

# Educación de adultos en América Latina: una visión situacional y estratégica

César Picón Espinoza



Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL/OEA, 1983.

## **Notas preliminares**

- I. Aspectos situacionales de la educación de adultos en América Latina
  - En relación con los procesos del ciclo orgánico de la administración
  - En relación con los recursos utilizados en los programas de educación de adultos
  
  - En relación con algunos resultados y su impacto en el desarrollo de la educación de adultos
  
  - Programas estratégicos de educación de adultos
  
  - Educación Indígena en América Latina
  
- II. Síntesis situacional de la educación de adultos en América Latina y un planteamiento inicial de respuestas estratégicas

## NOTA PRELIMINAR

Al iniciar la década de los ochenta, los países de América Latina, a nivel regional e internacional, asumen el compromiso político de redefinir sus correspondientes estrategias nacionales de desarrollo educativo en el horizonte temporal de lo que resta para finalizar el siglo XX.

La presente obra se ubica dentro de la inquietud de contribuir a animar el propósito señalado, en lo que concierne específicamente al campo de la educación de adultos.

El punto de partida de la mencionada inquietud es que no pueden definirse estrategias de desarrollo nacional de educación de adultos si previamente no se cumple una condición prerrequisitorial. Ella consiste en identificar, estudiar, analizar y asumir opciones específicas en torno a los elementos-claves de definición de lo que es y de lo que se decide que sea la educación de adultos en una sociedad nacional.

¿Cuáles son estos elementos de definición? En un dimensionamiento de carácter general, tales elementos son los siguientes: marco situacional, marco conceptual, objetivos, políticas, estrategias.

El estudio y análisis del marco situacional de la educación de adultos es un elemento básico que nos permite elaborar y sistematizar conocimientos actualizados de la práctica social de la educación de adultos; asumir una hipótesis interpretativa de la realidad y, a partir de ello, definir la opción de lo que se quiere alcanzar en términos de logros y resultados. Estos son los objetivos.

La definición de Objetivos es fundamental, pero no suficiente. Hay la necesidad de determinar las pautas, rumbos, orientaciones, principios normativos, que optimicen el logro de los objetivos. Estas son las políticas.

Contar con el marco situacional de la educación de adultos de una sociedad nacional, una hipótesis interpretativa a nivel de marco conceptual, unos objetivos generales y específicos y unas políticas, es un avance considerable. Sin embargo, todos estos elementos se articulan y logran su dimensionamiento operacional, en el contexto de sus interrelaciones e interdependencias, dentro de una estrategia nacional de desarrollo de la educación de adultos.

A lo largo del presente trabajo, se advertirá que se hace un análisis cualitativo teniendo como referente básico a la teoría de la acción, en sus dos expresiones: la teoría explícita, aquella que se precisa en forma verbal o escrita; y la teoría en uso, aquella que se sistematiza a partir de la práctica social.

Se hace un análisis cualitativo de un conjunto relevante de aspectos situacionales, en una perspectiva dinámica y en la que se articulan los tiempos históricos de pasado, presente y futuro. El entendimiento es que la realidad y las especificidades de tal realidad no son estáticas, sino que van cambiando constantemente. De ahí que a lo largo del trabajo se hacen múltiples señalamientos situacionales y conceptuales en torno a esta dinámica que se da en las acciones de educación de adultos.

La visión interpretativa sobre la educación de adultos en América Latina -con énfasis en lo situacional y con planteamientos iniciales de carácter estratégico- es desarrollada en dos momentos de análisis, que corresponden a los dos universos temáticos de la obra.

En el primer momento de análisis o en el primer tema, a través de algunos indicadores básicos -planteados en un contexto general de análisis cualitativo de sistemas- se hace un relevamiento crítico de carácter situacional y conceptual de algunos aspectos fundamentales que están implicados en el desarrollo nacional de la educación de adultos. Los indicadores básicos utilizados son los siguientes: procesos del ciclo orgánico de la administración de los programas y/o acciones de educación de adultos; recursos utilizados; algunos resultados en el campo de la educación de adultos; y el impacto de algunos programas estratégicos de educación de adultos.

En el segundo momento de análisis o en el segundo tema, se pretende hacer una síntesis interpretativa utilizando en forma acumulativa y estructuralmente significativa los señalamientos situacionales y conceptuales del primer momento del análisis; y se hace un planteamiento inicial, de carácter indicativo, para la formulación de estrategias nacionales de educación de adultos en los países de América Latina.

Para el logro del propósito señalado, previa identificación de algunas carencias básicas en materia de desarrollo de la educación de adultos en América Latina, se plantean unas consideraciones generales acerca del estado situacional de la educación de adultos en los países de la Región; unas consideraciones complementarias para la definición de estrategias nacionales de educación de adultos, de parte de los países de América Latina, por lo menos en lo que resta de las dos décadas del Siglo XX; y unos señalamientos iniciales, de carácter indicativo, para la formulación de estrategias nacionales en los países de América Latina.

El trabajo es, definitivamente, comprometido. Asume una opción interpretativa a partir de una percepción y de unas experiencias en el escenario latinoamericano. Se aparta deliberadamente de un simple ejercicio teórico especulativo; y del temor reverencial a ciertas nociones sacralizadas por el sector supuestamente progresista de intelectuales y administradores comprometidos con la educación de adultos.

Los señalamientos que hace el autor son, esencialmente, el producto de la sistematización y de la visión interpretativa de múltiples y diversificadas prácticas sociales con los sujetos de educación de adultos en distintas situaciones contextuales de los países de América Latina; y del encuentro dialógico con políticos, intelectuales, técnicos, promotores de base y administradores, que de una u otra forma están involucrados en el desarrollo de la educación de adultos.

El propósito que persigue la obra es de contribuir con los países de América Latina en la visualización de una tarea aparentemente obvia, pero que tiene un impacto extraordinario en la atención de algo que está indudablemente vinculado al destino histórico de nuestros países: la reorientación de sus correspondientes estrategias nacionales de desarrollo educativo (que incluye a la educación de adultos) en el horizonte temporal de los ochenta hasta fines de siglo. Para ello una tarea aparentemente obvia es la de estudiar, analizar y asumir la visión interpretativa que corresponda a las situaciones nacionales de educación de adultos en América Latina e iniciar el proceso de generar respuestas estratégicas.

En la parte final de la obra se hace un esfuerzo de sistematización de propuestas de carácter estratégico. La intención de tales propuestas no es esquematizar realidades socio-económico-culturales tan complejas a determinadas fórmulas falsamente generalizadoras ni presentar arquetipos de países o modelos de desarrollo de la educación de adultos. El sentido fundamental de dichas propuestas es plantear un conjunto de señalamientos, referencias, elementos de juicio, inquietudes provocativas, todo ello con el propósito de estimular a los países de América Latina en el proceso de búsqueda de la respuesta y puesta en marcha de sus estrategias nacionales de desarrollo de la educación de adultos en el horizonte temporal de 1983 al 2000.

La presente publicación es la parte inicial de un esfuerzo más amplio del autor, que comprende dos publicaciones complementarias que se darán a conocer a fines de 1983 y a comienzos de 1984, respectivamente: análisis del comportamiento organizacional de los agentes que desarrollan acciones de educación de adultos, con énfasis en las administraciones estatales; y decisiones críticas a asumirse por las administraciones estatales en el marco de las estrategias nacionales de alfabetización y otras áreas de educación de adultos en América Latina.

*El autor*

## **1. ASPECTOS SITUACIONALES DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN AMERICA LATINA**

En este primer universo temático, se hace un análisis cualitativo de los siguientes indicadores básicos: procesos del ciclo orgánico de la administración de los programas y/o acciones de educación de adultos; recursos utilizados; algunos resultados y el impacto de éstos en el desarrollo de la educación de adultos; y el impacto de algunos programas estratégicos de educación de adultos.

En relación con los procesos del ciclo orgánico de la administración de los programas y/o acciones de educación de adultos, se consideran a los siguientes: investigación, planeamiento, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento; coordinación. La secuencia señalada sólo tiene un carácter referencias para propósitos de análisis. Se explícita la interrelación e interdependencia de los procesos señalados, en una perspectiva dinámica.

En materia de recursos, se hace una descripción y análisis del potencial humano y de otros recursos necesarios para el desarrollo de la educación de adultos: recursos institucionales, técnicos, financieros y de infraestructura física. Concluye esta parte del trabajo con un análisis del comportamiento de la administración de la educación de adultos en relación con los recursos.

En lo concerniente a algunos resultados y el impacto de éstos en el desarrollo de la educación de adultos, se han seleccionado cinco indicadores básicos: educación de adultos como un movimiento nacional de carácter social; participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos; calidad de la educación de adultos; formas y modalidades hegemónicas en las acciones de educación de adultos; y participación de las universidades en el desarrollo de la educación de adultos.

El criterio principal de selección asumido - a nivel de resultados - es que los indicadores señalados corresponden a las situaciones problemáticas que en los países de América Latina han tenido la más alta frecuencia de explicitación por los gobiernos, los políticos, los administradores, los intelectuales y los organismos regionales e internacionales vinculados con el desarrollo de la educación de adultos. Concluye este punto con el análisis del comportamiento de la administración de la educación de adultos en relación con los resultados.

Finalmente, en lo que toca a programas estratégicos de educación de adultos, se plantean algunos señalamientos de carácter general; y se analizan en forma detallada tres programas estratégicos, seleccionados en razón de ser representativos de las vertientes fundamentales del movimiento nacional de la educación de adultos. Dichos programas estratégicos son: alfabetización y postalfabetización, promoción educativa en las áreas rurales y educación indígena.

En el análisis de cada uno de los programas estratégicos señalados, se hace un uso acumulativo del marco situacional anteriormente presentado; y se intenta un esfuerzo de explicitación de las especificidades que corresponden a cada uno de ellos.

## **1.1 En relación con los procesos del ciclo orgánico de la administración**

En esta parte del trabajo, desde un punto de vista panorámico y fundamentalmente cualitativo, hacemos una descripción y análisis de los elementos o procesos del ciclo orgánico de la administración, en una secuencia de la lógica formal: investigación, planificación, organización, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento y coordinación.

El supuesto previo explícito e implícito es que tal secuencia no se da ni se tiene que dar necesariamente en la práctica social. Consecuentemente, la descripción y análisis que se hace de los elementos señalados se ubica en la perspectiva dinámica de las acciones de educación de adultos y sólo obedece al propósito de facilitar su mejor estudio y comprensión.

### **1.1.1 Investigación en la educación de adultos**

La educación de adultos en América Latina comprende una variada gama de enfoques y realizaciones en correspondencia con las concepciones y estilos de desarrollo asumidos por los países dentro de la pluralidad cultural y política de América Latina. Dentro del amplio universo de la educación de adultos, la investigación es uno de los procesos que va afirmando su importancia y relevancia.

Se advierte una notoria carencia de bibliografía básica en el campo de la investigación de la educación de adultos. Las principales concepciones teóricas y las sistematizaciones de experiencias se dan con mayor amplitud en los países desarrollados. Un número considerable de textos, revistas, folletos y otras publicaciones se editan en inglés, francés, alemán y ruso. Las publicaciones en



español son escasas, a pesar de los esfuerzos que se están realizando tanto de parte de los países hispanohablantes como de los organismos regionales e internacionales.

La limitación señalada determina que sólo un escaso público privilegiado que generalmente son los investigadores- tenga acceso a la información actualizada en el campo de la educación de adultos. Tal beneficio no alcanza fluidamente al personal administrativo, técnico y docente comprometido con los diversos servicios de educación de adultos. Se trata de un punto crítico de incomunicación a nivel teórico, tecnológico y operativo. En un mundo cada vez más interdependiente en términos de culturas, pueblos y hombres, es importante conocer y estudiar las diversas experiencias y, a partir de ello, contar con elementos de juicio que permitan hacer análisis comparativos y enriquecer el horizonte de análisis de la realidad nacional, en el entendimiento de que tal práctica no implica poner en riesgo su autenticidad histórico-cultural y la opción ideológica que se haya asumido.

La limitación de publicaciones en español no se debe únicamente a la carencia de recursos financieros, lo cual es, de otro lado, una realidad. También es posible encontrar una explicación en el hecho de que el desarrollo conceptual y la sistematización de acciones de educación de adultos son esfuerzos que en América Latina recién van emergiendo con vigor en estos últimos años.

Pareciera que el personal comprometido con la educación de adultos no ha tenido suficiente disponibilidad de tiempo para sistematizar y teorizar sus experiencias, porque ha estado ganado por la explicable tendencia de “hacer obra” antes de dedicarse a la elaboración y sistematización teórica y metodológica de determinadas prácticas sociales. A ello se agrega el hecho de que, en general, los aspectos mencionados no forman parte de nuestras características y estilos de trabajo académico.

Todo lo señalado hasta aquí no ha permitido contar en forma oportuna con estudios de base e investigaciones operacionales en áreas diversificadas de la educación de adultos, lo cual no excluye que en casos aislados y no suficientemente conocidos haya esfuerzos que deben merecer una atenta consideración y estudio.

Dentro de este panorama general, la presencia de las universidades e instituciones de educación superior no es impactante en América Latina. Revisando los catálogos de los trabajos universitarios a nivel profesional y de postgrado, encontramos que su aporte a la educación de adultos es limitado. Tal situación se explica por el hecho de que, salvo honrosas excepciones, las universidades e

instituciones de educación superior no han dado hasta el momento mayor atención a la educación de adultos; y parece ser que todavía no se asume que la labor que ellas realizan en su más amplio sentido, forma parte del universo de la educación de adultos.

De lo poco que se tiene en materia de investigación en educación de adultos, se podría decir, en general, que es resultado del trabajo de investigadores científico-sociales (básicamente de centros y equipos independientes) y de las inquietudes y necesidades del propio personal comprendido en tales acciones en sus respectivos países. Dicho personal, al no encontrar datos y referencias útiles para los proyectos y programas en que participa, se ve en la urgente e inaplazable necesidad de hacer por sí mismo actividades de investigación, como un componente indispensable de su trabajo educativo.

En relación con lo señalado hay esfuerzos no suficientemente conocidos en la región. Se trata de estudios aplicados que se restringen “al ámbito de investigaciones sobre edad de los educandos y técnicas de aprendizaje. Hay múltiples vacíos de investigación en educación de adultos, algunos de los cuales son los siguientes:

- Caracterización de los diversos grupos participantes en las acciones de educación de adultos, especialmente los correspondientes a los sectores sociales desfavorecidos.
- Acciones educativas no formales en la educación de adultos.
- Modelos de formación profesional, capacitación laboral o educación ocupacional para el personal desocupado y subempleado, con particular incidencia en la juventud.
- Evaluación de políticas y estrategias de educación de adultos.
- Tecnología aplicada a la educación de adultos.

Se dispone de muy pocas investigaciones y estudios de base, de carácter general y específico. Entre los grupos que conforman los diferentes estadios de desarrollo humano, evidentemente el adulto es el gran desconocido a nivel individual y social. Esta referencia es particularmente crítica si consideramos que la educación de adultos en los países del tercer mundo pone un gran énfasis en la atención prioritaria a los grupos sociales marginados de oportunidades culturales y educativas.

Para atender a dichos grupos, por ejemplo, se requiere investigar por lo menos lo siguiente:

- Cómo caracterizar a los grupos sociales marginados.
- Cuáles son las opciones y alternativas para posibilitar a dichos grupos en forma cada vez más amplia y efectiva el disfrute de oportunidades culturales y educativas.
- Cuáles son las situaciones diversificadas que se dan en el seno de un mismo grupo social marginado, en razón de distintos indicadores dentro de una determinada circunstancia nacional.
- Cómo hacer posible la presencia activa y participante de los adultos en calidad de sujetos de la educación y, por lo tanto, protagonistas de su propio aprendizaje.
- Cómo realizar una acción intercultural articulada en educación de adultos sin caer en alguna medida en un cierto tipo de imposición cultural.
- Cómo implementar las formas no escolarizadas o no convencionales de la educación de adultos en sus aspectos técnico-operativos y logísticos en correspondencia con las realidades socio-económico-culturales de cada país.

Un estudio que realizó el CREFAL demuestra que la investigación en educación de adultos en América Latina todavía no se configura como un instrumento fundamental para la formulación teórica y metodológica de la educación de adultos y para procesos de toma de decisiones en relación con objetivos, políticas y estrategias de educación de adultos.

Si bien se reconoce a nivel teórico que investigación y planificación, por un lado, e investigación y capacitación por otro, son elementos indisolubles de un solo proceso dentro de una global experiencia educativa, en la práctica pueden considerarse todavía débiles los vínculos de la investigación con los otros elementos mencionados.

Tal situación es particularmente crítica en los países de menor desarrollo relativo, en los cuales las decisiones sobre educación de adultos son asumidas, esencialmente, a través de visiones empíricas e intuitivas.

Son limitados los recursos que se destinan a la investigación en educación de adultos. De una muestra realizada por el autor con administradores públicos nacionales de educación de adultos, se infiere que la inversión que realizan los países de América Latina en materia de educación de adultos va de cero a un máximo de 5% del presupuesto público nacional destinado al desarrollo de la educación de adultos.

La escasez de recursos y la inadecuada distribución de los mismos no ha conducido necesariamente al esfuerzo de optimización estratégica para utilizar los pocos recursos disponibles. En efecto, no hay evidencias empíricas sobre formas efectivas de trabajo cooperativo entre instituciones de un mismo país para realizar estudios e investigaciones, sean éstas básicas o aplicadas.

Lo que sí es posible encontrar es la abundante verbalización, a nivel de intenciones, de la necesidad de cooperación a nivel nacional y regional; y del intento de establecimiento de redes por áreas específicas de trabajo en el campo de la investigación.

