos de trabajo, encargados de los diversos procesos. Definición de responsabilidades.

- Flujo de comunicación y de acción cooperativa entre los diferentes grupos, para afirmar el compromiso y la participación en función de la totalidad de la misión.

- Percepción de que en la fase de organización hay unas tareas que, por su naturaleza y características, son terminales; y otras que se continuarán durante la fase de ejecución (ejemplo: capacitación de personal, investigación, tecnología educativa, etc.).

- Delimitación de las estructuras formales y no formales del sistema de trabajo.

- Utilización inicial de recursos y apoyo logístico y previsión de los mismos para la fase de ejecución.

- Instrumentación de otras tareas que, según la naturaleza de las acciones programadas, tiene que ver con la fase de ejecución.

- Instrumentación del proceso de control que tiene los siguientes componentes: supervisión, evaluación y seguimiento.

- Definición estratégica de la participación en la fase de la organización.

El sentido de la ejecución dentro de la administración

La ejecución es la fase de aplicación del plan. Es el momento de confrontación entre el supuesto previo de la realidad y la realidad misma. En este evento conviene a la administración tomar debida nota de los siguientes aspectos:

- Percepción de la dinámica de la realidad y sentido de flexibilidad para adecuar progresivamente el plan a la realidad y no ésta al plan.

- Aplicación de tareas que se iniciaron en la fase de organización y que deben complementarse necesariamente en la fase de ejecución.

- Profundización de la sensibilización y participación de la población-rneta en el trabajo en ejecución.

- Servirse al máximo posible de la supervisión y evaluación, en lo que corresponda, para detectar los obstáculos y deficiencias y adoptar las medidas correctivas que sean necesarias.

- Ejercicio permanente de la reflexión y análisis crítico, dentro del proceso: práctica social-teoría-práctica social, como necesario basamento para contribuir al crecimiento de percepción del marco situacional, teórico y estratégico.

- Sistematización progresiva de la experiencia global de la ejecución y de sus respectivos procesos.

El sentido de la supervisión dentro de la administración

La supervisión es un elemento de control durante la fase de ejecución y tiene como propósito contribuir a identificar los obstáculos y puntos críticos en forma inmediata, procurar los agentes y medios requeridos de asesoramiento técnico y referir a quien corresponda el necesario apoyo logístico. El apoyo que presta a la administración tiene, básicamente, la siguiente intencionalidad:

- La supervisión no es un acto burocrático de inspección. Es, únicamente, el elemento inmediato de apoyo a la ejecución; es dinámica por naturaleza y debe tener una gran capacidad promotora; gestora de apoyo y facilidades y proveedora de asesoramiento técnico a través de equipos de trabajo de composición interdisciplinaria y -en lo que sea factible- de composición interinstitucional.

- La supervisión debe velar permanentemente por el cumplimiento del plan, pero no distorsionando ni simplificando burocráticamente la realidad, sino partiendo de ella y analizando cuidadosamente el grado de aproximación de los supuestos previos a las realidades vivas y actuantes. - La supervisión debe procurar a la ejecución los elementos de juicio necesarios para considerar las alternativas óptimas de medidas correctivas, teniendo en cuenta los resultados parciales de la experiencia.

El sentido de la evaluación dentro de la administración

La evaluación, en el marco de la administración, tiene el siguiente sentido:

- Es un evento horizontal del ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos. Se da en todos los procesos y momentos del trabajo.

- Da a la administración una percepción cuantitativa y cualitativa de los productos iniciales, intermedios y finales; de los insumos utilizados y de los distintos procesos de trabajo y sus resultados.

- Posibilita a la administración adoptar decisiones sobre medidas correctivas y tomar las previsiones que correspondan, en términos prospectivos; y definir estudios e investigaciones sobre determinados aspectos principales que emergen de la confrontación entre el supuesto de la realidad y la realidad misma.

- Permite a la administración visualizar un enfoque estratégico para el seguimiento del producto social.

- Si es suficientemente perceptiva de las interrelaciones e interdependencias de los procesos de trabajo, permite a la administración tener un horizonte muy amplio de las proyecciones de la acción que se está ejecutando, en los aspectos de profundización de los logros e identificación de nuevos retos que pueden convertirse en posibles nuevos logros.

En relación con el seguimiento

El seguimiento es un elemento de control que da referencia indicativa acerca del sentido y alcances del producto social de un sistema de trabajo. Permite a la administración visualizar, entre otros aspectos, los siguientes:

- La retroalimentación del sistema de trabajo.

- La investigación de nuevos elementos de juicio para reanalizar los procesos comprendidos en el sistema de trabajo y abrir nuevos horizontes de interrogantes y búsquedas.

- Promueve y viabiliza el valioso aporte de elementos humanos que participaron en una determinada experiencia social y que, con perspectiva de tiempo y espacio, reanalizan los correspondientes procesos de trabajo del sistema con el propósito de contribuir a su constante perfeccionamiento.

- Permite tener un panorama global para confrontar nuevos desafíos en términos de servicio destinado a las correspondientes poblaciones-meta.

El sentido de la coordinación dentro de la administración

Es un elemento horizontal del ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos. Tiene dos niveles básicos: coordinación interna y coordinación externa. Sirve a la administración en el siguiente sentido:

- Permite la visualización y búsqueda permanente de una coherencia conceptual y metodológica del sistema de trabajo, en el entendimiento de estrategias diversificadas en atención a las distintas realidades.

- Es un instrumento valioso para promover y canalizar la comunicación y el flujo del sistema de trabajo.

- Facilita la articulación de procesos, teniendo en cuenta sus interrelaciones e interdependencias.

- Es un instrumento que contribuye a afirmar la personalidad de un sistema de trabajo y a identificar el perfil de sus correspondientes procesos.

- Posibilita el uso de la capacidad instalada de toda una sociedad nacional, para usos educativos, en la medida de la sensibilidad y responsabilidad social que haya logrado dicha sociedad.

- Posibilita la articulación de la energía social y de los recursos para el logro de los objetivos y metas de un sistema de trabajo.

- Permite afirmar las diversas formas y mecanismos de trabajo cooperativo entre hombres, grupos, instituciones y organismos de una sociedad nacional.

Calidad de la educación de adultos

En los países de América Latina no se ha definido específicamente el sentido y alcances del desarrollo cualitativo de la educación de adultos . Esto origina que los indicadores para describir y analizar el aspecto cualitativo de la educación de adultos sean los que convencionalmente se vienen utilizando en la comunidad internacional: contenidos, métodos, técnicas y curriculum. En tal virtud, una tarea sustantiva que conviene considerar es la de definir, a nivel nacional, el sentido y alcances del desarrollo cualitativo de la educación de adultos. Tal definición corresponde en una de sus instancias a la administración estatal, que en la mayoría de los casos nacionales no la ha asumido hasta ahora con claridad y precisión. Históricamente en América Latina la principal preocupación en materia de desarrollo educativo ha sido la expansión del sistema. Se ha prestado menor atención al aspecto cualitativo. Esto es válido para la educación de adultos. Las referencias bibliográficas sobre el particular casi no existen.

En los pocos casos en que se advierte un interés sostenido en encarar la problemática de la calidad de la educación de adultos, se trabaja con algunas percepciones, cinco de las cuales intentaremos sistematizarlas a partir de la teoría en uso que emerge de las prácticas sociales de la educación de adultos:

- La primera es que el elemento-eje de la calidad de la educación de adultos es la tecnología educativa. En esta visión, se sostiene que en las acciones de educación de adultos hay una ausencia generalizada de métodos y técnicas de trabajo educativo propiamente con la población adulta, pues lo que se tiene en uso son un remedo o una adaptación poco creativa de los que corresponden a los niños. De tal situación se concluye que hay la necesidad de fortalecer la autonomía metodológica de la educación de adultos como una condición necesaria orientada a la optimización del trabajo, educativo con los adultos.

- La segunda es que no sólo se trata de perfeccionar y fortalecer la autonomía de la metodología del aprendizaje de los adultos, sino además de ésta la metodología de la totalidad de los procesos inherentes a la práctica de la educación de adultos. En tal sentido, se trataría de los métodos y técnicas de: investigación, planeamiento, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento, coordinación; motivación y movilización estatal y popular; trabajos de campo con sujetos de educación de adultos de las áreas rurales y urbano-marginales, en el contexto de programas y/o proyectos sociales más amplios.

- La tercera acepta la validez del perfeccionamiento ideológico como una condición necesaria para el desarrollo cualitativo de la educación de adultos, pero como las opciones metodológicas son condicionadas por las opciones ideológicas, no puede darse en rigor el perfeccionamiento metodológico si no hay un perfeccionamiento del marco conceptual de la educación de adultos. De conformidad con esta percepción, la dimensión angular de la calidad de la educación de adultos está conformada por el desarrollo armónico y equilibrado del marco conceptual y metodológico de la educación de adultos en relación con todas las vertientes y procesos involucrados en la praxis de la educación de adultos.

- La cuarta señala que con ser importante el desarrollo conceptual y metodológico de la educación de adultos, no puede garantizarse el resultado final si no se considera un elemento casi siempre olvidado: la implementación estratégica de las acciones de educación de adultos. Se sostiene que los marcos conceptual y metodológico pueden estar explicitados y ser sumamente claros, pero ello no es garantía de que las acciones de educación de adultos se ejecuten en forma adecuada si no se define y pone en marcha una estrategia de implementación que es un instrumento de racionalidad teórico-práctica de dichas acciones.

- La quinta percepción reconoce la legitimidad del desarrollo conceptual, metodológico y de implementación estratégica de las acciones de educación de adultos, como elementos consubstanciales al desarrollo cualitativo de la educación de adultos, pero se considera que con todo ello que es importante no se lograrán los resultados a que se aspira si, concurrentemente, no se capacita al personal y no se hace de la experimentación y de la innovación, contando con el apoyo sostenido de la investigación y de la evaluación, una práctica ordinaria en la estrategia global de puesta en marcha de las acciones de educación de adultos.

A la luz de la última percepción señalada, la calidad de la educación de adultos parece perfilarse como un problema estructural vinculado con el horizonte contextual y de desarrollo educativo de la población adulta en la multiplicidad de sus elementos, procesos, áreas de trabajo y la dinámica de sus interrelaciones e interdependencias.

Las acciones innovadoras y la extraordinaria dinámica de las administraciones revolucionarias de la educación de adultos, nos permiten reflexionar en el hecho de que la calidad de la educación de adultos también es una variable

dependiente de decisiones que se asumen teniendo en cuenta el horizonte cultural, político, económico y social del contexto de las acciones de educación de adultos. Tales decisiones potencian o limitan las posibilidades de realización integral y permanente de la educación de adultos e inciden significativamente en la calidad de todas las dimensiones y procesos que son consubstanciales a ella.

Si tiene algún sentido lo anteriormente planteado, el comportamiento de algunas administraciones estatales de educación de adultos preocupa seriamente. En efecto: ellas no son conscientes de la relevancia estratégica de la investigación y evaluación, como fundamentales elementos de apoyo para el permanente perfeccionamiento teórico-metodológico de la educación de adultos; no se les da el valor, no se les instrumenta adecuadamente y no se les utiliza en su verdadero sentido a los otros procesos inherentes a las distintas dimensiones de la educación de adultos; no se definen políticas y estrategias de formación y capacitación permanente de personal para el desarrollo de la educación de adultos, en la visión de que es esencial contribuir al autodesarrollo sostenido de los propios sujetos de la educación de adultos.

La calidad de la educación de adultos tiene un costo financiero y un costo social. El problema que se plantea es a quién cargar dicho costo. Una administración estatal adocenada y subordinada al «sistema», cargará dicho costo a la población-meta de la educación de adultos constituida mayormente por quienes viven agudamente la situación de pobreza. Una administración estatal de educación de adultos articulada al «sistema» prevalente, pero con una actitud crítica y de compromiso solidario con el desarrollo educativo de las clases populares, incluso en el marco de situaciones nacionales no revolucionarias, tratará de optimizar su capacidad de gestión administrativa a través de un diálogo firme y sereno con las personas y organizaciones que tienen capacidad de decisión y tratará de encontrar respuestas si no estructurales por lo menos coyunturales para contribuir al mejoramiento integral y permanente de las acciones de educación de adultos, que es el propósito último que se busca a través de la calidad.

El señalado mejoramiento integral será la resultante del desarrollo armónico y equilibrado de las distintas dimensiones de la administración de la educación de adultos y de sus interrelaciones e interdependencias. Ello implica definiciones y estrategias de innovaciones. Estas son la «vanguardia» de la calidad de la educación de adultos, en la medida en que sea un instrumento de aplicación de nuevas ideas y prácticas que emergen de nuestra realidad, que

sean coherentes y consistentes con nuestro contexto histórico-social y cultural y que no sean una copia de los «modelos» de países desarrollados, pues las experiencias históricas han demostrado su rotundo fracaso como «recetas universales».

En América Latina somos exhuberantes en ideas y nuestras decisiones son básicamente intuitivas. Es desconcertante nuestra generalizada improvisación y el abuso de nuestra vocación intuitiva. Nos falta rigor científico y metodológico; no somos persistentes en la sistematización de nuestras experiencias que son variadas en las diversas áreas de trabajo de la educación de adultos. Cuestionamos la visión situacional, conceptual, metodológica y estratégica de la educación de adultos, pero no siempre tenemos la perseverancia y el sentido de continuidad orgánica en la generación de respuestas alternativas.

En lo concerniente a nuestra capacidad de organización y realización tenemos muchos vacíos. Nuestra habilidad es manifiesta para la denuncia, pero no para la construcción en pequeño de una respuesta que tienen que ver con una acción específica, con un pequeño sistema de trabajo. Parece ser que nos fascinan las grandes obras y no pocas veces nos aventuramos sin contar con los resultados de un proceso experimental previo como condición prerrequisitorial para la puesta en marcha de las innovaciones.

La validación de métodos, técnicas e instrumentos no es, ciertamente, una práctica generalizada. La aceptamos racionalmente, pero todavía no es una condición fundamental para considerar posibles acciones de expansión y generalización.

Los comportamientos anteriormente referidos son, en algún modo, manifestaciones de nuestra idiosincrasia, sobre los cuales conviene reflexionar para crear respuestas que reclaman las nuevas situaciones que estamos viviendo y que viviremos en esta crucial etapa de transición al Siglo XXI.

4. ANALISIS DE LA DIMENSION PARTICIPATIVA

Los elementos de análisis de esta dimensión son los siguientes: algunas expresiones de la participación en el contexto de] comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos; comportamiento de las administraciones estatales revolucionarias; la. postulación teórica de la participación de la comunidad en acciones de educación de adultos; y el pai)el de la participación en el comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos en relación con los resultados.

Hay una aceptación más o menos generalizada en los países de la región acerca de la participación como una práctica que debe estar presente en todos los procesos de la educación de adultos. Esto constituiría la teoría explícita de la participación en la educación de adultos. A partir de las prácticas sociales de educación de adultos, que se dan en los países de América Latina, se podrá construir la teoría en uso.

Algunas expresiones de la participación en el contexto del comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos

En un intento de sistematización de la mencionada teoría en uso, algunas expresiones caracterizadas de la participación, en la perspectiva del comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos, son las siguientes

a. La participación es importante en la educación de adultos. Los maestros deben consultar con los estudiantes y atender -en todo lo que sea posible- sus intereses, necesidades y expectativas.

b. Es fundamental promover la investigación-participativa, como un instrumento estratégico que posibilita la elaboración y sistematización del conocimiento por los propios sujetos de la educación de adultos.

c. La participación debe alcanzar también al planeamiento, porque hay distintas instancias en la red administrativa del aparato estatal que realizan acciones de educación de adultos y cada una de ellas está en mejores condiciones de conocimiento situacional y prospectivo en torno a las acciones de educación de adultos dentro de su ámbito de acción.

d. La participación es una práctica social permanente que comprende a todos los procesos de la praxis de la educación de adultos.

En la percepción (a) se circunscribe muy tímidamente al aprendizaje. Todavía no se trata de una opción clara y definida acerca de una estrategia participativa de aprendizaje, en la que podrían considerarse las ricas posibilidades combinatorias de las distintas formas y modalidades de la educación. Se trata simplemente de una apertura inicial para promover un inevitable cambio de estilo de la educación formal y presencial de los adultos, pues ya resulta insostenible el hecho de que la educación de adultos siga siendo un remedo de la educación infantil en cuanto a contenidos y métodos de trabajo.

Es interesante señalar que en relación con la percepción anotada las entidades no gubernamentales -particularmente las organizaciones populares y los centros independientes de investigación y desarrollo educativo- han avanzado más rápidamente y están realizando acciones sugerentes. En el plano regional es conocida la vocación y compromiso del CREFAL en el campo de la animación de la metodología participativa del aprendizaje

Es importante subrayar que en América Latina el aprendizaje es, históricamente, el primer espacio de participación que las administraciones estatales de países que no están en situación revolucionaria, comienzan a considerar viable en la práctica global de la educación de adultos . En tal percepción, el aprendizaje es un proceso que puede potencializar la participación pero sin tener que alterar necesariamente el ordenamiento nacional vigente.

Las experiencias de Cuba, Perú en los setenta y Nicaragua , muestran que la educación de adultos tiene tal potencialidad movilizadora que puede convertirse en un elemento-clave para la consolidación y profundización de los procesos de cambio social. A partir de esta comprobación histórica , los regímenes conservadores y autoritarios, han visto con suspiscacia las prácticas dialógicas de aprendizaje de los adultos y han establecido desde los más sutiles hasta los más represivos mecanismos de control.

En la percepción (b), que consiste en focalizar la participación en la investigación, la participación -desde el punto de vista del comportamiento administrativo estatal- amplía su radio de acción. Ya no sólo se trata de la práctica participativa de aprendizaje, sino de la participación de la población-meta de la educación de adultos como sujeto de investigación, es decir como sujeto capaz de sistematizar y elaborar el conocimiento.

En razón de las contradicciones internas que existen al interior de los aparatos estatales y de las instituciones u organizaciones y del impacto psicológico de la moda internacional, ocurre que la investigación-participativa viene siendo gradualmente aceptada incluso en situaciones nacionales en que la participación no es, precisamente, una práctica social. Esta paradoja puede explicitarse, además de lo señalado, por el hecho de que se considera que los sistemas sociales prevalecientes, a pesar de sus mecanismos de control y represión, pueden hacer ciertas aperturas tácticas y tolerar la utilización de los espacios de acción hasta un punto que no entre en total contradicción con los parámetros del sistema prevaleciente.

Lo anterior explica el hecho de que la gran mayoría de las administraciones estatales de América Latina cuando se refieren a la investigación-participativa destacan parcialmente los siguientes aspectos: la ruptura del monopolio del conocimiento y la construcción y elaboración del conocimiento por los propios sujetos de la educación de adultos. Las implicancias profundas de los dos aspectos señalados son soslayadas y esquematizadas.

Las administraciones estatales no revolucionarias eluden el hecho de que la investigación-participativa es un instrumento estratégico «para la construcción del poder popular», por considerar que se trata simplemente de una «retórica izquierdista de ultranza». La ingenuidad de percepción de las administraciones estatales en torno a lo que estamos comentando, optimiza los espacios de acción de los movimientos populares, de cuya dinámica la investigación-participativa es potencialmente uno de sus vectores fundamentales.

En relación con la percepción (e), en el sentido de que la participación también debe darse en el planeamiento, la administración estatal de la gran mayoría de los países de la región la viene aceptando y operacionalizando con cierta cautela burocrática.

La planeación participativa consiste en la ruptura del monopolio de la planificación a cargo de los planificadores y administradores. En esta visión se considera que la planificación es un proceso en el que deben intervenir activamente los sujetos de la población-meta todas las instancias organizacionales involucradas en la ejecución de las acciones de educación de adultos.

La planificación-participativa, en la praxis, está en un nivel inicial de desarrollo. Como en algunas otras áreas de la educación de adultos, tiene un avance relativo en el campo conceptual.

Teóricamente, la planificación-participativa se operacionaliza a través de la percepción que, de su desarrollo educativo, tiene una determinada población-meta. En la práctica, todavía hay una amalgama de intermediarios cuya presencia es evidente: técnicos, administradores, intelectuales, políticos. Estos y otros intermediarios tratan en forma directa o indirecta de influir en la definición del proyecto educativo de las poblaciones-meta.

En lo concerniente a la percepción (d), que se orienta a configurar a la educación de adultos como una práctica social permanente en todos los procesos y momentos de la praxis de la educación de adultos, cobra sentido en países que están viviendo situaciones profundas de cambio de democracia social.

En tal percepción, la participación no alcanza únicamente al aprendizaje, a la investigación y al planeamiento, sino necesariamente a todos los demás procesos del ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos y a la totalidad de los demás procesos inherentes a la praxis de la educación de adultos.

Estrategia de implementación de la participación

En esta visión de totalidad orgánica de la participación, las pertinentes administraciones estatales tienen el reto de definir una estrategia de implementación, pues la participación se configura como un instrumento substancial a la toma de decisiones por acción solidaria y mancomunada del sujeto de la educación de adultos que es el pueblo y sus organizaciones y de los agentes estatales y no estatales que están a su servicio.

De acuerdo con esta visión el comportamiento administrativo estatal está permanentemente abierto a las innovaciones organizacionales para optimizar su capacidad de servicio a las poblaciones-meta. Tales innovaciones pueden ser de la organización y en la organización. Las primeras no requieren el cambio de comportamiento de las personas miembros de la organización; las segundas sí requieren cambios en el comportamiento individual.

Interesante es señalar que las administraciones estatales revolucionarias están haciendo los dos tipos de innovaciones y van asumiendo un nuevo estilo de trabajo, que es cualitativamente diferente del comportamiento tradicional de otras administraciones estatales.

Comportamiento de las administraciones estatales revolucionarias

Las experiencias revolucionarias de Cuba y Nicaragua, desde la perspectiva del comportamiento administrativo de la educación de adultos, nos proporcionan evidencias empíricas y elementos de juicio que validan un nuevo código burocrático, algunas de cuyas consideraciones básicas y principios normativos pueden ser los siguientes:

- El administrador, en los diferentes niveles, debe tener un amplio horizonte contextual, teórico y metodológico. Es ésta una condición que garantiza amplitud, flexibilidad y dominio instrumental de conocimientos y datos para resolver las más diversas situaciones problemáticas.

- El administrador, en los diferentes niveles, debe estar comprometido con el proyecto nacional. Si el administrador es quien conduce, su línea de conducción no puede ser distinta o contradictoria a las líneas de conducción de la dirección nacional. En el mejor de los casos, el efecto de tal situación sería la desorientación y la incoherencia con la pauta ideológica del referido proyecto. El compromiso tiene dos expresiones básicas: 1) consistencia ideológica en relación con el proyecto nacional; y 2) sentido de responsabilidad social de servicio al pueblo.

- El administrador debe ejercer permanentemente su creatividad y aprovechar al máximo la ajena en función del servicio social, teniendo siempre presente el sentido de las realidades. Una cosa es ser creativo y otra distinta es asumir una actitud de delirio frente a una determinada realidad. El acto de la creación tiene como punto de referencia a la realidad; el acto del delirio es una negación o deformación de la realidad.

- El administrador debe considerar que el proceso de conducción en una situación revolucionaria no puede ser un ejercicio individualizado, sino un ejercicio compartido con miras a una conducción colectiva. En tal sentido, el administrador debe convertirse en promotor y animador de la práctica social de la participación, como una vía estratégica no solamente para el crecimiento dialógico de los compañeros de trabajo, sino para su capacitación en el proceso de la toma de decisiones.

Asumir decisiones diariamente es un aspecto consubstancial a la administración, a la conducción. Hay que conducir y articular energías sociales, canalizar recursos, optimizar vías o caminos para el logro de determinados objeti-

vos. Todo ello implica decidir, una y otra vez, para conducir un sistema de trabajo. Esto es administrar.

- El administrador debe tener una visión de la totalidad del sistema de trabajo que conduce. La visión unilateral o fragmentaria genera simplificaciones, deformaciones o percepciones equívocas de una determinada realidad.

- El administrador, por su naturaleza, debe tener potencialidades para perfeccionarse constantemente en sus actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas. No se trata de un superespecialista o de un técnico enciclopédico. Se trata de un hombre -varón o mujer- que tiene una capacitación en una cierta área profesional u ocupacional y que por su esfuerzo acumulativo y su actitud de aprender permanentemente llega a ampliar su horizonte cognoscitivo con un enfoque interdisciplinario. Es una persona que debe hablar corrientemente el lenguaje técnico del investigador, animador del aprendizaje, planificador, tecnólogo, cientista social, evaluador, etc.. sin ser necesariamente un especialista en cada una de las áreas señaladas.

Esta polivalencia del administrador contribuye al crecimiento de su percepción contextual, teórica y estratégica; y le permite tener una clara visión de los elementos y procesos integrantes del sistema de trabajo que conduce y del sentido y efectos de sus interrelaciones e interdependencias.

La reflexión y análisis crítico permanente, dentro del proceso: práctica-teoría-práctica, debe ejercitarse en profundidad por el administrador. De no ser así, se llegaría a una de las siguientes situaciones extremas: o a un simple activismo o a un teorismo vacío y sin plena sustentación en la práctica social.

Estos dos extremos son igualmente perniciosos. El primero es la expresión de una administración que hace cosas, pero no tiene precisiones sobre el marco teórico y otros elementos-claves de definición del sistema; y el segundo, es la manifestación de una administración que tiene un marco teórico inicial, cuyo acento es especulativo porque todavía no se ha confrontado con la realidad para hacer una recreación teórica y, por tanto, no ha completado su ciclo de sustentación en la misma práctica social.

Una administración sin una actitud reflexiva y crítica termina por burocratizarse y asfixiarse por falta de retroalimentación, Su signo, por tanto, será anodino y tendrá una existencia simplemente vegetativa. En tal perspecti-

va, la administración no será un instrumento eficaz y eficiente para el desarrollo del sistema.

- El administrador tiene una preocupación fundamental en relación con el desarrollo institucional del sistema, como vía estratégica para el servicio al pueblo, pero debe percibir que para el logro de tal propósito es absolutamente indispensable contribuir al desarrollo del personal de los diferentes niveles y áreas de trabajo, para lo cual es importante definir un plan orgánico de capacitación permanente. Sobre este particular, es pertinente hacer dos señalamientos:

i. Desde el punto de vista estratégico, el referido plan debe tener como propósito fundamental acortar la distancia entre el perfil ideal y el perfil real de recursos humanos para el desarrollo de la educación de adultos. Es importante subrayar este punto, porque si lo tenemos claro, el dimensionamiento de orientación y contenidos se facilitará considerablemente.

ii. En el dimensionamiento de contenidos, en un análisis bastante general, hay dos aspectos claramente diferenciados: 1) contenidos de carácter general y común para todo el personal de los distintos niveles y áreas de trabajo; y 2) contenidos específicos por niveles, áreas y grupos de trabajo.

La razón de tal propuesta de dimensionamiento, en cuanto a su primer aspecto, es la siguiente: todo el personal que trabaja en el campo de la educación de adultos, independientemente de su jerarquía relativa y/o de su función específica de trabajo, debe capacitarse permanentemente teniendo como referente un núcleo de actitudes, conocimientos, técnicas, instrumentos y determinadas habilidades y destrezas relacionadas con el quehacer de la educación de adultos. Esto estimula un interesante proceso de búsqueda permanente de coherencia en el orden doctrinario, normativo, metodológico y operativo, en el entendimiento ya señalado de pluralidad dentro de un sentido general de unicidad.

El segundo aspecto del señalado dimensionamiento, se justifica por el hecho de que los niveles de responsabilidad y las áreas específicas de trabajo requieren de un núcleo de actitudes, conocimientos, técnicas, instrumentos, habilidades y destrezas, que precisan un tratamiento sumamente intencional pero teniendo como soporte el componente universal del proceso de la capacitación permanente.

Lo interesante es percibir que no en todos los casos es aconsejable ni deseable desarrollar los dos aspectos de contenidos en una forma ortodoxa y rigurosamente secuencial. Es decir, para desarrollar la capacitación en su dimensión específica no es indispensable en todos los casos haber concluido el desarrollo de los contenidos de carácter universal. Se puede alternar en forma equilibrada: sólo que dentro del proceso en un primer momento habrá más carga de contenidos universales y una muy introductoria de contenidos específicos; y en el segundo momento una carga mayor de contenidos específicos y menor de contenidos universales.

Recuérdese que estamos haciendo señalamientos en torno al proceso de capacitación del personal encargado de apoyar el desarrollo de la educación de adultos. Obviamente, el proceso amplio de capacitación en términos de servicio a las poblaciones-meta no ha sido el sujeto del comentario precedente, pues tratándose de él habría que hacer otras consideraciones complementarias.

- El administrador debe tener una permanente vocación coordinadora. Ello implica lo siguiente: el reconocimiento de que su organización no es la única que realiza acciones de educación de adultos; que ésta no es necesariamente elemento-eje sino más bien elemento de apoyo para el proceso de desarrollo global de las poblaciones-meta; que para servir mejor a dichas poblaciones es conveniente articular esfuerzos y racionalizar recursos; que la referida articulación de esfuerzos se logrará en la medida en que se establezcan formas y mecanismos que permitan buscar permanentemente la coherencia doctrinaria, normativa, metodológica y operacional en relación con el proceso de desarrollo global de las poblaciones-meta y del sentido y alcances del componente educativo de dicho proceso; y que el núcleo básico referencial para definir estrategias de trabajo en el campo de la educación de adultos es el conjunto de señalamientos y decisiones de las poblaciones-meta, como punto de partida para iniciar y participar en el esfuerzo articulado con el conjunto de organizaciones e instituciones que las sirven, dentro de los términos indicativos del proyecto nacional.

- El administrador debe tener claro lo relativo a la rentabilidad inmediata y a las proyecciones mediatas de las acciones de educación de adultos. Es que la educación de adultos, por naturaleza, tiene un sentido inmediatista y, concurrentemente, futurista. Sería un grave error enfatizar sólo el presentismo en la educación de adultos, como sería igualmente grave insistir única y exclusivamente en el futurismo de la misma.

Hay una conjugación de tiempos históricos en la dinámica de las acciones de educación de adultos. El pasado tiene sentido como situación que deja huellas y residuos que se pueden o no prolongar en el tiempo y en el espacio; el presente es el tiempo y el espacio que estamos viviendo en la dinámica viva de sus contradicciones, de sus limitaciones y potencialidades, de sus coyunturas y resquicios para la acción de los hombres; y el futuro es la dimensión de tiempo y espacio que se viene construyendo en el presente sin dejar de considerar el pasado, es una dimensión conocida parcialmente en cuanto a determinados perfiles que se van construyendo en el presente y desconocida en cuanto a los nuevos perfiles que la imaginación, la creatividad, el trabajo y la aventura del hombre se encargarán de ir configurando más adelante.

En la mayoría de los países de la región, la educación de adultos todavía no ha logrado la categoría de tarea histórica. Esta situación explica el hecho de que no participen articuladamente los múltiples agentes de educación de adultos, señaladamente las entidades no gubernamentales.

Hay una variada gama de entidades no gubernamentales, siendo algunas de ellas, entre otras, las siguientes: sindicatos, partidos políticos, organizaciones populares de las áreas rurales y urbanas, congregaciones religiosas, fundaciones, y entidades similares de fomento cultural y educativo, empresas privadas, voluntariado para acciones sociales y educativas, organizaciones femeninas, asociaciones de jóvenes, asociaciones científico-académicas y profesionales, organizaciones en favor de la paz y la defensa de los derechos humanos, asociaciones de padres de familia, asociaciones de educadores populares, asociaciones nacionales de educadores de adultos, clubes y ligas de carácter social, cultural, económico y recreativo.

Las entidades no gubernamentales son una muestra altamente representativa de la pluralidad cultural e ideo-política de una sociedad nacional. Lo que hace cada una de dichas entidades en materia de educación de adultos se inscribe en una pauta ideológica determinada que corresponde a su particular situación y ubicación dentro de un sistema social dado y de un cierto momento histórico.

La situación anterior explica la heterogeneidad de visiones y enfoques estratégicos que las entidades, no gubernamentales tienen acerca de la educación de adultos. Explica también el hecho de que su participación en las tareas nacionales de la educación de adultos se ve obstaculizada o facilitada por el momentum socio-político de las sociedades nacionales, que en los extremos

de la escala las compromete y las hace copartícipes de una tarea histórica nacional o hace que asuman una estrategia de supervivencia en espera de coyunturas favorables para revitalizarse y actuar dinámicamente dentro de una estrategia que trata de optimizar la identificación y el uso de los espacios de acción de un determinado momento histórico de la vida de su respectiva sociedad nacional.

La postulación teórica de la participación de la comunidad en acciones de educación de adultos

La postulación teórica es que las comunidades de base de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales tengan una presencia plena y activa en todos los procesos del trabajo que corresponde a su desarrollo global y dentro de él a su desarrollo educativo. Algunos de los elementos básicos implicados en tal enfoque son los siguientes: estudio y análisis crítico de su realidad; micro-planificación del plan de acción a ejecutarse por la comunidad; ejecución del plan; control del plan a través de acciones de supervisión, evaluación y seguimiento. Los ritmos de avance no están planteados necesariamente con un criterio secuencial, sino que se darán en relación con cada situación nacional.