Salvo muy contados casos, puede afirmarse que hay una carencia de bibliotecas y centros de documentación en el campo de la educación de adultos. Esta carencia es particularmente crítica, porque limita las posibilidades de información y comunicación de conocimientos actualizados y que se han elaborado a partir de prácticas sociales específicas que se realizan en los distintos países de la región.

En la década de los setenta se inicia un movimiento internacional de investigación participativa, con particular incidencia en la educación de adultos, animado por el Consejo Internacional de Educación de Adultos, organismo mundial de carácter no gubernamental.

Dicho movimiento viene convocando el interés de personas, grupos y organizaciones de varios países de América Latina. En efecto: se están realizando múltiples investigaciones de campo con enfoque metodológico participativo; y se está iniciando un sugerente proceso de sistematización de experiencias en materia de investigación-participativa. Hay una dinámica coordinación regional de dicho movimiento, que está propiciando una red fluida de información y comunicación y alentando las publicaciones de los trabajos realizados en los países de América Latina y el Caribe.

La aportación de América Latina al movimiento de la investigación-participativa es relevante. Las contribuciones de Paulo Freire, Orlando Fals Borda, Joao Bosco Pinto y otros, se van incorporando al patrimonio de la comunidad internacional.

En marzo de 1982, con asistencia y participación de delegados latinoamericanos y de otras regiones del mundo, se realizó el Segundo Congreso Latinoamericano de Investigación Participativa en la sede institucional del CREFAL. El autor, como participante del referido evento y moderador de la última sesión plenaria, hizo la siguiente síntesis tomando en cuenta los principales planteamientos que se formularon:

a. La investigación-participativa tiene la característica de un movimiento internacional y va acentuando, cada vez más, su enfoque interdisciplinario. Los investigadores provienen de las distintas profesiones y ocupaciones.

b. Hay tres elementos implicados en la investigación participativa. En una visión, tales elementos serían: acción, investigación y educación. En otra visión, dichos elementos serían: acción, investigación y participación.

c. Hay que tener sumo cuidado en torno a las percepciones sobre la participación. Se va vislumbrando, cada vez más nítidamente, que la participación es un instrumento de búsqueda del rompimiento de las relaciones sociales y políticas existentes entre explotados y explotadores, entre quienes tienen poder y quienes no lo tienen. Tal rompimiento se orienta a la emergencia y consolidación del poder popular.

d. La ciencia está condicionada histórica y culturalmente. Hay dos vertientes básicas para hacer ciencia, para sistematizar el conocimiento. Estas dos vertientes son: la racionalidad cartesiano y la racionalidad popular. El conocimiento popular enriquece la ciencia. En tal sentido, la investigación-participativa tiene las posibilidades de desarrollarse científicamente.

e. La investigación-participativa surge de la incapacidad del enfoque estructural-funcionalista y de la deshumanización de la investigación social. Su orientación esencial apunta al hombre en sociedad, con vocación y acción transformadora.

f. Debe preocupar el hecho de que la investigación participativa se ha convertido en una moda internacional. En nombre de ella se puede incurrir en deformaciones y distorsiones sobre las cuales corresponde asumir una actitud crítica y vigilante en forma permanente y coherente.

g. La educación popular ha existido siempre, en forma espontánea o estructurado, al lado de la educación oficial o del sistema de educación. La labor fundamental de la educación popular, en relación con la investigación participativa, debe ser de asesoría, para que el saber popular espontáneo se convierta en saber popular orgánico, es decir, en un conocimiento científico.

h. Es importante subrayar la necesidad de que los promotores de campo tengan posibilidades de sistematizar sus experiencias, de convertirse en intelectuales orgánicos.

i. Las comunidades de base tienen sus propios intelectuales, sus agentes, quienes reproducen los conocimientos y los servicios que ellas requieren. También existen los mediadores. En este contexto, coexisten la educación popular y la educación del sistema. Esta última tendría, básicamente, dos modelos: integracionista y nacionalpopulista.

j. En la educación de clase se reproduce el saber popular (espontáneo). El saber orgánico apunta a la organización de la comunidad. De aquí se derivan los movimientos populares. En tal perspectiva, los profesionistas están al servicio de un proyecto político popular para construir el poder popular, actúan como asesores de la educación de clase, en el marco de los movimientos populares.

k. En una sociedad clasista no existe un proyecto histórico propio de educación popular. En este contexto coexisten dos proyectos: el proyecto de la clase dominante y el proyecto de las clases dominadas. Frente a tal situación, los intelectuales pueden ponerse al servicio de una u otra opción.

l. La educación popular debe estar al servicio de los movimientos populares. La cuestión central no es enfatizar qué participación tiene el pueblo en los trabajos de investigación, sino más bien cuál es el papel de la investigación en la construcción del poder popular.

m. Las opciones socio-políticas son las que determinan las opciones metodológicas. No hay uno, sino varios tipos de investigación-participativa. Hay

que buscar condiciones suficientes y necesarias para establecer los correspondientes tipos de investigación-participativa.

n. La investigación-participativa no es el invento de determinadas personas y grupos. Es una respuesta que se ha venido dando en contextos históricos concretos de la región, independientemente del uso o no de su nomenclatura.

ñ. La investigación-participativa es un instrumento estratégico básico para promover la transformación global de las sociedades nacionales. La situación y coyunturas que se presenten en dichas sociedades, serán el marco de referencia que permita configurar una estrategia global para aplicar la investigación-participativa.

o. Un elemento a ser considerado dentro de esta estrategia global de aplicación de la investigación participativa es el papel de las instituciones, que debe plantearse en dos dimensiones básicas: las instituciones *per se*, como intermediarias entre las estructuras dominantes y los grupos populares; y la segunda, los investigadores como intermediarios entre las instituciones y los grupos populares.

En un balance de posibilidades y limitaciones, éstas últimas parecen ser las prevalentes. De ahí que las instituciones no representan una posibilidad propicia para la investigación-participativa. Sin embargo, también se mencionó la posibilidad táctica de que las instituciones pueden funcionar como intermediarias entre los grupos populares y las estructuras superiores para explicitar los intereses e intenciones de los primeros, dado que no tienen el poder -ni de expresión ni de acción- hasta que esto sea posible.

p. En lo relativo a las limitaciones que supone la inserción de investigadores en las instituciones, hay ciertas situaciones a considerar. Está presente el riesgo de transferir la ideología dominante e intereses particulares de las instituciones a los grupos populares; y hay la sospecha de los grupos populares respecto a los investigadores, cuestionando su papel de agentes del cambio social. Tal situación se deriva de hechos históricos concretos de explotación y opresión a que han sido sometidos los grupos populares.

q. En el vasto espectro de instituciones gubernamentales y no gubernamentales conviene identificar, en una visión dinámica, el tiempo histórico-social que viven las instituciones. Hay instituciones e instituciones en un determinado *momentum*. Optimizar estratégicamente las coyunturas histórico-sociales e institucionales es

una tarea que debe ser asumida por los investigadores, lo que contribuiría a la situación que Orlando Fals Borda denomina “subversión institucional”, que es calificada de buena o mala según las circunstancias.

r. Otro elemento fundamental dentro de la estrategia global de aplicación de la investigación-participativa es la promoción y apoyo que debe brindarse a los equipos independientes de investigadores. En general, dichos equipos no están comprometidos con los cambios institucionalizados. Su espacio de acción escapa de la rutina y de la supervivencia institucional; y está en condiciones de hacer significativas innovaciones.

s. La información y comunicación es otro elemento a ser considerado dentro de la estrategia global de aplicación de la investigación-participativa. América Latina es una región incomunicada. A este respecto, es fundamental promover y apoyar los esfuerzos de sistematización de experiencias y de confrontación de las mismas en diferentes instancias y niveles. En este orden de ideas, es también importante destacar la necesidad de dar más fluidez

a la comunicación entre las diversas regiones del mundo, para lo cual conviene considerar, entre otros, el aspecto de la traducción de los trabajos en español a lenguas de uso generalizado en la comunidad internacional y viceversa.

t. El estudio y análisis de experiencias concretas muestra la factibilidad de sistematizar procesos y de transferirlos a nivel macro, en el expreso entendimiento de que únicamente tienen el carácter de marcos de referencia para dinamizar la búsqueda permanente de respuestas, las cuales sólo tienen sentido dentro de contextos histórico-sociales específicos.

u. La investigación-participativa forma parte orgánica de un proceso amplio y complejo. Ello obliga a no separar a la investigación-participativa del resto de las cuestiones o conflictos que afectan a la comunidad. El desarrollo de una formulación integral para enfrentar este desafío, es todavía una tarea pendiente. Aquí la participación cobra un nuevo sentido: se trata de que la “experiencia de investigación” participe del movimiento popular, que el pueblo articule y organice su experiencia social y que la investigación sea un elemento indispensable dentro de este proceso global.

v. De los múltiples y sugerentes señalamientos hechos se desprende que la investigación-participativa es un proceso que va configurando su personalidad, con la vocación de no institucionalizarse, sino de legitimarse como una de las



prácticas que, articulado con otras, irá definiendo su función de apoyo a la consolidación de los movimientos populares en América Latina.

w. Se subrayó la falta de instrumentos y técnicas que permitan enriquecer el proceso de evaluación de la investigación-participativa en el contexto de los movimientos populares.

x. Hay múltiples aspectos teórico-metodológicos que requieren ser explicitados y sistematizados. La dificultad de definir la comunidad; la vinculación de la teoría y práctica subsumidas en un solo proceso; el relacionamiento de lo local con lo regional y nacional; el sentido y alcances de la participación; la investigación-participativa como instrumento de construcción del poder popular, son, entre otros, aspectos a considerarse en el proceso permanente y dinámico de desarrollo de la investigación-participativa.

El Segundo Seminario Latinoamericano de Investigación Participativa fue un alto en el camino y es también, en uno de sus sentidos fundamentales, un desafío para profundizar el trabajo de la investigación-participativa como instrumento transformador en la búsqueda de nuevas respuestas en torno al destino histórico de las sociedades nacionales de América Latina.

De los señalamientos precedentes, se infieren las siguientes conclusiones principales:

a. La investigación todavía no es un componente indispensable de las acciones de educación de adultos. Hay algunas realizaciones interesantes en los países, principalmente a cargo de centros independientes y de equipos interdisciplinarios de intelectuales que provienen fundamentalmente de las ciencias sociales y de la educación.

b. La investigación todavía no es un instrumento estratégico para la profundización del marco teórico y metodológico de la educación de adultos ni para la toma de decisiones fundamentales en materia de desarrollo de la educación de adultos.

c. Son muy pocas las áreas de educación de adultos que han sido particularmente atendidas por la investigación. Además de la edad de los educandos y las técnicas de aprendizaje, se pueden mencionar las siguientes: curriculum, materiales educativos y cobertura cuantitativa de la población-meta. Lo evidente es que hay insuficiencia o carencia de estudios e investigaciones en múltiples aspectos.

Entre los vacíos relevantes se pueden señalar los siguientes..... (\*\*)

... educación de adultos; gestión administrativa de educación de adultos; comportamiento organizacional de los agentes que hacen educación de adultos; evaluación de contexto, proceso y producto e impacto; estrategias de aprendizajes no convencionales con grupos concretos de los sectores sociales desfavorecidos; estrategia de articulación de la educación de adultos al mundo del trabajo; proyecto o proyectos educativos de las clases populares; acciones educativas diversificadas de la población económicamente activa, en relación con el sector formal e informal de la economía.

d. Fuera de algunos casos, la participación de las universidades y de los centros de educación superior no es significativa en función del desarrollo de la educación de adultos.

En los últimos años más bien van adquiriendo relevancia los centros y equipos independientes de investigación, que 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 óptimo de las mejores tradiciones y logros de la investigación social.

e. Se va iniciando un proceso de ruptura del monopolio de la investigación a cargo de los especialistas o expertos en investigación, quienes proceden mayormente del mundo científico-social. Es cada vez más amplia y más comprometida la participación de los educadores de adultos de distintos niveles en el campo de la investigación. Sin embargo, se advierte la carencia de programas de capacitación de investigadores no especialistas.

En la visión generalizada de administradores y educadores de adultos se percibe que los investigadores-expertos no están cumpliendo a cabalidad un efecto social multiplicador para lograr la ruptura del monopolio del conocimiento, que supuestamente es una de las tesis centrales de los investigadores en el marco del movimiento de la investigación-participativa.

f. Son exiguos los recursos destinados a la investigación en educación de adultos. A esto se agrega la falta de racionalidad y equidad en la distribución de dichos recursos. En la gran mayoría de los casos nacionales no existen estrategias de optimización del uso de recursos para la investigación en educación de adultos.

Existe una brecha significativa en materia de acumulación del conocimiento y difusión del mismo entre los países de mayor desarrollo y de menor desarrollo relativo en América Latina.

### **1.1.2 Planeamiento en la educación de adultos**

El planeamiento de la educación en general y de la educación de adultos en particular ha evolucionado en correspondencia con los nuevos enfoques sobre educación y educación de adultos. En una visión se considera que la planificación de la educación ha pasado en América Latina por cuatro etapas: parcial, integral, integrada y participativa.

El autor opina que estas etapas -o mejor todavía estos estilos de planificación- no son cancelatorios, sino que subsisten en los países y son asumidos por los agentes gubernamentales y no gubernamentales que hacen educación de adultos, dentro de la tónica general que en un momento histórico dado vive una determinada sociedad nacional.

Una caracterización básica de los señalados estilos de planificación podría ser la que a continuación se detalla.

#### ***Planificación Parcial***

En esta visión, la planificación no es una práctica ordinaria para operacionalizar las decisiones y acciones de educación de adultos. Se plantea ocasionalmente, debido en gran parte a exigencias normativas formales. Tiene un acento paternalista. Promueve la realización de algunos estudios de diagnóstico específico y la elaboración de inventarios o catastros para atender problemas coyunturales.

En este estilo de planificación, lo que corresponde a la educación de adultos está completamente separado de la planificación global de la educación, en el caso de la administración pública; y está completamente separado de la planificación global de la institución, en el caso de la administración no pública, la cual comprende una amplia gama de organizaciones no gubernamentales desde la empresa privada hasta las genuinas organizaciones populares.

Es una forma de planificación unilateral que atomiza el fenómeno educativo y hace de la educación de adultos una práctica artificial: desposeída de su raigambre contextual en el orden cultural, político, económico y social. Tiene una vocación

educacionista. Sea ingenua o deliberadamente, contribuye a fortalecer los fenómenos de concentración, marginación y dependencia.

Esta forma de planificación se orienta, por ejemplo, a operacionalizar la alfabetización únicamente como un simple problema pedagógico de enseñanza de la lectura y la escritura más la apropiación de algunos conocimientos básicos, sin considerar que la alfabetización sólo tiene sentido como componente de un desarrollo educativo nacional dentro de una estrategia global de desarrollo y de cambio social.

La planificación parcial o unilateral de la educación de adultos tiene una visión simplista y mecanicista del fenómeno educativo. En tal percepción, el reto consiste en encontrar la receta o fórmula de carácter pedagógico y/o metodológico. Todo lo demás -y, precisamente, lo sustantivo de la educación de adultos- pasa a un plano secundario.

### ***Planificación Integral***

Este estilo de planificación trata de establecer los vínculos de la educación de adultos con los otros niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Teóricamente, por tanto, facilita la posibilidad de un desarrollo educativo global de una determinada población-meta considerada como totalidad social.

Lamentablemente, no hay evidencias empíricas de prácticas generalizadas de desarrollo educativo global para los diferentes grupos de edad, en cuyo contexto la educación de adultos se perfila como un instrumento estratégico animador y facilitador de dichas prácticas. Las experiencias que algunos países tienen al respecto corresponden a micro-realizaciones, cuya sistematización teórico-metodológica recién se ha iniciado en los últimos años.

Se va afirmando en América Latina la concepción general y la práctica de una planificación global. Ella consiste en ubicar la planificación de la educación general y de la educación de adultos en particular, dentro del sistema de planificación nacional.

Hay una tendencia, cada vez más creciente, en el sentido de determinar con claridad los fines de la educación nacional en concordancia con los fines que autodeterminan las correspondientes sociedades nacionales. Se percibe, en términos generales, una coherencia en la línea del establecimiento de los propósitos nacionales y de los fines generales de la educación.

A pesar del avance señalado, en no pocos casos se advierte un mayor énfasis en el aspecto cuantitativo. El aspecto cualitativo -por lo menos en términos de contenidos, métodos, técnicas y procesos- todavía no logra caracterizarse en forma realmente adecuada. En tal sentido, hay una problemática de fondo que debe considerarse: la profundización del aspecto cualitativo de la educación de adultos no es asunto meramente pedagógico; tiene un carácter esencialmente estructural. El caso es que el avance cualitativo de la educación tiene factores que lo posibilitan o limitan, según sea la naturaleza y características de la estructura social y política de la respectiva sociedad nacional. Por ejemplo, ahí donde no hay cambios sociales, la planificación de la educación generalmente no se orienta a la transformación estructural y al cambio social.

La planificación integral metodológicamente se orienta a la elaboración de programas concretos para su incorporación a los respectivos planes nacionales de educación. En la práctica, en la mayoría de los casos nacionales, lo que se ha dado y se está dando es una agregación aritmética de programas. Por ejemplo: hay programas de alfabetización, programas de educación básica a nivel de primaria y/o secundaria, programas de educación laboral o educación ocupacional, programas de desarrollo comunitario, etc., pero como componentes aislados, sin formar parte de un todo estructuralmente orgánico en el que deben darse necesariamente los niveles de interrelación e interdependencia.

Todo parece indicar que en el territorio de la planificación integral el avance ha consistido en identificar y sistematizar los grandes componentes de la educación de adultos, a los cuales genéricamente se les da el nombre de programas. Sin embargo, estos componentes todavía no están articulados y no se percibe su dinámica de interrelaciones e interdependencias en el contexto de procesos más amplios de desarrollo de las correspondientes poblaciones meta.

Hay otra dimensión de la planificación integral de la educación de adultos en la que quizás hay un mayor avance relativo. Se trata de los aspectos o componentes de la acción educativa con la población adulta.

El enfoque unilateral de la educación intelectualista y academicista, especialmente a partir de los 70, ha venido mereciendo respuestas alternativas orientadas a una educación más amplia, a una educación integral o global dentro de cuyo marco se considera indispensable la presencia de, por lo menos, los siguientes aspectos: formación humanística, científica y tecnológica; capacitación orientada al trabajo y al desarrollo; capacitación metodológica para la investigación y el aprendizaje permanentes; capacitación para la gestión administrativa de una

actividad humana con incidencia económico-social; capacitación social en los dominios fundamentales de vida y de trabajo del adulto como persona y como miembro de una comunidad local y de una comunidad nacional.

### ***Planificación Integrada***

Considera que las acciones educativas deben estar vinculadas con los objetivos y metas del desarrollo nacional en su conjunto. En esta visión, se estima indispensable la práctica de la planificación intersectorial y multisectorial de la educación de adultos. Esta deviene en componente de las actividades sectoriales de salud, vivienda, trabajo y previsión social, agricultura, industria, minería, pesca, etc; y en componente de actividades que convocan la participación bilateral y multilateral de los sectores económicos y sociales del país. Se operacionaliza a través de proyectos intersectoriales y multisectoriales.

En este estilo de planificación se incorporan los aspectos cualitativos de la educación de adultos, a través de algunos indicadores convencionales tales como: contenido, métodos, técnicas.

En el marco de la planificación integrada se han desarrollado un conjunto de acciones que convocan la participación de dos o más sectores de la actividad económica y social del país. Dicho esfuerzo cooperativo, en el campo de la administración pública, tiene un mayor nivel de desarrollo relativo en el campo de la macro-planificación. Hay múltiples evidencias empíricas en el sentido de que la micro-planificación no ha sido ni es suficientemente incentivada.

### ***Planificación 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 y 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 más significativo en el campo conceptual.

Teóricamente la planificación participativa se operacionaliza a través de la percepción educativa de 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.

Teniendo en cuenta los señalamientos precedentes, conviene precisar los siguientes elementos situacionales, como punto de partida para profundizar nuestras reflexiones y para la correspondiente toma de decisiones:

a. Se ha ganado mucho en perspectiva y en realizaciones en términos de macro-planificación. Sin embargo, en lo que progresivamente se viene definiendo como los niveles operativos de un sistema nacional de planificación, todavía hay un camino por recorrer.

El vacío fundamental que se advierte no está, precisamente, en el orden de la concepción general o del fluido manejo técnico-operativo. Uno de los puntos críticos es la carencia de eficientes mecanismos de coordinación en las dimensiones intra e intersectorial.

Otro punto crítico es el desarrollo todavía incipiente de una adecuada microplanificación, dentro del proceso de la planificación global. Esto último constituye en los países de América Latina un factor limitativo de la planificación de los servicios de educación de adultos, a nivel de las comunidades de base y de las microregiones dentro de los países.

b. En los casos de carencia de definiciones políticas, a mediano y largo plazos en el marco de una estrategia nacional de educación de adultos, hay una falta de continuidad orgánica en la orientación del desarrollo educativo de la población adulta. Ello origina una serie de desajustes y confusiones y contribuye, en no pocos casos, a que la fisonomía de la educación de adultos sea completamente inocua, desarticulada, sin "personalidad".

c. En virtud de la situación señalada, es tal el reto de la educación de adultos que se ve forzada a realizar de inmediato una serie de acciones como respuestas a necesidades educativas que son inaplazables. Es aquí donde tienen que considerarse, dentro de una planificación con un profundo sentido de realidades, el dimensionamiento de las posibilidades y limitaciones de una sociedad nacional.

Hay un explicable deseo de los pueblos de incrementar, cada vez más, los servicios de educación de adultos. Lo que ocurre es que tal deseo, en determinados casos, no tiene su fundamentación en el conocimiento objetivo y en la proyección realista de las posibilidades y limitaciones.

d. Se advierte, en términos generales, una intensificación progresiva en la toma de conciencia en relación con la necesidad de contar con una planificación en el campo de la educación de adultos. Las resistencias psicológicas al planeamiento van siendo superadas. Los temores en el sentido de que con la planificación se afirma una peligrosa tendencia tecnocrática, agravada por la posibilidad de intentar una asfixiante centralización burocrática, se van desmitificando cada vez más en los países.

e. En relación con los obstáculos que debe superar la planificación de la educación de adultos en América Latina, fuera de los ya mencionados, pueden considerarse los siguientes:

- Insuficiencia de recursos económicos provenientes de los limitados presupuestos nacionales destinados a la educación de adultos, a lo cual se agrega la carencia de audacia e imaginación en el logro de otras fuentes de financiamiento: internas y externas, particularmente de carácter no convencional.

- La existencia de un aparato administrativo estatal todavía no suficientemente eficaz y operativo para llevar adelante los programas de educación de adultos.

- El abismo existente entre los métodos y técnicas de planificación seleccionados a nivel teórico y su aplicación práctica. A esto se agrega el hecho de que tales métodos y técnicas corresponden a modelos sofisticados casi siempre foráneos y no acordes con las pertinentes situaciones nacionales en un momento histórico dado.

f. Se está iniciando la práctica de desarrollar, dentro de determinadas circunstancias nacionales, formas y mecanismos de una planificación participativa. Los matices de tal esfuerzo creativo van desde una aplicación rigurosamente selectiva hasta una aplicación masiva.

Las experiencias vienen caracterizando las alternativas óptimas, en relación con situaciones específicas y van configurando posibles técnicas y procedimientos de tal planificación, con un profundo sentido innovador, de un modo especial en



las sociedades nacionales en las cuales se van operando cambios sociales, sea para perfeccionar su propio sistema o para optar uno nuevo.

g. Salvo algunas excepciones, no existen investigaciones importantes acerca de la planificación de la educación de adultos, a nivel macro y micro. Hay una apreciable cantidad de datos e informes, pero no siempre se cuenta con referencias estadísticas actualizadas y con estudios serios de análisis acerca del estado de avance de los aspectos cualitativos. Está en proceso de explicitación el hecho concreto de que no hay una percepción clara acerca del sentido y alcances del desarrollo cualitativo de la educación de adultos en particular.

h. Hay en América Latina modelos de planeamiento, organización y administración de los programas de alfabetización y de otros de educación de adultos, que tratan de ajustarse a los correspondientes contextos socio-económico-culturales.

No hay todavía una sistematización dinámica de dichos modelos, que permita identificar y caracterizar ciertos procesos que pueden tener una utilidad referencial.

Una captación inteligente y oportuna de las experiencias realizadas en América Latina podrían contribuir a enriquecer el horizonte de la planificación de la educación de adultos en nuestros países.

i. En términos generales, se realizan acciones sin una adecuada preparación. En el campo de la educación en general y de la educación de adultos en particular, se presenta, en alguna medida, una similar situación. Se tienen ideas interesantes, se esbozan marcos teóricos sugerentes; muchas veces se planifica lo que se quiere hacer, pero generalmente se carece de tiempo y, entonces, viene la precipitación. El resultado, casi siempre, es que se ejecutan las acciones sin haber organizado adecuadamente el trabajo.

j. Se ha percibido la importancia que en la educación de adultos reviste la definición de políticas globales. Sin embargo, lo que ocurre más o menos en forma generalizada, es que se llega a la acción con dichas políticas globales sin haberlas desagregado en políticas operacionales, las cuales podrían posibilitar una implementación fluida de las macrodecisiones políticas.

Falta ejercicio en este campo. Con la tradición que tenemos del trabajo administrativo en nuestros países, se presupone a veces que tal ejercicio sería una típica tarea burocrática. Sin embargo, esto no es así, porque las políticas

operacionales son el desagregado de las políticas globales que orientan la acción con una intencionalidad cada vez más específica.

Una planificación general de educación de adultos, que comprende los diferentes niveles de ejecución, tiene que ser desagregada en lo que se denomina la programación operativa. Se advierten en este campo ciertos esfuerzos, utilizando para el efecto técnicas diversas.

Es interesante subrayar la creciente aceptación del análisis de sistemas, como un instrumento que permite la planificación de la educación de adultos en lo general y en lo particular, teniendo en cuenta la necesaria e indispensable interrelación e interdependencia de los elementos o procesos inherentes a una totalidad orgánica, que vendría a ser una acción concreta de educación de adultos.

### *Algunos criterios para la toma de decisiones*

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 relevancia que tiene la planificación como instrumento de desarrollo de la educación de adultos.

En lo que va de la primera parte de la década de los 80, el planeamiento de la educación de adultos en América Latina parece sustentarse en los siguientes criterios principales:

- a. Trata de ser parte del plan nacional de educación, que a su vez debe ser parte del desarrollo global del país.
- b. Su foco de atención es la realización plena del hombre individual y social.
- c. Considera que la educación de adultos es una variable dependiente de su correspondiente sistema social y, por tanto, su punto de partida en el estudio y análisis de contexto en el orden cultural, político, económico y social.
- d. Asume que la educación de adultos tiene diversas vertientes, lo cual hace indispensable su vinculación con el mundo del trabajo y del empleo y con el ser

histórico-cultural de los grupos humanos concretos que forman parte de su población-meta.

e. Asume que la educación de adultos tiene múltiples propósitos en relación con el desarrollo personal, comunitario y social.

En materia de planeamiento un criterio que tiene que estar permanentemente presente es la flexibilidad y la diversificación. La planificación-matriz o básica tiene que ser necesariamente desagregada. Sólo de este modo se puede llegar a la identificación de un grupo humano concreto dentro del universo de la educación de adultos, que tiene características específicas que no son transferibles totalmente a otros grupos de dicho universo.

f. En el marco del planeamiento de la educación de adultos todas las acciones son cualitativamente importantes. Sin embargo, hay unas acciones que son más urgentes y necesarias que otras en un determinado momento a la luz de criterios de justicia social y de solidaridad. Tales acciones son las que favorecen la atención prioritaria a los sectores sociales marginados y a las áreas deprimidas de un país.

g. En el planeamiento de la educación de adultos deben desarrollarse en forma articulada y coherente sus diferentes niveles, formas y modalidades. En relación con los niveles, su cobertura es amplia: desde el nivel educativo elemental hasta los más altos niveles de postgrado; en lo relativo a las formas de educación: son múltiples las posibilidades combinatorias y de mutuo enriquecimiento de la educación formal, no formal e informal; en materia de modalidades: es plenamente factible la complementariedad de la educación presencial y de la educación abierta, ésta última en la diversidad de sus expresiones, una de las cuales es la educación a distancias.

h. En el planeamiento de la educación de adultos hay la necesidad de racionalizar al máximo y, mejor aún, de optimizar estratégicamente el uso de recursos, facilidades y capacidad instalada para usos educativos, con una mentalidad de países pobres, que como tales debemos aprender a sacar el máximo provecho de los recursos con que contamos: evitando las prácticas de consumismo, desperdicio de materiales y desuso de la capacidad instalada del país para fines de desarrollo cultural y educativo.

i. En el planeamiento de la educación de adultos es importante considerar los procesos de experimentación, como una práctica indesligable que permita hacer

ciertas generalizaciones y concretar determinadas innovaciones en el amplio y complejo mundo de la educación de adultos.

j. La elaboración, ejecución y evaluación de los instrumentos de planeación son procesos indisolubles uno de otro, que deben ser manejados por las personas involucradas en el desarrollo de acciones específicas de la educación de adultos. En tal visión, los planificadores, en cuanto técnicos, son agentes de apoyo que pueden contribuir en forma positiva al rompimiento del monopolio tecnocrático del planeamiento en la educación de adultos.

### *Un reto urgente e inaplazable*

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 fluido 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 experiencia 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 con 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 de 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 operativo 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.

### **1.1.3 Ejecución en la educación de adultos**

En América Latina hay tendencia a la centralización en la ejecución de los programas de educación de adultos. A pesar de ello, se advierten esfuerzos interesantes encaminados a la desconcentración y descentralización. En relación con esto último, es interesante destacar la conformación del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) en México, como un órgano descentralizado que tiene capacidad de decisión y cuenta con recursos para concretar su misión que consiste -en nuestra opinión en articular, promover y apoyar el movimiento nacional mexicano de la educación de adultos.

La acentuada tónica de centralización -además de las conocidas causas es de carácter estructural de una sociedad nacional- se explica por la estructura política de los estados y, por tanto, de la estructura administrativa de los correspondientes ministerios y secretarías de educación. Se explica también por el hecho de que

teniendo la educación de adultos en operación programas estratégicos, con evidentes implicaciones político-sociales, hay el cuidado de conducir tales programas al más alto nivel ejecutivo, con el propósito implícito o explícito de garantizar un adecuado control.

Esta situación explica la falta de fluidez que, en determinados casos, se da en la ejecución de los programas. Lo peligroso de tal situación es que una excesiva centralización en la ejecución puede causar no solamente dificultades administrativas, sino rechazos psicológicos de parte de los niveles ejecutivos subsiguientes al nacional y, lo que es peor aún, rechazos psicológicos de los mismos participantes de los programas.

El aparato administrativo de los ministerios o secretarías de educación, casi nunca está en concordancia con los requerimientos y necesidades de ejecución de los programas de educación de adultos. De hecho se cuenta con una pesada estructura administrativa que, de no ser modificada substancialmente, siempre será un obstáculo considerable.

Hay intentos saludables de acciones ejecutivas promotoras a pesar de tal obstáculo, pero ello no evita los puntos de estrangulamiento que en algunos casos son críticos y con resultados incuestionablemente negativos.

Pese a las modernizaciones de las estructuras administrativas de los ministerios o secretarías de educación, los programas de educación de adultos avanzan a un ritmo tal y se enfrentan a tales retos que requieren de una flexibilidad extraordinaria.

Es acentuada la tendencia en América Latina de establecer, dentro de la estructura de los sistemas nacionales de educación de adultos, una serie de direcciones, divisiones, secciones, etc., que no pocas veces se convierten en “compartimientos-estancos” que crean interferencia, duplican esfuerzos y -lo que es más grave- realizan acciones completamente desarticuladas y unilaterales.

Frente a tal situación en algunos países se está reaccionando en la siguiente forma: en la dificultad de modificar radicalmente las rígidas estructuras de la administración pública, se están conformando equipos interdisciplinarios con personal de las distintas áreas de trabajo y dependencias del agente central de conducción de la educación de adultos, con el propósito de elaborar y ejecutar programas de desarrollo educativo integrados a procesos más amplios de desarrollo de las poblaciones-meta.

Promover y lograr la articulación en la ejecución de la educación de adultos es ciertamente un punto-clave. A lo ya mencionado y a nivel de administración pública, se agrega la necesaria participación e integración de esfuerzos con los otros órganos de los ministerios o secretarías de educación. Se plantea aquí una tarea básica a los ejecutivos de la educación de adultos en todas las instancias de la red administrativa.

El balance general no parece ser muy positivo, si bien es necesario reconocer que desde la década del 70 ha mejorado sensiblemente el proceso de búsqueda de articulación de la educación de adultos con las otras fases o expresiones de la educación; y entre éstas y los otros procesos involucrados en el desarrollo global de la población-meta.

En este amplio horizonte de la articulación, en algunas situaciones nacionales se llega a un nivel elemental y esquemático de “integración” de las opciones educativas convencionales para la población adulta (alfabetización, educación básica, capacitación laboral, educación ocupacional, etc.). El propósito que se persigue, en realidad, es mucho más amplio y profundo.

Lo que se busca es definir un modelo de desarrollo educativo para una determinada población-meta, por ejemplo de las áreas rurales, en la que el componente educativo se operacionaliza a través de dos dimensiones básicas: 1) Como expresión educativa del conjunto de procesos y tareas inherentes al desarrollo global de dicha población-meta; y 2) como la expresión rica y amplia del desarrollo cultural y educativo de tal población-meta, orientada al logro de propósitos vinculados con el desarrollo personal, comunitario y social de los sujetos de la educación de adultos.

Otro aspecto crítico de la referida articulación es el dimensionamiento del elemento-eje que permita nuclear el proyecto educativo en las dos dimensiones señaladas. En algunos casos, en la supuesta búsqueda de tal articulación, se “institucionaliza” la presencia hegemónica de una expresión cultural dominante que tiene una concreta pauta ideopolítica. Tal situación, en lugar de posibilitar la articulación que se busca, contribuye a generar actitudes de rechazo y a promover el establecimiento automático de mecanismos de defensa de parte de la población-meta, que en su secular sabiduría popular tiene un aguzado instinto táctico de protección y de supervivencia.

Es igualmente importante considerar en la ejecución la participación concertada y solidariamente responsable de los múltiples agentes que en cada país realizan acciones de educación de adultos. Esto implica que, a nivel ejecutivo, debe buscarse permanentemente la concertación dialógica de los diversos agentes que realizan acciones de educación de adultos, tratando de conformar una masa crítica de ciertos consensos fundamentales en el orden conceptual y metodológico.

No estará demás explicitar que la búsqueda y el logro de ciertos consensos fundamentales no supone, en absoluto, entronizar una “uniformidad conceptual” sino una unicidad esencial de criterios, que es perfectamente compatible con las diversas percepciones ideológicas y la diversidad de respuestas que se pueden y deben asumir a nivel operativo.