En la praxis de todo el proceso, los equipos promotores de las instituciones tienen como objetivo básico apoyar y asesorar los trabajos que realizan las comunidades de base. La postulación es que se trata de un trabajo entre iguales; y que tal trabajo tiene el sentido fundamental de socializar conocimientos, técnicas e instrumentos para cada una de las tareas correspondientes a los distintos momentos del trabajo de la comunidad.

La comunidad estudia y analiza, planifica y programa, establece y/o consolida su organización, ejecuta su plan de acción y hace una supervisión, evaluación y seguimiento de dicho plan. Este es el ciclo orgánico de lo que se postula teóricamente como participación de la comunidad, por ejemplo, en el desarrollo rural integrado. El entendimiento es que la participación es una práctica social que implica la toma de decisiones para definir la orientación y rumbo de su proyecto de desarrollo comunitario; y para hacerse presente también en la acción dialógica encaminada a la definición y orientación del respectivo proyecto o rumbo nacional.

Como se podrá advertir, la postulación teórica acerca de la participación de las comunidades de base en el proceso de su desarrollo global es muy

ambiciosa y se inscribe en el espíritu de un modelo social de carácter horizontal y dialógico. La realidad de nuestros países en América Latina y el Caribe, en un apreciable porcentaje, dista mucho de contar con las condiciones favorables que posibiliten la institucionalización plena de una participación concebida en un sentido tan amplio y profundo.

Lo que ocurre, en la práctica, es que hay una cierta acción reformista y un cierto triunfalismo retórico de la participación. , pero que en definitiva no constituye garantía de su plena vigencia. Los promotores institucionales, los promotores comunales y los cuadros técnicos que apoyan el trabajo de campo en función del desarrollo de las comunidades rurales y urbano-marginales, cuestionan seriamente el hecho de que se hable y escriba tan idealistamente sobre la participación y que se haga tan poco o casi nada en términos de decisiones políticas y de instrumentación de las correspondientes prácticas sociales.

Lo que se viene señalando es un aspecto sustancial y es, indudablemente, uno de los obstáculos fundamentales en relación con los proyectos educativos como componentes del desarrollo global de dichas comunidades. La razón es obvia: hay una directa confrontación entre una postulación teórica de corte horizontal con una realidad social estratificada de corte verticalista y autoritario. El choque es algunas veces inevitable y sus efectos no son ciertamente favorables a los propósitos del desarrollo global de las poblaciones -meta.

Una manifestación de la situación problemática en cuestión es el caso por ejemplo, de una comunidad rural que define un determinado plan de acción, con tal o cual orientación. Dicho plan es una simple aspiración. Su concreción se facilitará en la medida en que cuente con el respaldo de las autoridades del más alto nivel de decisión de los diferentes sectores de la vida social y económica del país que tiene que ver con tal plan. En el caso que proponemos, ¿qué sentido tiene la participación de la comunidad? Los miembros de la comunidad intervinieron activa, crítica y solidariamente en todos los procesos del trabajo, pero se llegó a una situación-límite que no la pudieron rebasar en términos de realizaciones y de decisiones. No se trataba de algo que va más allá y que tiene que ver con el control de factores y situaciones que están fuera de la capacidad y límite de su decisión. En el caso propuesto la comunidad obviamente, no decide y carece de poder político, social y económico.

De otro lado, hay el riesgo latente de la participación intermediada de la comunidad a través de la acción de los equipos institucionales. Estos últimos, con la mejor voluntad del mundo, pueden apoyar los esfuerzos de la comuni-

dad en la búsqueda de su desarrollo global y precisamente en este espíritu y en muchos casos sin intentarlo deliberadamente pueden desarrollar estilos de trabajo promocional y de apoyo que limitan y/o condicionan la potencialidad autogestora de la propia comunidad.

Se da también el caso de que dichos equipos institucionales tienen a veces intereses específicos de carácter político-partidista, religioso, económico o de otra índole y que se anteponen a los intereses de la comunidad. Son propósitos netamente grupales y/o institucionales que entran en contradicción con la postulación teórica de que las comunidades puedan asumir libremente sus decisiones sin manipulación y sin dependencia.

Todo lo anteriormente expresado nos hace comprender que la participación de las comunidades de base en el proceso de su desarrollo global supone ciertos pre-requisitos y condiciones que no pueden estar focalizados en un determinado espacio físico y humano, sino que trasciende a éste y se plantea la trama de las contradicciones y búsqueda de hegemonías de poder que se dan al interior de cada sociedad nacional. Es por esta razón que la inquietud más realista que van asumiendo los países de América Latina, con distintas expresiones, es como encontrar resquicios estratégicos que les posibilite acortar la distancia entre el planteo teórico acerca de la participación y su respectiva práctica social en un determinado momento histórico de la pertinente circunstancia nacional.

De no asumirse una estrategia, como resultado de las respectivas decisiones políticas, la distancia entre los dos elementos mencionados se agudizará cada vez más y, por lo tanto, seguirán surgiendo múltiples contradicciones que constituirán obstáculos insalvables para el ejercicio social de la participación en los procesos vinculados al desarrollo global de las comunidades de base.

Un nuevo horizonte de acción de la administración estatal

Una de las vías de optimización del espacio educativo abierto consiste en que la administración estatal pueda utilizar al máximo las posibilidades combinatorias de la educación formal, no formal e informal. La administración estatal de la educación de adultos está más familiarizada con la educación formal. En general, es limitada su experiencia en el campo de las acciones y procesos educativos no formales e informales.

En el caso de las acciones de educación no formal, éstas por su naturaleza y características no están subordinadas necesariamente a ningún ente estatal. En el caso de que la administración estatal asuma la opción de sistemas abiertos de educación de adultos, lo que puede darse potencialmente es una concertación dialógica entre los diversos agentes y una optimización estratégica de las estructuras no formales para favorecer el desarrollo educativo no convencional de las poblaciones-meta. Ello exige a la administración estatal un nuevo estilo de trabajo y una búsqueda permanente de articulación y coherencia, a partir del reconocimiento de la pluralidad de opciones ideológicas.

La situación anteriormente referida está planteando la necesidad de que la administración estatal gane horizonte y experiencias en el campo de la promoción y conducción de los programas, proyectos y acciones de educación no formal de adultos, que constituye un nuevo horizonte de acción de la administración estatal de la educación de adultos.

El papel de la participación en el comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos, en relación con los resultados

De hecho, en la gran mayoría de los casos nacionales, como no hay acciones continuadas de investigación, supervisión y evaluación, no se tiene una idea clara de los resultados. Se manejan informaciones estadísticas que dan una idea del aspecto cuantitativo de ciertas acciones de educación de adultos. Incluso en algunos países, las estadísticas oficiales presentadas son seriamente cuestionadas en cuanto a su autenticidad.

Hay una notoria y generalizada ausencia en el estudio y análisis de los resultados de las acciones de educación de adultos, fundamentalmente en relación con el aspecto cualitativo. En efecto, no sólo es importante conocer la cantidad de la población-meta, sino algunos otros factores como los siguientes:

- Cómo se atendió a la población-meta.
- En qué medida el componente educativo fue un elemento catalizador y de apoyo para el logro de propósitos más amplios del sujeto de la educación de adultos.

-Si lo adquirido a través de la práctica global del aprendizaje contribuyó a afirmar la identidad histórico-cultural de la población-meta, o es más bien un instrumento de imposición o de alienación .cultural.

- Hasta qué punto el componente educativo contribuyó al crecimiento (personal y grupal) de la percepción de su realidad que, con rigor científico, tiene el propio sujeto de la educación de adultos.

-Cuál fue el impacto de los resultados en el proyecto de vida individual y social del sujeto de la educación de adultos.

Una administración de educación de adultos con una actitud netamente burocrática está inclinada a enfatizar los resultados simplemente cuantitativos y a formular ciertas generalidades y no otorga importancia al aspecto cualitativo de la educación de adultos, como indicador de progreso y de democratización de la cultura y de la educación.

Una administración de educación de adultos -con una vocación tecnocrática- muestra particular interés en los resultados a nivel de desarrollo de instrumentos y procesos, pero no siempre considera el impacto de dichos resultados en relación con el contexto cultural, político, económico y social de la población-meta y de su proyecto de desarrollo global.

En una visión panorámica, el comportamiento organizacional de los agentes que desarrollan acciones de educación de adultos -particularmente del sector público- se puede inscribir dentro de un comportamiento mayormente burocrático y en menor escala tecnocrático. Es importante subrayar que de parte de los agentes no gubernamentales que realizan acciones de educación de adultos, especialmente de las organizaciones populares, el comportamiento se va configurando como acentuadamente participativo.

Los comportamientos organizacionales no se dan en forma "químicamente pura». Hay dosis de actitud burocrática, tecnocrática y participativa en los distintos agentes de la educación de adultos. Pero hay también un acento hegemónico prevaleciente que define el sentido y direccionalidad, el perfil característico de una administración.

Dicho perfil, resulta siendo un factor que determina, en gran medida, el grado de importancia que se da a los resultados de la educación de adultos y a su impacto en relación con los propósitos asumidos por los propios sujetos de

la educación de adultos a través del ejercicio permanente de su práctica participativa.

5. ANALISIS DE LA DIMENSION LOGISTICA

En esta dimensión los elementos de análisis son los siguientes: recursos e insumos de distinta índole con sus respectivos apoyos y facilidades; y el comportamiento de la administración estatal en relación con los recursos.

Son diversos los recursos requeridos y utilizados en los programas de educación de adultos. La concepción que se tenga sobre ésta es el punto de partida para determinar la limitación o potenciación de dichos recursos. En efecto, si la concepción sobre la educación de adultos se reduce a la simple vertiente de la escolaridad a nivel de alfabetización y educación básica, presumiblemente la educación de adultos se configurará, dentro de un esquema de desarrollismo educacionista, como una tarea que corresponde casi exclusivamente -desde el punto de vista de los recursos- a la responsabilidad de los ministerios o secretarías de educación y quizás al apoyo y colaboración de otros organismos del Estado y de los organismos y organizaciones no estatales.

En la concepción anteriormente señalada, la educación de adultos tiene un horizonte limitado y es responsabilidad fundamental del ministerio o secretaría de educación, dependencia a la que se considera responsable de proveer los recursos necesarios. Sin embargo, se considera también que se pueden generar más recursos contando para el efecto con el apoyo y con la colaboración de los organismos y organizaciones no estatales.

Si la percepción sobre la educación de adultos es que ésta tiene distintas vertientes y que obedece a múltiples propósitos y que, por tanto, es tarea y responsabilidad de todas las organizaciones estatales y no estatales, la concepción sobre la captación, provisión y uso de recursos varía sustancialmente.

En esta visión, ya no se trata de que otros agentes -fuera del ministerio o secretaría de educación- «colaboran», «apoyan», «ayudan». Nadie apoya, ayuda ni colabora: todos los agentes de la sociedad nacional son solidariamente responsables y corresponde a uno de ellos -presumiblemente al ministerio o secretaría de educación- asumir las funciones de promoción y coordinación de las acciones de educación de adultos como tarea global de una sociedad na-

cional. Se produce, entonces, un salto cualitativo de la categoría de recursos escolares -para el desarrollo de la educación de adultos- a la categoría de recursos de la sociedad nacional para el mismo propósito.

Es en el espíritu anteriormente explicitado que se plantean a continuación un conjunto de situaciones apremiantes en relación con los recursos: institucionales, técnicos, financieros y de infraestructura, como insumos destinados a los programas y acciones de educación de adultos. No nos referimos al más importante de los recursos -el potencial humano- por considerar que hay relativamente un mayor nivel de información sobre el particular.

Se tratará de hacer una presentación dinámica de algunas realizaciones sustantivas y de algunos vacíos y puntos críticos sobre los cuales la administración estatal de la educación de adultos debe reflexionar y promover propuestas adecuadas, imaginativas e innovadoras.

Recursos institucionales

Los recursos institucionales están conformados por los agentes, capacidad instalada para usos educativos; y métodos, técnicas e instrumentos que para situaciones de aprendizaje, investigación, planeamiento y otros procesos inherentes a la educación de adultos cuentan las instituciones y organizaciones del Estado y las entidades no estatales de un país.

El comportamiento tradicional de las administraciones estatales de los ministerios o secretarías de educación frente a los recursos institucionales ha sido la de considerar única y exclusivamente el espacio escolar y su capacidad instalada para usos educativos. Consecuentemente, todo aquello que supone la utilización directa de recursos de otras organizaciones, implica una alteración del orden burocrático establecido y, por tanto, se trataría -en el mejor de los casos- de una gestión de solicitud de colaboración, invocando retóricamente el espíritu de cooperación y solidaridad.

Hay en este comportamiento una distorsión fundamental de la responsabilidad del desarrollo educativo que específicamente corresponde a la población adulta. Tal distorsión consiste en que el órgano responsable, en forma exclusiva y excluyente del desarrollo educativo de la población adulta, resulta siendo la dependencia encargada de la educación de adultos del ministerio o secretaría de educación.

Instrumentar la ruptura de tal monopolio de la educación de adultos implica que dicha dependencia desarrolle directamente unas acciones de educación de adultos y optimice su papel de promoción y articulación del esfuerzo educativo del Estado en acción solidaria con el esfuerzo educativo no estatal. Esto último implica, sustantivamente, el esfuerzo educativo del pueblo y de sus organizaciones.

De lo planteado anteriormente se deriva el hecho de que la educación de adultos es una responsabilidad social, que debe asumirse solidariamente por todos los agentes de la sociedad y del Estado, correspondiendo a este último el papel de promoción, apoyo y de cubrimiento de los vacíos sociales que se dan agudamente en sociedades nacionales como las nuestras en que imperan las desigualdades sociales.

Dentro de este marco general de movilización del aparato del Estado, corresponde a los ministerios o secretarías de educación el papel de elemento-nucleador del esfuerzo global, promotor del uso de la capacidad instalada del «país oficial» y del «país real y profundo» para fines educativos.

La mayoría de las administraciones estatales de países de la región que no viven situaciones revolucionarias, con marchas y estancamientos, han avanzado fundamentalmente en la línea de captación colaboracionista de los recursos institucionales del país.

La situación-clave es cooperar, ayudar, prestar colaboración. Ello dista bastante de estar comprometido, de asumir solidariamente determinadas responsabilidades, de hacer directamente ciertas acciones de educación de adultos dentro de una racionalidad estratégica que evolucione del encuentro ocasional, a la concertación, articulación e integración de esfuerzos.

De lo anterior se infiere que una consistente y coherente integración de recursos institucionales está en una fase inicial de propósitos y de respuestas también iniciales en términos de implementación y que, en un buen número de casos nacionales, todavía no hay definiciones acerca del óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada de las instituciones y organizaciones estatales y no estatales para usos educativos.

Recursos técnicos

Los recursos técnicos están conformados específicamente por los métodos, técnicas e instrumentos que corresponden a la totalidad de procesos que se dan en la praxis de la educación de adultos.

Las administraciones estatales, en general, no han definido operacionalmente los diferentes niveles tecnológicos a utilizarse en el desarrollo de la educación de adultos, considerando las variables de contextos y poblaciones-meta. En cualquier caso dichas definiciones deben plantearse en relación con los tres niveles tecnológicos: avanzado, intermedio y artesanal. El uso combinado de estos tres niveles, dentro de contextos socio-culturales y regionales específicos de cada sociedad nacional, es una decisión básica que debe asumirse dentro de una política de desarrollo científico y tecnológico en apoyo al desarrollo de la educación de adultos.

Las experiencias de educación popular en sus distintas manifestaciones, los trabajos de campo en materia de investigación y desarrollo educativo a cargo de centros independientes y de equipos interdisciplinarios, algunos proyectos de proyección social a cargo de las universidades, las experiencias de gestión de administración participativa de las organizaciones populares y algunas otras entidades no gubernamentales -no estando directamente comprendidas en el ámbito de la administración estatal de la educación de adultos- casi siempre son desconocidas y no cumplen el importante papel de apoyo y retroalimentación a los esfuerzos múltiples y desarticulados que se vienen haciendo.

Corresponde a la administración estatal romper la incomunicación en materia de utilización de recursos técnicos para el desarrollo nacional de la educación de adultos, con especial incidencia en la utilización diversificada de los recursos en el marco de su optimización estratégica en situaciones de pobreza.

La necesidad de satisfacer crecientes demandas educativas de la población nacional y la imposibilidad de atenderlas en plenitud a través de recursos y medios convencionales, está obligando a algunos gobiernos de los países de la región a utilizar mejor los medios no convencionales de comunicación social para el desarrollo de la educación de adultos de sectores sociales desfavorecidos.

Es evidente que los medios de comunicación social son, hasta ahora, insuficientemente utilizados en relación con la educación de adultos y, de otro lado, es más notoria su influencia deseducadora. De ahí que urge establecer una política nacional de comunicación social que, en lo relativo a la población adulta considere, entre otros, los siguientes aspectos principales:

a. El adulto es un hacedor de cultura, un protagonista de la historia de su sociedad nacional y no un simple espectador. De ahí que resulte indispensable estimular y apoyar las formas de su expresión social.

b. Los llamados medios de comunicación social son vehículos de cultura, que deben hacer posible la más amplia y fecunda intercomunicación de los miembros de la comunidad.

Están implicados en ello dos problemas básicos:

i) El uso pleno y el acceso de los miembros de la comunidad al empleo de los más generalizados y conocidos medios de comunicación social: prensa, radio, televisión, cine, materiales impresos, etc; y,

ii) La generación, por el esfuerzo colectivo, de nuevas formas de comunicación, fuera de las ya conocidas, que permitan la real y legítima expresión social, dentro de su respectivo contexto histórico-cultural, utilizando para el efecto las más variadas tecnologías, con especial incidencia en el nivel artesanal.

c. La implementación tecnológica de la población adulta para desarrollar nuevas formas de comunicación social, en atención a sus características socio-culturales, a los recursos de que dispone y al proyecto social que decida realizar en el marco de la decisión nacional.

d. El uso intensivo de los medios de comunicación social, particularmente en las formas no escolarizadas de la educación de adultos. con el propósito de dar una expresión instrumental a las posibilidades formativas de las personas, de los grupos y de la comunidad nacional en su conjunto.

En general, el panorama regional, desde el punto de vista de la utilización de los medios de comunicación social en los programas de educación de adultos, no está claramente definido. Hay muchos cuestionamientos, una que otra realización innovadora, pero todavía queda un largo trecho por recorrer en

materia de su óptima utilización en el campo educativo. Es que se trata, sustancialmente, de un problema y de una posibilidad de decisión política.

En el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, un obstáculo no encarado adecuadamente por algunas administraciones estatales es la carencia de recursos humanos calificados, que es uno de los elementos que explica la existencia de programas de bajo nivel motivacional y de cuestionable calidad técnico-educativa. Hay también una notoria escasez de investigación, supervisión y evaluación, que no permite apreciar la calidad de los programas y, por lo tanto, la eficacia de las nuevas tecnologías.

A pesar de la tradición escolarizada de la educación de adultos, es importante reiterar que ésta es la expresión educativa menos convencional entre todas las demás expresiones educativas que son indiscutiblemente convencionales. La educación de adultos -no precisamente debido a la acción promotora de las administraciones estatales de la mayoría de los casos nacionales sino a la acción de otros agentes no estatales- ha demostrado históricamente su vocación de experimentación e innovación.

Una tarea básica en relación con las innovaciones, es el desarrollo de instrumentos técnicos, como es el caso del curriculum. En este dominio, hay enfoques y prácticas que van desde la noción más convencional y ortodoxa de hacer un curriculum único para todos los grupos humanos de adultos de una sociedad nacional hasta la noción de un curriculum flexible y diversificado que trata de instrumentar el proyecto educativo de la población-meta de educación de adultos en la multiplicidad de sus expresiones.

Relacionado con lo anterior se plantea el problema de elaboración de material educativo. Si el curriculum de la educación de adultos es flexible y diversificado, el material educativo también tiene que ser flexible y diversificado. En este campo, hay experiencias significativas, a nivel de experimentaciones-micro en la gran mayoría de los países de América Latina y a nivel de alcance masivo es referencialmente útil el caso de Nicaragua.

La experiencia regional demuestra que el mejoramiento de los instrumentos requeridos por el desarrollo de la educación de adultos, supone necesariamente el mejoramiento de los agentes personales e institucionales que hacen educación de adultos. Son dos elementos interrelacionados e interdependientes de un solo proceso, el cual forma parte de una estrategia de aprovechamiento óptimo de recursos técnicos.

Recursos financieros

El financiamiento de la educación de adultos es un punto de estrangulamiento para el desarrollo de ésta y no ha merecido, hasta el momento, la debida atención de parte de las administraciones estatales de la mayoría de nuestros países.

En algunos casos nacionales, se proclama la urgente necesidad de atribuir a la educación de adultos la más alta prioridad y destinarle recursos más abundantes, porque se considera que es un instrumento estratégico orientado al permanente perfeccionamiento del hombre y de la sociedad y que incide en el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos. En la práctica, tal prioridad es más retórica que real.

Los recursos financieros consignados en los presupuestos federales o centrales, estatales y municipales son casi siempre reducidos y, cuando adquieren importancia, generalmente tienen carácter eventual.

En los últimos años el poder público viene creando nuevas fuentes no convencionales de financiamiento, no sujetas a las contingencias burocráticas del presupuesto público nacional. Algunos países financian la capacitación profesional con recursos provenientes de descuentos obligatorios en los recibos de pago de salarios de determinados sectores de trabajadores urbanos; en ciertos casos se utilizan fondos de auxilio a trabajadores desempleados, para aplicarlos en programas de calificación profesional en beneficio de quienes se encuentran desocupados; en otros casos, las empresas que emplean trabajadores analfabetos con educación básica incompleta, también son llamadas a contribuir al financiamiento de la educación básica y ocupacional de dichos trabajadores; no faltan que recurren los gobiernos a la utilización de incentivos fiscales, constancias de la deducción voluntaria de impuestos, para su uso en educación; y hay algún caso en que la recaudación proveniente de loterías deportivas y de multas por infracciones diversas es destinada a la educación de adultos.

A medida que se acentúa el compromiso de todas las instituciones y de toda la población con las acciones de educación de adultos, virtualmente puede darse un extraordinario crecimiento de los incentivos provenientes de varias fuentes: transporte con descuento e incluso transporte gratuito en casos especiales; descuentos en casas comerciales y espectáculos artísticos; obtención de ventajas en la carrera del magisterio público. Son ejemplos de la gama de

pequeñas contribuciones, a las que se podrían agregar otras que se orienten a una cooperación financiera más amplia para impulsar el desarrollo educativo de los sectores sociales más desfavorecidos de la población adulta.

Son pocos los países en que la iniciativa privada provee considerables recursos financieros para el desarrollo de la educación de adultos. No puede dejar de reconocerse el hecho de que el poder público aumentó la dotación de recursos financieros para la educación de adultos en los últimos años, aunque también hay que considerar el hecho de que aumentó considerablemente la tasa de crecimiento demográfico y la demanda educativa derivada de procesos sociales tales como la urbanización y la industrialización.

El financiamiento de la educación de adultos es una carencia universalmente aceptada y no resuelta hasta ahora.

La educación de adultos no es ni tiene por qué ser en todos los casos una inversión económica. Hay gradual reconocimiento de políticos, administradores y técnicos que la educación de adultos no es necesariamente una inversión económica, sino una inversión social y una práctica social totalizadora que posibilita la adquisición de múltiples aprendizajes, que de hecho sirve para el logro de objetivos de mayor alcance en el orden cultural, económico, político y social.

Del señalamiento precedente se desprende que la educación de adultos por sí sola no transforma estructuras sociales, no puede resolver los graves problemas que tienen las poblaciones marginadas, no incrementa los mínimos de bienestar.

La limitación señalada de la educación de adultos le quita un cierto halo triunfalista que ingenuamente se enarbola en algunos casos, pero subsiste la situación carencial que se viene considerando: los países, a través de las administraciones estatales, vienen haciendo los mayores esfuerzos en la provisión de recursos financieros para la educación de adultos, pero tales recursos son insuficientes y su aplicación es inadecuada. En general, en varios países de la región entre el 95% y el 97% del presupuesto público nacional se destina a remuneraciones de personal; y sólo del 3% al 5% se destina a inversiones.

Frente a la situación mencionada, el comportamiento de las administraciones estatales es conformista, y fatalista. No se advierte una capacidad de gestión financiera, que sea dinámica y agresiva en el mejor de los sentidos. Se

espera que todo el financiamiento provenga del Estado y se especula ingenuamente acerca de las posibilidades de la cooperación financiera regional e internacional.

La experiencia histórica de América Latina demuestra que en materia de educación de adultos las grandes tareas históricas que ella ha asumido en determinadas sociedades nacionales han sido financiadas esencialmente por el esfuerzo nacional. Sólo a partir de este enorme esfuerzo nacional, que asumen nuestros países a pesar y dentro de su situación de subdesarrollo y pobreza, viene el componente del financiamiento externo, como expresión de la solidaridad regional e internacional.

Todo parece indicar que las administraciones estatales de algunos de nuestros países se sobregiran en expectativas de apoyo de países desarrollados y de los organismos regionales e internacionales. Está demostrado que los países desarrollados no tienen «modelos» ni «fórmulas» que sean viables para nuestras situaciones nacionales; y que en muchos casos su cooperación técnica y financiera está profundamente vinculada con sus intereses nacionales y de gravitación ideopolítica en la lucha por la hegemonía del poder mundial.

Las organizaciones regionales e internacionales pueden cooperar, como de hecho lo vienen haciendo. Sin embargo, tal cooperación no es sustitutoria de las limitaciones financieras de los países, sino es complementaria al esfuerzo financiero nacional y en algunos casos es marginal; y se orienta -según los estilos de trabajo de las organizaciones y de la estrategia prevaleciente en determinados momentos- hacia la atención de determinadas acciones, tareas o procesos. No es menos cierto que en algunos casos dichas organizaciones, con el socorrido pretexto de la captación de financiamiento internacional y/o de afirmación de su presencia técnico-burocrática, se conviertan en vectores de las modas internacionales, que son elementos distractores del proceso de respuestas de educación de adultos ubicadas en el contexto latinoamericano.

No cabe la menor duda que el financiamiento de la educación de adultos es un punto crítico, que debe merecer la atenta consideración, definición política e implementación estratégica de los gobiernos y de sus respectivos pueblos. Tal situación se agudiza más si se considera el impacto de la crisis económico-financiera internacional, que a la fecha (noviembre de 1984) ya está obstaculizando agudamente el cumplimiento de las metas de desarrollo asumidas por los países de América Latina y está demostrando la inoperancia y fragilidad de los modelos de desarrollo vigentes.

Las administraciones estatales tienen un reto ineludible: optimizar su capacidad de promoción y gestión para hacer conciencia en el gobierno y en la sociedad nacional de la imperiosa necesidad de crear fuentes de financiamiento para el desarrollo de la educación de adultos, particularmente de carácter no convencional, con sentido de realidades y con imaginación, dentro de una estrategia global de fortalecimiento financiero basada en las posibilidades nacionales y en la captación no condicionada del financiamiento externo en tanto expresión auténtica de solidaridad regional e internacional.

En materia de fuentes de financiamiento no convencional para el desarrollo de la educación de adultos, algunas alternativas a considerarse, entre otras, pueden ser las siguientes:

a) Obligación de todos los tipos de empresas de considerar a la educación de adultos como componente indispensable del desarrollo económico y social y, consecuentemente, contribuir al financiamiento de los correspondientes programas educativos en beneficio de sus trabajadores, a través de formas y modalidades que sean factibles, en el entendimiento de que el costo educativo forma parte del costo general de operaciones de las empresas.

b) Constitución de un fondo especial y extraordinario, con aportes voluntarios de la comunidad nacional para la ejecución del programa estratégico considerado como de primera prioridad.

c) Búsqueda de patrocinios institucionales y personales para el sostenimiento de programas educativos, particularmente destinados a la juventud desocupada.

d) Proyección y servicio social de los diferentes sectores de la actividad nacional para contribuir al desarrollo educativo de grupos humanos, que no forman parte de sus respectivas fuerzas laborales, particularmente en el campo de la calificación profesional o capacitación para el ejercicio de ocupaciones específicas.

e) Fortalecimiento del crédito educativo, particularmente para atender requerimientos de financiamiento de demanda educativa de grupos específicos, que tengan los componentes de capacitación-producción.

f) Fondo rotativo o revolvente para proyectos de incidencia económico-social.

g) Captación óptima de la cooperación financiera internacional.

h) Otras fuentes de financiamiento no convencional.

Recursos de infraestructura física

En la mayoría de los países de la región, los programas de educación de adultos no disponen de recursos propios de infraestructura física. Se utiliza, en cierta medida, la capacidad instalada de las instituciones y de la comunidad. Así, por ejemplo, en términos de locales para las clases nocturnas de los adultos se utilizan casi siempre los destinados a la educación regular de los niños, se emplean también ambientes de las fábricas, sindicatos de trabajadores, cuarteles, iglesias, locales o ambientes de reunión de las organizaciones populares; y en determinadas circunstancias, también se hace uso de las áreas libres de las comunidades locales.

En algunos casos nacionales, los programas no cuentan con servicios propios de apoyo: muebles, máquinas y toda clase de equipos. Se consiguen en la comunidad, mediante actividades y esfuerzos municipales. Hay casos en que participantes y profesores construyen su propio local o remodelan uno abandonado para convertirlo en escuela o «ambiente de trabajo educativo».

Algunos países disponen de infraestructura o se las ingenian para confeccionar su propio material educativo. Otros deben importarlo de otros países del continente o de otras regiones del mundo. Hay casos en los que se optimiza el uso de recursos de las zonas del país para elaborar el material educativo que se requiere, dentro de una estrategia de aprovechamiento de los insumos disponibles en una situación de pobreza.

De una manera general, puede decirse que en la mayoría de los países de América Latina es bastante precaria la infraestructura necesaria al desarrollo de programas de educación de adultos, siendo ella particularmente crítica en relación con la educación básica de adultos orientada al trabajo y la calificación laboral en oficios y ocupaciones.

De otro lado, no es menos cierto que experiencias latinoamericanas de acción revolucionaria en el campo de la educación de adultos, han contribuido a que se tome conciencia que en materia de infraestructura debe optimizarse estratégicamente el uso de la plena capacidad instalada de un país, en razón

de la solidaridad social y del reconocimiento de que los países pobres deben movilizar todos sus recursos disponibles para apuntalar su desarrollo educativo

Las situaciones señaladas nos ilustran que el comportamiento de las administraciones estatales de países que no viven situaciones revolucionarias es convencional y conservador en cuanto a su capacidad de gestión y de convocatoria para la implementación estratégica de la solidaridad social en el uso de los espacios educativos. Tal comportamiento puede ser reorientado en la óptica de que la sociedad nacional y sus instituciones intermedias constituyen la infraestructura del desarrollo educativo y cultural de niños, jóvenes y adultos.

El comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos en relación con los recursos

Se habrá advertido a través del panorama situacional presentado, el extraordinario impacto que tienen los recursos para el desarrollo de la educación de adultos. Sin embargo, las reacciones de las administraciones estatales son distintas y hasta contradictorias. Veamos algunas reacciones ilustrativas.

Reacción de una administración típicamente burocrática

Una administración típicamente burocrática pensará exclusivamente en términos de obtener recursos provistos por la organización de acuerdo con las normas y prácticas administrativas establecidas para tal efecto. En tal sentido, algunas de sus reacciones serán las siguientes:

- El recurso humano debe estar integrado por maestros profesionales, preferentemente por aquéllos que se han formado especialmente para educar a los adultos.

- Los recursos institucionales son los que corresponden al Estado y, dentro de tal ámbito, los destinados para el uso exclusivo de la población adulta.

- Los recursos técnicos están conformados por el conjunto de planes y programas, métodos, técnicas e instrumentos utilizados en las prácticas de aprendizaje de carácter formal.

- Los recursos financieros son los que destinan la organización, pública o privada, para los gastos de operación y, extraordinariamente, de inversión que corresponde hacer.

- Los recursos de infraestructura física, están constituidos por locales, equipos y mobiliario del espacio escolar.

Enfoque alternativo a la percepción burocrática

Como puede advertirse, la percepción burocrática del uso de recursos limita en forma considerable el desarrollo de la educación de adultos. Desde un punto de vista técnico, pero también con sentido socio-político-cultural, participativo y de eficacia logística, existe un enfoque alternativo a la percepción burocrática, algunas de cuyas expresiones son las siguientes:

- El recurso humano está integrado por el sector profesionalista de la educación de adultos, pero capta también la participación de profesionistas de otras disciplinas y de no profesionistas involucrados en actividades humanas vinculadas con el mundo de la educación de adultos. Lo que es más importante todavía: capta, promueve y apoya la participación de los propios sujetos de la educación de adultos, como el más importante recurso de su propia práctica global de aprendizaje.

- Los recursos institucionales están constituidos por los elementos de uso educativo de la organización, pero también por la potencialidad cultural y educativa de diferentes instituciones intermedias de la sociedad nacional: iglesia, municipios, sindicatos, fábricas, organizaciones populares, asociaciones de diversa índole y demás formas organizativas con que cuenta la respectiva comunidad nacional.

En suma: los recursos institucionales están constituidos por los elementos con potencialidad cultural y educativa de todos los agentes que hacen educación de adultos en un país. Lograr esto, obviamente, requiere una definición política y estratégica y una sensibilización de solidaridad para el desarrollo educativo de la población-adulta.

- Los recursos técnicos están conformados por el conjunto de procesos, métodos, técnicas e instrumentos que se utilizan en las múltiples prácticas educativas con la población adulta a través de acciones formales y no formales

a cargo de diversos agentes estatales y no estatales que hacen educación de adultos. En esta visión, el horizonte tecnológico se enriquece considerablemente y se afirma el sentido de pertenencia de nuestro ser socio-histórico-cultural. Hay un crecimiento de concepciones y valores, que promueven una incesante búsqueda de respuestas diversificadas y hasta contradictorias, en razón de las distintas situaciones contextuales y de las distintas visiones interpretativas en torno a ellas que se dan al interior de nuestras sociedades nacionales.

- Los recursos financieros están conformados por los provenientes del presupuesto público y/o de la organización, pero también por diversas fuentes de financiamiento no convencional, tanto de carácter interno como externo. La atención de la creciente demanda social no puede ser solventada únicamente por el presupuesto institucional, sino que hay que buscar necesariamente otras fuentes de financiamiento fuera de las convencionalmente utilizadas.

- Los recursos de infraestructura física no están librados única y exclusivamente a los espacios típicamente escolares, sino que, de conformidad con la situación propia de cada país, el espacio educativo tiene que optimizar estratégicamente el uso de la plena capacidad instalada del país. Ello implica la definición política y estratégica para concertar voluntades, articular esfuerzos y apoyos en beneficio del desarrollo educativo de la población adulta con un alto sentido de justicia, compromiso y solidaridad social.

Las administraciones estatales de educación de adultos tienen un espacio de acción bastante amplio en la línea de la optimización estratégica en el uso de recursos. Si tienen vocación o tendencia burocrática, limitarán y rigidizarán este horizonte de potencialidades; si su énfasis es tecnocrático, contribuirán a la racionalidad en el uso de los recursos, pero no siempre tendrán una clara percepción del contexto en que actúan y la pluralidad de sus expresiones; si su énfasis es participativo, visualizarán la necesidad del aporte solidario de los agentes, pero entonces se planteará el reto de cómo lograr articular voluntades y esfuerzos para que este aporte sea eficaz y eficientemente obtenido y aprovechado.

Para hacer frente al reto señalado es fundamental que la administración participativa de la educación de adultos cuente con un adecuado apoyo logístico; y también es fundamental que tenga como punto de partida el rescate y aprovechamiento de todo aquello que de positivo haya en las dimensiones anteriormente referidas para promover y generar una respuesta dinámica de

optimización estratégica del uso de los diferentes tipos de recursos para el desarrollo de la educación de adultos.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRINCIPALES

1. Los comportamientos administrativos no pueden modificarse sustantivamente si las organizaciones y las personas permanecen estáticas y atrapadas en el mundo de sus concepciones y valores. La diversidad de tales concepciones se explica por la pluralidad de visiones de ubicación del hombre individual y social frente al mundo y a la vida; el distinto papel que se asigna a la sociedad, al Estado, a la familia y a la persona humana; las distintas y contradictorias percepciones sobre generación y distribución de la riqueza, desarrollo y transformación; las diferentes posiciones frente a las desigualdades, una de cuyas expresiones es la pobreza.

La realidad es dinámica por naturaleza y exige nuevas respuestas de acuerdo con los momentos o períodos de la vida organizacional. En esta perspectiva de un dinámico comportamiento administrativo, la educación es un componente indispensable.

En el campo específico de la educación de adultos, hay una notoria ausencia de estudios e investigaciones acerca del comportamiento organizacional y humano. Como un planteamiento inicial, que será perfeccionado por aproximaciones sucesivas, el autor presenta una hipótesis interpretativa que se desarrolla en la segunda parte del presente trabajo.

2. El núcleo de la hipótesis interpretativa se sintetiza del siguiente modo:

- La administración está consubstanciada con la naturaleza de las acciones de educación de adultos. Dicha naturaleza es polidimensional. Consecuentemente, la administración estatal de la educación de adultos tiene también una naturaleza polidimensional.

- Las dimensiones son los grandes núcleos o subconjuntos de ámbitos y comportamientos organizacionales, que están en una permanente dinámica de interrelación e interdependencia dentro de la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos. Ellas son las siguientes: contextual, burocrática, técnica, participativa y logística.

- Frente a tal interacción dinámica, el comportamiento de la administración tiene dos expresiones básicas:

i. Una de las dimensiones pretende ser hegemónica. Tal situación genera una serie de contradicciones y conflictos, entre tanto no se asuma una posición coherente frente al medio ambiente. Un subproducto de dicha situación es que puede darse un desequilibrio en el desarrollo de las otras dimensiones originando que la administración estatal en su conjunto tenga la huella, el perfil característico de la dimensión hegemónica.

ii. Se da un equilibrio armónico en el desarrollo y en la interacción dinámica de las dimensiones, de tal modo que la presencia-eje de cada dimensión no genera hegemonía sino simplemente un énfasis de momento dentro de la dinámica de la administración estatal de la educación de adultos.

La segunda expresión supone el reconocimiento de que la dimensión contextual y la decisión política son las condicionantes de los comportamientos que asumen las otras dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina, dentro de una relación dialéctica entre la dimensión contextual y las otras dimensiones y entre la decisión política y las otras decisiones; y entre las dimensiones y decisiones de dicha administración.

- En esta relación dialéctica, que se da de conformidad con las realidades y potencialidades de cada particularidad nacional, la administración en referencia tiene la posibilidad de construir un ordenamiento orgánico y equilibrado, dentro del cual no se den hegemonías de las dimensiones sino papeles-eje o papeles-apoyo, en forma alternada y con múltiples posibilidades combinatorias, en relación con los distintos procesos, momentos y resultados de las acciones de educación de adultos.

3. En la visión interpretativa asumida la administración estatal de la educación de adultos -en nuestra percepción- es la conducción de un conjunto de procesos, interrelacionados e interdependientes que, mediante el establecimiento de un sistema de trabajo, pretende lograr determinados objetivos dentro de ciertas orientaciones fundamentales, para lo cual debe optar y operacionalizar las correspondientes estrategias y las estructuras formales y no, formales que mejor correspondan a las situaciones que deben atender. Todo ello en el espíritu de prestar servicio y ser elemento de apoyo de acciones

de mayor aliento de un conjunto mucho más amplio que es la práctica social totalizadora de las poblaciones-meta de la educación de adultos.

4. La dimensión contextual de las acciones de alfabetización y otras de educación de adultos se manifiesta a través de tres categorías fundamentales: socioculturales, socioeconómicas y sociopolíticas.

- En general, a pesar de las explicitaciones que se hacen, la mayoría de nuestros países no han implementado adecuadamente una estrategia de diversificación de las acciones de educación de adultos en relación con los contextos específicos de las poblaciones-meta.

- La educación de adultos es una actividad humana de naturaleza política y social. La política está necesariamente presente en la administración de la educación de adultos, cualesquiera que sea la pauta ideológica que la sustente. Esto siempre fue así. lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo es que no siempre se explicita la naturaleza política de la educación de adultos, por motivaciones e intereses precisamente políticos. La educación de adultos como instrumento de mantenimiento del ordenamiento tradicional de las sociedades nacionales, de prácticas reformistas o de prácticas transformadoras, asume necesariamente una opción política.

- La educación de adultos tiene una naturaleza social, en razón de que es una actividad humana subsumida en las prácticas más amplias que se vinculan con propósitos de desarrollo cultural, político, económico y educativo. Es una tarea que históricamente fue monopolizada por los ministerios o secretarías de educación, pero que viene configurando su carácter de tarea nacional a cargo de múltiples agentes de la sociedad.

5. La dimensión burocrática se manifiesta a través de la estructura administrativa. modelos organizativos, normas, ritos, ceremonias.

El comportamiento hegemónicamente burocrático es un comportamiento artificial, deshumanizado, con un alto nivel de preocupación por el qué dirán los «jefes» y la opinión pública. Una administración huérfana de autenticidad y que pierde energías en el laberinto de las normas, ritos y ceremonias. En América Latina algunas administraciones estatales de educación de adultos muestran cierta proclividad por esta dimensión burocrático-simbólica, particularmente en contextos nacionales de regímenes autoritarios.

6. La dimensión técnica se manifiesta a través de un conjunto de procesos y de sus interrelaciones e interdependencias en el marco de la práctica global de la educación de adultos. Tales procesos pueden categorizarse del siguiente modo: procesos comprendidos en el ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos, procesos más directamente relacionados con la calidad de la educación de adultos; procesos vinculados con la tecnología aplicada a la educación de adultos, procesos de formación y capacitación al personal que participa en las acciones de educación de adultos, procesos vinculados a la práctica de aprendizaje de los adultos y otros inherentes a la práctica global de la educación de adultos. En razón de la extensión del presente trabajo sólo se desarrollan las dos primeras categorías de procesos.

7. La dimensión participativa se expresa a través de la práctica social permanente de los sujetos y agentes de educación de adultos en relación con todos los procesos y momentos de la praxis de la educación de adultos.

En la visión de esta totalidad orgánica, las administraciones estatales de la educación de adultos tienen el reto de definir una estrategia de implementación, pues la participación se configura como un instrumento consubstancial a la toma de decisiones por acción solidaria y mancomunada del sujeto de la educación de adultos y de las organizaciones estatales y no estatales que están al servicio de éste.

8. La dimensión logística se expresa a través de los diferentes tipos de recursos y demás apoyos y facilidades para la puesta en marcha de las acciones de alfabetización y educación de adultos.

Las administraciones estatales de educación de adultos tienen un espacio de acción bastante amplio en la optimización estratégica del uso de recursos. Si tienen una vocación o tendencia burocrática limitarán y rigidizarán este horizonte de potencialidades; si su énfasis es tecnocrático contribuirán a la racionalidad en el uso de los recursos, pero no siempre tendrán una clara percepción del contexto en que actúan y la pluralidad de sus expresiones. Si su énfasis es participativo, visualizarán la necesidad del aporte solidario de los agentes, pero entonces se planteará el reto de cómo articular voluntades y esfuerzos para que este propósito se cumpla.

BIBLIOGRAFIA DE LA SEGUNDA PARTE

- AGUIRRE BELTRAN, Gonzálo. El proceso de aculturación. México, UNAM, 1957.
- BURGOS GUEVARA, Hugo. Relaciones interétnicas en Riobamba. México, Instituto Indigenista Interamericano, 1977.
- CAPOTORTI, F. Estudio sobre los derechos de las personas perteneciente.s, a minorías étnicas religiosas y lingüísticas. New York, Naciones Unidas, 1979.
- CIDAP. Informe final del Seminario sobre problemas sociales y económicos de las artesanías. Cuenca, Ecuador, CIDAP, 1982.
- COMAS, Juan. Relaciones internacionales en América Latina. Cuadernos del Instituto;de Historia. Serie Antropología, No. 12, México, UNAM, 1961.
- CREFAL. Segundo Seminario Latinoamericano de Educación de Adultos. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1979.
- CREFAL-UNESCO-OREALC Curso Regional sobre Planificación de la Alfabetización y Educación de Adultos. República Dominicana, 12 de marzo al 6 de abril, 1984. Pátzcuaró, Mich., México, CREFAL, 1984.
- CHONG, Juan. Panorama de la planificación de la educación de adultos en el contexto latinoamericano. En: «7 visiones de educación de adultos». Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1980.
- DE SCHUTTER, Anton. La investigación en educación de adultos en América Latina. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1980, mimeo.
- GAJARDO, Marcela. Problemas y tendencias en el desarrollo de la educación de adultos en América Latina. Apuntes para un debate. Santiago, Chile, OREALC, 1983.
- HERNANDEZ, Isabel. Los docentes en las comunidades indígenas: el caso Chimborazo. Informe Proyecto Educación y Desarrollo para América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, UNESCO, 1979.

LIMA. MINISTERIO DE EDUCACION DE ADULTOS. Junta Permanente de Coordinación educativa. Revista Coordinación. Lima, Ministerio de Educación, 1975-1976.

MEDINA, César. La Coordinación educativa intersectorial y su perspectiva en la educación de adultos. Serie Tesis de Maestría en Educación de Adultos, Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1978.

MEDINA, Guillermo. Integración y coordinación: requisitos para el desarrollo rural integrado. Cuaderno No. 11, Pátzcuaro, Mich.. México, CREFAL, 1982.

MIKLOS, Tomás. La educación de adultos en México. En UNESCO-OREALC. «Consulta Técnica Regional sobre Educación de Adultos en América Latina y el Caribe. Informe Final». Santiago, Chile, OREALC, 1984, pp. 25-28.

MOBRAL. Supervisao de la Alfabetizacao. Río de Janeiro, MOBRAL, 1982.

NACIONES UNIDAS. Boletín Demográfico. Matrícula Educación No Formal. Anuario Estadístico de América Latina. New York, 1978.

NILO, Sergio. Apuntes sobre Evaluación de la Educación No-Formal. Washington, D.C., PREDE-OEA, 1982, mimeo

OREALC. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, OREALC, 1981.

PESCADOR, José Angel. Educación de Adultos y Trabajo Productivo: hacia una reconceptualización de la educación funcional. VIII Reunión Técnica del Proyecto Multinacional «Alberto Masferrer» de Educación Integrada de Adultos. Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA. Mendoza, Argentina, PREDE - OEA, 1982.

PICON, César. La educación de adultos en América Latina: una visión situacional y estratégica. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1983.

----- Encuesta sobre el comportamiento organizacional de los agentes de educación de adultos en América Latina. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1983.

----- Administración del proceso de la reforma de la educación de adul-

tos en el Perú en los setenta. En su:»'Administración de la educación de adultos: cuatro experiencias». Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982, pp. 17-126.

----- Administración. de la educación de adultos en una situación relóucionaria: el caso de Nicaragua. En su: «Administración de la educación de adultos: cuatro experiencias». Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982, pp. 205-294.

----- Los artesanos de América Latina en la búsqueda de su proyecto educativo. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1982.

----- El ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1981, mimeo.

RIVERO, José. Programas no escolarizados de educación básica laboral. En: «La formación de recursos humanos en la Reforma Educativa Peruana. París, UNESCO, 1978, pp. 53-79.

ROGERS, Everett y otros. La comunicación en las organizaciones, México, D.F., McGraw Hill, 1980.

SALVATIERRA, CARMEN. Los programas no escolarizados de educación básica laboral ubicados en los pueblos jóvenes de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana. Serie Tesis de Maestría en Educación de Adultos. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL. 1978.

UNESCO. Reunión de Expertos sobre Major problem áreas of educational reforms in the 1970's and 1980's (Experiences and prospects). París, UNESCO, 1977.

VALDEZ, Victorino. La coordinación intersectorial entre las instituciones gubernamentales que realizan educación de adultos en la provincia de Chiriquí, República de Panamá. Serie Tesis de Maestría en Educación de Adultos, Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1978.

VIO GROSSI, Francisco. Investigación en Educación de Adultos en América Latina. Santiago, Chile, OREALC, 1982.

WALKER, H. Una evaluación para los proyectos de educación popular. Santiago, Chile, CIDE, 1982.

ZUÑIGA MOLINA, Leonel. Evaluación de proyectos educativos en el marco de procesos de desarrollo. Pátzcuaro, Mich., México. CREFAL. 1982.

ÍNDICE

TERCERA PARTE

DECISIONES A CONSIDERARSE POR LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES DE EDUCACIÓN DE ADULTOS EN AMÉRICA LATINA

Presentación de la tercera parte.

1. Intento de categorización de las decisiones y articulación de estas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.
2. Ejercicio aplicativo de la matriz de articulación de las decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.
3. Ejercicio aplicativo de la matriz de articulación de las dimensiones de la administración estatal de la acción alfabetizadora en América Latina con las decisiones básicas y estratégicas.
4. Prospectiva decisional a considerarse por las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina en el horizonte 1985-2000.

Algunas conclusiones principales.

Bibliografía de la tercera parte.

TERCERA PARTE

DECISIONES A CONSIDERARSE POR LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES DE EDUCACIÓN DE ADULTOS EN AMÉRICA LATINA

PRESENTACIÓN

La tercera parte del trabajo está destinada al planteo de una hipótesis interpretativa en torno a las decisiones a cargo de las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina. Se hacen señalamientos generales y ejemplificaciones sobre el particular.

En esta tercera parte se aprovechan al máximo los antecedentes y señalamientos que se hacen en las dos primeras partes del trabajo, particularmente los relativos al horizonte de la educación de adultos y de su administración estatal en América Latina y al análisis de las dimensiones de dicha administración.

Se desarrollan cuatro temas: intento de categorización de las decisiones y su articulación con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina; ejercicio aplicativo de la matriz de articulación de las decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina; ejercicio aplicativo de articulación de las dimensiones de la administración estatal de la acción alfabetizadora en América Latina con las decisiones básicas y estratégicas; y prospectiva decisional a considerarse por las administraciones estatales de educación de adultos en América Latina en el horizonte 1985-2000.

En el primer tema se explicitan dos aspectos importantes: elaboración de las decisiones políticas; y articulación de las decisiones y dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.

En los temas dos y tres se desarrollan los ejercicios señalados, con un sentido aplicativo al desarrollo global y específico de la educación de adultos en los países latinoamericanos.

En el tema cuatro, teniendo en cuenta todo lo tratado a lo largo del trabajo, se hace un planteamiento de prospectiva decisional relativa al desarrollo regional de la educación de adultos de 1985 hacia fines de siglo.

1. INTENTO DE CATEGORIZACION DE LAS DECISIONES Y ARTICULACION DE ESTAS CON LAS DIMENSIONES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN AMERICA LATINA

Siendo la educación de adultos una expresión educativa que abarca un amplio universo de acción, son múltiples y de diversa naturaleza y magnitud las decisiones que deben asumirse en forma permanente. Las decisiones son un conjunto de definiciones que perfilan los parámetros de las acciones que se realizan.

Tales definiciones, en los campos de competencia de la educación de adultos, pueden agruparse en dos categorías universales: decisiones básicas y decisiones estratégicas. Las primeras son de naturaleza política, conceptual y técnica; y las segundas son de naturaleza operativa. Consecuentemente, en el universo de la educación de adultos hay cuatro tipos principales de decisiones: políticas, conceptuales, técnicas y estratégicas.

Hay unas decisiones críticas que son prerrequisitoriales, fundamentales para el desarrollo de las acciones de educación de adultos. Estas son las decisiones básicas. Dichas decisiones tienen una naturaleza eminentemente política, pero son también de naturaleza conceptual y técnica. En el más amplio sentido, son decisiones matrices que desencadenan otras decisiones y deben traducirse necesariamente en realizaciones.

Las decisiones políticas son las definiciones de intencionalidades y de posiciones frente a una realidad vigente, que asumen el Gobierno y la sociedad civil en un determinado momento histórico de la vida de un país. Comprenden dos grandes categorías: decisiones políticas de los gobiernos y decisiones políticas de la sociedad civil y de sus distintas organizaciones.

Las decisiones conceptuales son las opciones interpretativas asumidas acerca de los elementos conceptuales relacionados con la correspondiente acción a realizar.

Las decisiones técnicas son las opciones de dimensionamiento de todos y cada uno de los procesos en el contexto de la totalidad orgánica de la que forman parte, así como de sus interrelaciones e interdependencias. Tales decisiones, de otro lado, explicitan y fundamentan la pauta metodológica y el diseño de las tareas a realizar.

Las decisiones básicas para ponerse en marcha requieren de unas decisiones estratégicas. Ellas son las opciones o alternativas óptimas de articulación de las decisiones políticas, conceptuales y técnicas; y se orientan a la búsqueda de la racionalidad operativo de la acción a realizar.

DIMENSIONES Y DECISIONES

1.1 Elaboración de las decisiones políticas

Dentro de las decisiones básicas es indudable que son las decisiones políticas las que condicionan a las otras decisiones básicas que son las decisiones conceptuales y técnicas; y condicionan también a las decisiones de implementación estratégica.

MATERIA DE DECISION

Ella constituye el universo decisional, que potencialmente puede darse en los siguientes niveles:

- decisiones políticas globales de educación de adultos
- decisiones políticas sectoriales o programáticas de educación de adultos
- decisiones políticas en relación con los procesos
- decisiones políticas en relación con los insumos/recursos y
- decisiones políticas en relación con los resultados e impacto que éstos generan.

Decisiones política globales de educación de adultos

Este nivel de decisión se refiere al conjunto de definiciones relacionadas con la naturaleza, sentido y alcances de la educación de adultos en cuanto expresión del desarrollo educativo de la población adulta de una sociedad nacional.

Mediante este nivel de decisión una sociedad nacional asume una opción interpretativa de lo que es la educación de adultos y de su ubicación y papel dentro del marco de las respectivas tareas nacionales.

Es un nivel de decisión que trata de establecer con meridiana claridad el papel que corresponde a la educación de adultos en relación con el desarrollo global del país y con el proyecto de vida individual y social que asumen los adultos en un determinado momento histórico de la vida de su sociedad nacional.

La definición de decisiones políticas, a cargo de la población adulta y de sus organizaciones y de los gobiernos, tienen que asumirse teniendo en cuenta las siguientes variables principales: antecedentes de cada particularidad nacional, tendencias decisionales en la región y alternativas decisionales específicas para la pertinente particularidad nacional.

Teniendo en cuenta el señalado marco de referencia, algunas de las líneas de decisión a considerarse por la población adulta y sus organizaciones - en tanto sujeto histórico de la educación de adultos- pueden ser las siguientes:

1. Analizar críticamente su propia situación y el contexto en que operan, identificar sus espacios de acción y articular todo ello dentro de un proyecto global de desarrollo educativo de las clases populares, que tenga el carácter de componente de un proyecto histórico que emerge de los movimientos populares, cuyo tiempo social y otras características corresponden a un determinado momento histórico en la vida de una sociedad nacional.

2. Analizar con sentido táctico los espacios de acción que aperturan formalmente las administraciones estatales de educación de adultos y los que surjan de las contradicciones propias del sistema social en el contexto capitalista y de las contradicciones al interior de aparato del Estado y de otras instituciones intermedias de la sociedad nacional en el contexto socialista, con el propósito de definir una estrategia de participación en las acciones oficiales de educación de adultos.

La secuencia de dicha estrategia se dará en una escala creciente, cuyas expresiones cualitativas de intensidad son: encuentro ocasional y táctico, concertación, articulación e integración. El dimensionamiento de las mencionadas intensidades cualitativas de participación dependerá de la brecha o acercamiento entre el proyecto oficial del sistema y los proyectos alternativos, en el contexto capitalista; y el grado de acercamiento entre las dirigencias y las clases populares, en la construcción del correspondiente proyecto histórico, en el contexto socialista.

3. Definir las posibilidades y limitaciones de capacidad de gestión y negociación de los sujetos históricos de la educación de adultos en el expreso entendimiento de la búsqueda permanente del fortalecimiento de su poder social y político. En tal definición, se precisará el papel instrumental que corresponde a la investigación, planeamiento, evaluación y otros procesos técnicos en la consolidación y profundización de la capacidad de gestión y de negociación de dicho sujeto.

4. Definir que la educación de adultos es una tarea consubstancial a los proyectos históricos de las clases populares, por tener las virtualidades de un instrumento de liberación cultural y política y de autorrealización y de realización social.

5. Definir que potencialmente todos los grupos humanos de la población adulta tienen sus propios animadores e intelectuales, quienes constituyen la vanguardia del desarrollo cultural y educativo del sujeto de educación de adultos.

Dentro del mismo marco de referencia propuesto para la definición de decisiones políticas por los sujetos históricos de la educación de adultos, algunas líneas de decisión a considerarse por los gobiernos -en cuanto agentes de servicio- pueden ser las siguientes:

1. Definir explícitamente la naturaleza cultural, política y social de la educación de adultos.

2. Definir que el sujeto histórico de la educación de adultos, que requiere atención estratégica y prioritaria por razones de justicia social, está constituido por los sectores sociales desfavorecidos y marginados.

3. Definir que la educación de adultos es un instrumento estratégico para incrementar la capacidad de participación y organización de los sectores populares.

4. Definir que la administración estatal de la educación de adultos no pretende monopolizar ni subordinar administrativamente el quehacer social de la educación de adultos; y que su papel es de promoción, apoyo, asesoramiento y coordinación de las acciones concernientes al desarrollo educativo de la población adulta, dentro de una apertura democrática de sistema abierto de educación de adultos. Ello supone pluralidad cultural, ideológica y política en el

contexto capitalista; y una participación plena y autogestionaria de las organizaciones populares, en el contexto socialista.

5. Definir la reorientación total de las acciones oficiales de educación de adultos, por considerar que éstas no corresponden a las necesidades y aspiraciones del sujeto histórico de la educación de adultos; y estimular el desarrollo de formas no convencionales de desarrollo educativo de la población adulta, a través de la optimización estratégica de la educación informal y de la educación no formal.

6. Definir la responsabilidad social, legal y financiera que compete al Estado y a las demás instituciones intermedias y organizaciones de la sociedad nacional en el campo del desarrollo de la educación de adultos.

7. Definir un proyecto nacional de educación de adultos, que responda a las particularidades nacionales.

Decisiones políticas sectoriales programáticas de educación de adultos

Son decisiones políticas que atañen a las grandes vertientes o áreas programáticas de la educación de adultos. En la experiencia histórica de la región, en este nivel se pueden identificar, entre otras, las siguientes líneas decisionales:

-Decisiones políticas en relación con la alfabetización.

-Decisiones políticas en relación con la educación de adultos en beneficio de los sectores sociales desfavorecidos en las áreas rurales y urbano-marginales.

- Decisiones políticas en relación con el desarrollo educativo de las poblaciones indígenas.

- Decisiones políticas en relación con la situación de la mujer.

- Decisiones políticas en relación con la atención a la juventud, especialmente a la juventud desocupada.

Decisiones políticas en relación con los procesos

En este nivel, se pueden identificar, entre otras, las siguientes líneas decisionales:

- Decisión política en relación con el papel que deben desempeñar todos y cada uno de los procesos en relación con el desarrollo sectorial y/o global de la educación de adultos.

- Decisiones Políticas relacionadas con la relevancia de la investigación, capacitación y organización con participación de las correspondientes poblaciones-meta.

- Decisiones políticas en relación con la evaluación y el seguimiento de las acciones de educación de adultos.

- Decisiones políticas en relación con la coordinación interna y externa, teniendo en cuenta en ambos casos el amplio horizonte intersectorial e interdisciplinario de las acciones de educación de adultos.

Decisiones políticas en relación con los insumos/recursos

En este nivel las principales líneas decisionales, entre otras, pueden ser las siguientes:

- Decisiones políticas en relación con los recursos humanos involucrados en el desarrollo de la educación de adultos.

- Decisiones políticas en relación con los recursos financieros para la realización de las acciones de educación de adultos.

- Decisiones políticas en relación con el uso de la capacidad instalada del Estado y de la sociedad nacional para fines educativos.

Decisiones políticas en relación con los resultados e impactos

En este nivel, ya sea que se trate de las realizaciones globales o sectoriales de la educación de adultos, algunas de las principales líneas decisionales pueden ser las siguientes:

-Decisiones políticas en relación con las metas de servicio.

-Decisiones políticas en relación con los logros específicos del desarrollo educativo.

- Decisiones políticas en relación con la calidad de la educación.

- Decisiones políticas en relación con los impactos que de las acciones de educación de adultos se espera en el contexto de las prácticas más amplias de desarrollo cultural, político, económico, social y educativo.

Las líneas de decisión identificadas en relación con los niveles de decisión anteriormente referidos, corresponden a la variable de tendencias decisionales de la región. Se entiende que, para llegar a una decisión específica en relación con una particularidad nacional, hay que considerar la variable de antecedentes de la misma y la de alternativas decisionales específicas para dicha particularidad nacional.

SITUACION REAL

Este elemento de la matriz es la descripción, análisis y prospección de la situación actual, en relación con la materia de decisión. Dicho de otro modo: es el diagnóstico de la situación comprendida en el universo decisional, a asumirse por una determinada administración estatal.

Hemos visto que tal universo puede ser macro, meso y micro. Se ha advertido también que tal universo puede referirse a contextos, procesos, insumos/recursos y resultados e impactos de éstos.

La «lógica interna» de la matriz es que una administración estatal, dentro de una racionalidad científica, para asumir una decisión debe partir del conocimiento, estudio y análisis prospectivo de una situación real. Es dicha situación real que se confrontará con otro elemento de la matriz, que es la situación deseada.

SITUACION DESEADA

Frente a una realidad (tesis) hay una idealidad (antítesis); frente a una situación real hay una situación deseada.

La situación deseada, en el más amplio sentido, es la definición del nivel de aspiración. En el caso que nos ocupa, es la aspiración que tiene la administración estatal en relación con la materia de decisión.

El nivel de aspiración de la administración estatal sólo puede tener sentido dentro de su pauta ideo-política y de la explicitación de ésta que es su respectivo proyecto político. A nivel de aspiración, en relación con la pauta ideopolítica que asume una administración estatal, su respuesta se operacionaliza a través de su opción militante en el marco de una gran utopía.

Como esta gran utopía no es posible alcanzarse de inmediato, se requiere de la definición de las utopías intermedias. En tal sentido, y para los propósitos de la toma de decisiones por parte de la administración estatal, la situación deseada es operacionalmente la definición de las «utopías intermedias» (racionalidad teórica y estratégica con desarrollo armónico y equilibrado) en el marco de las grandes utopías a que aspira o puede aspirar una administración estatal a partir de su militancia en una opción ideo-política y de las particularidades del contexto nacional.

Haciendo un resumen de lo que se ha visto de la matriz, hasta el momento, se puede señalar que hay una materia de decisión, que puede corresponder a distintos niveles y que cada uno de éstos puede tener distintas expresiones; en relación con esta materia de decisión (universo decisional) hay una situación real; frente a esta situación real hay una situación deseada.

Como no es posible hacer coincidir el perfil real con el perfil ideal en un plazo tan inmediato, en razón de que incluso dentro de las condiciones más favorables la puesta en marcha de una estrategia de cambio supone todo un proceso de maduración y de realizaciones, no puede producirse automáticamente el cambio de la situación real a la situación deseada. Hay la necesidad de un elemento intermedio que posibilite el acercamiento entre la situación real y la situación deseada. Es un elemento en el cual tiene que llegarse a una síntesis-respuesta. Este elemento -que está en el cuarto casillero- es la viabilidad estratégica.

VIABILIDAD ESTRATEGICA

Es el elemento de análisis-síntesis de factibilidad de las alternativas decisionales en consideración y/o de la alternativa óptima seleccionada, teniendo en cuenta las siguientes dimensiones o variables: contextual, burocrática, técnica, participativa, logística.

CARACTERIZACION DE LO FACTIBLE

Es la definición y precisión de los elementos sustantivos de la decisión a asumirse, como producto del proceso de análisis-síntesis de viabilidad estratégica.

ENUNCIADO DE LA DECISION POLITICA

Es la descripción de la decisión política asumida, en forma de un principio normativo. Es el producto final de todo el proceso de elaboración de una decisión política. Es la definición de las pautas fundamentales, rumbos y orientaciones para el desarrollo de la materia de decisión en un ámbito general específico de la educación de adultos.

1.2 Articulación de decisiones y de dimensiones y de dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina

Las decisiones estratégicas son, como ya se precisó, las opciones o alternativas óptimas de articulación de las decisiones políticas, conceptuales y técnicas y se orientan a la búsqueda de la racionalidad operativa de la acción a realizar.

Dichas decisiones tienen una naturaleza polidimensional, que se deriva de las relaciones de articulación de cada una de las decisiones básicas (políticas, conceptuales y técnicas) con todas y cada una de las dimensiones básicas de la administración estatal de la educación de adultos (contextual, burocrática, técnica, participativa y logística).

Las decisiones básicas de naturaleza política, conceptual y técnica y las decisiones estratégicas, en relación con las señaladas dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos, tienen las siguientes connotaciones:

- Las decisiones políticas implican las opciones, orientaciones o comportamientos que asume la administración estatal frente a los retos y los posibles campos de acción de cada una de las dimensiones.

- Las decisiones conceptuales son los deslindes teóricos que sustentan las acciones y procesos implicados en la educación de adultos, en su relación dialéctica con cada una de las cinco dimensiones.