Desde el punto de vista ejecutivo y en el mundo de la administración pública no es posible trabajar única y exclusivamente con el “país oficial”, conformado por las instancias de la red de la administración pública nacional del Sector Educación y el conjunto de entidades que forman parte de los ministerios o secretarías de educación que hacen educación de adultos.

Incluso no sería suficiente trabajar con la totalidad de entidades del aparato estatal en el campo de la educación de adultos. La razón es muy simple: el sujeto de la educación de adultos en el pueblo en general; es un determinado grupo localizado en un espacio físico y con tal o cual expresión cultural; es un grupo de personas o es una persona, que no depende o no está subordinado administrativamente a ningún ente estatal y que, a lo mejor, no recibe servicios educativos directos de ningún organismo estatal.

Lo anteriormente señalado, plantea la necesidad de que en la ejecución de las acciones de educación de adultos, desde la perspectiva de la administración pública, se trabaje con el “país oficial”, pero también y fundamentalmente con el “país real”. Sólo en esta medida la educación de adultos podrá tener autenticidad y desempeñar las funciones que le son propias.

Hay, en términos generales, una notable carencia de personal ejecutivo de alto nivel para la educación de adultos, particularmente en la administración pública. En los extremos de la escala: o hay administradores tradicionales o personal con cierta “racionalidad teórica” pero sin capacidad de realización.



Es notoria la falta de personal ejecutivo con talento realizador. Pero hay algo todavía más delicado si partimos del supuesto que la educación de adultos no es “aséptica”, sino que está profundamente comprometida con la opción política asumida por una determinada sociedad nacional o impuesta a ella en un cierto momento histórico.

Un personal ejecutivo, por capaz que sea en el orden técnico y administrativo, si carece de formación política en la línea del compromiso social con el pueblo y el modelo político-social asumido por su respectiva sociedad nacional, no es el adecuado para llevar adelante los programas de educación de adultos a nivel de la administración pública.

En otro sentido, un personal ejecutivo con una adecuada formación política, pero carente de capacidad técnica y administrativa, tampoco está debidamente calificado para conducir los programas de educación de adultos a cargo de la administración pública. Se trata de un problema bastante delicado que los países, desde hace tiempo, están tratando de resolver con enfoques y resultados distintos.

Se ha avanzado algo, pero no lo suficiente, en la caracterización y aplicación de la participación de los propios adultos en la ejecución de sus programas educativos. Las aproximaciones son diversas, en razón de la pluralidad cultural y política de América Latina.

En general, el impacto es limitado, porque la participación en la fase de ejecución se circunscribe casi exclusivamente a las situaciones de aprendizaje. No abarca necesariamente todos los procesos de la educación de adultos; ni en la mayoría de los casos nacionales puede considerarse como un ejercicio social congruente con los procesos vigentes de la toma de decisiones en el orden de la vida comunitaria y social del país.

La ejecución es el proceso a través del cual se aplica un plan, un programa, un proyecto, una actividad, en suma, es la puesta en marcha o aplicación de una determinada acción. Es el momento en que se confronta 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 planeación a la realidad y no al revés.

Este acercamiento puede implicar la determinación de ciertos reajustes o la modificación sustantiva del instrumento de planeación. El personal que participa en el proceso de ejecución debe estar actitudinalmente preparado para reaccionar

con la mayor objetividad posible frente a cualquier resultado que se derive de la mencionada confrontación.

En algunos casos ocurre que por motivaciones de carácter político-partidarista, por distorsiones tecnocráticas y/o burocráticas, por intereses personalistas, 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 el instrumento y no la realidad y mucho menos la transformación de tal realidad.

Lo anteriormente referido sugiere que el comportamiento humano y organizacional en el proceso de ejecución tiene que ser auténtico y comprometido con el servicio a una determinada población-meta. Para garantizar esto es necesario el auxilio de los otros procesos de trabajo, señaladamente de la investigación, supervisión, evaluación, coordinación, capacitación.

La dinámica de la ejecución requiere la presencia y activa participación de los otros procesos mencionados, cuya interrelación e interdependencia se puede apreciar en el siguiente esquema-matriz de sistematización de una experiencia:

- Qué se intentó y para qué fines.
- Cómo se preparó y previó su realización.
- Cómo se aprobaron y decidieron las propuestas para su puesta en ejecución.
- Cómo se ejecutó qué modificaciones se introdujeron en el proceso de ejecución.
- Qué problemas se confrontaron, cómo se solucionaron o en qué forma afectaron la ejecución.
- Cuál es el balance entre lo intentado y lo logrado.
- Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia y cómo se aprovecharon o se podrían aprovechar.

La ejecución requiere una capacidad de realización que sepa combinar armoniosamente la teoría y la práctica. Los países de América Latina en su experiencia, particularmente a nivel de la administración pública, conocen del desacierto de tener como ejecutivos a empíricos con actitud burocratizante, a tecnócratas carentes del amplio horizonte contextual de la educación de adultos y a teóricos carentes de experiencias nutridas por la práctica social de la educación de adultos.

Hay otro aspecto importante que conviene destacar. 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 aquélla 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 rescatarse 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.

#### **1.1.4 Supervisión en la educación de adultos**

La supervisión tiene un carácter marcadamente administrativo y generalmente se convierte en una práctica de una simple fiscalización. La nota dominante de tal fiscalización es el aspecto cuantitativo de los programas y servicios de educación de adultos. Se advierte una carencia de estudios y análisis acerca del aspecto cualitativo. La supervisión todavía no se configura como un proceso de apoyo, asesoramiento y control.

En términos generales, no ha habido un adecuado desarrollo de los métodos, técnicas e instrumentos de supervisión ni tampoco del correspondiente mecanismo operativo. Tal situación se explica, entre otras razones, por la estructura obsoleta de los sistemas educativos, de sus contenidos y métodos, lo cual contribuye a afirmar la práctica burocratizante de la supervisión.

La selección y capacitación del personal encargado de la supervisión constituye un punto crítico que debe merecer una cuidadosa consideración. En muchos casos, los supervisores son seleccionados en razón de situaciones típicamente administrativas: traslados, ascensos, circunstancias disciplinarias, etc. De otro lado, la capacitación del personal de supervisores es nula o insuficiente.

Los recursos destinados a la supervisión son, en gran medida, deficitarios, tanto en lo relativo al personal como a una mínima infraestructura, servicios y materiales que son indispensables para asegurar su eficiencia.

La coordinación del área de supervisión con las otras áreas de trabajo no siempre es adecuada. Hay carencia de comunicación y de esfuerzos cooperativos. No es ajena a tal situación la existencia de rechazos psicológicos a una supervisión que, en muchos casos, está desfasado históricamente en razón de que los programas y servicios de educación de adultos por su naturaleza y características son dinámicos, flexibles, extraordinariamente creativos, cada vez menos convencionales y casi siempre urgidos por la búsqueda de respuestas no ortodoxas, no convencionales. Es evidente que en el horizonte de la educación formal o escolar, la educación de adultos es la expresión educativa menos convencional.

La supervisión en educación de adultos es uno de los procesos en que hay menor desarrollo relativo en lo conceptual y metodológico. Hay una excepción que conviene destacarla: el Sistema de Supervisión Global del MOBREAL, independientemente del nivel de interpretación que podamos tener de la misión y logros de dicha entidad. En la visión del MOBREAL la supervisión es un proceso en el que confluyen los otros procesos y es un elemento-clave para la toma de

decisiones y para el enriquecimiento teórico y metodológico de las acciones de educación de adultos.

Las evidencias empíricas de los países de América Latina muestran la proclividad burocratizante de la supervisión. En algunos casos, mayormente debido a influencias foráneas, muestran una tendencia tecnocrática. No se ha hecho todavía de la supervisión un instrumento simple y sencillo, de fácil manejo, de fluidez en la información y comunicación; un proceso permanente de apoyo a la ejecución; un instrumento dinámico de recreación y de generación de expresiones educativas a partir de su profunda articulación a la práctica social dentro de la cual está subsumida.

La supervisión es uno de los elementos o procesos de control de un sistema de trabajo. Parece que aquí está el “nudo gordiano”. Lo que ocurre es que en algunas situaciones nacionales se exagera y hasta se distorsiona la dimensión de control administrativo de corte burocratizante e “inspeccionista”.

El acento fundamental de la supervisión, sin dejar de considerar el aspecto cuantitativo, está en la dimensión del análisis de coherencia y consistencia de los objetivos, políticas y estrategias de educación de adultos y de la dinámica de las acciones de educación de adultos.

De tal análisis surgen marcos de referencia, indicadores, elementos de juicio, para diseñar una estrategia de reajustes, orientada a perfeccionar permanentemente la visión que de la realidad se haya asumido a través de los procesos de investigación y planeamiento.

El señalamiento precedente nos lleva a la consideración de que la supervisión no es ni debe ser un instrumento de presión de corte centralista y fiscalizador, sino más bien un instrumento dialógico de trabajo de campo, que permite 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.

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 han establecido en relación con dichas acciones.

En la práctica, en varios países de América Latina la supervisión, como proceso que debe cumplir las funciones que se han caracterizado anteriormente, casi no existe.

Es un reto para las administraciones de educación de adultos revalorizar y poner en marcha la supervisión como proceso de trabajo tan significativamente vinculado al constante perfeccionamiento y desarrollo de las acciones de educación de adultos.

Teniendo en mente los señalamientos precedentes, las perspectivas que se presentan a los países latinoamericanos en el campo de la supervisión en la educación de adultos son las siguientes:

a. La supervisión se va afirmando en estos últimos años como un evento fundamental en el trabajo educativo; y está definiendo su perfil con la configuración de los siguientes elementos básicos: análisis, apoyo, asesoría y control.

b. Una caracterización esquemática de los elementos básicos de supervisión señalados, puede ser la siguiente:

- El análisis, mediante el uso de técnicas y procedimientos adecuados y con el auxilio de los avances científicos y tecnológicos, permite contar con un marco situacional y hacer una apreciación crítica acerca de los avances cualitativos y cuantitativos más significativos y de los puntos críticos que deben ser encarados en forma inmediata.

- El apoyo, mediante un eficiente aparato logístico-administrativo, consiste en la realización de acciones específicas en términos de gestiones, decisiones administrativas, perfeccionamiento de los procedimientos de comunicación y coordinación, asignación adicional y/o racionalización de recursos, según corresponda. En suma, de acuerdo con las variables circunstancias nacionales, el apoyo está orientado a la habilitación oportuna y eficiente de aquellos elementos necesarios del aparato logístico-administrativo para el logro de los objetivos y metas que se hayan programado.

- La asesoría, mediante una movilización de personal y de recursos, consiste en poner al servicio del órgano respectivo, del grupo de trabajo o del compañero que está comprendido en las operaciones de campo, según sea el caso: los conocimientos, experiencias y técnicas que permitan superar determinadas situaciones problemáticas y que contribuyan a perfeccionar cualitativamente su trabajo educativo.

En virtud de lo que se viene considerando el ejercicio de la asesoría requiere madurez y amplitud de criterio. No se trata de imponer ideas o fórmulas de solución. Se trata, en una primera instancia, de presentar elementos de juicio, fundamentar ciertas hipótesis interpretativas y presentar sugerencias y recomendaciones para la toma de decisiones.

En una segunda instancia -cuando las circunstancias así lo requieran- la asesoría implica también la urgente atención a los vacíos detectados, los cuales pueden estar comprendidos dentro del campo doctrinario, científico, tecnológico o logístico, ya sea aisladamente considerados o dentro de las distintas posibilidades combinatorias.

Es importante considerar a este respecto que la asesoría, en tales casos, puede no significar necesariamente una atención inmediata por el asesor o equipo de asesores debido a que el servicio a prestar rebasa sus posibilidades de conocimientos o especializaciones. En tales situaciones, lo indicado consistirá en hacer la urgente referencia al nivel ejecutivo que corresponda para que éste pueda decidir la participación de otros asesores. La asesoría, en esta forma, permite concretar nuestra capacidad de servicio a los compañeros de los diversos niveles dentro de un espíritu cooperativo, dialógico y solidario.

El control es un recurso técnico que nos permite canalizar, racionalizar nuestros esfuerzos, metodizar nuestro trabajo. Es una herramienta básica que, usando instrumentos ágiles y operacionales, nos sitúa objetivamente ante realidades concretas de orden cuantitativo y cualitativo. Obviamente el control, en la medida en que lo estamos visualizando, no agota sus posibilidades en el evento de la supervisión, sino que se da intensiva y más ampliamente en la evaluación y en el sentimiento.

Un reto que debemos encarar necesariamente es hacer del control una práctica rutinaria. Profundizar dicha práctica, implica un ejercitamiento permanente del *autocontrol*, es decir, la institucionalización de una permanente y saludable autocrítica auxiliada con instrumentos técnicos, con el propósito de darle mayor objetividad y operatividad.

c. Concebir y ejecutar la supervisión, tal como se plantea en el punto anterior, supone una reestructuración de su sentido y alcances, así como de sus métodos, técnicas e instrumentos.

Hay algunos avances en términos de una supervisión integrada o global que camine paralela y concurrentemente a la ejecución de los programas y servicios de educación de adultos: desposeída de un afán meramente controlista y fiscalizador y alejada de esquematismos burocráticos, tecnocráticos y de “fórmulas salvadoras” que corresponden a una concepción formalista y mítica del trabajo educativo.

d. Hay la urgente necesidad de definir políticas acerca de la selección y capacitación permanente del personal de supervisores, así como de caracterizar razonablemente sus funciones en los diversos niveles del aparato estatal. Establecer las más adecuadas formas de cooperación de tal personal con el correspondiente a las diversas áreas de trabajo de la educación de adultos, es una necesidad ineludible.

Tal aproximación puede posibilitar que, en la práctica, la supervisión no se haga única y exclusivamente por el personal encargado convencionalmente de ella, sino que responda a un esfuerzo orgánico, coherente, racional y comprometido del personal de las diversas áreas dentro del marco de un esfuerzo totalizador que defina los correspondientes roles de participación solidaria y cooperativa.

e. Una supervisión, que va más allá de los linderos convencionales, requiere contar con los recursos y facilidades indispensables. De acuerdo con las variables circunstancias nacionales, es fundamental buscar la máxima optimización de recursos y el uso pleno de las potencialidades del sector educación y de otros sectores de la actividad nacional.

Una apertura de este tipo permitirá sumar y multiplicar las posibilidades de realización de una supervisión dinámica, particularmente sensible a procurar soluciones, tecnificada, permanentemente alerta y creativa, instrumentalmente orientada al constante perfeccionamiento de los programas y servicios de educación de adultos con visión inmediateista y futurista.

### **1.1.5 Evaluación en la educación de adultos**

En el campo concreto de la educación de adultos la evaluación es, sin lugar a dudas, una de las carencias fundamentales, tanto a nivel teórico como metodológico.



En los sesenta hubo una transferencia de la evaluación educativa utilizada en la educación formal de los niños a la evaluación de las acciones educativas con los adultos. Se hicieron algunos reajustes y adecuaciones; y con esto se creyó que el problema estaba más o menos resuelto.

En los setenta se enriquece el enfoque conceptual de la educación de adultos, dentro de cuyo contexto las acciones educativas formales de la población adulta resultan siendo apenas un segmento del universo de la educación de adultos, cuyas vertientes fundamentales rebasan ampliamente los muros de la simple escolaridad.

El crecimiento de la percepción conceptual sobre la educación de adultos, señaladamente a partir de los setenta, no se ha dado en forma proporcional con el avance de la tecnología aplicada a la educación de adultos. Esta última, particularmente en relación con las poblaciones marginadas, recién está en el proceso inicial de búsqueda de respuestas alternativas.

La dimensión más conocida de la evaluación es la correspondiente a la evaluación del aprendizaje. En este dominio, se han tomado préstamos de las técnicas e instrumentos de evaluación educativa de los niños a nivel de educación formal. A partir de estos préstamos, se han realizado algunas innovaciones interesantes en el campo de la evaluación del aprendizaje con los adultos. Tal es el caso, por ejemplo, de los avances en materia de auto-evaluación, evaluación grupal y evaluación institucional del aprendizaje, componentes del proceso global de evaluación educativa.

Fuera de la evaluación del aprendizaje, se puede considerar la evaluación de proyectos. Se trata de un esfuerzo que está en una fase inicial de desarrollo, pero que se está intensificando en lo que va de la presente década.

En materia de evaluación de proyectos, podría considerarse que hay algunos avances relativos en los siguientes campos: evaluación de algunos proyectos de la administración estatal de la educación de adultos, particularmente de la alfabetización; evaluación de proyectos de agentes no estatales de educación de adultos, especialmente en relación con la educación popular; evaluación de proyectos educativos por entidades independientes, como es el caso de algunos centros de investigación; evaluación institucional de proyectos comprendidos en el campo de la cooperación regional e internacional.

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 dimensiones:

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

- Una segunda dimensión, 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 la segunda dimensión señalada 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 dimensión señalada 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.

Genéricamente, los indicadores básicos de la evaluación de proyectos son los objetivos y los resultados. Recientemente se ha agregado el impacto de los productos o resultados. Conocemos que hay los *pro* y *los contra* en relación con cada uno de los indicadores, pero lo interesante es que el esfuerzo se va orientando a la búsqueda de respuestas diversificadas a partir de la tecnología aplicada a situaciones de pobreza y marginalidad.

Hay carencia de personal técnico en el campo de la evaluación en educación de adultos. Sobre el particular, es pertinente hacer dos consideraciones:

- i. Una de las áreas de profundización o especialización en educación de adultos debe ser la evaluación; y
- ii. La evaluación en educación de adultos es un proceso de trabajo, que debe ser materia común en los programas de formación y capacitación de todo el personal involucrado en el desarrollo de las acciones de educación de adultos.