- Las decisiones técnicas son las definiciones de pautas metodológicas relativas a las distintas categorías de procesos y a la dinámica de interrelaciones e interdependencias de éstos, en relación con los campos de acción de cada una de las dimensiones.

- Las decisiones estratégicas son las definiciones operativas para la puesta en marcha de las acciones pertinentes, teniendo en cuenta las definiciones básicas que son de naturaleza política, conceptual y técnica, en relación con todas y cada una de las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos.

Las dimensiones básicas de la administración estatal de la educación de adultos tienen el siguiente sentido:

- La dimensión contextual tiene que ver con las características sociopolíticas, socioeconómicas y socioculturales del medio ambiente del sujeto de la educación de adultos; y las implicaciones estratégico-operativas de la naturaleza cultural, política, económica y social de la educación de adultos.

- La dimensión burocrática está dada por la presencia de estructuras, modelos organizativos, normas y procedimientos que se orientan al ordenamiento administrativo del sistema de trabajo.

- La dimensión participativa tiene que ver con la necesaria e ineludible presencia y decisión de los sujetos de la educación de adultos y también de los agentes estatales y no estatales de la educación de, adultos, en relación con

todos los procesos y acciones inherentes al desarrollo educativo y al desarrollo global de dicho sujeto.

- La dimensión técnica se refiere a los procesos comprendidos en la global experiencia de educación de adultos. Ellos son de distintas categorías: procesos del ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos (investigación, planificación, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento, coordinación); procesos de desarrollo educativo en relación con áreas geográficas o sectores poblacionales específicos; procesos de tecnología aplicada a la educación de adultos (currículum, métodos, técnicas, instrumentos, materiales educativos); procesos de participación de los sujetos y agentes de educación de adultos; procesos de posibilidades combinatorias de las modalidades de la educación de adultos (modalidad presencial y modalidad abierta) y de las formas de educación (educación formal, educación no formal y educación informal).

- La dimensión logística tiene que ver con la captación, uso y manejo de recursos y demás facilidades y apoyos que viabilicen el logro de los objetivos y metas de las acciones de educación de adultos. Los principales recursos a considerarse son los siguientes: humanos, financieros, técnicos, institucionales, comunales, materiales, de infraestructura física.

Las tres decisiones básicas señaladas (políticas, conceptuales y técnicas) y las decisiones estratégicas tienen relaciones de articulación con las cinco dimensiones básicas de la administración estatal de la educación de adultos (contextual, burocrática, técnica, participativa y logística).

Hay un nivel de relación vertical entre las decisiones. Es obvio que las decisiones políticas condicionan a los otros tipos de decisión, es decir condicionan las decisiones conceptuales, técnicas y las decisiones estratégicas.

La matriz, como queda señalado, tiene dos referentes básicos que se pueden constituir en núcleos de articulación: decisiones y dimensiones. Por ejemplo, se puede tomar como referente la decisión política y en torno a ella nuclear el conjunto de definiciones de carácter contextual, burocrático, técnico, participativo y logístico en el campo de la administración estatal de la educación de adultos. En otro sentido, se puede tomar como referente una dimensión, por ejemplo la dimensión contextual, y en torno a ella se puede nuclear el conjunto de definiciones políticas, conceptuales, técnicas y estratégicas.

2. EJERCICIO APLICATIVO DE LA MATRIZ DE ARTICULACION DE LAS DECISIONES BASICAS Y ESTRATEGICAS CON LAS DIMENSIONES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN AMERICA LATINA

El desarrollo de este ejercicio tiene un propósito simplemente referencial e indicativo. No pretende, por tanto, abarcar todo el universo decisional sobre el desarrollo global de la educación de adultos, pero sí presentar algunas referencias y elementos de juicio que pueden conducir a tal propósito. El reto y su posibilidad de respuesta corresponden a las administraciones estatales de educación de adultos de los países de América Latina.

El ejercicio tiene cuatro núcleos temáticos: decisiones políticas, decisiones conceptuales, decisiones técnicas y decisiones estratégicas. Cada núcleo temático o tipo de decisión tiene expresiones de relación con las siguientes dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos: contextual, burocrática, técnica,, participativa y logística. Estas expresiones de relación conforman el marco de referencia, que puede servir para la definición de las correspondientes decisiones a nivel nacional.

A lo largo de todo este ejercicio aplicativo, se utilizará con la flexibilidad requerida el siguiente esquema metodológico: antecedentes, tendencias y alternativas decisionales que se están considerando en la región y referencias complementarias para asumir decisiones que correspondan a una particularidad nacional.

2.1 DECISIONES POLITICAS

Veamos algunas referencias indicativas sobre decisiones políticas a asumirse en relación dialéctica con cada una de las cinco dimensiones básicas de la administración estatal de la educación de adultos.

Decisiones políticas en relación con la dimensión contextual

La educación de adultos es una expresión educativa que tiene sentido en cuanto se la ubica dentro de un contexto determinado, de una realidad específica. Frente a tal realidad, la educación de adultos puede ubicarse y ser instrumento de una de las tres siguientes alternativas decisionales:

1. Puede contribuir a mantener el ordenamiento establecido de la realidad dentro de la cual actúa. Su comportamiento, en tal caso, tendría un carácter conservador y estaría al servicio de los grupos dominantes de la sociedad nacional que ostentan hegemónicamente el poder político, cultural, económico y social.

2. Puede contribuir a un proceso de reformas que se dan al interior de la realidad en la que está inserta. Su comportamiento en tal caso tendría un carácter reformista, que le puede posibilitar la realización de ciertos cambios dentro de los parámetros de perfectibilidad del sistema social del que forma parte.

3. Puede contribuir a la transformación de su realidad. En tal caso su comportamiento tendría un carácter de cambios profundos. La estrategia de cambios, dentro de la cual se inscribiría su comportamiento, comprendería dos modalidades principales: el cambio progresivo y el cambio radical. El primero tendría un sentido evolucionista y el segundo un sentido revolucionario.

Decisiones políticas en relación con la dimensión burocrática

Una tendencia decisional sustantiva de orden político, en relación con la dimensión burocrática, consiste en definir e implementar un sistema de educación de adultos. Dicho sistema puede implementarse teniendo en cuenta las siguientes alternativas decisionales: sistema cerrado, sistema semi-abierto y sistema abierto de educación de adultos.

El sistema cerrado es el que usualmente funciona en situaciones nacionales en las que la educación de adultos tiene un carácter hegemónicamente escolarizado, con escasa o nula participación de los múltiples agentes estatales y no estatales de educación de adultos, con dependencia casi exclusiva para su funcionamiento y operación de los recursos provenientes del Estado, con un comportamiento ideo-político acentuadamente autoritario y que excluye las posibilidades de participación de vastos sectores de la población adulta del país.

Este sistema cerrado es el que históricamente en América Latina no ha podido, no ha querido o no ha sido capaz de interpretar los intereses, necesidades y expectativas del desarrollo educativo de las clases populares. Este sistema cerrado de educación de adultos es, generalmente, un instrumento

que operacionaliza la opción política básica de la educación de adultos orientada al mantenimiento del status-quo.

El sistema semi-abierto de educación de adultos pretende hacer una apertura de pluralidad cultural e ideo-política en cuanto a la promoción y realización de los múltiples agentes que en una sociedad nacional desarrollan acciones de educación de adultos; y tiene la vocación de identificar y desarrollar un núcleo de cohesión en materia de desarrollo de la educación de adultos, con grados de articulación que pueden ser de: encuentros eventuales, concertaciones progresivas, articulaciones e integración de acciones. Este sistema semi-abierto de educación de adultos se corresponde con la opción política reformista que, en un determinado momento histórico de la vida de una sociedad nacional, promueve la administración gubernamental de, turno.

El sistema abierto de educación de adultos es un reto para los países que están en condiciones de conformar un movimiento nacional de educación de adultos. Ello implica trabajar solidaria y mancomunadamente con el sujeto histórico de la educación de adultos, que es el pueblo y sus distintas organizaciones.

Dentro de un sistema abierto de educación de adultos hay una convergencia histórica del desarrollo educativo de la población adulta, que es asumido por las clases populares y promovido y apoyado por la respectiva administración estatal. El sistema abierto de educación de adultos se corresponde con la opción política básica de la educación de adultos como instrumento de cambio y transformación.

Otra tendencia decisional de carácter político, en relación con la dimensión burocrática, es el establecimiento de las correspondientes estructuras y modelos organizativos. En este dominio, la administración estatal tiene las siguientes alternativas decisionales:

- Utilización exclusiva y excluyente de estructuras organizativas formales.

- Utilización hegemónica de estructuras organizativas formales y utilización eventual y sólo con carácter de complementariedad de las estructuras organizativas no formales.

- Utilización equilibrada y armónica de estructuras organizativas formales y no formales, estas últimas sin subordinación administrativa al agente estatal de conducción nacional de la educación de adultos.

En lo relativo a los modelos organizativos, las opciones básicas son las siguientes: administración centralizada, administración desconcentrada y administración descentralizada.

En relación con las decisiones que se vienen comentando es importante subrayar que en materia de modelos organizativos se ha tratado de pasar casi automáticamente de una administración centralizada a una desconcentrada o descentralizada; y de una administración desconcentrada a una administración descentralizada. El caso es que hay una carencia de estrategia de cambios, particularmente para el proceso de transferencia de un determinado modelo organizativo a otro.

Decisiones políticas en relación con la dimensión técnica

Desde el punto de vista político hay algunas alternativas decisionales vinculadas con la dimensión técnica de la administración estatal de la educación de adultos.

Hay en América Latina una ausencia generalizada de los sistemas de información y estadísticas. Es evidente que la información y la estadística constituyen un insumo básico para elaborar el conocimiento. De otro lado, parece que hay una relación entre conocimiento y poder. La experiencia regional indica que se pueden asumir dos comportamientos principales frente a la problemática en cuestión: entregar el producto de la información y del conocimiento y hacer de los sujetos de la educación de adultos simples agentes consumidores; y/o entregar el proceso del conocimiento y de la información y hacer que los sujetos de la educación de adultos sean hacedores y elaboradores de información y conocimiento. La situación señalada es un desafío para la educación de adultos y para el área de información y estadísticas en el contexto del proceso de ruptura del monopolio del conocimiento.

Teniendo en cuenta que la información y estadística es un elemento fundamental de apoyo al desarrollo de las múltiples expresiones de la educación de adultos, es indispensable que las administraciones estatales asuman decisiones sobre su establecimiento y funcionamiento en el caso de que todavía no cuenten con tal elemento; y que contribuyan a su constante actualización y perfeccionamiento, en el caso de que ya lo tengan.

Contar con el elemento señalado favorecería la realización de estudios actualizados sobre el estado del arte de la alfabetización y otras áreas de educación de adultos en los países de la región; y la realización de estudios de sistemas de distinta naturaleza, con especial incidencia en aquéllos vinculados con el desarrollo cultural y educativo de la población adulta.

Otra tendencia decisional, en relación con la dimensión técnica, *es el desarrollo armónico y equilibrado del conjunto de procesos de diversas categorías y de sus correspondientes dinámicas de interrelación e interdependencia dentro de la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos.*

El señalamiento anterior implica el desarrollo orgánico y equilibrado de los procesos de las diferentes categorías en los aspectos teóricos, metodológicos y operativos. Las evidencias empíricas demuestran que tal desarrollo sólo es posible en la medida en que haya una adecuada articulación entre teoría y práctica y entre sujeto y objeto, contando con la más activa y comprometida participación del sujeto histórico de la educación de adultos y del personal de intelectuales, técnicos de apoyo y animadores de base.

Una decisión relevante en el dominio anteriormente señalado es la calidad de la educación de adultos. Tradicionalmente ella ha estado asociada al mejoramiento de curriculum, métodos, técnicas e instrumentos. En los últimos años en la comunidad regional se ha planteado con énfasis que dicha calidad implica contribuir también al mejoramiento de los sujetos y agentes que participan en las acciones de educación de adultos. Sin embargo, el problema de la calidad de la educación de adultos está en un prenivel de definición básica y, por tanto, es casi inexistente una experiencia de implementación estratégica.

De las hipótesis interpretativas que en la primera parte de la década de los 80 se vienen considerando en relación con la calidad de la educación, una muy sugerente es la que plantea Pablo Latapí sobre la base de una categorización de aspectos a considerar y de áreas a atender en la problemática global de la calidad de la educación de adultos.

Decisiones políticas en relación con la dimensión participativa

Una tendencia decisional en este dominio consiste en operacionalizar, teniendo en cuenta sus limitaciones y posibilidades, la práctica participativa de los sujetos y agentes de la educación de adultos en relación con la totalidad de

los procesos comprendidos en la experiencia global de una determinada acción de educación de adultos. Al tomar tal decisión la administración estatal debe ser consciente de que está asumiendo una opción política concreta, un compromiso con el proyecto político de la administración gubernamental de turno. Obviamente lo señalado es sólo una opción, a la que se agregarían algunas otras alternativas decisionales como las siguientes:

- Optimizar estratégicamente las contradicciones que se dan al interior del aparato del Estado. Ello implicaría que dicha administración estatal asuma una opción innovadora de compromiso y de servicio al pueblo y sus organizaciones, ganando y operacionalizando espacios de acción que resultan de tales contradicciones.

- Asumir un comportamiento de confrontación directa con la política general del Estado en materia de desarrollo de educación de adultos y participar en la búsqueda de hegemonías alternativas del poder político y social.

Otra tendencia decisional que resulta muy importante subrayar es la definición de la voluntad política del Estado y de la voluntad política, de la sociedad civil en relación con el desarrollo de la educación de adultos.

Las dos voluntades señaladas, a nivel de decisiones políticas en relación con la dimensión participativa, deben tener expresiones verificables. En efecto, tales voluntades no deben reducirse a simples declaraciones retóricas, sino que deben estar respaldadas con los recursos, apoyos y facilidades que sean requeridos. La intencionalidad es un elemento consubstancial a la voluntad política, pero la plena vigencia de ésta exige necesariamente un alto nivel de consistencia y de coherencia entre las intencionalidades y la disponibilidad efectiva y oportuna de los elementos arriba señalados.

Decisiones políticas en relación con la dimensión logística

Desde el punto de vista político en el área logística hay *la tendencia decisional de definir el uso de recursos para la realización de las múltiples acciones de educación de adultos.*

En el panorama regional, como se habrá podido advertir en la segunda parte del presente trabajo, hay administraciones estatales que dependen casi exclusivamente de los recursos provistos por el Estado. Hay otras administra-

ciones que ya están combinando el uso de recursos del Estado y de la sociedad nacional. Finalmente hay unas administraciones -que son las menos en la región- que tienen una estrategia del uso pleno de los recursos y de la capacidad instalada del Estado y de la sociedad nacional para fines educativos.

El reclutamiento, selección y capacitación de recursos humanos es una decisión política indispensable para el desarrollo de las acciones de educación de adultos. Las administraciones estatales, en el análisis de las respectivas alternativas decisionales, deben considerar que la educación de adultos tiene diferentes vertientes, múltiples agentes, distintas fuerzas que con sus propios tiempos sociales participan en su desarrollo educativo con visiones ideopolíticas no sólo diferentes sino generalmente contrapuestas.

Si la visión corresponde a lo que hemos caracterizado como un sistema cerrado de educación de adultos, la administración estatal establecerá políticas en este dominio sólo considerando el personal- burocrático y docente que está dentro de su jurisdicción administrativa. Si su visión corresponde a un sistema semiabierto o abierto, establecerá políticas de más amplias coberturas comprendiendo no únicamente al sector personal que administra en forma directa sino a todo el personal nacional de los distintos niveles y áreas de trabajo que participa en el desarrollo de la educación de adultos.

Una decisión local es la que corresponde a la movilización del Estado y de la sociedad en apoyo al desarrollo de la educación de adultos. La presencia o ausencia de tal decisión, será un indicador de que la educación de adultos, tiene o no la magnitud histórica de una tarea nacional, asumida por el gobierno y/o por la sociedad civil.

Una tendencia decisional política de naturaleza logística y que tiene mucho sentido en el proceso de implementación estratégica, consiste en *la definición de apoyos y facilidades para el desarrollo de la educación de adultos.* Dichos elementos, más allá de las intenciones retóricas, son un indicador de la voluntad política del gobierno y de la sociedad civil.

La administración estatal de educación de adultos debe asumir decisiones en relación con la dimensión logística, pues sólo de este modo puede contar con un elemento de apoyo que resulte absolutamente indispensable para el logro de objetivos y metas de las diferentes vertientes de la educación de adultos. La administración estatal debe ser consciente de que sin los recursos/ insumos y los apoyos y facilidades complementarios, no será posible la puesta en marcha de las acciones que se planifiquen y programen.

2.2 DECISIONES CONCEPTUALES

Las decisiones conceptuales en relación con cada una de las cinco dimensiones básicas de la administración estatal de la educación de adultos pueden tener, entre otras, las expresiones que a continuación se refieren.

Decisiones conceptuales en relación con la dimensión contextual

Una primera necesidad consiste en *precisar conceptualmente las categorías más significativas para los correspondientes análisis de contexto*. Teniendo en cuenta las prácticas sociales más caracterizadas de educación de adultos en nuestros países, se vienen sistematizando tres categorías principales para el análisis de contexto: categorías socio-políticas, socio-económicas y socio-culturales.

La precisión de tales categorías de análisis resulta indispensable, pues tal ejercicio incidirá directamente en la clara delimitación de la diversificación de contextos. Teóricamente la diversificación de contextos se explica por las desigualdades que existen entre las distintas realidades al interior de un país, de la región o zona de un país, o entre países. Sin embargo, es importante conceptualizar la diversificación de contextos en la perspectiva de medios ambientales más o menos similares u homogéneos. Cuando se refiere el medio rural o el medio urbano-marginal, por ejemplo, no se está significando necesariamente una realidad homogénea, compacta, unívoca. Hay matices y especificidades dentro de la realidad global de los dos ámbitos señalados.

Las consideraciones precedentes fundamentan la decisión de que en materia de educación de adultos no es posible generalizar fórmulas de solución. De ahí que es importante combinar en forma equilibrada y armónica el sentido universal de las acciones de educación de adultos y el sentido específico y contingente de éstas.

Una tendencia decisional sustantiva para el desarrollo de la educación de adultos es la definición conceptual de ella y de cada una de sus vertientes, dentro de la dinámica histórico-cultural e histórico-social del contexto latinoamericano.

Hay una cierta proclividad a importar modelos y esquemas conceptuales de otras realidades y transferirlas automáticamente a la realidad de nuestros

países. En tal sentido, debe preocuparnos el hecho de que un alto porcentaje de los llamados intelectuales de América Latina no son más que elementos de repetición y de transmisión -a veces incluso distorsionada- de los conocimientos generados en otros contextos, en otras realidades.

La decisión que se viene refiriendo -asumir una opción interpretativa de la educación de adultos en el contexto latinoamericano- es un desafío para la gran mayoría de nuestros países. Afortunadamente en nuestra región ya hay un movimiento precursor que es el de la educación liberadora que postula Paulo Freire. También deben destacarse los esfuerzos de sistematización que se vienen haciendo en torno a la llamada educación popular, que se nutre de elementos teóricos iniciales que proceden de otras latitudes, pero que vienen cobrando su identidad en el contexto latinoamericano con una fundamentación teórica y metodológica original y creativa.

Otra tendencia decisional, fundamental para el desarrollo de la educación de adultos, es la conceptualización de la articulación de ésta al mundo del trabajo. Una hipótesis interpretativa sugerente a este respecto es que tal articulación no se da en forma automática, sino en forma intermediaria y dialéctica. A partir de este deslinde de carácter muy general, lo que no existe es todo el desarrollo analítico-conceptual que fundamente sólidamente esta relación dialéctica en la multiplicidad de sus expresiones y en vinculación con los diversos contextos.

En materia de articulaciones, hay otras conceptualizaciones que conviene desarrollar. Sólo con un carácter indicativo mencionaremos la articulación de la educación de adultos con la cultura, con la comunicación y con las otras expresiones de desarrollo educativo de su respectiva sociedad nacional.

Decisiones conceptuales en relación con la dimensión burocrática

Hay la necesidad de deslindar conceptualmente algunos elementos burocráticos convencionales y no convencionales.

Una decisión requerida en este dominio es el desarrollo conceptual de las estructuras organizativas formales y no formales que tienen que ver con el potencial movimiento nacional de la educación de adultos, a partir de la promoción del Estado o, través de los ministerios o secretarías de educación.

En el comportamiento histórico de las administraciones estatales de la educación de adultos se advierte que éstas, por un largo tiempo, han dado hegemonía a las estructuras organizativas formales y dentro de ellas a las que están subordinadas administrativamente al agente central de conducción que, en el caso que nos ocupa, está dentro de los ministerios o secretarías de educación.

El comportamiento señalado, instrumentalizado a través de decisiones coherentes con tal percepción, ha limitado las ricas posibilidades de trabajo cooperativo con las estructuras organizativas no formales que existen y se dan al interior del aparato del Estado y al interior del sistema social.

Estas estructuras organizativas no formales han sido y son relativamente poco estudiadas en nuestro medio. Eventualmente tenemos algunos señalamientos retóricas y triunfalistas en relación con el poder social y político de las organizaciones populares, pero no disponemos de investigaciones y de elaboraciones conceptuales en torno a dichas estructuras ambientadas en el contexto latinoamericano. Una hipótesis interesante que viene perfilándose nítidamente en estos últimos años es que las estructuras organizativas no formales son más ricas, más permanentes y más significativas para el desarrollo de la educación de adultos y constituyen la infraestructura adecuada para el desarrollo de muchas de sus acciones.

El aprovechamiento armónico y equilibrado de las estructuras organizativas formales y no formales, es un elemento que contribuye a definir el perfil cerrado, semiabierto o abierto del sistema nacional de educación de adultos. Un sistema cerrado será proclive a la utilización de las estructuras organizativas formales; un sistema semi-abierto hará un mayor uso de las estructuras organizativas formales y tratará de aprovechar en lo posible a ciertas estructuras organizativas no formales; y un sistema abierto tratará de optimizar estratégicamente las posibilidades combinatorias del uso de estas dos estructuras organizativas.

Otra tendencia decisional que tiene que ver con la dimensión burocrática en el plano conceptual es la relativa a los modelos organizativos para el desarrollo de la educación de adultos. Un señalamiento al respecto es que los modelos organizativos deben ser flexibles y deben reorientarse en forma dinámica y permanente al contexto dentro del cual están insertos. Sin embargo, este señalamiento conceptual no ha tenido un desarrollo consistente que permita

precisar los criterios que posibiliten la adecuación permanente del modelo organizativo a una realidad dada.

Lo que es genéricamente conocido es el deslinde conceptual en torno a las alternativas decisionales sobre los modelos organizativos universales que se denominan: centralizado, desconcentrado y descentralizado. Es importante destacar que dichos modelos no han sido estudiados y analizados a fondo en el contexto latinoamericano. Son escasas las investigaciones que se conocen sobre el particular. Es interesante referir el hecho de que en determinados momentos históricos de países con regímenes centralizados a veces se han dado las formas más sugerentes de desconcentración y descentralización del desarrollo de la educación de adultos. A la inversa, en regímenes federalistas que se dan en nuestra región, durante mucho tiempo la administración estatal de la educación de adultos fue altamente centralizada y recién en los últimos años se están haciendo intentos de desconcentración y/o descentralización.

Las referencias señaladas indican que en materia de modelos organizativos y de la adecuación de éstos a las realidades en que actúan hay la necesidad de más amplias y más desagregadas elaboraciones conceptuales, con el propósito de tener un horizonte cada vez más claro que permita implementar estratégicamente las decisiones que correspondan.

Dicisiones conceptuales en relación con la dimensión técnica

En relación con la dimensión técnica, desde el punto de vista conceptual, *hay la necesidad de precisar el papel que debe tener cada uno de los procesos dentro de la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos*. Tal decisión nos llevaría a un deslinde conceptual de la investigación, capacitación, organización, evaluación, etc., y de otros procesos comprendidos en las distintas categorías, así como de sus interrelaciones e interdependencias. Es a partir de estos desarrollos conceptuales que se pueden implementar estratégicamente determinadas decisiones que pueden conducir al uso óptimo del conjunto de procesos que están involucrados dentro de las experiencias globales de educación de adultos.

La decisión anteriormente referida es particularmente importante, porque una tendencia que se viene dando desde los setenta es la búsqueda de la hegemonía de un determinado proceso, que se supone debe nuclear en todos los momentos el desarrollo global de la educación de adultos. No cabe la me-

nor duda de que hay procesos-ejes que tienen particular presencia en el desarrollo de la educación de adultos. Es el caso de la investigación, capacitación, evaluación. Sin embargo, no quiere ello decir que dichos procesos sean los únicos ni los dominantes en una experiencia total de educación de adultos. En efecto, hay otros procesos que están involucrados en dicha experiencia y que, en determinados momentos de la misma, pueden y deben tener también la participación que les corresponde, ya sea en calidad de procesos-ejes o de procesos-componentes dentro del marco totalizador de una acción orgánica de educación de adultos.

Lo que se viene señalando es la necesidad de precisar conceptualmente el papel que juega cada uno de los procesos de la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos y de su interrelaciones e interdependencias, en el marco de una interrelación dialéctica entre los procesos y entre éstos y la mencionada totalidad orgánica. Tal decisión se facilitará con la profundización conceptual de las categorías de proceso y del dimensionamiento de sus interrelaciones e interdependencias.

Una decisión indispensable en este dominio consiste en la definición de la opción metodológica-matriz para el desarrollo de las acciones de educación de adultos en concordancia con la opción ideopolítica que se haya asumido. La precisión conceptual sobre esta materia posibilitará diseñar el perfil de los métodos, técnicas e instrumentos a utilizarse en las acciones de educación de adultos.

En la línea de lo anteriormente señalado, *otra decisión, necesaria consiste en hacer deslindes conceptuales en torno a la tecnología educativa aplicada en la educación de adultos.* Hay distintos niveles de percepción sobre el particular. En una, visión que va logrando consenso, en el marco de dicha tecnología se considera la presencia de, por lo menos, los siguientes elementos: curriculum, métodos, técnicas, instrumentos, materiales educativos. Sea ésta u otra visión que se tenga sobre el particular, es indispensable que se haga un deslinde conceptual, precisando el sentido y alcances de la metodología en apoyo al desarrollo global de la educación de adultos.

Decisiones conceptuales en relación con la dimensión participativa

Se advierte la necesidad del desarrollo conceptual de la naturaleza, sentido y alcances de la práctica participativa de sujetos y agentes en relación con

la totalidad de procesos de la educación de adultos. No es suficiente que en la educación de adultos la investigación sea participativa. Para lograr tal propósito o, mejor dicho, para facilitar tal propósito, es fundamental que los otros procesos del ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos y de las otras categorías de procesos sean también desarrolladas en forma participativa.

Históricamente en América Latina la práctica participativa en educación de adultos enfatizó el proceso de aprendizaje; luego se extendió al campo de la investigación; más adelante se proyectó a la planificación; y tiene la vocación de ampliarse a los otros procesos comprendidos dentro de la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos.

Hay un inicial desarrollo conceptual en torno a la investigación-participativa y algo se está haciendo también en relación con la planificación-participativa y muy embrionariamente con la evaluación participativa. Sin embargo, es notoria la ausencia de desarrollo conceptual sobre la fundamentación teórica de la participación como práctica consubstancial al desarrollo de los otros procesos y del desarrollo global de la educación de adultos.

En el marco del desarrollo conceptual que se viene señalando es importante establecer los criterios que en relación con los contextos específicos permitan la implementación estratégica de la participación de los sujetos y agentes de la educación de adultos. Los perfiles de tal percepción, hasta el momento, están genéricamente dimensionados. Hay la necesidad de asumir opciones interpretativas, teniendo en cuenta la pluralidad cultural e ideo-política de los países de América Latina.

Una decisión sugerente, a la luz del desarrollo conceptual que se viene refiriendo, es la participación como instrumento que facilita la elaboración y el control de la calidad de la educación de adultos. Es éste un aspecto todavía no suficientemente explorado y, que puede tener impacto en el proceso de perfeccionamiento permanente de las acciones de educación de adultos.

Decisiones conceptuales en relación con la dimensión logística

Concerniente a este dominio resulta importante la definición conceptual de los recursos que deben utilizarse en las acciones de educación de adultos. Dichos recursos son de distinta naturaleza. Los recursos identificados genéri-

camente son los siguientes: humanos, financieros, institucionales, comunales, materiales, de infraestructura física. Algo que parece obvio y que no ha merecido la requerida atención es el desarrollo conceptual de cada uno de estos tipos de recursos en la dimensión de las potencialidades del aparato estatal y de las respectivas sociedades nacionales.

A estos recursos convencionales habría que agregar también tipos de recursos no identificados como tales. Es el caso del recurso tiempo: planteado, de un lado, en la perspectiva de un horizonte temporal y cronológico y, de otro, dentro de un horizonte dinámico de ritmos, velocidades y aceleraciones que son propias de los sujetos y agentes que participan en el desarrollo de las acciones de educación de adultos.

Otro aspecto sustantivo es la fundamentación del uso de recursos y de la capacidad instalada del país para el propósito del desarrollo educativo de la población adulta de una sociedad nacional. Es importante que tal propósito sea fundamentado con una racionalidad teórica que permita comprender con claridad y precisión que el uso pleno de los recursos y de la capacidad instalada de un país no es una práctica privativa de una determinada posición ideo-política, sino que puede y debe darse como respuesta de implementación estratégica en los distintos contextos en que haya una concepción humanista del desarrollo educativo.

El deslinde conceptual que se viene refiriendo servirá como fundamento para hacer estratégicamente un redimensionamiento del espacio educativo abierto que tiene la población adulta para sus múltiples propósitos de aprendizaje, utilizando para ello una infraestructura educativa también abierta en la que confluya la aportación del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Dentro de los recursos, obviamente el máspreciado de ellos es el recurso humano. *Hay la necesidad de hacer sentimientos y precisiones conceptuales en relación con los procesos de reclutamiento, selección y capacitación de personal para el desarrollo de las acciones de educación de adultos, teniendo en cuenta los contextos en que se den dichas acciones.*

En el campo logístico, un desarrollo conceptual indispensable es la *fundamentación de la movilización del Estado y de la Sociedad en apoyo al desarrollo educativo de la población adulta*, considerando las particularidades de cada contexto nacional. Dentro de tales particularidades, un elemento que condicionará la movilización parcial o total será la voluntad política asumida e

implementada por los dos antes señalados, sea en forma independiente o en forma concertada, articulado y/o integrado

2.3 DECISIONES TECNICAS

Estas decisiones tienen niveles de relación con las cinco dimensiones mencionadas. Algunas de sus expresiones pueden ser las que a continuación se señalan.

Decisiones técnicas en relación con la dimensión contextual

Una tendencia decisional es la adaptación de los procesos técnicos al contexto en que éstos tienen que actuar. La adaptación es o debe ser una práctica de recreación de los elementos universales aplicados a una situación específica; y una práctica de creación en la dimensión de la especificidad de una realidad. Veamos un caso ilustrativo. Supongamos que políticamente se haya asumido la decisión de que la educación de adultos sea un instrumento de cambio progresivo en una determinada sociedad nacional. En la línea de esta decisión, en el plano conceptual, se asumiría un marco interpretativo de la correspondiente realidad nacional, en correspondencia con la diversidad de contextos que existen al interior de ella. Dicho marco interpretativo serviría para dimensionar el sentido y alcances de los procesos comprendidos en la práctica global de la educación de adultos a realizarse en los distintos contextos.

El señalamiento relativo a la diversificación de contextos, nos lleva necesariamente a un cuestionamiento crítico a las fórmulas simplistas y a las «recetas universales» en el vasto y complejo campo de la educación de adultos. Una posible respuesta técnica a tal cuestionamiento es el esfuerzo de adaptación de los procesos al contexto en que actúan.

La adaptación en la forma en que se ha significado implica un acto de recreación y, consecuentemente, supone tener un horizonte de percepción flexible y dinámico por parte de los sujetos y agentes de la educación de adultos. Ello sólo se logrará en la medida en que se contribuya a la formación y capacitación de recursos humanos comprendidos en la experiencia global de la correspondiente acción de educación de adultos.

Concordante con la decisión técnica anteriormente señalada y como un subproducto de ella, será importante visualizar el diseño de alternativas educativas diversificadas, que sean una respuesta a los múltiples propósitos de desarrollo educativo de grupos humanos específicos ubicados en contextos también específicos.

Una decisión central en el campo técnico es el diseño de alternativas de articulación de la educación de adultos con la cultura, el mundo del trabajo, la comunicación y otras expresiones de desarrollo educativo. Las alternativas decisionales que se vienen dando tienen como referente básico a los contextos en los cuales se van a realizar determinadas acciones de educación de adultos.

Decisiones técnicas en relación con la dimensión burocrática

Una tendencia decisional en este campo consiste en sistemizar y reorientar dinámicamente el proceso de la toma de decisiones. Las principales alternativas decisionales son las siguientes: una administración estatal, con acento marcadamente burocrático, que hace énfasis en las decisiones verticales e intuitivas; y una administración estatal que asume decisiones con rigor científico, para lo cual tecnifica en alto grado el proceso de toma de decisiones.

Un aspecto no suficientemente explorado desde el punto de vista decisional en el ámbito técnico es el dimensionamiento de las interrelaciones e interdependencias de los procesos en el marco general de las acciones de educación de adultos, en una visión dialéctica. Técnicamente no se trata sólo de una suma aritmética de procesos que están involucrados en una experiencia global de educación de adultos, sino que hay un flujo dinámico de interrelaciones e interdependencias que generan un producto que va más allá de dicha suma; un producto que es una nueva realidad. Esta dinámica de interrelaciones e interdependencias de procesos de la educación de adultos está insuficientemente sustentada a nivel conceptual y es notoriamente carencial su dimensionamiento técnico.

Una decisión técnica local en el campo burocrático consiste en el diseño de alternativas de sistemas de educación de adultos teniendo en cuenta las pertinentes definiciones políticas y conceptuales. Ya hemos visto que al respecto hay tres alternativas decisionales (sistema cerrado, semiabierto y abierto), que se corresponden con los modelos políticos y de desarrollo vigentes en

un determinado momento histórico de una situación nacional. La puesta en marcha de cualesquiera de los sistemas alternativos señalados, implica la adopción de *una decisión sustantiva relativa al diseño de modelos organizativos formales y no formales para las acciones generales y específicas de la educación de adultos.*

Decisiones técnicas en relación con la dimensión técnica

Las tendencias y alternativas decisionales en los países de América Latina , en relación con la dimensión técnica, plantean la emergencia de algunas decisiones focales.

Una decisión muy requerida en el campo técnico es la evaluación permanente de los procesos de la educación de adultos y de sus interrelaciones e interdependencias, como insumo que posibilite la profundización de la investigación y de la experimentación en la búsqueda de respuestas alternativas y/o de perfeccionamiento de las respuestas iniciales.

Otra decisión es *la sistematización y perfeccionamiento del conjunto de métodos, técnicas, mecanismos e instrumentos que se utilizan en las acciones de educación de adultos.*

En correspondencia con lo anterior una decisión a considerarse es *la elaboración y uso de materiales educativos convencionales y no convencionales utilizados en la práctica del aprendizaje, investigación, planificación, evaluación y otras que realicen los sujetos y agentes de la educación de adultos.*

Decisiones técnicas en relación con la dimensión participativa

Desde el punto de vista técnico, hay la necesidad de *desarrollar en forma consistente, equilibrada y armónica la participación como práctica que corresponde a todos y cada uno de los procesos involucrados en el desarrollo de las acciones de educación de adultos.* La participación como práctica social de la educación de adultos, debe superar obviamente los comportamientos espontaneístas y ganar espacios de racionalidad técnica a través de una sólida fundamentación metodológica de la participación.

Una decisión crucial es el diseño y ejercitamiento de las técnicas de la participación, en relación con la totalidad de procesos comprendidos en la práctica global de la educación de adultos. El fundamento es claro: la práctica participativa no puede cultivarse dentro de una atmósfera espontaneísta; requiere ser facilitada por técnicas que han sido experimentadas y han probado ser eficaces para el logro de los objetivos a que se aspira.

La experiencia regional enseña que el inadecuado o carencial manejo de las técnicas de participación contribuyen a menudo a la distorsión de la práctica participativa en las acciones de educación de adultos. Las manifestaciones más usuales de tal distorsión son el espontaneísmo, el asambleísmo, el unidireccionalismo ideo-político, la pérdida de la identidad personal, la «solidaridad» mal entendida y generalmente justificada por razones efectivas. Una manera de contrarrestar esta distorsión es promoviendo el crecimiento de percepción conceptual y el manejo de las técnicas de participación en las distintas instancias del trabajo educativo con la población adulta,

Para concretar lo anteriormente planteado *una alternativa decisional es conformar una infraestructura técnica en apoyo a la práctica participativa.* Para ello hay la necesidad de generar una instancia que permita articular, de un lado, la teoría y la acción; y de otro lado, el sujeto y objeto de la educación de adultos. En nuestra percepción, dicha infraestructura técnica puede nuclearse en torno al aprendizaje, a proyectos de investigación y/o acción participativa, a proyectos vinculados con otros procesos más amplios de desarrollo y transformación y, en general, en torno a eventos que tengan como componentes el diálogo, la práctica organizativa, la toma de decisiones y la acción solidaria.

Lo importante es reconocer que en la práctica participativa está permanentemente presente una dimensión técnica que requiere una sustentación metodológica, un uso fluido de las técnicas de participación y una generación de infraestructura técnica para apoyar la práctica participativa.

Una inquietud fundamental en este grupo es la definición de los indicadores de la voluntad política del Gobierno y de la sociedad civil y sus organizaciones en materia de desarrollo global o desarrollo de una acción específica de educación de adultos.

La práctica participativa -en razón de las limitaciones del desarrollo político y social en muchos de nuestros países- no ha desarrollado todavía algunas de su potencialidades. Una de ellas y que con visión prospectiva puede consti-

tuirse en una decisión sustantiva es el *diseño-matriz de la práctica participativa como instrumento que facilita la elaboración y el control de la calidad de la educación de adultos*.

Decisiones técnicas en relación con la dimensión logística

Una tendencia decisional en este dominio es el manejo técnico de los recursos. No es suficiente contar con los recursos. Los recursos por sí solos no multiplican las acciones. El efecto multiplicador de los recursos, depende, en gran parte, del nivel de manejo técnico de los mismos.

No es suficiente que una administración estatal de educación de adultos tenga la clara percepción de la relevancia que tienen los recursos humanos como un elemento-clave para el desarrollo de sus acciones sustantivas. Que tenga tal percepción es un factor muy importante. Sin embargo, ello no nos conduce necesariamente al pleno aprovechamiento de tales recursos. El logro de tal propósito se facilitará en la medida en que se tengan respuestas satisfactorias a las siguientes interrogantes: cómo la administración estatal capta la participación de recursos humanos calificados; cómo utiliza estos recursos calificados; cómo se generan las condiciones favorables para que dichos recursos humanos puedan realizar su trabajo en forma individualmente satisfactoria e institucional y socialmente útil.

Lo mismo que se plantea para los recursos humanos puede y debe plantearse para los otros tipos de recursos. En tal sentido es importante conocer el manejo de los recursos humanos, tanto de carácter convencional como no convencional, en el ámbito en que se actúa. El manejo técnico de los recursos implicará el conocimiento básico de las economías educativas del país, de las técnicas presupuestales del Estado, de las prácticas financieras de los organismos no gubernamentales, del flujo dinámico del mercado ocupacional en relación con el sector formal e informal de la economía nacional, de la administración financiera, de las formas organizacionales asociativas que existen en las áreas rurales y urbanas de un país. En fin, se requerirá un manejo técnico muy amplio de los recursos humanos, financieros y de los otros recursos para el desarrollo de la educación de adultos.

De lo anterior se deriva *la tendencia decisional orientada a la investigación sobre los recursos*. Lo que generalmente conocen las administraciones estatales de educación de adultos es la parte convencional de los recursos y mayor-

mente en la esfera de la participación y aportación del Estado. Es relativamente poco conocido el lado no convencional de los recursos para el desarrollo de las acciones de educación de adultos. Nos referimos a los recursos del amplio espectro de los organismos no gubernamentales que no dependen del aparato estatal. Hay una rica potencialidad de recursos no convencionales que, hasta la primera mitad de la década del ochenta, todavía no se han utilizado; o que, incluso en situaciones revolucionarias, como es señaladamente el caso de Nicaragua, se está en una etapa inicial de utilización.

Un reto decisional es la evaluación de los insumos/recursos. Se trata de una de las carencias más sentidas de la región. Hay planteamientos cada vez más exigentes sobre la necesidad de contar con suficientes recursos, que no siempre están debidamente sustentados y justificados a la luz de sus resultados.

Hay la necesidad de conocer las realidades y potencialidades en materia de recurso internos de que disponen los países de América Latina, como columna vertebral a partir de la cual dichos países podrán definir de sus políticas y estrategias de captación de recursos provenientes de fuentes externas vía cooperación regional e internacional, de ahí que sea muy importante considerar decisiones encaminadas a la evaluación de los insumos/recursos que se utilizan en las acciones de educación de adultos, en relación con contextos específicos.

2.4 DECISIONES ESTRATEGICAS

Estas decisiones tienen también relaciones dialécticas con las cinco dimensiones básicas de la administración estatal de la educación de adultos; y constituyen la síntesis operativa de las decisiones básicas. Esto implica que las decisiones estratégicas se configuran teniendo en cuenta los antecedentes, tendencias y alternativas decisionales vinculados con las decisiones políticas, conceptuales y técnicas y contextualizadas dentro de una determinada situación nacional. Algunas de sus expresiones pueden ser, entre otras, las que a continuación se detallan.

Decisiones estratégicas en relación con la dimensión contextual

En relación con la dimensión contextual hay la necesidad de establecer decisiones de orden político, conceptual, técnico y estratégico. De hecho, en el

ejercicio que estamos concluyendo, ya nos encontramos con un conjunto de decisiones básicas, que son: las decisiones políticas, conceptuales y técnicas. Estos tres conjuntos de decisiones se articulan en las decisiones estratégicas vinculadas con la dimensión contextual.

En el caso que nos ocupa dichas decisiones estratégicas tienen unas líneas decisionales que, entre otras, pueden ser las siguientes:

- Dimensionamiento estratégico de la opción política básica que se ha asumido frente al contexto.

- Dimensionamiento de contextos diversificados de la educación de adultos considerando las categorías socio-políticas, socioeconómicas y socio-culturales.

- Dimensionamiento operacional de la opción interpretativa de la educación de adultos, en lo general y en lo específico de sus expresiones.

- Definición de las directrices operacionales para la puesta en marcha de las alternativas educativas diversificadas en relación con los contextos y los grupos existentes al interior de éstos.

- Definición de las directrices operacionales para las articulaciones de las acciones de educación de adultos con: acciones de cultura, del mundo del trabajo, de la comunicación; articulación con otras expresiones de desarrollo educativo. teniendo como referente básico los contextos pertinentes.

Decisiones estratégicas en relación con la dimensión brocrática

Las líneas decisionales en este campo -teniendo en cuenta la pauta indicativa del ejercicio- pueden ser, entre otras, las siguientes:

- Directrices operacionales para el establecimiento y funcionamiento de un sistema de educación de adultos, sea: cerrado, semi-abierto o abierto.

- Directrices operacionales para el establecimiento y funcionamiento del modelo organizativo optado, con adecuación a la realidad.

- Directrices operacionales para el establecimiento y funcionamiento de estructuras organizativas formales y no formales, con utilización exclusiva de ellas o con posibilidades combinatorias.

- Directrices operacionales para el proceso de la toma de decisiones.

Decisiones estratégicas en relación con la dimensión técnica

Las líneas decisionales en este dominio pueden ser, entre otras, las siguientes:

- Directrices operacionales para el establecimiento y funcionamiento del sistema de información y estadísticas en apoyo a la alfabetización y otras áreas de la educación de adultos.

- Directrices operacionales sobre el papel que corresponde a todos y cada uno de los procesos comprendidos en la práctica global de la educación de adultos, en una visión dinámica de interrelaciones e interdependencias.

- Directrices para la operacionalidad de los métodos, técnicas, instrumentos y materiales educativos a utilizarse en las acciones de educación de adultos.

- Directrices para la operacionalidad de los elementos técnicos comprendidos en la tarea global de la calidad de la educación de adultos.

Decisiones estratégicas en relación con la dimensión participativa

En relación con esta dimensión se pueden considerar, entre otras, las siguientes líneas de decisión estratégica:

- Directrices operacionales para implementar la práctica participativa de los sujetos y agentes, en relación con la totalidad de los momentos y procesos comprendidos en la experiencia global de una determinada acción de educación de adultos.

- Directrices operacionales para implementar la voluntad política del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil en apoyo al desarrollo de las acciones de educación de adultos.

- Directrices operacionales para conformar una infraestructura técnica como elemento de apoyo a la práctica participativa.

- Directrices operacionales para la implementación de la práctica participativa como instrumento que facilite la elaboración y el control de la calidad de la educación de adultos.

Decisiones estratégicas en relación con la dimensión logística

Teniendo en cuenta las decisiones políticas, conceptuales y técnicas relativas a la dimensión logística, las líneas de decisión estratégica correspondientes a dicha dimensión pueden ser, entre otras, las siguientes:

- Directrices operacionales para la investigación, evaluación, captación y optimización de los diferentes tipos de recursos, con especial incidencia en los recursos no convencionales.

- Directrices operacionales para el uso de los diferentes tipos de recursos y de la capacidad instalada del país en apoyo al desarrollo de las acciones de educación de adultos.

- Directrices operacionales para la implementación de los procesos de reclutamiento, selección y capacitación de recursos humanos para el desarrollo de la educación de adultos.

- Directrices operacionales para la movilización del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil en apoyo al desarrollo de la educación de adultos.

- Dimensionamiento estratégico del espacio educativo abierto de la población adulta para sus múltiples propósitos de aprendizaje.

- Directrices operacionales para la captación del conjunto de apoyos y facilidades logísticas para la realización de las acciones de educación de adultos.

3. EJERCICIO APLICATIVO DE LA MATRIZ DE ARTICULACION DE LAS DIMENSIONES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL DE LA ACCION ALFABETIZADORA EN AMERICA LAT'INA CON LAS DECISIONES BASICAS Y ESTRATEGICAS

En esta parte del trabajo se trata de aplicar la matriz general de articulación de decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina a un área específica. Por su particular relevancia, hemos seleccionado a la acción alfabetizadora.

El ejercicio consiste en aplicar la mencionada matriz general al caso específico de la alfabetización. Hay una sola variante y consiste en que -a diferencia del ejercicio anterior- en lugar de hacer un desarrollo horizontal a partir de una decisión y configurar sus expresiones de relación con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina, en el presente ejercicio tal desarrollo se va a plantear tomando como elemento eje cada una, de las cinco dimensiones (contextual, burocrática, técnica, participativa y logística) las cuales tienen expresiones de relación con las decisiones básicas (políticas, conceptuales y técnicas) y con las decisiones estratégicas.

El ejercicio tiene cinco núcleos temáticos que corresponden a las cinco dimensiones señaladas: contextual, burocrática, técnica, participativa y logística. Cada núcleo temático o dimensión de la administración estatal tiene expresiones de relación con las siguientes decisiones: políticas, conceptuales, técnicas y estratégicas.

Como se recordará en el ejercicio anterior -ejercicio aplicativo de la matriz de articulación de las decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina- el esquema metodológico asumido consistió en el desarrollo flexible y no necesariamente secuencial de los siguientes elementos: antecedentes, tendencias, alternativas decisionales y referencias complementarias para asumir decisiones que correspondan a una particularidad nacional. El supuesto fue que tal desarrollo podía servir como marco de referencia general para significar la relevancia de las decisiones correspondientes y que se relacionan con el desarrollo global de la educación de adultos en la región.

En el caso del presente ejercicio, se va a variar un poco el esquema metodológico señalado. En razón de que el ejercicio aplicativo se orienta específicamente a una acción -como es la acción alfabetizadora- se tratará de

destacar los elementos de antecedentes y referencias complementarias llegando a ciertos niveles de mayor desagregación. En este proceso, las tendencias y alternativas decisionales quedan subsumidas dentro de los elementos señalados.

La razón de esta variante del esquema metodológico es que, en la medida en que se define a un nivel más concreto el desarrollo de la educación de adultos, hay la necesidad de fortalecer el marco de referencia decisional, con el propósito de proporcionar elementos de juicio que sean más analíticos y desagregados para una toma de decisiones ajustada a las particularidades nacionales.

El desarrollo de este ejercicio, tanto como el anterior, tiene un propósito simplemente referencial e indicativo. No se pretende abarcar todo el universo decisional que correspondería a una determinada situación nacional. Lo que se pretende es presentar un panorama decisional, que puede contribuir a la racionalidad y sistematización de las decisiones nacionales en relación con la acción alfabetizadora. Algunos aspectos que se tratan a continuación, vistos desde un punto de vista rigurosamente formal, pueden ser considerados repetitivos en relación con el ejercicio anterior. Esta posible observación sólo sería una verdad aparente, pues en este ejercicio se hace un uso acumulativo de la macrovisión del ejercicio precedente para intentar una aplicación específica a una situación concreta como es la acción alfabetizadora.

3.1 DIMENSION CONTEXTUAL

Las expresiones de relación de la dimensión contextual con los cuatro tipos de decisión pueden ser, entre otras, las que a continuación se señalan.

Dimensión contextual en relación con las decisiones políticas

Hay tres decisiones políticas que son de vital importancia:

- i. Asumir una opción frente al fenómeno del analfabetismo.*
- ii. Asumir la existencia de contextos distintos a los que deben corresponder enfoques estratégicos también distintos.*
- iii. Asumir la necesidad de estudios e investigaciones acerca de los contextos.*

i. Asumir una opción frente al fenómeno del analfabetismo

Los antecedentes situacionales que deben considerarse para tomar una decisión sobre el particular son, entre otros, los siguientes:

-El analfabetismo, en una visión, puede considerarse como una situación que genera el subdesarrollo, la pobreza, la ignorancia. En tal sentido el analfabetismo es un «mal que hay que erradicar», es una «lacra oscurantista» que hay que superar.

Si se asume esta visión interpretativa acerca del fenómeno del analfabetismo, obviamente el enfoque estratégico hará énfasis en el componente de la alfabetización. Lo importante, en esta perspectiva, será contribuir a que los analfabetos se incorporen a la cultura letrada de su respectiva sociedad nacional y puedan recibir los beneficios de la «sabiduría» de la cultura letrada.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, la decisión consistirá en desarrollar una acción alfabetizadora con énfasis en la lecto-escritura y, extensivamente, en el conocimiento elemental de las matemáticas y de las ciencias naturales y sociales. La estrategia de desarrollo educativo tendrá como referentes básicos: la «integración de los analfabetos a la vida nacional»; la enseñanza de la lectoescritura y conocimientos generales a un nivel elemental; la formación «cívica» de los analfabetos; el incremento de la producción y de la productividad del analfabeto en su respectivo campo ocupacional.

- En otra visión, el analfabetismo puede ser considerado como un fenómeno estructural de carácter cultural, social, económico y político. El analfabetismo en tal óptica ya no es necesariamente un estado de postración de la cultura de un pueblo ni es un estado de ignorancia. Es una consecuencia del subdesarrollo de un país y de la incapacidad del mismo para resolver sus fuertes ataduras estructurales que lo llevan a la instauración de un ordenamiento nacional injusto y desigual en el orden cultural, político, económico y social y también educativo.

Si la opción interpretativa anteriormente referida es la que asume una determinada administración estatal de la educación de adultos, su decisión política tendrá que ser coherente con ella y, por tanto, algunos de sus términos de referencia decisional podrán ser los siguientes:

a) La alfabetización -incluso interpretada en su sentido más amplio y globalizante- será única y exclusivamente un componente del problema del analfabetismo y de su correspondiente solución.

b) Consecuente con lo anterior la alfabetización, como una práctica educativa aislada, no tiene ningún sentido, en razón de que no ataca el problema de fondo sino trata de «aliviar» uno de los efectos secundarios de una problemática que afecta la vida no sólo de los analfabetos sino de las potencialidades de desarrollo y de cambio de una sociedad nacional.

c) De lo anteriormente referido, se deriva que el analfabetismo no es ciertamente un estado de ignorancia alarmante, pero en la era en que vivimos es una desventaja para los iletrados en sus propósitos de elaboración y uso de conocimientos de carácter humanístico, científico y tecnológico. Es una desventaja: porque si los analfabetos tuvieran acceso a la cultura letrada, tendrían la posibilidad de contribuir al perfeccionamiento permanente de sus respectivas expresiones de cultura, en un plano de interacción e interrelación con otras expresiones de cultura de su sociedad nacional y de otras sociedades nacionales.

d) La pobreza es un fenómeno multifactorial, cuyas raíces son de carácter estructural. Es una manifestación de las desigualdades que se dan al interior de nuestras sociedades nacionales; y es un indicador de desigualdad entre unos países que son ricos y otros países que son pobres, en el contexto de un ordenamiento económico y social injusto en el plano nacional y en el plano internacional. Esto ilustra que la pobreza no es generada por el analfabetismo. El analfabetismo es más bien un efecto y una consecuencia de la situación de subdesarrollo de un país, una de cuyas derivaciones son las desigualdades sociales en cuyo contexto se da la pobreza. De ello se asume estratégicamente que el mapa del analfabetismo no tiene relaciones de causa y efecto con el mapa de la pobreza, sino que son situaciones que frecuentemente coinciden dentro de la situación general de subdesarrollo de nuestra región y de las otras regiones del Tercer Mundo.

ii. Asumir la existencia de contextos distintos a los que deben corresponder enfoques estratégicos también distintos

En materia de antecedentes, múltiples evidencias empíricas muestran que los contextos de nuestras sociedades nacionales son distintos. Existen los con-

textos estacionarios, reformistas, evolucionistas y revolucionarios. Los contextos de un país no son homogéneos en todas sus áreas geográficas, ni son únicos para todos los grupos humanos de una sociedad nacional. Lo evidente es que hay una diversificación de contextos, dentro de ciertas situaciones dominantes y universales que se dan al interior de una sociedad global.

El anterior señalamiento está configurando la necesidad de dimensionar estratégicamente la diversificación de contextos considerando las siguientes categorías: socio-políticas, socio-económicas y socio-culturales. Tal dimensionamiento nos llevaría a identificar las distintas realidades en que viven los grupos humanos con poder político y económico y con hegemonía cultural; y los grupos humanos que viven una situación de marginación y opresión. Pero, incluso a partir de este deslinde genérico, el dimensionamiento estratégico contextual nos llevaría a identificar las situaciones distintas que existen al interior de estos grupos.

Veamos un ejemplo en relación con un sector poblacional que vive la más aguda situación de marginación de sus respectivas sociedades nacionales: el sector poblacional indígena. Tomemos un país que tiene un alto componente de población indígena, por ejemplo, el caso de Guatemala. En dicho país hay un alto sector poblacional indígena monolingüe, pero también hay sectores bilingües. Decir bilingüe no es referir una sola situación, sino muchas. En efecto, en los extremos de la escala hay un bilingüismo incipiente y un bilingüismo avanzado; hay situaciones económicas y sociales, que se dan dentro del mapa del bilingüismo, que no son necesariamente las mismas para todos los grupos indígenas.

El ejemplo señalado nos está indicando que no se puede desarrollar una estrategia única con la población indígena, partiendo del supuesto que estamos trabajando con una situación que es única para todo un país, que es única para toda una región de un país, que es única para todos los grupos humanos de una comunidad local.

Del señalamiento precedente se asume que hay una diversificación de contextos al interior de los países de la región y entre éstos; y se asume que tales diferencias no son invariables, no tienen una vigencia permanente a lo largo del tiempo y del espacio. La dinámica de nuestras sociedades va cambiando constantemente. Los elementos de cambio, a nivel estratégico, son las situaciones coyunturales de acción que se dan en un determinado momento histórico de la vida de nuestras sociedades nacionales.

Lo que se viene refiriendo ilustra el caso de países que en un determinado momento tienen en materia de acción alfabetizadora un enfoque estratégico orientado al mantenimiento del ordenamiento nacional vigente; en otro momento de su historia tienen aperturas que permiten formular y ejecutar estrategias reformistas en el campo de la acción alfabetizadora; y en algún otro momento el mismo país puede ofrecer las condiciones favorables para una estrategia de acción alfabetizadora que se orienta al cambio del país, sea dentro de una vía de cambios progresivos o evolucionistas o de cambios radicales a través de procesos revolucionarios.

La experiencia histórica de América Latina enseña que el dimensionamiento estratégico de la acción alfabetizadora está en razón directa de la situación contextual dentro de la cual tiene que actuar. Esto implica por qué no es posible, por ejemplo, transferir automáticamente el enfoque estratégico de una situación revolucionaria a una situación nacional estacionaria y conservadora.

La misma experiencia histórica enseña que sí es posible transferir referencialmente procesos de trabajo que corresponden a contextos más o menos similares. El reto para los administradores de alfabetización de nuestro continente es cómo elaborar una síntesis dinámica de los enfoques estratégicos que han logrado resultados satisfactorios, en relación con las distintas situaciones contextuales y cómo aprender de ellos; cómo dimensionar los «préstamos» entre los enfoques estratégicos correspondientes a los distintos contextos, en un plano de profundización de la racionalidad estratégica de la acción alfabetizadora en nuestros países.

iii. Asumir la necesidad de estudios e investigaciones de los contextos

Es generalizada la carencia de estudios e investigaciones en torno a los distintos contextos que se dan al interior de nuestros países. Se requiere una amplia sistematización del estado del arte de la acción alfabetizadora, a partir de diagnósticos locales, zonales y regionales. Se requiere también una sistematización de los métodos, técnicas e instrumentos de investigación que se utflizan en el estudio y análisis de los contextos para implementar las estrategias de alfabetización.

A falta de tales estudios e investigaciones, lo que ocurre es que con frecuencia los datos cuantitativos y cualitativos que se manejan son simplemente

aproximativos y no pocas veces intuitivos. Quizás una expresión concreta de tal situación sea el conocimiento y manejo de las cifras estadísticas en alfabetización.

En 1983 la UNESCO manejaba la cifra oficial de 824 millones de analfabetos en el mundo. Sin embargo, cuando se hizo tal estimación es posible que todavía no se conocieran las cifras oficiales de analfabetismo en China Popular. De acuerdo con el tercer censo nacional de dicho país, realizado en 1982, de una muestra analizada de 65,98 millones de personas de más de 12 años, las mujeres hacían un 69.9% del total de analfabetos; y de los analfabetos de entre 12 y 40 años de edad, las mujeres eran un 76%. Entre algunas minorías nacionales de dicho país, se registra oficialmente que las mujeres son todas analfabetas.

Con las cifras oficiales referidas por China Popular y las omitidas por las cifras estadísticas de muchos países, habría alrededor de 1000 millones de analfabetos en el mundo de hoy. En América Latina, según las mismas cifras oficiales, habríamos tenido 45.5 millones de analfabetos en 1970, que se habrían reducido a 44.3 millones en 1980 y presumiblemente se reducirían a 39.9 en 1990. Como podrá apreciarse, a la luz de las cifras oficiales, no podría lograrse la tan ansiada meta de eliminar totalmente el analfabetismo en el año 2000 en los países de América Latina y el Caribe de no asumirse estrategias nacionales de alfabetización que convoquen la voluntad política del Estado y de la sociedad nacional en su conjunto y que consideren acciones radicales y sostenidas en lo que resta del presente siglo.

El panorama presentado, a partir de las cifras estadísticas oficiales, como todos sabemos, son de credibilidad relativa. Dichas cifras están construidas, fundamentalmente, en base a los censos que se hacen en los países cada 10 años y a proyecciones estadísticas nacionales de desarrollo económico y social. En el caso de la alfabetización, generalmente la detección de analfabetos no se hace con un criterio técnico y su validez es altamente cuestionable.

El señalamiento precedente nos lleva necesariamente al cuestionamiento crítico de las cifras estadísticas oficiales de alfabetización. Por ejemplo, veamos el caso de países que tradicionalmente han tenido bajas tasas de analfabetismo (Argentina, Chile y Uruguay). No puede afirmarse categóricamente que dicha situación siga prevaleciendo actualmente en dichos países. Una hipótesis que puede tener sentido al respecto es que, a lo mejor, por una serie de

razones políticas, económicas y sociales que se han dado en esos países en los últimos años puede haberse modificado el mapa del analfabetismo y, en general, las otras opciones de desarrollo educativo para la población adulta.

La situación que se señala y otras que se pueden identificar muestran la necesidad de asumir *decisiones políticas orientadas a tener permanentemente estudios e investigaciones actualizados y datos cuantitativos y cualitativos que permitan asumir ciertas definiciones a partir de datos confiables y en vigencia y no de espaciados y cuestionables informes oficiales.*

Dimensión contextual en relación con las decisiones conceptuales

Una primera decisión política en este campo es, en nuestro criterio, la fundamentación conceptual de la opción asumida frente al fenómeno del analfabetismo. Las alternativas decisionales pueden ser: conservadora, reformista, de cambio progresivo o de cambio radical. Cualquiera que ella sea, requiere de una fundamentación de posición.

Lo anterior constituye el marco de referencia para la definición conceptual de la acción alfabetizadora. En tal definición, consideramos fundamental el deslinde de por lo menos los siguientes elementos conceptuales:

- qué es alfabetización
- quién es el analfabeto
- por qué alfabetización
- para qué alfabetización
- para quién alfabetización
- alfabetización y cultura
- alfabetización, desarrollo y cambio social.
- otras relaciones dialécticas de la alfabetización
- alfabetización y comunicación
- alfabetización, postalfabetización y otras expresiones de desarrollo educativo de la población adulta
 - alfabetización como tarea nacional.

Con el deliberado propósito de contribuir a la tarea señalada, planteamos a continuación algunos insumos de desagregación en relación con los elementos conceptuales que se han referido.

Qué es la alfabetización

Hay elementos conceptuales que deben precisarse y que inciden en el proceso de decisión de políticas y de implementación estratégica de la acción alfabetizadora. Tales elementos son:

- Cuáles son las dimensiones educativas de la acción alfabetizadora. Desarrollo conceptual de cada una de ellas y de sus interrelaciones e interdependencias.

- Precisión conceptual del sentido de la alfabetización como práctica a desarrollarse per se o como expresión educativa que busca su articulación e integración con otras expresiones educativas y forma parte orgánica de prácticas más amplias del quehacer cultural, político, económico, social y educativo.

- Definición conceptual de la alfabetización como problema y solución única del fenómeno del analfabetismo o como simple componente del problema del analfabetismo y de su solución.

Quién es el analfabeto

Genéricamente el analfabeto es caracterizado como una persona que no sabe leer y escribir: que por no saber leer ni escribir vive un estado de ignorancia y que por estar en tal estado es una rémora para el desarrollo de un país. Ya hemos advertido que tal caracterización genérica del analfabeto depende de la percepción cultural e ideo-política que se tenga al respecto. En efecto, en otra visión, el analfabeto no es sinónimo de ignorancia, pero es una persona que limita ciertamente sus posibilidades de realización humana en el mundo en que vivimos.

Ser analfabeto no es necesariamente ser ignorante, pero sí es ser una persona que en un mundo que tiene como signo dominante la cultura letrada no tiene un pleno acceso a los múltiples conocimientos, habilidades y otros aprendizajes que requieren los tiempos en que vivimos.

Lo que se viene refiriendo indica la necesidad de que conviene hacer un señalamiento conceptual más analítico acerca de quién es el analfabeto en relación con las distintas realidades que se dan al interior de nuestras sociedades nacionales. Una es la situación que vive el analfabeto en las ciudades, en

los enclaves de ellas que son las zonas urbano-marginales; otra es la situación que vive un analfabeto en el medio rural. Son, pues, diferentes los contextos en que viven los analfabetos en las áreas urbanas, urbano-marginales y rurales.

No todos los analfabetos que viven en el medio urbano-marginal o en el medio rural están en la misma situación; no todos ellos tienen las mismas motivaciones, las mismas necesidades, los mismos niveles de expectativas y aspiraciones. Estas referencias ilustran la necesidad de definir conceptualmente al analfabeto en un sentido general que alcance a la sociedad nacional en su conjunto; y en un sentido específico en relación con los distintos contextos vigentes al interior de una determinada sociedad nacional.

Por qué alfabetización

En el deslinde conceptual que se haga al respecto es importante considerar la presencia de culturas orales y letradas, teniendo en cuenta que la tendencia prevalente que se da actualmente en nuestras sociedades nacionales es hacerse letrada.

Es importante señalar que las culturas orales y letradas tienen sus respectivas formas de aprendizaje. Así, por ejemplo, en la cultura oral predomina la educación informal a través de la transmisión oral; en las culturas letradas, en cambio, hay diversas formas de aprendizaje, pero es dominante y hegemónico la presencia de la educación formal.

Un analfabeto, como se viene insistiendo en los anteriores señalamientos, no es necesariamente un ignorante, ni siquiera es un ser humano que tiene imperativamente la carencia aguda de la lecto-escritura. Un analfabeto -en una visión contrapuesta a la visión etnocéntrica de nuestra expresión de cultura occidental y mestiza- es o puede ser una persona que hasta el momento no ha tenido la necesidad de leer y escribir para realizar su proyecto de vida en el orden personal, familiar, grupal y social. Sin embargo, el analfabeto que vive en una sociedad hegemónicamente letrada, si no se incorpora a la sociedad letrada tiene una serie de limitaciones. Es importante que en el deslinde conceptual se haga un señalamiento preciso de tales limitaciones. Sólo con carácter referencial destacaremos el perfil de las siguientes limitaciones:

-La acumulación del conocimiento, en determinadas circunstancias, es un factor que puede conducir al fortalecimiento del poder. En las sociedades letra-

das el conocimiento está sistematizado por escrito. La cibernética está revolucionando a las mismas sociedades industriales, científicas y tecnológicas. El mundo va cambiando aceleradamente. Quienes dentro de este mundo no saben leer y escribir no tienen la posibilidad de hacer del conocimiento un instrumento de poder para optimizar estratégicamente su capacidad de negociación y de presión social, para buscar nuevas hegemonías orientadas al establecimiento de un nuevo ordenamiento social y económico en el plano nacional e internacional.