Es interesante destacar el hecho de que, desde la perspectiva del análisis de sistema, algunos técnicos latinoamericanos con una amplia visión humanista están superando los tabúes sacralizados de las escuelas o corrientes tecnocráticas y están formulando hipótesis interpretativas que puedan implicar saltos cualitativos en el orden de la evaluación en la educación de adultos.

En el proceso anteriormente señalado, dichos técnicos van encontrando que el resultado al que aspiran se hace cada vez más factible en la medida en que se logra y se facilita la más amplia y activa participación de técnicos de otras áreas de trabajo y, fundamentalmente, de los propios sujetos de la educación de adultos, particularmente de aquéllos que están realizando acciones educativas no convencionales y que viven en áreas rurales y en áreas urbano-marginales.

La experiencia de los organismos regionales e internacionales que realizan acciones de educación de adultos registra el hecho de que, a nivel de instrumentos de evaluación, es absolutamente indispensable elaborarlos con sencillez y claridad. La sofisticación de tales instrumentos tiene un destino inevitable: nadie los lee más de una vez, pocos los comprenden y nadie los usa.

El señalamiento anterior tiene sentido si se considera que en educación de adultos la evaluación tiene que convertirse necesariamente en una práctica que la manejen fluida y cotidianamente los propios sujetos de la educación de adultos y el elemento técnico y administrativo que apoya las acciones, programas, proyectos o actividades que tales sujetos realizan.

### *1.1.6 El seguimiento en la educación de adultos*

El seguimiento caracterizado como un evento 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 otras acciones de educación de adultos- está en una 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 profesional de los trabajadores.

Históricamente en la región ha habido 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.

Tenemos que reconocer que en América Latina no hemos dado mayor importancia al seguimiento. Este hecho no es atribuible única y exclusivamente a nuestra carencia de racionalidad y método de trabajo, sino también al hecho real de que tal es el 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.

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.

La situación referida anteriormente es la tónica generalizada en relación con los programas y otras acciones de educación de adultos. Sin embargo, la experiencia también registra casos de excepción en los que se hace algún tipo de seguimientos. En tales casos, se puede advertir con claridad meridiana que el seguimiento se orienta al logro de los siguientes propósitos:

- a. Retroalimentar, desde el punto de vista teórico y metodológico, los contenidos educativos desarrollados y/o los procesos de trabajo en el marco de programas y proyectos de desarrollo.
- b. Captar la participación de los egresados o ex-participantes en determinadas tareas, señaladamente en acciones de capacitación.
- c. Generar un efecto multiplicador, a través de los egresados o ex-participantes, en materia de participación en acciones de educación de adultos.

d. Aprovechar la participación de los elementos más calificados de los egresados o ex-participantes, como parte de una estrategia de optimización de recursos humanos en el desarrollo de la educación de adultos.

e. Diseñar un perfil de propuestas prospectivas, con visión de presente y de futuro, en base a las prácticas sociales vivas que se están dando en la correspondiente sociedad nacional. Tales propuestas servirían para conformar una estrategia global de puesta en marcha de la educación permanente, que beneficiaría a todos los grupos de edad y, por tanto, a la población adulta.

f. Contribuir al proceso de articulación de las distintas formas de aprendizaje, en la riqueza de sus posibilidades combinatorias.

g. Diseñar una estrategia para optimizar las posibilidades de aprendizaje en situaciones de trabajo y hacer del aprendizaje un componente indispensable de los procesos globales de desarrollo y cambio social.

Los señalados elementos de juicio plantean la necesidad de revalorizar el seguimiento, como un proceso de trabajo que tiene su razón de ser y cuyos valiosos productos y aportaciones son de gran utilidad para el logro de los propósitos de los sistemas de trabajo, uno de los cuales es la educación de adultos.

### **1.1.7 La coordinación en la educación de adultos**

En términos generales, parece ser que no hay una clara percepción acerca del sentido y alcances de la coordinación. Los niveles de percepción abarcan una escala amplia y disímil que va desde reducir la coordinación a un simple colaboracionismo hasta caracterizarla como un instrumento estratégico para la búsqueda permanente de una articulación y coherencia de carácter conceptual y metodológico de las acciones de educación de adultos ejecutadas por los múltiples agentes de una sociedad nacional.

Todo parece indicar que hay una fácil aceptación de las virtualidades de la coordinación, pero su implementación está muy distante de los propósitos que la animan. No se han desarrollado suficientemente formas, mecanismos y técnicas de la coordinación, para convertirla en un instrumento de uso permanente en todos los procesos y etapas de las acciones de educación de adultos.

En la década del setenta los países percibieron con claridad meridiana que los ministerios o secretarías de educación, a través de las dependencias pertinentes realizan acciones de educación de adultos, pero que hay un amplio espectro de tales acciones que son ejecutadas por otros organismos del aparato estatal y por el conjunto de organismos y organizaciones no estatales.

Este gradual reconocimiento está permitiendo la aceptación de una realidad con la cual tiene que trabajarse: hay muchos agentes que hacen educación de adultos; y la gran mayoría de ellos no tienen por qué estar subordinados administrativamente al agente central de conducción de la educación de adultos ubicado en los ministerios o secretarías de educación.

Es interesante subrayar que en un buen número de casos nacionales, el reconocimiento anteriormente señalado ha permitido al sector educación “mirar” un poco más a su interior. En tal proceso ha encontrado que, incluso dentro del conjunto de entidades que lo conforman, varias de ellas hacen acciones de educación de adultos y que son independientes de las llamadas direcciones generales de educación de adultos o su equivalente.

La situación anotada implica que ni siquiera a nivel interno del sector educación todas las acciones de educación de adultos están dentro de la jurisdicción del agente central de conducción. Con la salvedad de algunos casos, su ámbito de acción es sumamente limitado. Paradójicamente, lo que hace dicho agente es lo que figura casi exclusivamente en los “informes oficiales” de los países como acciones de educación de adultos.

Las referencias presentadas indican que la coordinación tiene dos dimensiones básicas: coordinación interna y coordinación externa. Se presenta en algunos países una situación contradictoria: se ha recorrido más camino, se tienen más logros y se considera más viable en lo estratégico el frente de la coordinación externa.

Quizás una posible explicación de tal situación sea la burocratización y rutina de los ministerios o secretarías de educación, las prácticas administrativas obsoletas, los “equilibrios” o “desequilibrios” en la cúpula del poder burocrático, la búsqueda de “créditos” personales e institucionales.

En lo que va de la década del ochenta se están multiplicando en los países las acciones intersectoriales de educación de adultos con participación de dos o más organismos estatales. La tendencia en tales acciones ha sido la de servir conjuntamente a determinadas poblaciones-meta, aunque en la mayoría de las

situaciones nacionales ello no se ha dado necesariamente con la activa participación de dichas poblaciones-meta.

En general, las grandes vertientes-nucleares de la educación de adultos (alfabetización y postalfabetización, acciones de educación de adultos orientadas al trabajo y al desarrollo y educación popular) no están fluidamente comunicadas, si bien conviene señalar extraordinarias experiencias nacionales -como el caso de Nicaragua- en las que se puede percibir la afanosa búsqueda de una articulación y coherencia de las mencionadas vertientes y de sus correspondientes agentes educativos. En tal búsqueda, corresponde a la coordinación una labor instrumental de primera magnitud.

Un análisis de interrelaciones e interdependencias de los elementos del ciclo orgánico de la administración de los programas de educación de adultos, en una perspectiva dinámica, nos muestra que, en un sentido general, los movimientos nacionales de educación de adultos están en el proceso de estructuración y/o consolidación de sus respectivos sistemas nacionales de educación de adultos.

En el mencionado proceso un aspecto crucial es la redefinición de objetivos, políticas y estrategias, con el propósito de facilitar el fortalecimiento del sistema nacional de educación de adultos, que constituye la infraestructura organizativa de los movimientos nacionales de educación de adultos. La coordinación es un instrumento estratégico que puede facilitar la toma de decisiones en relación con el propósito señalado, a través de la concertación dialógica de la voluntad política del Estado con la voluntad política de las poblaciones-meta de la educación de adultos.

Como sabemos, el universo de la educación de adultos es bastante amplio. Sus participantes potenciales son: analfabetos y alfabetos, hombres y mujeres, ocupados y desocupados, profesionales y no profesionales, minorías favorecidas por oportunidades educacionales y mayorías desfavorecidas. La educación de adultos comprende, entonces, a públicos diversos y se operacionaliza a través de distintos niveles y modalidades del correspondiente sistema educativo. Si esto es así, es obvio que la educación de adultos, en su más amplio sentido, no puede estar circunscrita al ámbito de una determinada estructura administrativa del aparato estatal.

En los países latinoamericanos, como se refirió anteriormente, una gran parte de las acciones relativas a la educación de adultos están fuera de la jurisdicción de las direcciones generales (o sus equivalentes) de educación de adultos de los

ministerios o secretarías de educación. Dentro del ámbito de la administración pública, dichas acciones se realizan a través de ciertas dependencias específicamente destinadas a ello, aunque en la práctica tales dependencias no cubren la totalidad de acciones de educación de adultos, pues ocurre que ésta es también realizada por otras dependencias del ministerio o secretaría o sector de actividad.

Lo indicado en el punto anterior está señalando imperiosamente la necesidad de plantear la problemática de la concepción y puesta en marcha de la coordinación interna de los programas y/o acciones de educación de adultos.

Podemos decir, en términos generales, que dicha coordinación interna no funciona adecuadamente en la práctica. El problema fundamental no consiste en la insuficiencia de marcos normativos y organizativos de carácter general. Por el contrario, hemos encontrado que en algunos casos hay abundancia de normas. Parece ser que el problema fundamental reside en la actitud de las personas e instituciones frente a una tarea común, en el grado de compromiso y de responsabilidad social frente a un que- hacer que, por su naturaleza y características, exige un estilo de trabajo de carácter solidario y cooperativo.

En la coordinación interna de los programas de educación de adultos, hay que distinguir dos frentes principales: i) La coordinación de los órganos que forman parte de la dependencia encargada de los mencionados programas; y ii) la coordinación de tal dependencia con otros órganos centralizados y descentralizados del sector educación.

En América Latina se advierten signos inequívocos de haber alcanzado algunos logros en el primer frente de coordinación interna. En efecto, hay cada vez más organicidad, coherencia e intentos de integración de las acciones. No podría decirse lo mismo acerca del otro frente de coordinación interna.

La falta de unicidad esencial de doctrina y de métodos de trabajo, la carencia en la gran mayoría de los casos de programas y proyectos integrados del sector educación en materia de educación de adultos, los celos burocráticos, el acento vigoroso de la acción individualizada de determinadas personalidades, son, entre otros, factores que explican tal situación.

En los dos frentes señalados de coordinación interna se advierte una tendencia más o menos generalizada en el sentido de que, en el nivel horizontal de jerarquías relativas, se hace más complicada la coordinación. No ocurre esto en el tipo de coordinación vertical en el que la iniciativa la toma el jefe de mayor jerarquía relativa.



El caso es que se ha deformado el sentido y alcances de la coordinación. Se cree que coordinación es sinónimo de reunión convocada por los jefes del más alto rango administrativo. Cuando no hay reuniones, sobre todo de carácter formal, hay un sentimiento generalizado de que en ese sistema de trabajo no hay coordinación. En realidad, no hay todavía conciencia de que la coordinación es una dimensión en todos y cada uno de los momentos del ciclo orgánico de la administración de los programas de educación de adultos; y que su mecanismo operacional es diversificado, en atención a las múltiples situaciones que se presentan y que se deben atender.

La coordinación educativa en la región todavía no constituye, en la práctica, un evento horizontal del ciclo orgánico de la administración. Es que no hay un manejo fluido de la concepción sistémica de la educación de adultos, la cual nos permitiría tener una visión de totalidad de una determinada acción; no hay una interiorización de que la coordinación educativa consiste, básicamente, en articular los elementos o aspectos que comprende una determinada acción educativa, en una doble dimensión de relaciones que se complementan armoniosamente: dimensión interna y dimensión externa.

Se habla mucho de coordinación y en no pocos casos se la reglamenta con cierto detalle. Sin embargo, su aplicación efectiva es realmente limitada. Es que, en el fondo de la cuestión, se trata de un problema que tiene que ver con la reacción del hombre frente al trabajo, en la perspectiva de un ejercicio predominantemente individual o social. En este sentido -y así lo confirma la experiencia- la coordinación ha sido enfocada en un plano acentuadamente retórico.

Lo sustantivo consiste en interiorizar la coordinación, como una práctica rutinaria de la dinámica de todos y cada uno de los procesos de trabajo de la educación de adultos, así como de sus correspondientes interrelaciones; y como la búsqueda permanente de una coherencia doctrinaria, normativa, metodológica y operacional en la perspectiva del logro de objetivos comunes, a través de una acción conjunta, pero que no implica “uniformidad” sino vocación de unicidad esencial con respuestas diversificadas.

El estado general de la coordinación intersectorial de los programas de educación de adultos en América Latina, presenta muchos vacíos y factores limitantes. En una apreciación bastante panorámica, pueden señalarse los siguientes:

- a. La educación en general y la educación de adultos en particular, todavía no logra su plena caracterización como instrumento indispensable para el proceso de cambios sociales y de apoyo a las acciones de desarrollo.
- b. La “regionalización” de los países no siempre se da unívocamente para todos los sectores de actividades de un mismo país, lo cual determina en no pocos casos la falta de racionalidad y apoyo recíproco en el esfuerzo global que hacen el Estado y las comunidades de base de una sociedad nacional.
- c. La carencia de unidad de doctrina y de métodos básicos de trabajo en las acciones de educación de adultos que realizan los diferentes agentes, origina un conglomerado amorfo de acciones desarticuladas e incoherentes.
- d. La imprecisión de marcos normativos y organizacionales en relación con la obligatoriedad y cumplimiento de las acciones que se hayan convenido con los sectores económicos y sociales del país.
- e. La carencia de tradición y de prácticas de trabajo en base a sectores-eje o dimensiones-eje en determinadas tareas de alcance nacional.
- f. En algunos casos, la carencia de conciencia por parte de los sectores acerca de su responsabilidad social y participación cada vez más amplia en la línea de los esfuerzos conjuntos que debe hacer la sociedad global, sin considerar necesariamente los “territorios” o parcelas administrativas de la realidad nacional.

En la gran mayoría de los casos la institucionalización de los mecanismos de coordinación de las acciones educativas, a cargo de los diferentes sectores de la actividad nacional, no está claramente definida. Hay prácticamente sólo casos aislados en la región en que se ha determinado que sea el sector educación el que tenga una participación decisiva en las fases de planeamiento, ejecución, supervisión, evaluación y seguimiento de las acciones educativas que realizan los otros sectores y organizaciones del país. Es éste un campo no suficientemente explotado y que está esperando respuestas de los países en la línea de sus respectivas opciones políticas.

En el conocimiento que acumulativamente tenemos acerca del hombre, es evidente la presencia y el aporte de las diversas disciplinas. En la medida del extraordinario desarrollo científico y tecnológico de nuestros días, los conocimientos se han ido incrementando asombrosamente a tal punto que, si el adulto no se actualiza constantemente, está en peligro latente de poseer

conocimientos y técnicas que ya resulten siendo obsoletos. A este panorama, ya de por sí complejo, se agrega el surgimiento de nuevas disciplinas que, cada vez más, van encontrando nuevos campos de exploración en la vida del hombre y de la humanidad.

Teniendo en cuenta lo arriba anotado, sería absurdo que la educación de adultos se concibiera y realizara dentro de la unilateralidad de la llamada ciencia de la educación. Debe recurrir, necesariamente, a las otras disciplinas, no ciertamente dentro de un agregado aritmético de informaciones o quehaceres, sino dentro de una totalidad orgánica de concepción y acción con enfoque interdisciplinario. He aquí otra dimensión de la coordinación en los niveles intrasectorial e intersectorial.

La educación de adultos en los países latinoamericanos pretende ser un instrumento estratégico para: contribuir a reducir las desigualdades sociales; apoyar los procesos de desarrollo socio-económico-cultural; afirmar la práctica social de la participación; buscar permanentemente la democratización en los diferentes dominios de la vida nacional. Armonizar éstos y otros elementos que juegan dentro de la educación de adultos; compatibilizarlos dentro del planeamiento de la educación en su conjunto; y lograr que los elementos articulados de la educación de adultos sean un componente indispensable del plan nacional de desarrollo global del país, es una dimensión de la coordinación que todavía está en una etapa inicial y que requiere una adecuada implementación en función de las correspondientes situaciones nacionales.

La educación de adultos es un sistema, porque tiene una serie de elementos o procesos que se interrelacionan y son interdependientes y orientan sus acciones al objetivo común de conocer mejor al adulto social e individual, para servirlo mejor y hacer posible así el constante perfeccionamiento del hombre y de la sociedad nacional. Esta interrelación e interdependencia de procesos, que se da en un sentido dinámico, configura la organicidad del sistema de educación de adultos.

Esta organicidad de la administración de la educación de adultos, característica que conviene destacar, pues sólo en esa medida se puede hacer de la educación de adultos un conjunto de servicios educativos nutridos de los más altos ideales humanistas, con sólidos cimientos científicos y tecnológicos, con una eficiente implementación a través de un adecuado aparato logístico-operativo, y de un mecanismo operativo que supone la interacción de por lo menos los siguientes elementos: apoyo, asesoría, orientación, medición cualitativa y cuantitativa de los resultados, reajustes, nuevas investigaciones y nuevas respuestas. Ello

requiere de la cimentación y del perfeccionamiento constante de la actitud y práctica de la coordinación.