- Hay la necesidad de diseminar, de desencadenar el conocimiento como instrumento para generar nuevas habilidades económicas, sociales, políticas, culturales y educativas, para que los analfabetos puedan tener un horizonte más amplio de realizaciones en el orden de su desarrollo personal, familiar, grupal, comunal y social.

- El acceso de los analfabetos a la cultura letrada es un derecho humano, por cuanto todo ser humano es y debe ser sujeto orgánico de su desarrollo histórico-social e histórico-cultural. El hombre es un hacedor de cultura y es sujeto de la historia.

- El mundo en que vivimos es altamente interdependiente en términos de comunicación de hombres, culturas y pueblos. El hombre de fines del siglo XX y en los umbrales del siglo XXI requiere tener acceso y manejo de las distintas formas de comunicación a través de la expresión oral, del lenguaje escrito, de las imágenes, del lenguaje total. Hay una serie de medios de comunicación a utilizarse potencialmente en la acción alfabetizadora, pero éstos por sí solos nunca pueden establecer la comunicación entre los mensajes del desarrollo y del proceso de cambios y la adquisición de las nuevas habilidades que los analfabetos requieren.

Un uso indiscriminado e ingenuo de los medios de comunicación en la acción alfabetizadora conduciría a la generación de consumidores dependientes de la información y del conocimiento, quienes simplemente deben esperar que se les proporcione mayor información. Estarían y serían dependientes del producto de la información. En tal óptica, ellos raras veces pueden ser activos participantes en las relaciones de comunicación.

En el marco de la situación que se viene señalando, es importante subrayar que los analfabetos no tienen usualmente la oportunidad de «codificar... su propia realidad dentro de sus propios mensajes. Ellos sólo pueden descodificar

lo que se les envía, lo que se les da. Esta situación, obviamente, nos alcanza a todos por igual, tanto a los analfabetos como a los alfabetos. Sin embargo, aquéllos que trabajan con los medios escritos no viven estas desventajas tan agudamente, porque tienen la oportunidad de ponerse en contacto con las fuentes de información y tienen la opción de asumir un juicio crítico acerca de la autenticidad de las mismas.

Los elementos conceptuales señalados y otros que se pueden añadir deben estar orientados a generar respuestas y profundizar la racionalidad teórica en torno al por qué de la alfabetización. Esta debe percibirse claramente no como una concesión que hace el Estado a los grupos humanos de un país que viven la situación -de marginación, sino como un instrumento indispensable para construir más rica y ampliamente el conocimiento, para fortalecer la información y la comunicación con otros grupos humanos que tienen otras expresiones de cultura y para contribuir al perfeccionamiento permanente de las propias expresiones de cultura.

Para qué alfabetización

El desarrollo conceptual del para qué de la alfabetización, como un insumo que sirve para las decisiones básicas y estratégicas, habría que plantearlo en dos dimensiones básicas: en la perspectiva del analfabeto y en la perspectiva de la sociedad alfabetada.

Usualmente el enfoque prevaleciente ha consistido en tratar el para qué de la alfabetización desde la perspectiva de la sociedad alfabetada. Ello significa que se ha percibido la alfabetización desde la óptica de nuestros valores mestizo-occidentales, de acuerdo con la lógica y los requerimientos de la expresión cultural hegemónica de nuestras sociedades nacionales.

Como una alternativa a dicha visión interpretativa, en estos últimos años se está ganando consenso en nuestros países de que es el propio sujeto de la alfabetización quien debe determinar el para qué de la acción alfabetizadora. En tal visión, una parte fundamental de la estrategia estará destinada a realizar acciones de cooperación y apoyo con los analfabetos para que ellos mismos puedan buscar las respuestas y asumir la decisión de alfabetizarse, teniendo claro el panorama de para qué le va a servir la alfabetización.

En la perspectiva del analfabeto, decirle a éste que a través de la alfabetización tendrá un mejoramiento económico inmediato es sostener una falsedad y generar expectativas que no podrán concretarse. El paso de la alfabetización al desarrollo no es un acto automático. La relación no es lineal ni determinista, sino intermediada y dialéctica.

Hay razones prosaicas que emergen de las evidencias empíricas del trabajo de campo con los analfabetos que se vienen haciendo en nuestros países; y son las que tienen un real sentido para explicarse para qué un analfabeto quiere o no alfabetizarse. En efecto, en la experiencia de los países del Tercer Mundo todo parece indicar que tales razones no responden a una concepción triunfalista de la alfabetización ni a una trasnochada concepción romántica de ella. Algunas de estas razones, parecen ser las siguientes:

-Para leer cualquier documento importante y evitar ser engañado por los estafadores.

- Para poder leer y escribir sus propias cartas.

- Para poder firmar con su propio nombre.

- Para aprender, a través de la lecto-escritura, nuevos métodos de trabajo y usarlos en sus ocupaciones diarias para mejorar su situación.

- Para poder tener nuevos entretenimientos a través de la lectura, aprendiendo cosas nuevas en forma amena y recreativa.

- Para aprender de la experiencia humana de otras gentes que tienen otras culturas, otras formas de ser y de ver el mundo. Es decir, para «leer el mundo» y abrirse al mundo sin tener que dejar de ser lo que se es.

- Para ganar respeto en el seno de su comunidad y en sus relaciones con las gentes de su país que hablan una lengua que se va generalizando cada vez más a nivel nacional.

- Para capacitarse en cosas útiles de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones.

- Para aprovechar los servicios que el Estado está obligado a prestar a las comunidades locales.

- Para la obtención de créditos, servicios técnicos de asesoramiento, compra-venta, etc., particularmente en el contexto del desarrollo de las comunidades rurales.

- Para ponerse al paso del mundo y aprender de él lo que necesita pero dándole a éste su propio estilo, su forma de ser, afirmando su propia identidad histórico-cultural e histórico-social.

La experiencia latinoamericana enseña que éstas y otras razones son más genuinas y convincentes y, por lo tanto, son las que tienen más fuerza y persistencia y más presencia en la toma de decisiones de los analfabetos para su participación en la acción alfabetizadora. Esta racionalidad de vida lleva al analfabeto a no sobregirarse en expectativas; y lo lleva también a la información de para qué y hasta dónde le sirve la alfabetización.

En la perspectiva de la sociedad alfabetizada, el para qué de la alfabetización tiene que plantearse también dentro del marco de una racionalidad que tenga como referentes ciertas relatividades y posibilidades.

Algunas relatividades pueden ser las siguientes: la lengua a utilizarse en la acción alfabetizadora; el alfabetizando y el alfabetizador como sujetos de lectura; las funciones instrumentales que se asignan a la alfabetización en relación con distintos contextos culturales, políticos, económicos y sociales.

En el campo de las posibilidades una muy concreta es que la alfabetización ha probado históricamente ser un instrumento que viabiliza la participación de los iletrados en la más amplia práctica de desarrollo y transformación de sus respectivas sociedades nacionales, cuando las condiciones han favorecido tal participación. En tal sentido, la alfabetización juega un importante papel instrumental. No es el gran fin, sino el medio que coadyuva a la ejecución de tareas nacionales mucho más amplias vinculadas con lo que podría ser el proyecto histórico de una sociedad nacional.

De lo anterior se deriva que la alfabetización potencializa la unidad de acción de una sociedad nacional, tanto de sus componentes de sectores analfabetos como de sus sectores alfabetos para el desarrollo y el cambio social. La alfabetización se convierte así en un instrumento estratégico para movilizar, preparar y ejecutar tareas de magnitud histórica por acción solidaria de todos los miembros de una sociedad nacional; y para realizar tareas conducentes al

logro de propósitos nacionales amplios en el orden cultural, político, económico, social y educativo.

Otra posibilidad es que la alfabetización no es un instrumento para servir a los propósitos de un oportunismo político, sino que es el producto de una voluntad política del pueblo y de su gobierno. Se visualizará claramente el para qué de la alfabetización en la medida en que haya concordancia de estas dos voluntades en orientar su acción al perfeccionamiento permanente de una sociedad nacional sin dominación y sin dependencia.

Finalmente, una posibilidad es que la alfabetización sea un instrumento para reactivar las potencialidades culturales aletargadas de las grandes mayorías nacionales que, en razón de su condición de subdesarrollo, viven una situación de marginación y dependencia. Tal reactivación cultural -estimulada y facilitada por la definición y puesta en marcha de políticas de desarrollo cultural- puede instrumentarse a través de una dinámica educación intercultural en la que se exprese libre y ricamente la diversidad cultural en el contexto de sólidos y comunes propósitos nacionales que afirmen el ser nacional de los países de América Latina.

Para quién alfabetización

En este dominio el desarrollo conceptual está orientado a definir quién es el sujeto histórico de la acción alfabetizadora de una sociedad nacional. Tal definición es importante, porque si la visión es que el propósito nacional es de servir a las grandes masas desfavorecidas del país, las decisiones básicas estarán orientadas a desarrollar estrategias específicas de acción alfabetizadora en apoyo a los grupos desfavorecidos. Tales grupos están geográficamente ubicados en las áreas urbano-marginales, aunque todavía hasta la primera mitad de los ochenta mayormente en las áreas rurales. Dentro de tales grupos poblacionales hay unos que requieren una atención prioritaria, como es señaladamente el caso de las mujeres, de la juventud desocupada y de los trabajadores migrantes.

El para quién de la alfabetización es una decisión eminentemente política, que supone ser fundamentada teóricamente. Los obvios parámetros de tal fundamentación son los criterios de justicia social, búsqueda de un nuevo ordenamiento económico y social más humano y más solidario, respeto a la pluralidad de expresiones culturales vigentes al interior de una sociedad nacional

e intercomunicación de ellas a través de una educación intercultural basada en los principios de liberación cultural y de asimilación selectiva de los bienes de la cultura.

El cuándo de la alfabetización

Los pueblos del Tercer Mundo vienen reflexionando seriamente acerca de las condiciones fundamentales dentro de las cuales se da fluídamente el proceso de alfabetización. La experiencia histórica enseña que los iletrados no participan en las acciones de alfabetización sólo porque las oficinas gubernamentales u otras entidades asumen que la alfabetización es una necesidad para ellos.

Está demostrado que la alfabetización no es ordinariamente una necesidad para los analfabetos. La prueba es que un gran porcentaje de ellos viven normalmente, se realizan en su trabajo, en un porcentaje mínimo incluso acceden a ciertos niveles básicos de bienestar, participan en los asuntos propios del desarrollo de su comunidad; y para hacer todo ello, no necesitan ser alfabetos. Esto implica que la satisfacción de necesidades básicas del ser humano es una preocupación consubstancial al ser humano independientemente de su condición de alfabeto o analfabeto.

El anterior señalamiento está demostrando que el enfoque de necesidades básicas en relación con la alfabetización es simplemente un enfoque metodológico, pero no constituye en absoluto una respuesta ni una fundamentación de las cuestiones centrales de la alfabetización, en cuanto componente indispensable del problema global de analfabetismo y de la solución de dicho problema.

El fenómeno global del analfabetismo es un problema estructural, es producto de la situación de subdesarrollo de un país, situación que no podrá superarse plenamente si no se da la lucha para lograr un nuevo orden económico internacional y nacional. En esta perspectiva, el enfoque de necesidades básicas tiene solamente el carácter de un instrumento metodológico, que incluso sólo tiene sentido en el marco de una activa y comprometida participación de las correspondientes poblaciones-meta.

Las experiencias más sugerentes en el Tercer Mundo muestran evidencias empíricas en el sentido de que la alfabetización es estructuralmente signi-

ficativa cuando se da en un contexto de prácticas sociales totalizadoras, dentro de un momento histórico de convergencia de la voluntad y decisión política del gobierno y del pueblo; cuando la alfabetización se convierte de pronto en un necesario insumo cultural para lograr más amplios propósitos en el orden del desarrollo cultural, político, económico, social, científico, tecnológico, religioso, educativo.

El cuándo de la alfabetización implica política y estratégicamente el dimensionamiento del tiempo social que viven los participantes potenciales. La intensidad, ritmos, velocidades y aceleración de tal tiempo social dependen del grado de motivación de la población-meta; de su aceptación consciente de que la alfabetización es una de las respuestas orientadas a la solución de sus problemas vitales que tienen que ver con necesidades, intereses y expectativas dentro de contextos específicos.

El señalamiento anterior debe merecer una atenta reflexión de los gobiernos de algunos países de América Latina, los cuales en la práctica social asumen que la alfabetización es una simple oferta educativa que presenta la ilusión de luchar contra la pobreza, pero que en definitiva es una opción convencional que conviene destacarla retóricamente porque está en el primer plano de las «preocupaciones oficiales» de los gobiernos y de la solidaridad internacional en el campo del desarrollo educativo.

La erradicación del analfabetismo por «decreto presidencial» en algunos países; el triunfalismo gubernamental de lanzarse unilateralmente a la puesta en marcha de campañas o programas de alfabetización, teniendo en cuenta únicamente al «país oficial» y sin buscar la articulación de la voluntad y decisiones políticas con el «país real»; la concepción y puesta en marcha de las acciones alfabetizadoras sin contar con una adecuada estrategia de movilización de la participación de los iletrados y del conjunto de formaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad global, son algunos de los comportamientos erráticos que asumen los gobiernos cuando no tienen una percepción clara y realista del cuándo de la alfabetización, que implica el dimensionamiento político y estratégico del tiempo social de la alfabetización.

Tal dimensionamiento posibilitará que la acción alfabetizadora sea asumida por la población-meta como parte de su proyecto educativo, el que a su vez debe ser parte de su proyecto global de desarrollo y transformación. Cuando ello ocurra, se dará conscientemente el compromiso y la responsabilidad de la población-meta en su acción alfabetizadora, algunos de cuyos subproductos

serán la motivación colectiva, la movilización popular y la práctica participativa en apoyo a la acción alfabetizadora, asumida como una tarea histórica nacional.

De todo lo que se viene refiriendo, la experiencia muestra claramente que la educación de adultos y el desarrollo local pueden efectuarse a menudo sin la presencia de la alfabetización. Resulta también claro que la necesidad de la alfabetización surge durante o aún después de realizarse ciertas actividades en una determinada comunidad local o en la sociedad en general. En tal sentido: la imposición de la alfabetización por sobre todas las cosas y como precondition de desarrollo educativo que en la práctica se plantea a los analfabetos, puede oponerse a los propios objetivos de la acción alfabetizadora desanimando a los alfabetizandos y generando condiciones desfavorables para la práctica alfabetizadora. El efecto desmotivador puede ser, en algunos casos, de carácter permanente e irreversible.

El Proyecto Principal de Educación hace a los países de la región el desafío de la «erradicación del analfabetismo para el año 2000». Se trata de un objetivo ambicioso. En el mejor de los sentidos es una gran utopía, a la que se puede llegar por aproximaciones sucesivas a través de utopías intermedias, que sólo podrán ser dimensionadas estratégicamente en relación con contextos nacionales específicos.

El cuándo de la alfabetización, de otro lado, también implica tener en cuenta las distorsiones históricas que, en el plano político y estratégico, se han dado en algunos de los países de América Latina. Algunas manifestaciones de ellas pueden ser las siguientes: la pretensión de erradicar el analfabetismo a través de decretos presidenciales; el triunfalismo gubernamental al pretender «erradicar el analfabetismo» considerando únicamente o hegemónicamente el «país oficial» y sin tener en cuenta las motivaciones, necesidades, expectativas y aspiraciones del «país real»; la puesta en marcha de la acción alfabetizadora sin contar con una estrategia de movilización y participación de los iletrados en primer lugar y, concurrentemente, del conjunto de formaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad global.

Alfabetización, desarrollo y cambio social

Está probado que correlación e interdependencia no equivalen precisamente a causalidad. Así por ejemplo el hecho de que los mapas del analfabe-

tismo coincidan con los de la pobreza y la desnutrición no significa que haya una relación de causa a efecto entre el analfabetismo y la situación de pobreza y desnutrición. En el mismo sentido no está probado que la alfabetización haya sido un prerequisite para el desarrollo económico y social de los países. De hecho, en Europa y otros países industrializados, históricamente la alfabetización se dio posteriormente a la revolución industrial y más tarde una reforzó a la otra.

No existen evidencias de que la acción alfabetizadora por sí misma haya disminuído la explotación y la pobreza en las llamadas sociedades letradas. Tampoco se ha demostrado que los esfuerzos y los gastos cada vez más crecientes que se hacen en la acción alfabetizadora conduzcan necesariamente a una reducción de la pobreza.

De otro lado, la experiencia cotidiana demuestra que la alfabetización no es un prerequisite para que el iletrado sea inteligente y sea capaz de resolver diariamente los problemas propios de la vida y del trabajo. Las evidencias más bien muestran que la alfabetización llega a ser una habilidad necesaria y quizás indispensable en el contexto de una sociedad letrada.

Finalmente, no se percibe relación directa entre alfabetización y logro de estructura participativa y de desarrollo de valores humanos en general. La alfabetización no es una aptitud exclusiva o autosuficiente para la liberación y la autorrealización o para la abolición de la opresión.

La alfabetización no conduce automáticamente al desarrollo ni al cambio social, pero es un elemento catalizador con un alto grado de «potencialidad aditiva». Se dice muchas veces que la alfabetización genera el desarrollo y que llevándose a cabo la acción alfabetizadora se está contribuyendo sustantivamente al desarrollo y al bienestar de los pueblos. Se dice también que el mapa del analfabetismo coincide con los mapas de subdesarrollo, pobreza, hambre, desnutrición, superstición. Conviene a este respecto deslindar, como se señaló anteriormente, las diferencias cualitativas entre las relaciones de correlación y de causalidad.

Es importante advertir que si el señalamiento anterior fuera cierto sólo los analfabetos vivirían en situación de pobreza. Lo cierto es que tal situación alcanza por igual a los alfabetos y a los analfabetos.

En los países de América Latina hay focos de pobreza en las áreas rurales y en las áreas urbano-marginales. Tal situación comprende a un alto porcentaje de analfabetos y también a un creciente sector poblacional alfabeto. La situación de pobreza se agudizará hacia fines de siglo, particularmente en las áreas urbanas.

La pobreza es un fenómeno multifactorial, cuyas raíces son estructurales. Es una expresión de las desigualdades que se dan al interior de nuestras sociedades nacionales; y es una manifestación también de las desigualdades que se dan entre los países del Norte Sur, en el contexto de un ordenamiento económico y social injusto en el plano internacional. Obviamente la causa de la pobreza no es el analfabetismo. Más bien éste es efecto y consecuencia de nuestra situación de países subdesarrollados y dependientes.

La alfabetización no conduce automáticamente al desarrollo. El analfabetismo es un fenómeno global, multifactorial. Sería ingenuo atacar al analfabetismo sólo a través de la alfabetización.

La alfabetización no es más fuerte que las estructuras de una sociedad nacional. Es sólo un elemento que, dentro de una estrategia nacional articulado multifactorialmente o multifocalmente, "potencializa" la capacidad de realización, de aporte y de servicio de los alfabetizados. La alfabetización, en tal sentido, es sólo una faceta del fenómeno global del analfabetismo, en lo que concierne a su problemática y a su respectiva solución.

En el marco de una estructura política, económica, social y cultural favorable al desarrollo y al cambio social, la alfabetización puede potencializarse y ser un elemento de un desarrollo significativo y participativo. En condiciones no favorables, la alfabetización puede ser un instrumento que, en el contexto capitalista, haga más vulnerable al recién alfabetizado y contribuya a la explotación de su fuerza de trabajo; y en el contexto socialista, puede la alfabetización convertirse en un instrumento de afianzamiento de la intermediación burocrática de su poder político y social.

Se viene significando que la relación entre alfabetización y desarrollo no es lineal ni determinista sino mediada y dialéctica. Esto implica que la estrategia de alfabetización tiene que considerar el contexto político, económico, social y cultural en que debe realizarse, que en unos casos presenta condiciones más o menos favorables y en otros casos desfavorables. Convertir progresiva-

mente las condiciones desfavorables en favorables y las favorables en óptimas, es el propósito sustantivo de una estrategia de alfabetización.

Otras relaciones dialécticas de la alfabetización

Hemos visto que la relación entre alfabetización y desarrollo es dialéctica. Hay otras relaciones dialécticas de la alfabetización. Algunas de ellas son las siguientes: relación dialéctica entre alfabetización y su contexto político, económico, social, cultural y educativo; entre alfabetización y alfabetizando; entre alfabetización y agentes; entre alfabetización y la lengua a utilizarse; entre alfabetización y los medios instrumentales.

Relación dialéctica entre alfabetización y su contexto político, económico, social, cultural y educativo

Las acciones de alfabetización deben responder adecuadamente a tal contexto, pero optimizando estratégicamente sus espacios de acción y/o contribuyendo a la redefinición del ordenamiento vigente. Recuérdese que hemos visto que los contextos son distintos y básicamente pueden ser: estacionarios, reformistas, evolucionistas y revolucionarios.

Relación dialéctica. entre alfabetización y alfabetizando

La alfabetización es un «potencial aditivo», aunque hay el riesgo de hacer más vulnerable al individuo alfabetizado a las posibilidades de explotación en sociedades nacionales en la que se dan agudamente las desigualdades. Esto sugiere que la alfabetización debe enfatizarse como instrumento de negociación y de presión, en la búsqueda de la capacidad de decisión de los sectores poblacionales desfavorecidos de la sociedad nacional.

Relación dialéctica entre alfabetización y agentes

Los agentes son de diversa naturaleza y genéricamente pueden categorizarse como agentes estatales y agentes no estatales. Cada uno de ellos tiene sus propios propósitos, no necesariamente concordados ni articulados en torno a prácticas totalizadoras y coherentes de desarrollo, cambio so-

cial y bienestar del pueblo. Tienen tales agentes muchas veces percepciones distintas en torno al proyecto nacional, a las grandes tareas nacionales. Hay problemas de percepción del papel que corresponde a los agentes en relación con las grandes tareas nacionales, problemas de articulación y coherencia, de compromiso y responsabilidad, de priorización del servicio; de enfoques cerrados, semiabiertos o abiertos en el comportamiento que observan los agentes en relación con la acción alfabetizadora.

Relación dialéctica entre alfabetización y la lengua a utilizarse

Amplios sectores poblacionales de nuestros países hablan lenguas nativas. El debate sobre si debe utilizarse o no la lengua nativa primero y luego iniciar concurrente o posteriormente la castellanización ha ganado un amplio consenso en América Latina. Sin embargo, hay una serie de definiciones de implementación en el orden de la practicabilidad y de la aceptación por los propios usuarios.

Esta situación tiene que ser enfocada diversificadamente de acuerdo con los respectivos contextos. Hay poblaciones monolingües, hay poblaciones bilingües con diversos grados de bilingüismo. Tal realidad está sugiriendo un tratamiento estratégico diferenciado pero en el claro entendimiento de que la lengua nativa no es sólo un instrumento de comunicación, sino también de identidad cultural. Las etnias de una sociedad global tienen sus intransferibles expresiones de cultura y una de ellas es la lengua. La castellanización es un proceso técnico de adquisición de una segunda lengua y de hecho puede favorecer un amplio proceso de comunicación nacional; y puede promover y apoyar una educación intercultural para todos los grupos de la sociedad global. Se da un fenómeno parecido en el interés y la necesidad instrumental de conocer en las sociedades modernas el inglés, francés, ruso, italiano, chino, etc., aprendizaje éste que nos introduce a un más amplio conocimiento del mundo y de sus diferentes expresiones culturales.

Relación dialéctica entre alfabetización y los medios instrumentales

Cada sociedad nacional tiene sus propias formas de comunicación utilizando distintos medios de carácter convencional y no convencional. La experiencia histórica ha demostrado que los medios de comunicación social son indispensables elementos de apoyo a la acción alfabetizadora. Consecuente-

mente el problema no consiste en descartar genéricamente el uso de los medios de comunicación social, sino en definir el papel que tales medios deben jugar en apoyo a la acción alfabetizadora. Se debe asumir dialécticamente que la optimización estratégica de dichos medios debe corresponder al código de la expresión de comunicación y de otras formas de expresión de cultura de los grupos humanos que participan en la acción alfabetizadora.

Las relaciones dialécticas que hemos referido panorámicamente plantean contradicciones, generan espacios de acción y constituyen desafíos para la búsqueda de respuestas estratégicas cada vez más flexibles y diversificadas dentro de un contexto que tiene relatividades y tiene también posibilidades.

Alfabetización y comunicación

El analfabeto tiene distintas formas de comunicación, pero carece de una de ellas que es la escrita. Tal situación le acarrea una serie de desventajas y limitaciones en sociedades nacionales típicamente letradas.

Las formas de comunicación, en general, permiten a los analfabetos y a los alfabetos generar posibilidades de aprendizaje, de investigación, de información. Lo importante es cómo contribuir al perfeccionamiento de los medios de comunicación social, de carácter convencional y no convencional, conservando al mismo tiempo la identidad histórico-cultural de los correspondientes grupos humanos.

Es necesario deslindar conceptualmente los horizontes de participación de los distintos medios de comunicación social en apoyo a la acción alfabetizadora. Debe precisarse con claridad que tales medios, a través de las distintas posibilidades combinatorias, sólo tienen el carácter de elementos de apoyo a la acción alfabetizadora. Este señalamiento conceptual es relevante, en razón de que a veces hay distorsiones interpretativas acerca del uso de los medios de comunicación social como alternativa sustitutoria a la acción alfabetizadora.

También es importante desarrollar conceptualmente por qué, a partir de la acción alfabetizadora, debe formarse a los analfabetos para que sean productores y generadores de información y conocimiento y no habilitarlos para que sean simples consumidores, repetidores y transmisores de información y conocimiento.

Alfabetización, postalfabetización y otras expresiones de desarrollo educativo de la población adulta

En este campo conviene precisar con claridad cuál es el sentido y alcances de la postalfabetización. A partir de tal señalamiento, conviene hacer una fundamentación conceptual de la opción interpretativa asumida en torno a la postalfabetización.

De acuerdo con la experiencia histórica de América Latina, la postalfabetización viene siendo dimensionada estratégicamente en base a las siguientes visiones principales:

- como el reforzamiento y la consolidación de la alfabetización.
- como reforzamiento y consolidación de la alfabetización; y adicionalmente como educación primaria y capacitación para el trabajo.
- como un momento en el proceso global de la educación permanente y que, por tanto, comprende un amplio conjunto de acciones educativas que se desarrollan a través de los diversos niveles, modalidades y formas de educación y que sirven a los propósitos múltiples de desarrollo educativo del adulto y de la población adulta.
- como algo inexistente, como una nomenclatura usada convencionalmente, pero que no interpreta en forma dinámica el sentido del desarrollo educativo de la población adulta.

En la última visión señalada, no hay necesariamente una secuencialidad temporal entre alfabetización y postalfabetización, El elemento-eje es el proyecto educativo del sujeto concreto de la educación de adultos y, dentro de tal totalidad orgánica, uno de los componentes sería la alfabetización y otros componentes serían las demás expresiones de desarrollo educativo con la población adulta. En unos casos se darían las condiciones favorables para iniciar la ejecución de dicho proyecto educativo con la alfabetización y, en otros casos, se iniciaría el proyecto educativo con algún otro componente que no sea precisamente la alfabetización.

De conformidad con esta visión interpretativa, los polos de desarrollo educativo no son alfabetización y postalfabetización. La totalidad orgánica que articula dinámicamente el proyecto educativo de una determinada población-meta

tiene distintas expresiones educativas, siendo una de ellas la alfabetización, cuyo desarrollo no tiene que preceder necesariamente y en todos los casos al de otras expresiones del proyecto educativo global de la población adulta.

Alfabetización como tarea nacional

La alfabetización como tarea nacional tiene en América Latina el sentido de un lema que se ha invocado con frecuencia para tratar de convocar la participación del Estado y de la sociedad nacional en la acción alfabetizadora. Paradójicamente no se ha desarrollado en plenitud una fundamentación conceptual sobre el particular. Es importante a este respecto precisar la relevancia que tiene la alfabetización en la perspectiva de la población analfabeta y de la población alfabetada. Es importante también desarrollar conceptualmente la articulación de la acción alfabetizadora con las tareas históricas de desarrollo y de cambio de las respectivas sociedades nacionales.

Hay la necesidad de insistir en que debe desarrollarse ampliamente el perfil de la alfabetización como una tarea nacional que presupone la participación y la movilización de la energía social y de los recursos de toda una comunidad nacional y de su respectivo aparato estatal. En tal sentido, fundamentar la naturaleza de la acción alfabetizadora como preocupación y práctica colectiva es un elemento importante del marco conceptual de la alfabetización.

Como podrá advertirse, el deslinde conceptual a que estamos haciendo referencia tiene profundas implicaciones de carácter estratégico: una situación es asumir la alfabetización como simple responsabilidad de una determinada dependencia de los ministerios o secretarías de educación; y otra es asumirla como tarea, responsabilidad y compromiso de la sociedad nacional y de todo el aparato estatal.

Dimensión contextual en relación con las decisiones técnicas

Algunas decisiones técnicas relacionadas con la dimensión contextual pueden ser, entre otras, las siguientes:

- Hay la *necesidad de adecuar los procesos inherentes a, la práctica global de la acción alfabetizadora a las características del contexto en que se actúa*. Las características están dadas por las condiciones de la realidad, te-

niendo en cuenta sus relatividades y sus posibilidades. Por adecuación de procesos debe entenderse el dimensionamiento estratégico que corresponde a cada uno de ellos en el marco de la acción alfabetizadora y dentro de una realidad que tiene determinadas características.

Un caso ilustrativo de lo anteriormente referido puede ser el proceso de promoción-motivación de la acción alfabetizadora. Si se trabaja por ejemplo con la población indígena que vive en el medio rural, no se pueden utilizar las categorías motivacionales que son propias de la población urbana no indígena. Habrá la necesidad de estudiar, de identificar las categorías motivacionales que corresponden al específico sector poblacional indígena con el que se está trabajando; y, a partir de ello y contando con su participación, hacer la definición de una estrategia motivacional sostenida en relación con la acción alfabetizadora.

- En relación con la dimensión contextual, otra decisión técnica es la definición de alternativas para el desarrollo de la acción alfabetizadora en forma diversificada, teniendo en cuenta los distintos contextos dentro del universo urbano-industrial, urbano-marginal y rural. En cada uno de estos contextos amplios hay distintas realidades, es decir, distintos énfasis e impactos de sus relatividades y posibilidades.

En unas realidades, por ejemplo, sin que se trate necesariamente de un llamado «polo de desarrollo», puede ser factible la articulación de la alfabetización con ciertas prácticas más amplias de desarrollo; en otras realidades, a lo mejor, por una serie de razones, ello no es posible. Frente a estas dos realidades la estrategia de la acción alfabetizadora no puede ser, obviamente, la misma.

-Hay diferentes tipos o categorías de procesos que están comprendidos dentro de la práctica global de la alfabetización. Uno de ellos es de carácter técnico-educativo. En este ámbito y siempre en relación con la dimensión contextual, es importante hacer definiciones técnicas para su correspondiente implementación estratégica, algunas de las cuales pueden ser las siguientes: flexibilidad y diversificación de los programas de alfabetización, hasta donde las posibilidades así lo permitan; capacitación de promotores y demás recursos humanos que participan en la acción alfabetizadora; curriculum, métodos, técnicas, instrumentos y materiales educativos a utilizarse en la acción alfabetizadora con la debida adecuación a los contextos en los cuales se apliquen.

Dimensión contextual en relación con las decisiones estratégicas

En este nivel de relación hay la necesidad de definir una estrategia operacional diversificada de la acción alfabetizadora vinculada con los diferentes contextos. En tal definición deben articularse las decisiones políticas, conceptuales y técnicas en relación con la dimensión contextual.

La definición de una estrategia operacional diversificada de la acción alfabetizadora será el producto de la opción que se asume como alternativa viable para el desarrollo de la acción alfabetizadora en un contexto específico. En un panorama general, las alternativas decisionales a considerarse son las siguientes:

a) Alfabetización como práctica aislada, en vista de la no factibilidad de articularse a otras prácticas más amplias de carácter cultural, político, económico, social y educativo.

b) Alfabetización, como expresión educativa factible de integrarse a otras expresiones educativas, pero no articulado a las prácticas más amplias señaladas en la anterior alternativa.

c) Alfabetización como componente educativo del proceso de desarrollo global de una comunidad local, de una zona, de una región del país, de todo el país.

d) Alfabetización y otras expresiones educativas como componentes del proceso de desarrollo global de una comunidad local, de una zona, de una región del país, de todo el país.

Seleccionar una alternativa es un ejercicio de dimensionamiento estratégico de la opción política que se ha asumido frente al contexto. Además de esta decisión, algunas otras de carácter estratégico Pueden ser las siguientes:

-Dimensionamiento estratégico de la diversificación de contextos, considerando las categorías: sociopolíticas, socioeconómicas y socioculturales.

- Dimensionamiento operacional de la visión interpretativa del marco conceptual de la acción alfabetizadora.

- Definición de las directrices operacionales para la puesta en marcha de las alternativas de la acción alfabetizadora en forma diversificada.

- Definición de las directrices operacionales para la adecuación de los procesos de la práctica global de la acción alfabetizadora a las características de los respectivos contextos.

- Definiciones operacionales en relación con: la flexibilidad y diversificación de los programas de alfabetización; capacitación de promotores y demás recursos humanos; curriculum, métodos, técnicas, instrumentos y materiales educativos a utilizarse con adecuación a los contextos en que se apliquen.

3.2 DIMENSION BUROCRATICA

Siguiendo la pauta de desarrollo de los niveles de relación de los cuatro tipos de decisión con la dimensión contextual, se tratará de identificar a continuación los que corresponden a la dimensión burocrática de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.

Dimensión burocrática en relación con las decisiones políticas

Algunas de las principales líneas decisionales a considerar son las siguientes:

- Sistema de administración de la acción alfabetizadora.
- Estructura organizativa de la acción alfabetizadora.
- Modelo organizativo de la acción alfabetizadora.

Sistema de administración de la acción alfabetizadora

La administración de la acción alfabetizadora puede hacerse, en el ámbito de acción de la administración estatal, a través de uno de los tres siguientes sistemas: cerrado, semiabierto o abierto.

El sistema cerrado de alfabetización parte del supuesto que la responsabilidad de la acción alfabetizadora corresponde a una dependencia específica que dentro del ministerio o secretaría de educación está encargada de dicha tarea. En esta percepción, algunas veces ni siquiera están involucradas ni comprometidas las dependencias a cargo de otros programas de educación de adultos. Pero incluso cuando todas estas dependencias estuvieran involucradas

y comprometidas con la acción alfabetizadora no dejaría de ser un sistema cerrado de alfabetización, porque: no se proyecta a su medio ambiente; no rebasa las fronteras burocráticas para desarrollar conjunta y solidariamente con otros agentes del Estado y de la sociedad una tarea que es de magnitud histórica; no tiene capacidad de convocatoria ni es capaz de generar una infraestructura orgánica que capte la participación de los múltiples agentes estatales y no estatales.

El sistema semiabierto parte del supuesto que la acción alfabetizadora es responsabilidad fundamental del Estado, pero contando con la participación y el aporte de la sociedad. En tal sentido, la conducción central de la alfabetización puede estar a cargo de una dependencia del ministerio de educación con relativa autonomía; y con la posibilidad de captar la participación de los otros organismos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para promover y desarrollar la acción alfabetizadora.

El sistema semiabierto de alfabetización llega a promover acciones multisectoriales de alfabetización, tiene contactos y a veces capta la participación de algunos organismos y organizaciones no gubernamentales, utiliza en alguna medida a ciertas estructuras organizativas no formales, moviliza parcialmente los recursos del Estado y de la sociedad en apoyo a la acción alfabetizadora.

El sistema abierto de alfabetización parte del supuesto que la alfabetización es componente indispensable de una tarea histórica, que puede ser: el proceso global de desarrollo y cambio de una sociedad nacional, la creación de un nuevo ordenamiento nacional a través de un proceso de transformación estructural la voluntad histórica del Estado y de la sociedad en relación con el desarrollo cultural y educativo de la población adulta.

Dentro de tal sistema hay también la necesidad de definir la estructura y funcionamiento de un agente central de conducción, que puede estar o no dentro del ministerio de educación, dependiendo ello de las condiciones políticas y organizativas del Estado y de la sociedad en un determinado momento histórico.

Lo que sí es pertinente señalar es que es consubstancial a un sistema abierto de alfabetización la conformación de una estructura organizativa que tenga capacidad de convocatoria, capacidad de decisión política y de implementación estratégica, representatividad de los agentes estatales y no

estatales involucrados en la práctica alfabetizadora y desconcentración y descentralización de los niveles de decisión y de implementación estratégica de tales decisiones. Esto supone rebasar las fronteras de un comportamiento organizacional típicamente centralizado en materia de decisiones e iniciar un proceso de desconcentración y/o descentralización de los niveles de decisión y de implementación estratégica de tales decisiones.

Estructura organizativa de la acción alfabetizadora

En alguna medida ya se ha hecho referencia a este elemento decisional. Sin embargo, es de la mayor importancia precisar que hay estructuras organizativas formales y no formales al interior de los organismos y organizaciones de carácter estatal y no estatal, cuyo conocimiento y definición política son fundamentales para el correspondiente dimensionamiento estratégico.

Lo que políticamente tiene que definirse es hasta qué punto deben utilizarse estratégicamente las posibilidades combinatorias de las estructuras organizativas formales y no formales dentro del modelo organizativo que se adopte para la acción alfabetizadora.

Modelo organizativo de la acción alfabetizadora

En el desarrollo de la matriz general sobre las decisiones básicas y estratégicas en las áreas de competencia de la educación de adultos, vimos que hay tres modelos básicos de organización: centralizado, desconcentrado y descentralizado. La definición de un determinado modelo organizativo está en directa relación con la definición del tipo de sistema que se asuma para la conducción de la acción alfabetizadora. Sin embargo, hay variantes y posibilidades combinatorias que inciden en la mejor caracterización de un determinado modelo organizativo.

Lo que se tiene que definir sustantivamente en este dominio es si el modelo organizativo de la acción alfabetizadora debe establecerse únicamente a partir de criterios de racionalidad teórico-metodológica en el campo de la administración o si conservando tal racionalidad es pertinente definir el modelo organizativo a partir de las exigencias y requerimientos de las realidades concretas con las que se tiene que trabajar.

La decisión que se viene prefigurando es de la máxima importancia, pues de ella se derivará la implementación estratégica de modelos organizativos más o menos convencionales o de modelos organizativos que emerjan de las realidades actuantes y que se reorienten en forma dinámica y permanente de acuerdo con la evolución de dichas realidades a lo largo de los distintos momentos de la acción alfabetizadora.

Dimensión burocrática en relación con las decisiones conceptuales

Teniendo como referente la dimensión burocrática, las decisiones conceptuales pueden ser, entre otras, las siguientes:

-- *Asumir una opción interpretativa de la práctica global de la acción alfabetizadora considerando todos sus procesos, recursos-insumos, productos o resultados e impactos de éstos.* Ello implica tener una hipótesis interpretativa de la administración general de la acción alfabetizadora.

En relación con lo anterior es importante deslindar conceptualmente si nuestra visión de la administración se reduce a la dimensión logística o si va mucho más lejos de ella, es decir, si están presentes y tienen vida en la administración estatal de la alfabetización otras dimensiones, como las que venimos refiriendo a lo largo del presente trabajo.

Asumida la visión interpretativa anterior en uno u otro sentido será también importante hacer desarrollos conceptuales en torno al modelo organizativo que se ha optado y, dentro de la «lógica» de dicho modelo, hacer una fundamentación conceptual de las posibilidades combinatorias de las estructuras organizativas formales y no formales de la acción alfabetizadora, a partir del estudio y análisis de la dinámica de las organizaciones estatales y no estatales involucradas en la acción alfabetizadora.

Conviene recordar en este punto que la realidad no es estática, que va cambiando constantemente. Hay una dinámica llena de contradicciones, retrocesos y avances que se dan y que tienen sentido en un determinado contexto en el que se realiza la acción alfabetizadora. A tal dinámica contextual la respuesta organizativa no puede ser la institucionalización de un modelo organizativo estático. De ahí la importancia de fundamentar la necesidad de una reorientación del modelo organizativo inicial de la administración de la acción alfabetizadora como respuesta a la dinámica contextual, al cambio que se va operando en la realidad en algunas o en todas sus expresiones.

Dimensión burocrática en relación con las decisiones técnicas

Una tendencia decisional de orden técnico en relación con la dimensión burocrática se orienta a *optimizar la racionalidad en el proceso de la toma de decisiones relativas a la acción alfabetizadora*.

Es indispensable que dicha toma de decisiones supere los estilos del empirismo burocratizante y de la intuición; y gane más en consistencia, en fundamentación teórico-metodológica surgida de la realidad en que se actúa, en viabilidad polidimensional. Consolidar decisiones es un elemento local que contribuirá a la mayor eficacia y eficiencia de la administración estatal que está a cargo de la acción alfabetizadora.

Otra decisión en este dominio es el *dimensionamiento técnico de los perfiles que corresponden a todos y cada uno de los procesos involucrados en la acción alfabetizadora*, precisando sus ámbitos de acción y perfilando la dinámica de interrelaciones e interdependencias de tales procesos.

Una decisión fundamental consiste en el *diseño del sistema de administración de la acción alfabetizadora*, en articulación con su correspondiente modelo organizativo y su estructura organizativa.

Será también importante *definir el código burocrático en relación con la acción alfabetizadora*. Tal definición es indispensable, porque dicha acción en su dinámica requiere una respuesta de la administración estatal que sólo es posible darla rebasando los parámetros convencionales del también código burocrático convencional que, de hecho existe, sea escrito o no, en el seno de la administración estatal.

Este código obviamente norma comportamientos en relación con los diferentes aspectos implicados en la acción alfabetizadora. Interesa para el caso que nos ocupa, la dimensión técnica de dicho código: cómo pueden generarse condiciones favorables para su legitimación formal o no formal; técnicas de promoción y de sostenimiento de la motivación burocrática y del «contrato psicológico» y social que respecto a la acción alfabetizadora asuma la administración estatal; formas de control y de autocontrol tanto al interior de la administración estatal como fuera de ella.

En la dimensión burocrática otra decisión técnica es la *definición de las formas, técnicas y mecanismos de coordinación interna y externa en apoyo a*

la acción alfabetizadora. Esta definición resulta indispensable, porque la coordinación -como hemos visto en la segunda parte del trabajo- es un proceso que tiene un enorme e insospechado efecto de cohesión y de multiplicación a nivel conceptual, metodológico y operativo.

De otro lado, es fundamental *definirla cooperación horizontal en sus distintos niveles, modalidades y mecanismos*. La cooperación horizontal es una expresión de la solidaridad entre los hombres, los pueblos, las organizaciones, para el logro de un determinado propósito. Para operacionalizarla conviene hacer definiciones acerca de los distintos niveles (nacional, regional e internacional); de las modalidades de la cooperación (bilateral y multilateral) y de los mecanismos más expeditos para su adecuado funcionamiento.

Dimensión burocrática en relación con las decisiones estratégicas

Las decisiones estratégicas en este campo tendrán en cuenta el conjunto de decisiones políticas, conceptuales y técnicas que se hayan dado en relación con la dimensión burocrática.

Las decisiones estratégicas están orientadas a articular las decisiones básicas señaladas y a generar la infraestructura requerida para su adecuada implementación.

En el entendimiento anterior, algunas de tales decisiones pueden ser las siguientes:

- Directrices operacionales para el establecimiento y funcionamiento del sistema de administración de la acción alfabetizadora que se haya optado, según las pertinentes decisiones políticas.

- Directrices operacionales para el establecimiento y funcionamiento del modelo organizativo, concordante con el sistema optado.

- Directrices operacionales para el uso con múltiples posibilidades combinatorias de las estructuras organizativas formales y no formales en la acción alfabetizadora, dentro de los parámetros del modelo organizativo que se haya establecido.

- Directrices operacionales para el proceso de la toma de decisiones.

- Legitimación y no necesariamente institucionalización de un código burocrático que defina operacionalmente los comportamientos de la administración estatal frente a la acción alfabetizadora.

3.3 DIMENSION TECNICA

La dimensión técnica en su relación con las decisiones políticas, conceptuales, técnicas y estratégicas pueden tener, entre otras, las expresiones que se refieren a continuación a nivel simplemente indicativo.

Dimensión técnica en relación con las decisiones políticas

Es evidente que hay una carencia de estudios e investigaciones en materia de alfabetización. No es menos cierto que algo se está haciendo al respecto, pero los esfuerzos pueden considerarse todavía bastante iniciales. Las experimentaciones previas no siempre se hacen con el requerido rigor científico; y la sistematización de las acciones y de los procesos comprendidos en la experiencia global de la alfabetización es una tarea a la que no se le da todavía la debida atención.

Los avances relativos se dan en el levantamiento de censos o más propiamente de inventarios de datos cuantitativos sobre la identificación de los analfabetos y de algunas referencias cuantitativas y cualitativas acerca de los contextos en que ellos viven. Estos datos y referencias son ciertamente insuficientes. Hay la necesidad de profundizar la investigación sobre los contextos que, como estamos insistiendo en el presente trabajo, son diversificados. Para ello se requiere el establecimiento y/o perfeccionamiento de una infraestructura técnica, como es el caso de un sistema de información y estadísticas en apoyo a la acción alfabetizadora.

Una decisión política fundamental es la *necesidad de contar con investigaciones prioritarias*, tales como: motivaciones, intereses, expectativas y aspiraciones del sector poblacional analfabeto del país teniendo en cuenta sus respectivas expresiones culturales visión, compromiso y responsabilidad del sector poblacional alfabeto en relación con la acción alfabetizadora; y otras que las particularidades nacionales así lo exijan.

Otra decisión política es el *desarrollo armónico y equilibrado de todos los procesos involucrados en la práctica global de la acción alfabetizadora*, sin hegemonías ni omnipresencias de uno o de algunos procesos en particular.

También en el orden político es conveniente *definir el sentido y alcances de la articulación de la práctica alfabetizadora con otras prácticas más amplias de naturaleza cultura, política, económica, social y educativa*.

Es indispensable una *definición política acerca de la calidad de la acción alfabetizadora*, en el expreso reconocimiento de que ésta no sólo tiene que ver con la dimensión técnica sino con todas las dimensiones de la administración estatal de la alfabetización y con la dinámica de sus interrelaciones e interdependencias.

Dimensión técnica en relación con las decisiones conceptuales

En un plano indicativo algunas de las decisiones conceptuales pueden ser, entre otras, las siguientes:

- Fundamentación del sistema de información y estadísticas en apoyo a la acción alfabetizadora.

- Desarrollo conceptual acerca de los distintos procesos involucrados en la práctica global de la alfabetización y de la dinámica de sus interrelaciones e interdependencias.

- Marco conceptual de las investigaciones prioritarias, tales como: motivaciones, intereses, expectativas y aspiraciones de los analfabetos; visión, compromiso y responsabilidad de los alfabetos en relación con la acción alfabetizadora; y otras que sean necesarias.

- Fundamentación conceptual de la calidad de la alfabetización, en relación con la dimensión técnica. - Fundamentación metodológica de las articulaciones de la alfabetización con las prácticas más amplias de desarrollo global de la sociedad nacional.

Dimensión técnica en relación con las decisiones técnicas

En este dominio es conveniente *tomar decisiones en relación con la categorización de procesos*. Ello posibilitará el dimensionamiento estratégico de sus respectivos ámbitos de acción, el diseño del papel que corresponde a cada proceso en la dinámica de la totalidad orgánica de la acción alfabetizadora y el dimensionamiento de las nuevas situaciones que van resultando dialécticamente del conjunto de interrelaciones e interdependencias.

Algunas categorías de procesos comprendidos en la acción alfabetizadora Pueden ser las siguientes:

- Procesos de promoción y movilización: comprenden la sensibilización de la sociedad, del Estado y de las instituciones intermedias de un país; la motivación del sujeto de la acción alfabetizadora y de los sectores poblacionales alfabetos; la movilización del Estado y la movilización popular en apoyo a la acción alfabetizadora.

- Procesos del ciclo orgánico de la administración de la acción alfabetizadora: investigación y experimentación, planificación y programación organización, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento y coordinación.

- Procesos técnico-educativos: diseño de programas flexibles y diversificados de alfabetización; estrategia de desarrollo de la dimensión educativa de la acción alfabetizadora; capacitación de promotores y demás recursos humanos que participan en la acción alfabetizadora; diseño de métodos, técnicas, instrumentos y materiales educativos a utilizarse en la acción alfabetizadora.

- Procesos de participación inicial, intermedia y final de: los sujetos de alfabetización; los agentes específicos de carácter gubernamental o no gubernamental que apoyan la acción alfabetizadora; las comunidades locales, los intelectuales, técnicos y otros agentes.

- Procesos técnico-administrativos: captación y optimización del uso de recursos-insumos requeridos por la acción alfabetizadora; captación y optimización de los apoyos y facilidades que sean necesarios como aportes del Estado y de la sociedad y de sus agentes e instituciones intermedias; control de la acción alfabetizadora en todos sus momentos y procesos, a través de una consistente práctica participativa y mediante el particular apoyo de los procesos de supervisión, evaluación y seguimiento.

La categorización de los procesos, la dinámica que corresponde a cada uno de ellos y la que resulta de sus interrelaciones e interdependencias, es una decisión indispensable y que puede contribuir en forma sustantiva al desarrollo armónico y equilibrado de la acción alfabetizadora.

Es importante también destacar la necesidad de contar con un diseño de evaluación permanente de los procesos comprendidos en la acción alfabetizadora, en correspondencia con los resultados e impactos de dicha acción y con los recursos/insumos que se han utilizado en la acción alfabetizadora desarrollada en un determinado contexto.

Una decisión fundamental y que va ganando cada vez consenso de necesidad en América Latina es el diseño de sistematización metodológica y de evaluación permanente de los procesos de la acción alfabetizadora. Hay la necesidad de que se tenga una pauta fundamental de carácter teórico-metodológico que oriente las acciones de educación de adultos; y que todos los procesos vinculados con las acciones de educación de adultos sean constantemente evaluados, con el propósito de contribuir al permanente perfeccionamiento teórico-metodológico de dichas acciones y a la definición de las reorientaciones que conviene hacer a la luz de la experiencia.

Vinculado con lo anterior otra decisión importante consiste en la *sistematización y perfeccionamiento del conjunto de métodos, técnicas, mecanismos e instrumentos que se utilizan en la acción alfabetizadora*. Como se ha subrayado reiteradamente a lo largo de este trabajo: hay la necesidad de sistematizar, como un insumo de evaluación y de investigación; y de construir nuevas hipótesis de trabajo, que van emergiendo de la misma realidad en la que se actúa.

En el campo de la tecnología educativa aplicada a la práctica alfabetizadora, *una decisión central consiste en la elaboración del curriculum y la elaboración y uso de materiales educativos, convencionales y no convencionales, como apoyo a la acción alfabetizadora*. Este elemento de apoyo tiene una presencia impactante en la acción propiamente educativa de la tarea alfabetizadora, ya que su efecto puede ser motivador o desmotivador en el alfabetizando. También el impacto de este elemento de apoyo es considerable, en la perspectiva de la factibilidad de participación de los agentes institucionales, pues si está equívocamente disecado se elevan los costos, no se racionalizan ni optimizan los recursos de que disponemos, se desequilibran los tiempos de operación y se sofistican y complican innecesariamente algunos elementos de la acción alfabetizadora.

Dimensión técnica en relación con las decisiones estratégicas

Las decisiones estratégicas en este campo tendrán en cuenta el conjunto de decisiones que se han hecho en relación con la dimensión técnica y tratarán de articularlas y de generar una infraestructura favorable para su adecuada implementación.

Tales decisiones, entre otras, pueden ser las siguientes:

- Directrices operacionales para la puesta en marcha del sistema de información y estadísticas en apoyo a la acción alfabetizadora, que considere en forma armónica y equilibrada los aspectos cuantitativos y cualitativos.

- Directrices operacionales para la ejecución de los diseños de investigación de carácter prioritario.

- Directrices operacionales para viabilizar el desarrollo armónico y equilibrado de todos los procesos de la acción alfabetizadora, así como de sus interrelaciones e interdependencias.

- Directrices operacionales en torno a la interdisciplinariedad e intersectorialidad de la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales en relación con los elementos técnicos comprendidos en la tarea global de la calidad de la alfabetización.

- Directrices operacionales para la puesta en marcha de las articulaciones de la práctica alfabetizadora con las prácticas más amplias de desarrollo cultural político, económico, social y educativo del país.

- Directrices operacionales para la ejecución del diseño de sistematización metodológica y evaluación permanente de los procesos de la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para la puesta en marcha de la sistematización y perfeccionamiento del conjunto de métodos, técnicas, mecanismos e instrumentos que se utilizan en la acción alfabetizadora.

3.4. DIMENSION PARTICIPATIVA

Las expresiones de relación de la dimensión participativa con las decisiones básicas y estratégicas pueden ser indicativamente, entre otras, las que se señalan a continuación:

Dimensión participativa en relación con las decisiones políticas

En el orden político algunas decisiones vinculadas con la dimensión participativa, pueden ser las siguientes:

Definición de la participación de los sujetos y agentes de la acción alfabetizadora en la totalidad de momentos y procesos inherentes a ésta.

Tal definición implica que la participación no es una práctica que sólo sea privativa de la investigación o del aprendizaje o de algún otro proceso en particular, sino que es una práctica que debe darse en forma equilibrada y armónica en todos los procesos y en la dinámica de sus interrelaciones e interdependencias; y debe darse también en todos los momentos de la acción alfabetizadora.

Una definición política de esta naturaleza puede contribuir, en gran medida, a evitar ciertas distorsiones en torno al acento hegemónico de la metodología participativa vinculada a un determinado proceso o a un cierto momento de la acción alfabetizadora.

Definición de la voluntad política del Estado concerniente a la acción alfabetizadora

Tal definición para ser legítima debe ser enunciada por los representantes auténticos del Gobierno al más alto nivel. Existe la voluntad política del Estado cuando éste asigna los recursos requeridos y cuando moviliza el aparato estatal en base a los requerimientos planteados por el órgano central de conducción de la acción alfabetizadora.

La voluntad política del Estado emerge a través de complejos procesos políticos y sociales, dependiendo ello de la política cultural y del momento histórico que está viviendo una determinada sociedad nacional.

La emergencia de la voluntad política es facilitada por el fervor ideológico, la búsqueda de una utopía, la efusión de la independencia, la energía social de las revoluciones.

La voluntad política es diferente en un país que tiene sólo un partido de otros países donde la situación es de multipartidos. En este último caso, la voluntad política se hace más difusa y no resulta fácil concertarla e implementarla. En tal contexto la voluntad política en relación con la acción alfabetizadora puede ser componente de la política cultural del Estado, de la voluntad de las gentes, de la voluntad religiosa.

Definición de la voluntad política de la sociedad civil

Esta definición puede expresarse en solidaridad con la voluntad política del Estado, cuando ésta interpreta en forma auténtica las motivaciones, necesidades, expectativas y aspiraciones de los sujetos de la acción alfabetizadora y de sus agentes cooperadores; y puede expresarse también en forma independiente de la voluntad política del Estado, cuando ésta no es consistente y coherente y cuando no interpreta con legitimidad la naturaleza, sentido y alcances de la acción alfabetizadora de los sectores populares como tarea nacional de magnitud histórica.

Obviamente, en relación con esta decisión, el papel que juega la administración estatal es simplemente de apoyo, en forma de promoción y de prestación de insumos de información para que la sociedad civil y sus distintas organizaciones puedan asumir libre y soberanamente sus decisiones de compromiso, responsabilidad y cooperación con la acción alfabetizadora.

Una decisión política relevante, en relación con la dimensión participativa, es la cooperación. Ella es la expresión de la solidaridad de los alfabetos con los analfabetos, de las instituciones y organizaciones intermedias del Estado y de la sociedad con el sujeto histórico de la acción alfabetizadora, de los países entre sí en el plano regional e internacional, de los organismos regionales e internacionales de carácter intergubernamental y no gubernamental en apoyo de los países que luchan por «erradicar el analfabetismo».

La cooperación, en apoyo a la acción alfabetizadora, se da o puede darse en los diferentes niveles. Políticamente hay la necesidad de definir que la cooperación excluye todo tipo de dominación y dependencia.

Dimensión participativa en relación con las decisiones conceptuales

Algunas de las principales decisiones a asumirse en este campo pueden ser, entre otras, las que a continuación se mencionan:

Fundamentación teórica de la práctica participativa de los sujetos y agentes de la acción alfabetizadora en relación con todos los procesos y todos los momentos de dicha acción.

Desde los 70 en América Latina, principalmente a partir de las aportaciones de la educación liberadora, se viene significando la naturaleza, sentido y alcances de la participación. De hecho se han iniciado desarrollos conceptuales, especialmente en relación con la investigación y en menor escala con el aprendizaje. Sin embargo, todavía no hay una fundamentación conceptual de la participación como proceso de expresión y aplicación polidimensional, como elemento-motor de una totalidad orgánica que es la misma acción alfabetizadora.

Deslinde conceptual de la voluntad política del Estado y la Sociedad

Es importante precisar conceptualmente que la voluntad política no es propia de una ideología determinada o de un sistema político en particular. Resulta también útil desarrollar conceptualmente qué se entiende por consenso nacional y qué papel juegan en éste el poder de las élites y de las contraélites, el poder de la inteligencia y del voluntariado.

En relación con el deslinde conceptual que venimos comentando, es fundamental reflexionar por qué los estados multipartidarios o las democracias liberales no han aplicado su voluntad política a la erradicación del analfabetismo y no han movilizad la energía de sus agentes para realizar exitosamente dicha tarea. Las posibles respuestas a analizarse pueden ser: dichos estados no han querido hacerlo; no han considerado que ello sea factible; no han osado encarar las dificultades y el horizonte de esperanza, a partir de teorías intermedias para llegar por aproximaciones sucesivas al logro de la gran utopía de erradicar totalmente el analfabetismo.

Deslinde conceptual de la participación como instrumento que contribuye a la afirmación de la identidad histórico-cultural e histórico-social del sujeto de la acción alfabetizadora

En relación con tal deslinde conceptual, es importante analizar el papel de la participación dentro del proceso de generación y producción del conocimiento y de la información, como elemento que coadyuva a la afirmación de la identidad histórico-cultural e histórico-social del sujeto de la acción alfabetizadora.

Fundamentación del papel de la participación como instrumento que contribuye al mejoramiento cualitativo y al control de calidad de la acción alfabetizadora

El supuesto es que si el sujeto de alfabetización participa activamente en todos los procesos y en todos los momentos de la acción alfabetizadora, está en las condiciones más favorables para precisar con autenticidad si todo aquello que se piensa desarrollar o se viene desarrollando dentro de la acción alfabetizadora tiene o no sentido para el analfabeto, corresponde o no a sus motivaciones, intereses, expectativas y aspiraciones.

Obviamente en el desarrollo conceptual anteriormente señalado habrá la necesidad de ubicar contextualmente la acción alfabetizadora, pues la calidad de ella no tiene ni puede tener un perfil universal. En tal sentido, habrá la necesidad de hacer desarrollos conceptuales teniendo en cuenta distintas categorías de análisis en relación con la diversidad de contextos.

Desarrollo conceptual de la cooperación en apoyo de la acción alfabetizadora

Será particularmente interesante precisar el objetivo y alcances de la cooperación horizontal en apoyo a la acción alfabetizadora en el plano nacional, regional e internacional. Tendrá mucho sentido destacar las múltiples posibilidades combinatorias de intercambio y de apoyos recíprocos, sea a nivel bilateral y/o multilateral, en el marco del respeto a las distintas expresiones de la pluralidad cultural e ideopolítica de la región y del aporte diferencial de los países y, al interior de éstos, de sus comunidades locales en razón de sus distintos niveles de desarrollo.

Conviene en este punto hacer señalamientos conceptuales en torno a la cooperación técnica horizontal entre los países de la comunidad regional y de la comunidad internacional, que se puede dar en un nivel bilateral y/o multilateral.

Dimensión participativa en relación con las decisiones técnicas

Algunas de las principales decisiones técnicas en relación con la dimensión participativa pueden ser, entre otras, las siguientes:

Diseño, aplicación experimental y validación de una estrategia global de participación vinculada con contextos específicos

Esta decisión es particularmente importante, porque genéricamente no ha habido una racionalidad teórico-metodológica en la aplicación de la práctica participativa en la totalidad de sus expresiones. Tienen dichas prácticas ciertos principios universales, pero no pueden ellos aplicarse automáticamente en todos los contextos. Hay la necesidad de hacer aplicaciones experimentales previas, con el fin de ir creciendo en la racionalidad técnica de la implementación de la práctica participativa en la acción alfabetizadora. Ello permitirá el diseño de una estrategia global de participación aplicable en los contextos en los cuales se actúa.

Sistematización de las técnicas, formas, mecanismos e instrumentos que faciliten la participación

La sistematización no parece ser una tarea que se da ordinariamente en la experiencia latinoamericana. Hay muchas razones que pueden explicar tal situación. Una de ellas es que no estamos habituados a la práctica de la sistematización. En el caso que nos ocupa, la sistematización es una tarea indispensable. Ella nos permitirá conocer los procesos y resultados de las técnicas de participación aplicadas con determinados grupos humanos; precisar las más viables formas de participación en relación con las características de los respectivos contextos; tener una visión clara de los mecanismos más expeditivos en el proceso de la toma de decisiones en relación con la acción alfabetizadora; contar con una visión referencial de los tipos de instrumentos que mejor se adecúan a las realidades con que estamos trabajando o con las que vamos a trabajar.

Diseño de la infraestructura técnica, de carácter polidimensional, para apoyar la práctica participativa en la acción alfabetizadora

Esta decisión reviste la mayor importancia. La participación no se convierte en una práctica permanente ni en un ejercicio rutinario de la acción alfabetizadora, sólo porque se tenga noción de su importancia, una racionalidad teórica acerca de la misma o porque se haya asumido una decisión política sobre el particular. En realidad hay la necesidad de darle a la participación una racionalidad técnica.

Una de las formas de lograr tal racionalidad, puede consistir en el diseño de una infraestructura, de carácter polidimensional, que genere una dinámica participativa dentro de la acción alfabetizadora. Dicha infraestructura, de acuerdo con las particularidades del contexto nacional en que se actúa, puede tener como elementos indicativos los siguientes: acción propiamente educativa en la alfabetización; práctica alfabetizadora dentro de proyectos de incidencia económico-social de las comunidades locales o de grupos estratégicos de dichas comunidades; encuentros para la toma de decisiones de los sujetos de la alfabetización en interacción con los otros miembros alfabetos de las respectivas comunidades locales u organizaciones.

Lo que se trata de significar es que debe haber no sólo preocupación sino una decisión de generar una infraestructura adecuada a las relatividades y posibilidades del medio ambiente en que se está ejecutando la acción alfabetizadora. Dicha infraestructura puede conformarse teniendo en cuenta sólo indicativamente los elementos arriba señalados, porque su real conformación dependerá del nivel de conocimientos que se intenta del medio ambiente y de las opciones interpretativas y decisiones que se hayan asumido en el orden político y conceptual en relación con la dimensión participativa.

Diseño de indicadores de la voluntad política del gobierno y de la sociedad civil en materia de desarrollo de la acción alfabetizadora

La voluntad del gobierno y de la sociedad civil de un país en relación con la acción alfabetizadora no es un simple ejercicio retórico y declarativo. Para que dicha voluntad política sea consistente y coherente hay una serie de elementos que le son consubstanciales. Dichos elementos son los indicadores, que tendrán que definirse teniendo en cuenta las relatividades y posibilidades del país en general y de la respectiva unidad de operación de la acción alfabetizadora

en particular. La experiencia histórica enseña que algunos de estos indicadores son los siguientes: poder de decisión, recursos que se destinan a la acción alfabetizadora, definición e implementación por parte de la sociedad civil de hacer de la acción alfabetizadora un componente indispensable de sus respectivas tareas.

Diseño matriz de la práctica participativa como instrumento que facilite la elaboración y el control de la calidad de la alfabetización

Es una posible decisión que sale de los parámetros convencionales, pero tiene mucho sentido cuando la acción alfabetizadora asume un enfoque metodológico participativo en relación con la totalidad de los procesos y momentos. En tal óptica la calidad de la alfabetización se convierte en una tarea de responsabilidad y compromiso tanto de parte de los sujetos como de los agentes cooperadores. Dicha tarea tiene distintas facetas, una de las cuales es la relativa a su dimensión técnica,

Dimensión participativa en relación con las decisiones estratégicas

Son estas decisiones las que tratan de articular en forma armónica y equilibrada el conjunto de decisiones políticas, conceptuales y técnicas vinculadas con la dimensión participativa.

En el entendimiento anterior, algunas de las principales decisiones estratégicas pueden ser, entre otras. las siguientes:

- Directrices operacionales para la implementación de la estrategia global de la participación de los sujetos y agentes, en todos los procesos y momentos de la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para implementar la voluntad política del Estado.

- Directrices operacionales para implementar la voluntad política de la sociedad nacional y de sus instituciones intermedias.