En virtud de los planteamientos precedentes, en torno a la coordinación es importante destacar los siguientes aspectos:

a. Hay diversas percepciones acerca de la coordinación educativa. Generalmente se la asocia a colaboracionismo, buenas relaciones públicas, fomento y asistencia a reuniones, intento de hacer conocer a los demás la labor que se viene realizando, desarrollo de diversas formas de cooperación en la línea de la prestación de apoyos recíprocos. No cabe la menor duda que éstos y otros elementos están subsumidos en la coordinación, pero ésta es mucho más que todo lo que se ha referido.

b. La coordinación en educación de adultos es una búsqueda permanente entre personas y/o agentes de articulación y coherencia en lo conceptual, metodológico y operacional, para el logro de objetivos comunes a través de acciones concertadas, conjuntas o integradas, contando con la más amplia y activa participación de los sujetos de educación de adultos.

c. Hay diversos planos y dimensiones en que se da o debe darse la coordinación. Se ha incidido especialmente en tres categorías de análisis:

i. La coordinación como instrumento de articulación y coherencia de carácter conceptual, metodológico y operativo del movimiento nacional de educación de adultos, dándole un sentido de unicidad esencial y de diversificación en sus respuestas y acciones.

ii. La coordinación como instrumento que facilita la percepción multifactorial de la realidad y del conocimiento, a través del enfoque interdisciplinario.

iii. La coordinación como instrumento de carácter intersectorial que posibilita la realización de tareas comunes a través de la participación solidaria y responsable, de carácter bilateral y multilateral, de los agentes que sirven a las poblaciones-meta.

d. De lo anterior se derivan las siguientes tareas esenciales de la coordinación:

- Constituirse en el elemento más horizontal del ciclo orgánico de la administración, en apoyo al movimiento nacional de la educación de adultos.

- Favorecer la práctica social de la articulación de las acciones de educación de adultos a procesos más amplios de desarrollo global a nivel nacional, intermedio y local.

- Contribuir a dar un sentido general de unicidad a las diversas dimensiones de la acción educativa con los sujetos de la educación de adultos, en el contexto de una concertación dialógica que parte del expreso reconocimiento de la existencia de una diversidad de visiones ideológicas en torno a la educación de adultos.

- Apoyar el fortalecimiento de la coherencia interna de un sector, de una institución u organización como una condición inherente al cumplimiento articulado de servicio.

- Contribuir a que se definan operacionalmente las responsabilidades y tareas de los agentes participantes, dentro del programa y/o proyectos específicos de carácter intersectorial e interdisciplinario.

e. La coordinación, para convertirse en un instrumento eficaz y eficiente que permita el logro de los propósitos señalados, requiere contar necesariamente con la más amplia capacidad de decisión. Esto evitará que sea una simple instancia retórica y ornamental, aunque nutrida de las más altas intenciones.

f. La coordinación interna y externa, en los niveles macro y micro, dista mucho de haberse internalizado como una corriente práctica social. Todavía no se ha tomado plena conciencia de “las consecuencias de la no-coordinación. Tales consecuencias, en una apretada síntesis, podrían ser 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 o integral 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, simplificado 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, como se habrá podido advertir a lo largo de los señalamientos precedentes, es un proceso difícil y complejo. Hay una ausencia generalizada de sistematización de experiencias acerca de la coordinación, en sus dimensiones macro y “micro.

La sistematización de experiencias concretas 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.

### **1.1.8 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 situacional que hasta aquí se ha 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 de dicho mundo que es el sistema de educación de adultos.

En tal perspectiva, el sistema de educación de adultos 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 naturaleza es y debe ser dinámica.

En relación con el supuesto anterior, veamos dos situaciones concretas:

i. 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.

ii. 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 ciertas carencias que planteen la necesidad de investigar y/o se puede preparar 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. Estos dos procesos, resultan así comprometidos en una dinámica de interrelación e interdependencia, que asume expresiones mucho más concretas en la trama misma del mundo 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 ello, 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. Que hay que hacer lo que se plantea, 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 si el contacto 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 a 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 tecnocrática, 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 socio-político-cultural y de la dimensión participativa de la educación de adultos, será proclive a establecer secuencias en una visión dialéctica.

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

Lo que ocurre en 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 pueden ser 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 socio-político-cultural 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 cuestionarles 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 convenga, 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, decisión y coherencia.

## **1.2 En relación con los recursos utilizados en los programas de educación de adultos**

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 al ministerio o secretaría de educación. Consecuentemente, desde el punto de vista de los recursos, éstos deberán ser provistos por el Estado, a través de la gestión de dicho ministerio o secretaría y deben ser complementados con el apoyo de otros organismos del Estado y también con el apoyo del conjunto de 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 responsable de proveer los recursos necesarios. Sin embargo, en tal concepción se considera también que se pueden generar más recursos contando para el efecto con el apoyo, con la colaboración de los organismos y organizaciones no estatales.

Si la concepción sobre la educación de adultos es que ésta tiene distintas vertientes, obedece a múltiples propósitos, es tarea de todas las organizaciones estatales y no estatales, entonces, la concepción del uso de recursos en los programas de educación de adultos varía sustancialmente.

En esta percepción, ya no se trata de que otros agentes -fuera del ministerio o secretaría de educación “colaboran”, “apoyan” a éste. Nadie apoya, 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 nacional. Con esta percepción se produce 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 en esta parte del trabajo un conjunto de situaciones apremiantes en relación con los recursos: humanos, institucionales, técnicos, financieros y de infraestructura, como insumos destinados a los programas y servicios de educación de adultos. No se trata de una fría presentación de inventario, sino de una presentación dinámica de algunas realizaciones sustantivas y de algunos vacíos y puntos críticos sobre los cuales la administración de la educación de adultos debe reflexionar y promover respuestas adecuadas, imaginativas e innovadoras.

### **1.2.1 El potencial humano: los cuadros de personal requeridos por la educación de adultos**

La educación de adultos, como se ha venido sosteniendo a lo largo del presente trabajo, se orienta al logro de diversos propósitos y son múltiples los agentes que se encargan de realizarla. Entre los agentes educativos cabe hacer la distinción de dos categorías universales: agentes personales y agentes institucionales.

Los agentes personales involucrados en las diferentes áreas de trabajo de la educación de adultos -aunque no se reconozcan a sí mismos, en todos los casos, como educadores de adultos- son, entre otros, los siguientes:

- Administradores o conductores de programas y/o servicios de educación de adultos en los niveles nacional, intermedio, local e institucional.

- Coordinadores de los cursos de formación o desarrollo de personal, en los niveles arriba señalados.
- Docentes de programas de educación formal de adultos en los diferentes niveles y modalidades.
- Investigadores científico-sociales.
- Técnicos en planeamiento, organización, supervisión y evaluación.
- Técnicos en curriculum y elaboración de programas de estudio.
- Tecnólogos en educación y comunicadores.
- Productores de material educativo.
- Redactores de material educativo para la alfabetización y/o para los neolectores.
- Técnicos en el uso de medios de amplia cobertura informativa.
- Especialistas científico-sociales y científico-naturales, que participan en actividades de capacitación, planeamiento, tecnología educativa y otras áreas de trabajo de la educación de adultos.
- Agentes educativos de distintos niveles, profesionales y no profesionales, que participan en los trabajos de campo dentro de programas y/o proyectos específicos.
- Agentes de extensión agrícola, de promoción educativa en las áreas rurales, de promoción del desarrollo artesanal y de extensión en otras áreas de desarrollo de las comunidades locales.
- Lingüistas, socio-lingüistas, etno-lingüistas y otros profesionales que participan en programas de educación bilingüe e intercultural.
- Especialistas que participan en programas de formación de personal a nivel: internacional, nacional intermedio (según lo establecido por cada país) local e institucional.
- Profesionistas de educación que desempeñan funciones técnicas en relación con las diferentes áreas de trabajo de la educación de adultos.

- Consejeros, orientadores y otros similares que participan en las acciones de orientación personal, vocacional y/o profesional.
- Trabajadores sociales, médicos, veterinarios y otros profesionistas de las ciencias médicas.
- Técnicos en el área logístico-operativa en los campos de administración de personal, administración financiera, transportes, comunicaciones, servicios.
- Formadores profesionales, coordinadores de programas de capacitación laboral y/o educación ocupacional e instructores de estos programas.
- Escritores, artistas, artesanos, periodistas, estudiantes, profesionistas de las distintas líneas disciplinarias, que participan en determinadas acciones de educación de adultos con especial incidencia en las múltiples expresiones de la educación popular.
- Animadores, coordinadores, promotores, alfabetizadores y maestros populares de las comunidades locales y de las organizaciones populares.
- Bibliotecarios y documentalistas.

Son múltiples los agentes institucionales que participan en el desarrollo de la educación de adultos en los países de América Latina. Algunos de ellos son los siguientes:

- Centros, programas y proyectos de educación de adultos a cargo de los ministerios o secretarías de educación y de otros organismos estatales.
- Centros, programas y proyectos de entidades gubernamentales.
- Centros y servicios de formación profesional, estatales y no estatales.
- Programas de desarrollo comunitario.
- Programas y proyectos de educación popular.
- Programas y proyectos de extensión universitaria.

- Centros regionales y multinacionales de educación e adultos.
- Programas de cooperación técnica a nivel regional

Como se podrá advertir, es amplio el universo de la educación de adultos y hay una pluralidad de agentes educativos. A finales de la década del sesenta y más acentuadamente a partir de los setenta, los países de América Latina comienzan a intensificar sus esfuerzos orientados a formar a sus cuadros de personal que participan en las distintas acciones de educación de adultos. Tales esfuerzos, sin embargo, no resuelven plenamente la extraordinaria demanda de desarrollo de los cuadros de personal en los distintos niveles y áreas de trabajo de la educación de adultos.

Esta extraordinaria demanda de desarrollo de personal está vinculada a determinados factores, algunos de los cuales son los siguientes: crecimiento y desarrollo socio-económico de los países, constante creación y transformación de necesidades ocupacionales específicas, crecimiento acelerado de la población, impacto del desarrollo científico y tecnológico. Estos y otros factores hacen que se multipliquen las necesidades de desarrollo de personal a través de acciones de capacitación, entrenamiento, aprendizaje, especialización, actualización, reconversión profesional y de otros servicios educativos orientados a apoyar el proceso de cambio de los países en los aspectos socio-económicos, políticos y culturales.

A lo anterior se agrega el desarrollo dinámico de las ciencias sociales y de la educación, que plantea también la necesidad de formar personal con una nueva visión de su compromiso y de sus responsabilidades en la hora histórica presente y futura.

Si la concepción y práctica de la educación permanente se intensifica en la región -y tal parece ser la tendencia, por lo menos a la luz de las últimas declaraciones políticas de los países latinoamericanos en los foros regionales e internacionales- la educación de adultos tendrá que atender a un gran número de personas, para lo cual deberá contar con considerables recursos humanos, tanto en las actividades administrativas como técnicas y, principalmente, en las actividades de animación del aprendizaje y de animación cultural y comunitarias.

Hay suficientes evidencias empíricas que demuestran que una estrategia de desarrollo de los movimientos nacionales de educación de adultos, tiene que

considerar necesariamente el aprovechamiento óptimo de todos los niveles de los cuadros nacionales de personal, destacándose el hecho objetivo de que, en ningún caso, podrá prescindirse de la vasta legión de no profesionistas y de profesionistas que no son necesariamente educadores de carrera.

Un gran propósito que han definido y vienen definiendo dichos países, en relación con sus planteamientos estratégicos de educación permanente, es realizar un esfuerzo sostenido para construir la vocación permanentemente educadora de las sociedades nacionales en el supuesto de que todos sus miembros de alguna manera son potencialmente educadores. Lograr este gran propósito significa implementar metodológicamente a la población nacional para la práctica social ordinaria de la investigación y del aprendizaje, ésta última en su doble dimensión de interaprendizaje y autoaprendizaje.

En la visión señalada: el interaprendizaje es una forma de aprendizaje horizontal, donde el sujeto de la educación de adultos aprende con los demás y puede contribuir simultáneamente al aprendizaje de éstos; y el autoaprendizaje es una forma de aprendizaje individual, a través del cual una persona moviliza sus potencialidades de aprendizaje utilizando al máximo los medios educativos que están a su alcance.

El reto está planteado y su respuesta está en proceso. El hecho evidente es que desde la institucionalización de la educación de adultos, una carencia persistente es la formación de recursos humanos.

Dicha formación, en un buen número de casos nacionales, ha tenido un carácter coyuntural, por ejemplo, en relación con las campañas de alfabetización. En otros casos, una práctica más o menos corriente ha consistido en capacitar al personal, en jornadas breves, no siempre con una opción metodológica claramente definida y generalmente desconectada de programas y proyectos específicos de desarrollo nacional y de desarrollo global de las poblaciones-meta.

La formación de educadores de adultos ha tenido y todavía sigue teniendo un acento fundamentalmente escolarizado. En tal sentido, la llamada capacitación integral y permanente -haciendo uso armónico y combinado de formas, modalidades y medios- sigue siendo un propósito a lograrse.

*Algunos obstáculos principales*

Son múltiples y de diversa índole los obstáculos que se dan en materia de desarrollo de personal. En un intento preliminar de sistematización, los agruparemos en las siguientes categorías:

- Obstáculos relacionados con el sistema social y los gobiernos;
- Obstáculos relacionados con los sujetos de formación;
- Obstáculos relacionados con las entidades formadoras del país; y
- Obstáculos relacionados con la cooperación regional e internacional.

### *Obstáculos relacionados con el sistema social y los gobiernos*

En las sociedades nacionales de América Latina hay profundas desigualdades que se dan a nivel de las clases sociales, de la distribución de recursos por áreas geográficas, de las oportunidades por sexos, de las oportunidades a los grupos etno-lingüísticos, etc. Una expresión concreta de estas desigualdades es el fenómeno de la pobreza.

Hay diversas percepciones acerca del fenómeno de la pobreza, pero hay consenso por lo menos en lo siguiente:

- La pobreza es un fenómeno multifactorial y es una expresión concreta y un producto de la desigualdad social imperante en nuestros países;
- En el fenómeno de la pobreza concurren una serie de factores que se interrelacionan y que son interdependientes y cuyos efectos de interrelación e interdependencia son mucho más agudos que la simple suma aritmética de sus componentes; y
- La pobreza en los países de América Latina tiene como núcleo crítico a las áreas rurales y a las áreas urbano-marginales.

Contribuir a reducir la situación de pobreza en las áreas rurales y urbano-marginales es un desafío histórico que están asumiendo los países de la región, fundamentalmente en la visión de ciertas mejoras, de algún perfeccionamiento que se puede hacer al interior del correspondiente sistema social en vigencia.

Es en este contexto que se ubican históricamente los programas de desarrollo rural integrado y los proyectos educativos en las áreas urbano-marginales de dichos países.

Es un hecho que en la región, en determinados momentos histórico-nacionales, la educación ha contribuido a afirmar las desigualdades económicas, sociales y políticas. Es un hecho también que la emergencia relevante de la educación de adultos se ha dado históricamente en países que han realizado y están realizando cambios sociales.

Partiendo del reconocimiento de que la educación de adultos parece no ser favorecida en varios países de América Latina en el actual momento histórico, tiene ella la potencialidad de ser un instrumento estratégico para contribuir a reducir las desigualdades sociales, o por lo menos, para contribuir a reducir una de sus manifestaciones que es la pobreza. En tal perspectiva, la educación de adultos es un componente indispensable del proceso de cambio y desarrollo de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales.

En relación con el propósito señalado se requiere la definición política de los gobiernos, acorde con la voluntad política del pueblo; y una movilización del Estado y una movilización popular. Lamentablemente, no puede darse tal situación en sociedades nacionales en las que no se producen cambios orientados a reducir sus profundas y cada vez más estratificadas desigualdades. En tal contexto, la educación de adultos deviene en un instrumento que atemoriza a los gobiernos, por su naturaleza político-social.

De lo anterior se deriva el hecho de que los programas de desarrollo de personal se esquematizan, se rigidizan, se escolarizan. El resultado es bastante conocido en la experiencia regional: programas de formación para acciones convencionales, que no invierten sus energías y recursos en atender las situaciones vinculadas con la problemática fundamental del país; concentración de programas en áreas urbanas industriales y desatención a las áreas rurales.

Hay diversos niveles de percepción acerca del desarrollo de un país. Los gobiernos de turno asumen un determinado modelo no siempre congruente con las auténticas aspiraciones populares. El modelo de desarrollo -optado por el pueblo o impuesto a él- tiene una decisiva influencia en el sentido y alcances del desarrollo educativo. Las experiencias históricas en la región son elocuentes sobre el particular. En efecto: a un modelo de desarrollo que se orienta al crecimiento económico corresponde, en materia de desarrollo educativo, por lo menos en un a de sus



manifestaciones más caracterizadas, una oferta educativa orientada a la capacitación laboral con énfasis en el adiestramiento de habilidades y destrezas para el ejercicio de ocupaciones específicas.

El modelo de desarrollo en cuestión no estimula ni favorece un conjunto de otras acciones educativas vinculadas con el desarrollo cultural, político y social. Ello no implica por cierto que en tales sociedades nacionales no se dan, a pesar de esta situación, acciones educativas que tengan el propósito señalado. Pero en tal caso, dichas acciones educativas se promueven estratégicamente por grupos que tienen conciencia política y social, que definen estratégicamente sus espacios de acción y que se encuentran en una situación de marginación de la vida del país.

Lo señalado anteriormente incide en la determinación de criterios y de prioridades en materia de formación de recursos humanos en correspondencia con las realidades económico-sociales de nuestros países. Es un desafío que tienen que encarar necesariamente las administraciones de educación de adultos.

Hay, de otro lado, diferentes niveles de percepción acerca de la educación de adultos. Ello es así, porque existen distintas concepciones acerca de hombre, sociedad, cultura, economía, desarrollo, educación. En la gran mayoría de los casos nacionales, las hipótesis interpretativas en torno a los aspectos señalados confluyen en la noción de perfectibilidad del sistema social vigente. En situaciones revolucionarias, hay un total reordenamiento de la sociedad tradicional y un proceso largo de construcción de una nueva sociedad, lo cual implica la cancelación del sistema social anterior y la generación de uno distinto con la aspiración de eliminar las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales.

Estas dos visiones - por referirnos a las dos corrientes de pensamiento ideopolítico agudamente polarizadas en el mundo de hoy - originan concepciones y prácticas distintas de educación y educación de adultos. Consecuentemente, la formación de recursos humanos en relación con el desarrollo de la educación de adultos, tendrá un sentido y orientación diferentes de acuerdo con los grados de desarrollo de las sociedades nacionales dentro del contexto capitalista y del contexto socialista.

En los dos contextos señalados hay obviamente necesidades de formación de personal para la supervivencia de sus respectivos sistemas sociales y para su constante perfeccionamiento. La definición estratégica depende, en cada caso,

de una serie de factores y de coyunturas histórico-culturales en la perspectiva dinámica de vida de cada sociedad nacional.

En un buen número de casos nacionales no son claros o no existen políticas y estrategias de formación de recursos humanos a mediano y largo plazos. Esto que se da a nivel general se da también en el mundo de la educación de adultos, situación que debe merecer una particular atención.

No siempre se ha definido en América Latina una política orgánica y una estrategia de selección y desarrollo de personal de la educación de adultos. En algunas situaciones nacionales es muy fuerte la presión de la corriente profesionalista, según la cual los educadores de adultos deben ser necesariamente maestros de carrera. En otras situaciones nacionales a esto se agrega la presión del sindicalismo magisterial, que encuentra en la provisión de plazas para las acciones de educación de adultos dependientes de los organismos estatales un nuevo territorio para afirmar su poder y distribuir ciertas “compensaciones”. Esta situación constituye un obstáculo, que seguirá agudizándose en la medida en que no se definan las políticas y estrategias para el desarrollo de personal involucrado en las acciones de educación de adultos.

### *Obstáculos relacionados con los sujetos de formación*

El conocimiento que se tiene acerca de los sujetos de la educación de adultos en general y de los sujetos de formación en particular es bastante genérico y difuso. Existe carencia de estudios e investigaciones en la gran mayoría de los países, en relación con sus respectivas situaciones socio-económico-culturales.

Las referencias bibliográficas que sobre el particular circulan en la comunidad internacional corresponden a contextos histórico-culturales distintos, proviniendo mayormente de Estados Unidos y de los países de Europa Occidental. Hay, por ejemplo, investigadores norteamericanos que han sistematizado las motivaciones que tienen los adultos en su país para participar en experiencias de aprendizaje, pero ello no significa que el producto de tal búsqueda pueda ser válido para la situación de los grupos poblacionales de las áreas rurales y urbano-marginales de los países de América Latina. No se puede generalizar por la sencilla razón de que se trata de dos realidades diferentes. Esto no descarta, por cierto, que puede haber una útil referencia de procesos de trabajo de la investigación realizada.

Los sujetos de formación todavía constituyen en América Latina, en no pocos casos, grupos humanos tratados a un nivel de abstracción o grupos humanos que son el subproducto de una falsa generalización de contextos.

Los sujetos de formación para el desarrollo de la educación de adultos son comúnmente atendidos por agentes que ya tienen una idea preconcebida acerca de los intereses, necesidades y expectativas de los sujetos de formación a quienes pretende servir. Esta es una tendencia muy acentuada. Sin embargo, es importante destacar también las aperturas e innovaciones que se están haciendo en algunos casos nacionales, aunque no necesariamente en forma generalizada, en que los sujetos de formación tienen una amplia y activa participación en todos los procesos de su aprendizaje. Sobre este particular, en el ámbito regional, pueden ser útiles referencialmente las experiencias del CREFAL.

Hay algo que no siempre es cabalmente comprendido por los administradores y técnicos de la educación de adultos: las motivaciones que tienen los adultos para participar en una experiencia educativa. Los niños, por ejemplo, asisten a la escuela porque están obligados a ello y los primeros que se preocupan porque esto sea así son sus propios padres. Los adultos participan en una experiencia educativa -de cualquier forma, modalidad o nivel cuando dicha experiencia es una respuesta a lo que necesitan, a lo que quieren, a lo que aspiran.

Hay experiencias en los países de América Latina a través de las cuales se aprende que acciones masivas de alfabetización y otras de educación de adultos fracasaron, porque: los sujetos de formación no se habían apropiado del proyecto educativo; dicho proyecto era impuesto a los sujetos de educación; el proyecto educativo, así concebido, no formaba parte de su pauta de vida y de trabajo.

#### *Obstáculos relacionados con las entidades formadoras del país.*

En un panorama general, son escasas las entidades formadoras de personal para el desarrollo de la educación de adultos. Las universidades, como se refiere en el punto 1.3.5 de este trabajo, tienen una oferta limitada. Un alto porcentaje de las escuelas normales dependientes de los ministerios o secretarías de educación no desarrollan el área de educación de adultos como área de formación. En razón de la limitación señalada, en los países de América Latina es sumamente bajo el porcentaje de educadores de carrera en educación de adultos.

El más alto volumen de acciones de desarrollo de personal se da a través de la capacitación en servicio. En la gran mayoría de los casos no hay una definición clara de objetivos, políticas y estrategias para llevar adelante dicha capacitación. Se trata, generalmente, de esfuerzos coyunturales.

La infraestructura y recursos con que cuentan las entidades formadoras, particularmente dependientes de los ministerios o secretarías de educación, son deficitarios. Los presupuestos de operaciones son sumamente limitados.

En cuanto al personal de capacitadores se ha podido advertir una gradual aceptación y puesta en marcha de equipos de especialistas con composición interdisciplinaria. El problema, en algunas situaciones nacionales, es que dichos equipos no son adecuadamente orientados para ejercer su función capacitadora; no siempre tienen una coherencia conceptual y metodológica en la praxis de la capacitación.

No se advierte, en un buen número de países, una articulación de entidades de formación profesional en el campo de la educación de adultos. Están subsumidas dentro de las correspondientes dependencias estatales; y las no estatales, que se orientan al logro de distintos propósitos, están también incomunicadas entre sí. No hay una red nacional de entidades que formen recursos humanos para el desarrollo de la educación de adultos. En tal sentido, su acción es dispersa, atomizada, desarticulada.

La modalidad educativa que más se utiliza es la presencial y en mucho menor escala la modalidad a distancia. A partir de los setenta, se advierte en algunos países la preocupación de definir estrategias que permitan el uso combinado y armónico de estas dos grandes modalidades y de sus respectivas posibilidades combinatorias. En materia de desarrollo de personal involucrado en las acciones de educación de adultos, el uso de las dos modalidades es indispensable. Sin embargo, la estrategia de articulación de las dos modalidades, todavía no tiene un perfil totalmente definido.

Las entidades de formación de recursos humanos para el desarrollo de la educación de adultos, en algunos casos nacionales, no han sistematizado sus experiencias. Este es un obstáculo, que no favorece la comunicación y el enriquecimiento del horizonte de percepción sobre la problemática en cuestión.

La infraestructura y recursos con que cuentan dichas entidades, particularmente dependientes de los ministerios o secretarías de educación, son deficitarios. En lo que toca al financiamiento, es importante considerar las siguientes situaciones:

- Son múltiples las fuentes de financiamiento en materia de formación de personal: organismos gubernamentales, organismos no gubernamentales, cooperación financiera de organismos nacionales o internacionales y formas de financiamiento no convencional.

- El financiamiento, en lo que atañe a los organismos gubernamentales, está a cargo de los ministerios o secretarías de educación y de los demás organismos del aparato estatal. Cada uno de ellos tiene una determinada previsión presupuestal, en montos variables de conformidad con la prioridad que se asigna dentro de la correspondiente política sectorial a la formación de recursos humanos. En tal contexto, en el panorama regional se advierten grandes desniveles.

- Hay una amplia gama de organismos no gubernamentales que realizan programas de educación de adultos y, por tanto, desarrollan acciones de formación de personal. Tales organismos, que son de diversa naturaleza, tienen una muy desigual capacidad financiera. Al lado de ciertas empresas de los sectores productivos, que tienen amplias disponibilidades presupuestales, existen organismos no gubernamentales de los sectores populares que, para desarrollar acciones de formación de personal, tienen limitaciones y requieren apoyo financiero.

- Teniendo en cuenta los datos disponibles, en materia de cooperación financiera nacional e internacional para las acciones de formación de personal, en la década de los 70 parece ser que ha habido un crecimiento significativo. Los organismos gubernamentales y en menor proporción los organismos no gubernamentales, a través de proyectos concretos, han multiplicado solicitudes para captar la referida cooperación financiera. Sin embargo, hay ciertas situaciones limitativas que no han permitido hacer uso pleno de dicha cooperación. Destacaremos dos de ellas: i) Las políticas de cooperación, en muchos casos, son sumamente impositivas y restrictivas y no siempre son coherentes con los propósitos nacionales e institucionales de formación de personal, lo cual imposibilita llegar a acuerdos razonables; y ii) en algunos casos, tanto los organismos gubernamentales como los no gubernamentales no están en capacidad técnica de elaborar proyectos sólidos que permitan captar la cooperación financiera nacional e internacional.

- Con diversos grados de énfasis, se ha planteado en la década de los setenta la inquietud de buscar fuentes de financiamiento no convencionales para atender las acciones de educación de adultos en general y de formación de personal en particular.

- Hay algunos esfuerzos aislados en lo concerniente a autofinanciamiento a cargo de los beneficiarios directos de dichas acciones; y a autofinanciamiento generado por proyectos de capacitación-producción. En este último caso, las acciones de formación de personal se financian con las utilidades de tales proyectos.

En el caso de los programas de educación de adultos, en cuanto componente del desarrollo integral de las áreas rurales, en algunos casos nacionales se están considerando micro-proyectos de incidencia económico-social; y en tal contexto, la formación de personal se visualiza como elemento del costo de operaciones de dichos proyectos.

### *Obstáculos relacionados con la cooperación regional e internacional*

Tuvimos ocasión de hacer en el punto anterior algunas anotaciones en relación con la cooperación financiera internacional. Vimos que ésta se convierte en obstáculo cuando se ofrece a los países con ciertos condicionamientos.

Nos referiremos, ahora, a la cooperación técnica. Ella puede ser también un obstáculo cuando se convierte en un vector de las modas internacionales. Tal situación ha determinado, en algunos casos, ciertas distorsiones y deformaciones y una pérdida de recursos, energías sociales y tiempo en la búsqueda de fórmulas de solución falsamente generalizadoras, que no han estimulado la creatividad y la autenticidad en la percepción de las situaciones problemáticas y en la solución de las mismas.

La cooperación técnica se convierte también en obstáculo cuando los agentes regionales y/o internacionales tratan de “colocar” sus proyectos en los países. Esta manipulación es cada vez más sutil y no siempre las reacciones de los países son las que mejor convienen a sus propios intereses. Algunos conductores de educación de adultos y de los programas de formación de personal no cuentan con la suficiente experiencia para contrarrestar las sutilezas de la burocracia internacional.

Las misiones de apoyo técnico en el terreno de operaciones pueden convertirse en obstáculo cuando están a cargo de un personal no competente y que no tenga un compromiso ético de servicio a los países de la región. En nombre de estas misiones, en algunos casos, se hace una labor superficial de asesoramiento; pero afortunadamente hay también múltiples evidencias empíricas que demuestran la validez y el legítimo sentido de dicha cooperación cuando las misiones son ejecutadas con un alto nivel de seriedad, competencia, compromiso y vocación de servicio.

*Políticas y estrategias de desarrollo de personal en apoyo a las distintas áreas de la educación de adultos*

En la “Reunión Regional sobre Estrategias y Metodologías de Formación de Personal para el desarrollo de la Educación de Adultos en América Latina”, que se realizó en la sede institucional del CREFAL, del 16 al 24 de octubre de 1980, con la participación de expertos de los países de América Latina y el Caribe, se hicieron los siguientes señalamientos en relación con las políticas y estrategias para la formación de recursos humanos en las áreas de la educación de adultos.

En relación con las políticas, en una visión sintética, se subrayó lo siguiente:

- En general, no existe una política orgánica de desarrollo de educación de adultos.
- Las acciones de formación de personal han obedecido a diversos hechos, momentos históricos y circunstancias muy particulares de cada organismo o de cada país. Estas acciones han sido insuficientes para cubrir a toda la población y para ofrecer servicios que solventen sus necesidades educativas esenciales. Las determinaciones de políticas, en este sentido, han tenido un carácter coyuntural.
- Los lineamientos de estas políticas no siempre obedecen a auténticas necesidades. En algunos casos son producto de la moda internacional, uno de cuyos vectores puede ser una distorsionada cooperación técnica regional e internacional.

- Las políticas de formación de personal son definidas en múltiples instancias y en diversos niveles, a cargo de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

- En cuanto al alcance de estas políticas existen diferentes ámbitos según los objetivos, programas y características particulares de las instituciones encargadas de la educación de adultos y/o del proceso de formación del personal requerido para determinadas acciones de desarrollo. Así la cobertura geográfica es multinacional, regional, subregional, nacional o local.

- En cuanto a su ejecución, las políticas de formación de personal para el desarrollo de la educación de adultos asumen diversas formas operativas: estableciendo instrucciones exprofeso; elaborando y desarrollando programas y proyectos específicos; creando y aplicando nuevas estrategias y metodologías.

En lo concerniente a los lineamientos básicos para las estrategias de desarrollo de personal, también en una visión sintética, se destacó lo siguiente:

- No hay claridad ni precisión. No han tenido como marco de referencia los objetivos educativos (calidad y cantidad), los contenidos (forma y fondo) y los destinatarios (cantidad, características, niveles de los mismos).

- Los tipos de estrategia utilizados se pueden agrupar en:

Selectivos (cara a cara). Ejemplos: cursos, talleres, reuniones técnicas, seminarios, etc.

Semimasivos: reuniones, conferencias, simposios, etc. Masivos: cursos a distancia.

- No siempre se han tenido en cuenta las características psicosociales de los grupos-meta ni los objetivos de los programas. Ello indica falta de relación con el contexto.

La no sistematización de experiencias, nacionales, en materia de estrategias de formación de personal, ha impedido la realización de análisis comparativos y se han perdido elementos de juicio para ulteriores elaboraciones, que permitan hacer una asimilación selectiva y crítica de las lecciones de la experiencia latinoamericana.



Hay una carencia que no fue suficientemente explicitada por la mencionada Reunión: la formación de animadores y promotores, como el sujeto desencadenante y multiplicador a nivel de formación de los cuadros de base. Este sector de personal es de la máxima importancia, porque está conformado por agentes que directamente trabajan con la población-meta, con los sujetos de la educación de adultos.

Paradójicamente, este sector de personal no es relevantemente considerado en las estrategias nacionales de formación de personal para el desarrollo de la educación de adultos. No solamente se trata de prejuicios -ya ampliamente cuestionados y superados por la realidad- sino de un elemental error en el enfoque estratégico. Debe visualizarse con claridad que es este sector de personal que tiene las potencialidades de efecto multiplicador y de cuya buena o mala formación va a depender, en gran medida, el impacto del componente educativos.

Afirmar y destacar la relevancia de este sector de animadores y promotores de los cuadros de base, no implica desconocer la importancia de la formación de los otros niveles de personal. Se requieren buenos conductores de los programas, proyectos y acciones de la educación de adultos; se necesita también contar con una buena planta de técnicos superiores, técnicos intermedios y personal auxiliar para las tareas específicas de la educación de adultos.

Todos estos sectores de personal son, desde un punto de vista cualitativo, igualmente importantes. Sin embargo, la urgencia y relevancia de las necesidades de formación de determinado o determinados sectores de personal de un país se derivarán de las decisiones que se asuman en un horizonte temporal y espacial, lo cual permitirá crear ciertas condiciones favorables para el desarrollo dinámico de la totalidad de sectores de personal involucrado en el desarrollo de la educación de adultos a nivel nacional.

## **1.2.2 los recursos institucionales**

La educación de adultos vive una fase de expansión acelerada en la región. Entidades estatales de diversas esferas y la amplia gama de entidades no estatales, se empeñan cada vez más intensamente en la organización, financiamiento y ejecución de programas de educación de adultos.

Exigencia natural de un mundo en proceso de cambio incesante, la educación de adultos va asumiendo distintas manifestaciones que van desde la alfabetización hasta las acciones de extensión universitaria, pasando por la capacitación correspondiente a todos los niveles y áreas de trabajo, además de las distintas expresiones de acción cultural y comunitaria.

Los movimientos nacionales de educación de adultos, en el proceso de búsqueda de su identidad y consolidación, pasan por una etapa que se caracteriza por deficiencias de coordinación, usual después de largos períodos de falta de iniciativa y consecuente acumulación de demanda reprimida. Cuando de pronto en una circunstancia nacional emerge dicha demanda, se multiplican los esfuerzos para atenderla y se crea una cierta expectativa.

Esta falta de coordinación realmente se produce, pese a que en todos los países existe una dirección general de educación de adultos o su equivalente, ligada al ministerio o secretaría de educación, encargada generalmente de promover, asesorar y apoyar esa coordinación.