- Directrices operacionales para implementar la cooperación en los niveles local, zonas y regional en el plano nacional.

- Directrices operacionales para implementar la cooperación en el plano de la comunidad regional e internacional.

- Directrices operacionales para implementar la participación como instrumento que contribuye al mejoramiento cualitativo de la acción alfabetizadora y al control de calidad de la misma.

- Directrices operacionales para la sistematización de las técnicas, formas, mecanismos e instrumentos de la participación, en el marco de su estrategia global de implementación dentro de la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para la aplicación del diseño de infraestructura técnica, de carácter polidimensional, en apoyo a la práctica participativa en la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para la aplicación del diseño de indicadores de la voluntad política del Estado y de la sociedad civil en apoyo a la acción alfabetizadora.

3.5 DIMENSION LOGISTICA

Finalizando el desarrollo de la matriz, corresponde ahora identificar, siempre a nivel indicativo, las expresiones de relación de la dimensión logística con las decisiones básicas y las decisiones estratégicas.

Dimensión logística en relación con las decisiones políticas

Algunas decisiones en el orden político pueden ser, entre otras, las siguientes:

Uso de recursos y de la capacidad instalada del país en apoyo a la acción alfabetizadora.

En esta decisión es importante precisar la asignación de recursos que hace el Estado para la acción alfabetizadora; y los recursos que deben aportarse por parte de la sociedad nacional y de sus instituciones intermedias.

Mobilización del Estado en apoyo a la acción alfabetizadora

En esta decisión debe explicitarse con claridad cuál es el nivel de responsabilidad y de compromiso que en lo relativo a la acción alfabetizadora corresponde a cada uno de los organismos del Estado; y cuál es el aporte concreto que en materia de asignación de recursos corresponde al ministerio o secretaría de educación y a los otros organismos estatales.

Mobilización de la sociedad y de sus instituciones intermedias en apoyo a la acción alfabetizadora

En esta decisión debe definirse cuál es el papel que deben jugar los organismos e instituciones intermedias de la comunidad, teniendo en cuenta el vasto espectro de organismos y organizaciones no gubernamentales del país, algunos de los cuales son los siguientes: partidos políticos, denominaciones religiosas, organizaciones populares, sindicatos de trabajadores, asociaciones de mujeres, asociaciones de jóvenes, organizaciones de masas y asociaciones vinculadas con diversos propósitos de la vida del país.

Es importante que en esta decisión se precisen los parámetros de la movilización que se espera de la sociedad global y de sus instituciones intermedias.

Reclutamiento, selección y capacitación de recursos humanos para el desarrollo de la acción alfabetizadora

En esta decisión debe precisarse el perfil de los recursos humanos requeridos por la acción alfabetizadora; y los requisitos y condiciones que deben darse en relación con los procesos de reclutamiento, selección y capacitación del personal que participa en dicha acción.

Otros apoyos y facilidades

En esta decisión es fundamental precisar los diferentes tipos de apoyos y facilidades a ser prestados por el aparato del Estado y los que deben generarse por las instituciones intermedias de la comunidad nacional y por ésta en su conjunto.

Dimensión logística en relación con las decisiones conceptuales

Algunas decisiones sustantivas en este dominio pueden ser, entre otras, las siguientes:

Definición conceptual del uso de recursos y de la capacidad instalada del país en la acción alfabetizadora

En el desarrollo conceptual que se haga al respecto será importante analizar los diferentes tipos de recursos convencionales y no convencionales a utilizarse en la acción alfabetizadora; y el sentido y alcances que la capacidad instalada de un país puede y debe tener en apoyo a dicha acción, dentro de la noción del espacio educativo abierto de una sociedad nacional.

Fundamentación conceptual de los recursos humanos requeridos en la acción alfabetizadora

En este punto crítico es muy importante analizar y precisar los perfiles de los diferentes tipos de recursos humanos que participan en la acción alfabetizadora. Será particularmente útil hacer precisiones conceptuales acerca de los promotores locales e institucionales, así como de los técnicos e intelectuales tanto foráneos como miembros de los sectores poblacionales que participan en la acción alfabetizadora.

Fundamentación de la movilización del Estado en apoyo a la acción alfabetizadora

Esta fundamentación es indispensable, ya que genéricamente por movilización del Estado en apoyo a la acción alfabetizadora se entiende la movilización parcial de una de sus estructuras administrativas que es el ministerio o secretaría de educación. De lo que se trata es de precisar con claridad meridiana que la movilización es total y que, por tanto, ella alcanza a la energía social y a los recursos de todos los organismos estatales en sus respectivos ámbitos de acción y en los ámbitos de acción que resulten de las acciones bilaterales y/o multilaterales que generan dichos organismos.

Fundamentación de la movilización de la sociedad en apoyo a la acción alfabetizadora

Esta fundamentación es también necesaria, porque se trata de superar la visión más o menos generalizada de que la alfabetización es una tarea que en términos de responsabilidad, compromiso y participación, sólo alcanza a los sectores analfabetos y a los ministerios o secretarías de educación. Es importante destacar que una tarea de la magnitud histórica de la alfabetización es, primordialmente, una responsabilidad social. De ahí que la sociedad y sus instituciones intermedias de tan diversa índole están necesariamente convocadas en este esfuerzo solidario y colectivo de la acción alfabetizadora.

Deslinde conceptual del tiempo social de la acción alfabetizadora

Este deslinde es particularmente útil, porque no siempre se explicita que los ritmos, velocidades y aceleraciones de la administración estatal de la acción alfabetizadora coinciden con los que corresponden a los propios sujetos de dicha acción. Expresado de otro modo: las percepciones sobre alfabetización, sus direccionalidades o propósitos, su dimensionamiento estratégico de oportunidades, las particulares situaciones de la dinámica de la acción alfabetizadora en relación con contextos específicos, son elementos que pueden ser diferentemente interpretados por la administración estatal y por los sujetos de la acción alfabetizadora.

Precisión conceptual en torno al espacio educativo abierto del sujeto de la acción alfabetizadora

Es una definición conceptual de la máxima importancia. Se trata de fundamentar la visión de que la acción alfabetizadora puede ser realizada en forma previa, concurrente o posterior a otras acciones de educación de adultos con la población analfabeta, utilizando para tal efecto el más amplio y abierto espacio educativo que se da en el seno de la misma sociedad nacional, espacio educativo vinculado con los propósitos de la vida de dicha población en el orden cultural, político, económico, social y también educativo.

Dimensión logística en relación con las decisiones técnicas

En este dominio algunas de las principales decisiones pueden ser entre otras, las siguientes:

Capacitación para el manejo técnico de los recursos y para su mantenimiento y seguridad

Esta decisión es necesaria, porque en la experiencia histórica de América Latina se advierte que el personal que participa en las acciones alfabetizadoras no siempre está habilitado para manejar técnicamente los recursos que se utilizan en la acción alfabetizadora y para asegurar su mantenimiento y seguridad.

Los recursos financieros, técnicos, materiales y de infraestructura física tienen toda una tecnología que conviene estudiar y conocer para su manejo adecuado en apoyo a la acción alfabetizadora.

Otro tanto y en mayor nivel de complejidad se puede decir en relación con los recursos humanos, institucionales y comunales a utilizarse en la acción alfabetizadora. Lo que se está tratando de subrayar es que es fundamental la capacitación del personal que participa en la acción alfabetizadora no sólo en los aspectos políticos, conceptuales y técnicos, sino también en aspectos operativos específicos como el caso que nos ocupa.

Capacitación para la movilización de la energía social y de los recursos del Estado y de la sociedad nacional en apoyo a la acción alfabetizadora

La movilización, como se habrá podido advertir, es un proceso bastante complejo y una de sus facetas es la racionalidad técnica que debe tenerse de ella para facilitar su operacionalidad. De ahí que la capacitación de todo el personal que participa en la acción alfabetizadora, en relación con la movilización del Estado y la sociedad es un aspecto técnico fundamental en el campo de la capacitación de personal.

Investigación sobre los recursos

Es una decisión técnica de la mayor importancia. En efecto, es relativamente insuficiente el conocimiento que tenemos acerca de los recursos no convencionales que se utilizan en la acción alfabetizadora y que provienen de la vertiente de la aportación estatal y de la aportación de las múltiples instituciones intermedias de la sociedad nacional.

Hay la necesidad de cuantificar y cualificar dichos recursos y diseñar sus posibilidades combinatorias de uso en el marco de la estrategia nacional de alfabetización.

Evaluación de insumos/recursos de la acción alfabetizadora

Así como desconocemos o conocemos poco los recursos no convencionales a utilizarse potencialmente en la acción alfabetizadora, es también usual el desconocimiento de los insumos/recursos que se están utilizando realmente en la acción alfabetizadora. Sobre este particular es importante tener una visión no sólo cuantitativa sino también cualitativa, en correspondencia con los resultados de la acción alfabetizadora que se está llevando a cabo en un determinado contexto.

Dimensión logística en relación con las decisiones estratégicas

En este aspecto, como se ha venido subrayando a lo largo del desarrollo analítico de la «Matriz de articulación de las decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la acción alfabetizadora en América Latina», se articulan el conjunto de decisiones políticas, conceptuales y técnicas vinculadas con la dimensión logística. Algunas de las principales decisiones estratégicas pueden ser, entre otras, las siguientes:

- Directrices operacionales para la captación y optimización de los recursos y de la capacidad instalada del país a utilizarse en la acción alfabetizadora.
- Directrices operacionales para la aplicación de los demás apoyos y facilidades requeridos en la acción alfabetizadora.
- Directrices operacionales para la movilización del Estado.

- Directrices operacionales para la movilización de la sociedad nacional y de sus instituciones intermedias.

- Directrices operacionales para el reclutamiento, selección y capacitación de los recursos humanos involucrados en la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para el dimensionamiento del «tiempo social» de la acción alfabetizadora, en relación con los diferentes contextos en que dicha acción se aplica.

- Directrices operacionales sobre el uso del espacio educativo abierto por los sujetos de la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para la investigación de recursos convencionales y no convencionales en la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para la capacitación en el manejo técnico de los recursos y en su mantenimiento y seguridad.

- Directrices operacionales para la movilización de la energía social y de los recursos del Estado y de la sociedad en apoyo a la acción alfabetizadora.

- Directrices operacionales para la evaluación de los recursos/insumos utilizados o a utilizarse en la acción alfabetizadora.

4. PROSPECTIVA DECISIONAL A CONSIDERARSE POR LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN AMERICA LATINA EN EL HORIZONTE 1985 - 2000

Teniendo en cuenta los señalamientos que se han hecho a lo largo del presente trabajo y con una intencionalidad prospectiva correspondiente al horizonte 1985 - 2000, haremos un intento de identificar las decisiones críticas, que en nuestra percepción son las emergentes y que deben merecer una consideración especial de las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina.

En el proceso de identificación de tales decisiones, partimos de las siguientes premisas fundamentales:

a) Las decisiones sólo tienen sentido en la medida en que se refieren a situaciones concretas ubicadas en contextos específicos. No existe «el promedio o la media decisional». En tal sentido, lo que se propone sólo tiene un carácter indicativo y motivacional.

b) Hay una pluralidad de situaciones, relatividades y potencialidades de carácter político, económico, social y educativo en los países de América Latina. Si bien éstos tienen ciertas afinidades histórico-culturales, viven una común situación de subdesarrollo y dependencia, en general tienen profundas desigualdades estructurales una de cuyas expresiones es el fenómeno de la pobreza, no es menos cierto que sus niveles de desarrollo y de potencialidad de transformación son cualitativamente diferentes. De ahí que las particularidades de cada contexto nacional son las que determinarán el curso de los acontecimientos en los próximos 15 años. El desarrollo de la educación de adultos estará supeditado a tales contingencias. Esto demuestra que no es posible ni tienen validez las fórmulas universalizantes ni mucho menos las recetas transplantadas a nuestros países vía países desarrollados o vía modas internacionales.

c) A partir del reconocimiento de la premisa anterior y basándonos en el análisis que se hace en el presente trabajo acerca del comportamiento de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina, es posible identificar dentro de las tendencias decisionales y de las líneas decisionales referidas en la tercera parte del trabajo, algunas que corresponden a situaciones-límite, aquéllas que necesariamente deben resolverse, porque forman parte de la estrategia de supervivencia y de la estrategia de reactivación del desarrollo de la educación de adultos, en el contexto de situaciones difíciles y limitativas que vivirán nuestros países en lo que resta de este siglo. A esta particular categoría de decisiones, las denominamos decisiones críticas.

Explicitamos una vez más que no se trata de esquematizar las realidades múltiples que se dan en América Latina. El propósito es sistematizar un núcleo de decisiones, que emergen del análisis de tendencias y referencias decisionales y que por su gravitación y relevancia en el curso de los acontecimientos actuales y del futuro próximo deben merecer una atenta consideración de parte de las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina.

Ha llegado el momento en que dichas administraciones tienen que comprender que las realidades de sus países cambian dinámicamente y que, frente a este cambio, tienen que producirse necesariamente ciertas reorientaciones

fundamentales. Identificar las situaciones-límite relativas al desarrollo nacional de la educación de adultos y con visión prospectiva definir las reorientaciones sustantivas que sean requeridas, en cada particularidad nacional, es un acto decisonal que corresponde al ámbito de las decisiones críticas. Estas son de naturaleza política, conceptual, técnica y/o estratégica, con múltiples posibilidades combinatorias.

La presentación simplemente indicativa de las decisiones críticas en el expreso entendimiento de que su real dimensionamiento sólo es posible hacerlo en un determinado contexto nacional se basa en los señalamientos que se han hecho a lo largo de las tres partes del presente trabajo.

El punto de partida del señalado intento es tratar de prefigurar la imagen-objetivo de un proyecto asumido por las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina, en el horizonte 1985 - 2000, que tenga un sentido histórico en el proceso de reorientación de las estrategias nacionales de desarrollo de la educación y de la educación de adultos en el horizonte señalado. Tal reorientación se puede operacionalizar a través de un proyecto - que contextualizado en su particularidad nacional y teniendo en cuenta las reiteradas advertencias que se han hecho en relación con el sentido de las propuestas del presente trabajo- responda a las siguientes características:

- Que sea capaz de interpretar e incorporar la aspiración legítima de desarrollo educativo de la población adulta de las clases populares, con atención prioritaria a los sectores sociales desfavorecidos y marginados de la pertinente sociedad nacional;

- Que articule la energía socio-educativa de las clases sociales y grupos que dentro de ellas buscan consolidar su proyecto educativo, la energía socio-educativa del aparato del Estado y de los movimientos populares;

- Que articule las vertientes del correspondiente quehacer nacional de la educación de adultos;

- Que articule la participación organizada de los sujetos y múltiples agentes que hacen educación de adultos.

- Que sea un instrumento de contenido transformador en las respectivas estrategias nacionales de desarrollo y cambio social;

-Que tenga una percepción interdisciplinaria e intersectorial en el análisis e interpretación del marco situacional, conceptual y estratégico de la educación de adultos, ubicada en el contexto latinoamericano;

- Que, teniendo un contenido y una vocación transformadores, contribuya a la toma de conciencia histórica y de juicio crítico acerca de las desigualdades y que sea un instrumento estratégico del esfuerzo global de la lucha contra la pobreza;

- Que sea un componente absolutamente indispensable de las tareas del Estado y de la sociedad civil y sus organizaciones interareas del Estado y de la sociedad civil y sus organizaciones intermedias;

- Que contribuya a la afirmación de la identidad nacional, con respeto y valoración a sus distintas expresiones histórico-culturales;

- Que sea un instrumento estratégico de desarrollo educativo global;

- Que propicie un sistema abierto de educación de adultos, al que correspondan estructuras y modelos organizativos que se reorienten permanentemente y en forma dinámica;

- Que las instituciones que genera tengan la vocación de reorientarse en forma permanente, en concordancia con la dinámica de las realidades a las cuales están destinadas a servir;

- Que estimule y favorezca las posibilidades combinatorias de formas y modalidades educativas y de estructuras organizativas formales y no formales;

- Que estimule y desarrolle un amplio proceso de comunicación e intercambio de experiencias entre sujetos de educación de adultos y entre éstos y los agentes estatales y no estatales;

- Que promueva el constante desarrollo teórico-metodológico de las acciones de educación de adultos;

- Que estimule el desarrollo de la metodología participativa, en relación con la totalidad de los procesos vinculados al desarrollo de la educación de adultos;

- Que tenga una actitud vigilante y crítica respecto a la calidad de los servicios que presta;

- Que favorezca la participación protagónica del sujeto histórico de la educación de adultos en la determinación de su respectivo proyecto educativo, como instrumento orientado a la construcción de un ordenamiento nacional más justo;

- Que capte y movilice los recursos de distinta índole de la sociedad civil y del Estado para realizar las tareas estratégicas de educación de adultos; y

- Que contribuya al cultivo y afirmación de la solidaridad nacional, regional e internacional.

El señalamiento de ciertos rasgos característicos de lo que podría ser la imagen-objetivo de un proyecto histórico de educación de adultos, en la perspectiva de la participación de la administración estatal, es sólo como queda dicho un punto de partida, si se quiere un ejercicio provocativo en relación con el intento de identificar y dar sentido a las que denominamos decisiones críticas.

Con el propósito de darle una cierta racionalidad al intento señalado, las propuestas de decisiones críticas que a, continuación se sugieren están relacionadas con todas y cada una de las cinco dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina.

4.1 Decisiones críticas relacionadas con la dimensión contextual

Algunas de ellas pueden ser, entre otras, las siguientes-

1. Definir y profundizar la operacionalidad de la naturaleza política y social de la educación de adultos, con una explícita vocación prioritaria de servicio a las grandes mayorías nacionales constituídas por las clases populares, las que deben ser legitimadas por el Estado como el sujeto histórico de la educación de adultos.

2. Definir y operacionalizar la potencialidad de la educación de adultos como instrumento estratégico que puede contribuir al esfuerzo global de la lucha contra la pobreza. por ahora sustantivamente rural y hacia fines de siglo sustantivamente urbana.

3. Definir y operacionalizar la potencialidad de la educación de adultos como instrumento estratégico de desarrollo educativo global y en tal calidad, como componente absolutamente indispensable de las tareas propias de la familia, del grupo, de la comunidad rural urbana, de las clases sociales, de las diferentes organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

4. Definir y operacionalizar el contenido educativo transformador de la educación de adultos y su valor instrumental como elemento indispensable de las estrategias de cambio de las organizaciones de la sociedad civil y del aparato estatal.

5. Definir y operacionalizar una visión interpretativa de la educación de adultos en el contexto latinoamericano, que sirva como fundamento del desarrollo armónico y equilibrado de las racionalidades teórica, metodológica y estratégica.

4.2 Decisiones críticas relacionadas con la dimensión burocrática:

Se sugieren las siguientes:

1. Definir y operacionalizar la potencialidad de la educación de adultos de convertirse en un movimiento nacional, que sea fuerza impulsora y elemento de acompañamiento y apoyo de las tareas de la sociedad y del Estado, legitimando y respetando la participación de los múltiples agentes no estatales y estatales, dentro de un sistema abierto de educación de adultos que corresponda a las particularidades de cada contexto nacional.

2. Definir y operacionalizar la evaluación de las instituciones, modelos organizativos y estructuras organizativas que se han generado en educación de adultos desde los cincuenta, como punto de partida para implementar una estrategia de reorientación institucional dinámica y permanente que se sustente en la realidad y que sea capaz de ajustarse a las nuevas situaciones que vivirán los países en el período de transición al Siglo XXI.

3. Definir y operacionalizar el uso óptimo de las estructuras organizativas no formales en el desarrollo de la educación de adultos, como una práctica rutinaria estimulada y apoyada por la administración estatal.

4. Definir y operacionalizar una estrategia de incentivación y emulación relacionada con la labor de los agentes no estatales de educación de adultos, participando y apoyando las acciones orientadas a favorecer un amplio proceso de comunicación e intercambio de experiencias entre dichos agentes y entre éstos y los agentes estatales.

4.3 Decisiones críticas relacionadas con la dimensión técnica.

Se sugieren las siguientes:

1. Definir e implementar un sistema de información y estadística, en los niveles tecnológicos que mejor se ajusten a las particularidades nacionales, para apoyar las acciones alfabetizadoras y otras de educación de adultos.

2. Definir e implementar operacionalmente el desarrollo teórico-metodológico de todos y cada uno de los procesos vinculados con la totalidad orgánica de las acciones de educación de adultos y con la dinámica de sus interrelaciones e interdependencias. Ello implica, de un lado, un esfuerzo sostenido de investigación e innovaciones, experimentaciones y sistematizaciones; y, de otro lado, el logro de una profundización de la racionalidad pedagógica de la educación de adultos.

3. Definir e implementar operacionalmente la metodología participativa no sólo en relación con el aprendizaje, la investigación y el planeamiento, sino en relación con la totalidad de los procesos vinculados al desarrollo de la educación de adultos y, en tal búsqueda, contribuir al desarrollo teórico y metodológico de tales procesos

4. Definir el sentido y alcances de la calidad de la educación de adultos, teniendo en cuenta las distintas vertientes de ésta y los múltiples propósitos que se persiguen, así como su respectiva implementación estratégica que comprende la sistematización y el perfeccionamiento del conjunto de procesos, métodos, técnicas, mecanismos e instrumentos que se utilizan en las acciones de educación de adultos.

4.4 Decisiones críticas relacionadas con la dimensión participativa.

Se sugieren las siguientes:

1. Definir y operatizar 1a participación que corresponde a la educación de adultos en la tarea de toma de conciencia histórica y de juicio crítico acerca de las desigualdades sociales imperantes en nuestros países; y en la construcción de la respuesta audaz e imaginativa a partir de nuestras realidades y potencialidades, centrada en nuestras posibilidades de desarrollo endógeno, con participación organizada y solidaria con inequívoca vocación transformadora para crear un nuevo ordenamiento económico y social más justo y más humano, sin dominación y sin dependencia interna y externa.

2. Definir y operacionalizar la más amplia participación de los sujetos de la educación de adultos en la configuración y desarrollo de sus respectivos proyectos educativos, como una expresión de democratización socioeducativa y de reorientación de los proyectos económicos y sociales vigentes que refuerzan genéricamente a los ordenamientos nacionales injustos.

3. Definir y operacionalizar el apoyo de la administración estatal de la educación de adultos a los procesos de organización y fortalecimiento del poder social de las clases populares como una condición indispensable para generar un ordenamiento nacional más justo y más democrático.

4.5 Decisiones críticas relacionadas con la dimensión logística

Se sugieren las siguientes:

1. Definir e implementar acciones de investigación y evaluación sobre los diversos tipos de recursos requeridos en el desarrollo de la educación de adultos, como insumos que permitan configurar una estrategia de racionalización y optimización del uso de tales recursos considerando la generalizada situación de pobreza de los países de América Latina.

2. Definir e implementar las estrategias que se adecúen a las particularidades nacionales para movilizar en forma convergente, articulada e idealmente integrada la energía socioeducativa y los recursos del Estado y de la sociedad civil, a través de los procesos de movilización estatal y de movilización popular.

3. Estimular y apoyar la definición e implementación, según las particularidades nacionales, del uso del espacio educativo abierto y de la capacidad instalada del Estado y de la sociedad nacional para fines educativos de la población adulta y de los otros grupos de edad, como una expresión de solidaridad de todas las fuerzas sociales y del Estado con sus respectivos pueblos.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRINCIPALES

1.- Las decisiones son un conjunto de definiciones que perfilan los grandes parámetros de las acciones que se realizan. Tales definiciones, en los campos de competencia de la educación de adultos, pueden agruparse en dos categorías universales: decisiones básicas y decisiones estratégicas. Las primeras son de naturaleza política, conceptual y técnica; y las segundas son de naturaleza operativa. Consecuentemente, en el universo de la educación de adultos, hay cuatro grandes tipos de decisión: política, conceptual, técnica y estratégica.

2.- Las decisiones políticas son las definiciones de intencionalidad y de posiciones frente a una realidad vigente. Las alternativas decisionales son las que a continuación se señalan: mantener el ordenamiento tradicional de la realidad; reformarlo hasta donde la perfectibilidad del sistema prevalente así lo permita; transformarlo a través de cambios progresivos; transformarlo a través de procesos revolucionarios. Estas alternativas decisionales tienen dos expresiones fundamentales: decisiones políticas de los gobiernos y decisiones políticas de la sociedad civil y de sus organizaciones.

Las decisiones políticas, en un sentido general, son las explicitaciones de las concepciones ideológicas; y son las que condicionan a las otras decisiones básicas y a las decisiones estratégicas.

3.- Las decisiones conceptuales son las visiones interpretativas asumidas acerca de los elementos relacionados con el universo de la acción a realizarse. Algunas de sus manifestaciones principales son: fundamentaciones teóricas, señalamientos y deslindes conceptuales.

4.- Las decisiones técnicas son las opciones de dimensionamiento de todos y cada uno de los procesos en el contexto de la totalidad orgánica de la que forman parte, así como de sus interrelaciones e interdependencias. De otro lado, son las que explicitan y fundamentan la pauta metodológica y el diseño de las tareas a realizar.

5.- Las decisiones estratégicas son las alternativas óptimas de articulación del conjunto de decisiones políticas, conceptuales y técnicas en relación con todas y cada una de las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos.

6.- Cada uno de estos cuatro grandes tipos de decisión puede ser el referente básico y, en tal condición, articularse con cada una de las cinco dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina. Ello origina la «Matriz general de articulación de las decisiones básicas y estratégicas con las dimensiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina». La matriz en cuestión sirve para presentar indicativamente el primer ejercicio, que se refiere a las decisiones orientadas al desarrollo general de la educación de adultos.

7.- En el segundo ejercicio, cada una de las cinco dimensiones constituye el referente básico para desarrollar en torno a ellas las correspondientes articulaciones con los cuatro tipos de decisión. Se desarrolla específicamente la «Matriz de articulación de las dimensiones con las decisiones básicas y estratégicas de la administración estatal de la acción alfabetizadora en América Latina». El ejercicio presenta indicativamente las decisiones orientadas al desarrollo de la acción alfabetizadora en particular.

8.- En los dos ejercicios las decisiones que se proponen y comentan tienen un carácter simplemente indicativo. Ello es así: porque el trabajo no tiene la intención de generar en abstracto un modelo para una «situación real» o «situación ideal», sino de presentar un marco referencial suficientemente amplio y pluralista que contribuya a esclarecer la relevancia y el sentido que tiene la toma de decisiones para el desarrollo global y específico de las acciones de educación de adultos.

9.- La «intencionalidad escondida» de la tercera parte del trabajo es contribuir a la visualización de que hay algunas racionalidades que deben ser consideradas en el proceso de la toma de decisiones: teórica, metodológica y estratégica. El desarrollo armónico y equilibrado de dichas racionalidades permitirá asumir decisiones con rigor científico y superar, así, el estilo predominantemente burocrático e intuitivo que genéricamente adoptan las administraciones estatales de alfabetización y de otras áreas de educación de adultos en América Latina.

10.- A partir de un planteamiento relativo y probabilístico y considerando los señalamientos que se hacen a lo largo de todo el trabajo, se trata de identificar y proponer con intencionalidad prospectiva para el horizonte 1985 - 2000 algunas decisiones críticas. Estas deben ser especialmente consideradas por las administraciones estatales de la educación de adultos en América Latina y obviamente deben ser ajustadas a las particularidades nacionales, en razón de

que son elementos consubstanciales de la estrategia de supervivencia y de una estrategia de reactivación del desarrollo de la educación de adultos en el horizonte señalado.

BIBLIOGRAFIA DE LA TERCERA PARTE

- Barcelona, Universitat Autònoma. *Educar I. Educación de adultos por metodología no formal*. Bellaterra, España. Universitat Autònoma de Barcelona, 1982.
- BHOLA, H. S. y otros. *The Promise of Literacy*. Baden-Baden, Alemania Occidental, Nomos Verlagsgesellschaft, 1983.
- CADENA B., Félix. *La Educación Popular y la IAP en la promoción del poder popular, base para la construcción de un modelo alternativo de desarrollo rural*. Trabajo presentado al Primer Seminario Latinoamericano sobre campesinado y tecnología campesina. Chile, CEAAL, 1983.
- CIRIGLIANO, Gustavo F.J. *La Educación Abierta*. Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1983..
- CREFAL. *Antología sobre curriculum diversificado de la educación de adultos*. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1983.
- CREFAL - UNESCO/OREALC. *Curso Regional sobre planificación de la alfabetización y educación de adultos*. Selección de lecturas, Comp. y comentarios: Alfonso Castillo y Pablo Latapí. 2 tomos. San Cristóbal, Rep. Dominicana. Pátzcuaro, Mich., México, Tall. Gráf. CREFA-L, 1984.
- - - *Seminario Regional sobre formulación de curriculum básico de alfabetización*. Informe Final. 1983, Cartagena, Colombia. Pátzcuaro, Mich., México, Tall. Gráf. CREFAL, 1983.
- - - *Taller Regional sobre estadística e información para planificación y administración de programas y proyectos de alfabetización y educación de adultos*. Informe final. Quito, Ecuador. Pátzcuaro, Michoacán, México, Tall. Gráf. CREFAL, 1984.
- DOLFF, Helmuth y KIDD, Roby. *Contribuciones a la educación de adultos*. En: Educación de adultos y desarrollo de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos. República Federal de Alemania, marzo, 1984. Núm 22, pp. 5-65.

FORDHAM, Paul, Ed. *Cooperación con la alfabetización*. Informe del Seminario Internacional sobre cooperación con la alfabetización, Berlín Occidental, 1983. Pátzcuaro, Mich., México, Tall. Gráf. CREFAL, 1984.

LATAPI, Pablo. *Tendencias de la educación de adultos en América Latina: Una tipología vinculada a su evaluación cualitativa*. Pátzcuaro, Michoacán, México, CREFAL, 1984.

LEITZMANN, Claus. *The world food crisis: its extent, causes, consequences and solutions*. En: Adult education and development, German Adult Education Association. Federal Republic of Germany, March 1983, Núm. 20, pp. 11-16.

MALPICA, Carlos. *Documento base de discusión del Taller Regional de Investigación sobre el papel de la comunicación en la administración y gestión de programas de desarrollo educativo*. San José, Costa Rica, IPE, Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, 1984.

NAGEL A., José y RODRIGUEZ F., Eugenio, Comp. *Alfabetización, Políticas y Estrategias en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, UNESCO-OREALC, Ed. Universitaria, 1982.

OEA. *Alternativas de educación para grupos culturalmente diferenciados*. Estudio de casos. Pátzcuaro, Michoacán. México, CREFAL, 1983.

OEA/PREDE. *Antología sobre educación de adultos*. Módulo I: Situación y tendencias de la educación de adultos. Pátzcuaro, Michoacán, México, CREFAL, 1984.

- - - - *Revisla Interamericana de Educación de Adultos*. Vol. 7, Núm. 1 y 2. Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL, 1984.

OTEIZA, Fidel y otros. *Capacitación de jóvenes marginados*. Santiago, Chile, 1980, mimeo.

PALDAO, Carlos. *Situación y Perspectiva de la Educación de Adultos en América Latina: notas para su estudio*. Washington, D.C., PREDE - OEA, 1983, mimeo.

REDES. *Escuela familiar agrícola de Alto Chelle: Experiencia del Instituto de Educación Rural*. Boletín, Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Enero 1984, mimeo.

SALGADO, Julio. *La alfabetización y postalfabetización en la perspectiva de eventos internacionales*. Pátzcuaro, Michoacán, México, CREFAL, 1984.

SANGUINETTI VARGAS, Yolanda. *Factores esenciales de metodología de investigación participativa para América Latina*. Revista educación no formal para adultos, algunos temas, Año IV, 1981, México D.F., CENAPRO, 1981.

SUAREZ. Francisco. *Educación y pobreza*. En: Revista Interamericana de Educación de Adultos de la OEA. Vol. 7, No. 1 y 2, 1984. Pátzcuaro, Michoacán, México, CREFAL, 1984.

TORRES, Carlos. *Economía política de la educación de adultos de América Latina*. En: Revista Educación de Adultos de INEA, Vol. 2, Núm. 2, Abr. - Jun., 1984. México, D.F., Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 1984.

- - - Coordinador. *Ensayos sobre la educación de adultos en América Latina*. México, Ed. Macció, S.A., 1982.

UNESCO. *La lucha contra el analfabetismo en el mundo*. París, UNESCO, 1982.

UNESCO/OREALC. *Proposiciones para la planificación de programas de alfabetización y postalfabetización*. Santiago, Chile, OREALC, 1984.

- - - *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, OREALC, 1984, Boletín 5.

UNESCO-OREALC/Instituto Indigenista Interamericano. *Educación, etnias y descolonización en América Latina*. México, D.F., Compañía Editorial, S.A., 1983.

VARGAS, Laura y otros. *Técnicas participativas para la educación popular*. San José, Costa Rica, Alforja 1984.

YAO, Zhango. *Literacy in China and internacional cooperation*. Berlín Occidental, German Foundation for International Development, 1983, mimeo.