La dificultad se agrava, porque fuera del sector educación, todos los otros sectores de la actividad económica y social de un país realizan también actividades en el campo de la educación de adultos. Hemos visto que, en algunos casos, el mismo ministerio o secretaría de educación mantiene otros órganos de educación de adultos, fuera de la mencionada dirección general, que son algunas veces mucho más actuantes y mejor dotados de recursos humanos especializados, dificultando el liderazgo en el ejercicio de la coordinación. Es ilustrativo a este respecto el caso de MOBREAL de Brasil antes de convertirse en una entidad dependiente del ministerio de educación de dicho país.

La presencia y participación de disímiles agentes que hacen educación de adultos dificulta la coordinación. Pero es importante considerar que tal situación es un síntoma del despertar de la conciencia social sobre la importancia que tiene la educación de adultos en la vida de un país.

Los diversos sectores, además de ejecutar programas de educación de adultos, colaboran en otras formas. Una de esas formas más caracterizadas es su participación y apoyo en la movilización destinada a la alfabetización y capacitación del personal. Los ministerios que poseen gran cantidad de inmuebles u obras con capacidad ociosa ceden aulas, puestos culturales, oficinas de inscripción de participantes, etc. Los que disponen de servicios de transporte y comunicaciones, cooperan en el transporte de material y personal docente.

En el contexto de lo referido anteriormente, se da un aspecto interesante de esa “cooperación interinstitucional” en la educación de adultos: el reclutamiento de participantes se hace muchas veces en los puestos de emisión de documentos (ministerios de justicia y trabajo), en las oficinas de registro electoral, en las juntas de servicio militar (ministerios militares), en las agencias de empleo (ministerio de trabajo), puestos médicos, hospitales (ministerios de salud y asistencia social).

En algunos países, tal cooperación de los ministerios con la educación de adultos se da a través de la habilitación de locales diversos: áreas libres en la construcción de edificios, obras en carreteras, construcción de hidroeléctricas de diques de núcleos de colonización, etc.

La cooperación se extiende también a la habilitación de lugares y cupos en transportes terrestres, marítimos y aéreos, militares o civiles, para personas y material en general; comprende la oferta de Facilidades de comunicación en los medios masivos, regulados o no por dispositivos legales, emanados de los ministerios de comunicación o su equivalente. En fin; la cooperación interinstitucional se multiplica en relación con éstas y otras tareas.

Este esfuerzo es observable en el sector público. Lo propio acontece en la esfera privada y entidades asociativas y comunitarias, de carácter secolar o confesional. Las actividades educativas se desarrollan en templos, sindicatos, clubes deportivos y sociales, empresas industriales, comerciales, agrícolas y en otras entidades no gubernamentales.

Los vehículos de comunicación social (diarios, revistas, emisoras de radio y TV) públicos y privados, están contribuyendo en alguna medida a la educación de adultos en la región, tanto haciendo divulgación indispensable para la movilización de recursos, como transmitiendo algunos programas de carácter cultural y/o educativo equivalente o no a los correspondientes a la educación formal.

Los programas de calificación profesional desarrollados por las empresas o en forma mixta por acción solidaria de trabajadores y representantes de las empresas, reviste cierto interés tanto para el sector público como para el sector privado.

Aparte de todo lo señalado, cabe destacar que algunos países mantienen programas para universitarios que, durante un determinado período, se dedican a actividades de Servicio Civil, una de cuyas líneas es el trabajo en el campo de la educación de adultos.

Como se habrá advertido, fuera del sector educación, hay una serie de recursos institucionales que tienen los otros ministerios y organismos del aparato estatal que convocados a “cooperar” dan alguna aportación para los fines de la educación de la población adulta. La palabra-clave es “cooperar”, ayudar, prestar colaboración. Ello dista mucho de estar comprometido, de asumir solidariamente determinadas responsabilidades, de hacer directamente ciertas acciones de educación de adultos dentro de una explícita concertación y articulación de esfuerzos.

De lo anterior se infiere que la verdadera integración de recursos institucionales todavía está en una fase inicial de propósitos y de respuestas 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 estatales y no estatales y de las comunidades locales para usos educativos.

### **1.2.3 Los recursos técnicos**

En el campo técnico hay una brecha entre los países en razón del nivel de desarrollo y de su capacidad financiera. El problema no es tan simple para subsanar esos desniveles tecnológicos mediante las correspondientes transferencias. Hay en nuestros pueblos una creciente toma de conciencia en el sentido de que la transferencia tiene inevitables implicaciones culturales y políticas, que necesariamente deben considerarse.

El reconocimiento de la situación señalada, está obligando a los países a realizar esfuerzos orientados al logro progresivo de su independencia científico-tecnológica. Los países de América Latina tienen una clara percepción de que el conocimiento científico-tecnológico es fuente de poder y de hegemonía de unos países sobre otros; y es una manifestación concreta de las desigualdades entre países desarrollados y países subdesarrollados, entre países ricos y países pobres.

En el caso particular de la educación de adultos: no hay una definición de los niveles tecnológicos a utilizarse operacionalmente en las distintas situaciones. Son relativamente pocos los países que tienen definiciones políticas y estratégicas sobre el particular. En cualquier caso dichas definiciones deben plantearse en relación con los tres niveles tecnológicos: avanzado, intermedio y artesanal. El uso combinado de esos tres niveles, dentro de contextos sociales y regionales

específicos de cada sociedad nacional, es una tarea básica para los países que están definiendo o que definen más adelante una política tecnológica en apoyo al desarrollo de la educación de adultos.

Los conocimientos acerca de los métodos de educación de adultos y de sus aplicaciones flexibles y diversificadas son notoriamente fragmentarias y superficiales. En general se podría decir que se están aplicando los siguientes métodos y técnicas: métodos de trabajo con grupos; círculos de estudio que realizan su labor estimulados por el promotor o animador y contando -en determinados casos- con el apoyo de programas radiales; métodos de autoeducación e intereducación, sobre los que todavía no hay mayores experiencias significativas; algunas técnicas conductistas como la enseñanza programada; técnicas múltiples y de uso combinado, dentro del marco de la metodología de la educación popular. A esto habría que agregar métodos y técnicas en relación con áreas específicas de trabajo de la educación de adultos, como son señaladamente los casos de la alfabetización y de la educación popular.

En materia de métodos no solamente es un factor limitativo el conocimiento y dominio instrumental de ellos, sino que para ser eficaces deben estar respaldados por una adecuada implementación, a través de un fluido aparato logístico-operativo y una razonable infraestructura técnica. Pero hay algo más importante que todavía no ha sido suficientemente estructurado y que tiene una profunda relación con la metodología a utilizarse en la educación de adultos: las grandes mayorías desfavorecidas no sienten la necesidad de participar en servicios educacionales, cuando en sus respectivos contextos socio-económico-culturales no se operan algunos cambios.

Este fenómeno, como ya se anotó anteriormente, requiere una intensificación de la investigación, con miras a sentar sólidas bases científicas que permitan revisar el contenido, formas y métodos de la educación de adultos, contando a través de todos los procesos del trabajo con la activa participación de la respectiva población-meta.

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, ha estimulado a los gobiernos a utilizar mejor los medios de comunicación social.

De todos los medios convencionales de comunicación social fue la radio la que primero se dedicó a emitir programas con fines educativos. Desde los cincuenta

se han venido estableciendo programas radiales destinados a la promoción del adulto, especialmente del campesino, no solamente apoyándolo en su aprendizaje de lectura y escritura, sino tratando de motivarlo y de contribuir a su capacitación para el logro de mejores niveles de vida.

Con el objeto de hacer más prácticas las enseñanzas impartidas, los programas radiales han tomado contacto con entidades oficiales, a fin de obtener reconocimiento oficial de sus actividades educativas. En algunos casos nacionales se logró un acuerdo que permite a dichos programas contar con la cooperación del Estado.

En otros países existen emisoras de TV universitarias, que emplean a veces canales en una o más regiones del país, para difundir programas educativos.

Hay casos de países en que se va más lejos, al exigir la legislación que se concedan facilidades para difundir ampliamente los programas educativos. Actualmente son pocas las instituciones a las que sus programas les resultan gravosos. Sin embargo, no todo se soluciona con la gratuidad de los espacios; faltan muchas veces recursos técnicos o se carece de personal especializado.

Los tipos de programas que se desarrollan más frecuentemente en la región, a través de los medios convencionales de comunicación social, son los siguientes:

- Alfabetización por radio, con la idea de apoyar y auxiliar la enseñanza de la lectura y escritura a grupos de adultos, dirigidos por un monitor.
- Teleducación supletorio por radio y TV, incluyendo educación primaria o básica y educación media. Cabe destacar que, en este caso, la radio es el medio de comunicación más usado en la mayoría de los países.
- Apoyo a la capacitación de maestros por radio.
- Apoyo a la capacitación de maestros y alfabetizadores a través de la TV.
- Formación Técnica: mediante diversos cursos de capacitación laboral en relación con ocupaciones específicas, así como de mejoramiento de la vida familiar y laboral, a través de la radio y la TV.

Además de estos medios, en algunos casos se utilizan cintas magnetofónicas combinadas con material visual para capacitar a los maestros y supervisores y alfabetizar grupos móviles.

En el aprovechamiento de las nuevas tecnologías un obstáculo a considerarse es la falta de recursos humanos calificados, que es uno de los factores que explica la existencia de programas de bajo nivel motivacional y de calidad técnico-educativa inadecuada. Hay también una notoria carencia de supervisión y evaluación, que no permite apreciar la calidad de los programas y, por lo tanto, la eficacia de las nuevas tecnologías.

Existen actualmente muchas iniciativas procurando introducir nuevos métodos y medios en la educación de adultos que, en comparación con los correspondientes a la educación escolarizada de los niños, son mucho más propensos a la experimentación y a la innovación tecnológica.

Una carencia básica, dentro del contexto de 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 la educación de adultos en la multiplicidad de sus expresiones.

Relacionado con lo anterior se plantea el problema de elaboración de material educativo. Si el currículum 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 semimasivo 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.

### **1.2.4 los recursos financieros**

En lo que atañe a asuntos financieros, la educación se encuentra en situación muy peculiar en América Latina. Gobierno y representantes de la iniciativa privada proclaman la necesidad de atribuir a la educación una prioridad mayor y recursos más abundantes, considerando al sector como de gran impacto en el perfeccionamiento del hombre y en la mejora de la calidad de vida de los pueblos. En la práctica, esa prioridad es más retórica que real.

Son pocos los países en que la iniciativa privada provee considerables recursos financieros para el sector educacional. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que el poder público aumentó la dotación de recursos destinados a la educación en los últimos años, aunque también debe considerarse el hecho de que aumentó considerablemente la tasa de crecimiento demográfico y la demanda social.

El financiamiento de la educación es prioridad aceptada, pero insuficientemente implementada. Tal insuficiencia generalmente se atribuye a los bajos niveles de eficiencia y eficacia del sector educación en América Latina. Este argumento no es muy convincente, ya que otros sectores -desempeñándose en igual forma o peor- consiguen reunir recursos muy importantes.

Una explicación quizás más razonable a lo referido anteriormente, es el gradual reconocimiento de parte de técnicos, políticos y administradores de 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 sirven 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 si sola no transforma estructuras sociales, no puede resolver los graves problemas que tienen las poblaciones marginadas, no incrementa la productividad, no hace más democrática una sociedad, no incrementa los mínimos de bienestar”.

En materia de educación de adultos existe, es cierto, un creciente volumen de recursos, pero tales recursos son insuficientes y, en no pocos casos, gastados inadecuadamente.



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 o con educación básica incompleta, también son llamadas a contribuir al financiamiento de la educación en general; no faltan casos en 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 con 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.

En suma, el financiamiento de la educación de adultos debe merecer de los gobiernos y de sus pueblos una atenta consideración. No podrá afrentarse exitosamente el reto histórico del analfabetismo y no podrán elevarse significativamente los niveles de educación básica y profesional de la población adulta, si no hay un apuntalamiento financiero acompañado de una movilización social que permita captar al máximo los recursos y esfuerzos del Estado y de la comunidad nacional en su conjunto.

La situación de financiamiento de la educación de adultos debe ser adecuadamente considerada. El hecho concreto es que siendo notables los esfuerzos financieros que hacen los países para atender las crecientes demandas

de educación de adultos, los montos presupuestales que a ella se destinan son insuficientes, considerando las fuentes de presupuesto público nacional y presupuesto no público. Tal situación se agrava más si se considera la crisis económico-financiera internacional, que a la fecha (1983), ya está obstaculizando el cumplimiento de las metas de desarrollo asumidas por los países de América Latina.

Hay la ineludible necesidad de crear fuentes de financiamiento particularmente de carácter no convencional, con sentido de realidades y con imaginación, dentro de una estrategia de fortalecimiento financiero para el desarrollo de las acciones de educación de adultos,

### **1.2.5 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.

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 o donado 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 otras naciones de la región o fuera de ella. Hay casos en los que se optimiza el uso de recursos de la zona para elaborar el material educativo que se requiere, dentro de una estrategia de aprovechamiento óptimo de los insumos disponibles en una situación de pobreza.

De una manera general, puede decirse que en la mayoría de los países es bastante precaria la infraestructura necesaria al desarrollo de programas de educación de adultos, siendo la carencia 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 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.

### **1.2.6 El comportamiento de la administración 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 son distintas y hasta contradictorias. Veamos algunas de tales reacciones:

a. 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. Su visión tendrá, entre otras, las siguientes expresiones concretas:

- El recurso humano debe estar integrado por maestros profesionales, preferencialmente 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 destina 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 los locales destinados por la organización para fines educativos.

b. Como puede advertirse, la percepción burocrática del uso de los 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 concretas 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 con 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 las diferentes instituciones intermedias de la sociedad nacional: iglesias, municipios, sindicatos, fábricas, organizaciones populares, laboratorios, asociaciones profesionales científicas y académicas, clubes 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 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 con un sentido de unicidad esencial pero de expresiones diversificadas y hasta contradictorias, en razón de las distintas situaciones contextuales que se dan al interior de nuestras sociedades globales.

- 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 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 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 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 lograr articular voluntades y esfuerzos para que este propósito se concrete.

Para encarar el 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 diferentes tipos de recursos para el desarrollo de la educación de adultos.

### **1.3 En relación con algunos resultados y el impacto de éstos en el desarrollo de la educación de adultos**

Hemos seleccionado cinco indicadores básicos a nivel de resultados: caracterización de la educación de adultos como movimiento nacional de carácter social; participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos; calidad de la educación de adultos; formas y modalidades hegemónicas en las acciones de educación de adultos; y participación de las universidades en el desarrollo de la educación de adultos.

El criterio principal de selección asumido es que los indicadores señalados corresponden a las situaciones problemáticas que en los países de América Latina han tenido la más alta frecuencia de explicitación por los gobiernos, los organismos no gubernamentales, los políticos, los administradores, los intelectuales y los organismos regionales e internacionales vinculados con el desarrollo de la educación de adultos.

#### **1.3.1 Educación de adultos como movimiento nacional de carácter social**

##### *Algunos señalamientos básicos*

Para que exista movimiento, a nivel social, una de las condiciones requeridas es que existan unas fuerzas determinantes. La educación de adultos -en la comunidad internacional y particularmente en América Latina- se manifiesta como un movimiento de carácter social, derivado de la dinámica propia de elementos estructurales diversos de la sociedad y de prácticas sociales amplias que involucran necesariamente un componente educativo.

Las fuerzas que determinan el desarrollo de la educación de adultos son una expresión concreta de la dinámica social de las clases sociales y grupos que en ella buscan consolidar su correspondiente proyecto educativo. Son también estas fuerzas una manifestación específica de la energía social que aplica el aparato estatal para el logro de los propósitos del proyecto oficial vigente; y de la energía socio-educativa que impulsa los movimientos populares al interior de las sociedades nacionales.

Las fuerzas que determinan a la educación de adultos como movimiento de carácter social, se agrupan para conformar vertientes definidas de acción, que históricamente se han ido incrementando en forma progresiva como resultado del cambio de percepción sobre sociedad, cultura, política, desarrollo, educación.

Al iniciarse la década del 80 estas vertientes cobran un grado cada vez mayor de definición al integrar la dinámica social -manifiesta en la educación de adultos alrededor de los siguientes núcleos fundamentales de desarrollo educativo de la población adulta: alfabetización y postalfabetización; educación orientada al trabajo y al desarrollo; y educación orientada a la afirmación del ser histórico-cultural, cuyas expresiones más significativas son la educación indígena y la educación popular.

Cada una de las vertientes fundamentales -que están en proceso de conformación dentro del movimiento nacional de carácter social en que puede constituirse la educación de adultos- tiene ya su propio universo y define, en sí misma, una categoría de acciones educativas en el campo de la educación de adultos.

Estas vertientes de la educación de adultos han adquirido su propia orientación y direccionalidad, que depende esencialmente de la pauta ideo-política asumida por el Estado, por una determinada clase social o un grupo humano que es sujeto de educación de adultos.

En esta visión dinámica se puede percibir que, en la gran mayoría de las sociedades nacionales de América Latina, tal orientación y direccionalidad no es unívoca, pues sus referentes tienen pautas ideo-políticas diferentes en razón de sus particulares intereses. Tal situación genera contradicciones y tensiones al interior de las diversas expresiones de la educación de adultos en una sociedad nacional dada. De esto se deriva frecuentemente la aparición de diversos fenómenos regresivos, que tienden a la anulación de las fuerzas sociales que determinan el desarrollo de la educación de adultos. Como resultado de ello, la educación de adultos se convierte en una aglutinación amorfa, incoherente y desarticulada de acciones educativas con la población adulta.

Las fuerzas generadoras de las acciones de educación de adultos tienen tiempos sociales de operación que les son característicos. Es así cómo las acciones determinadas por estas fuerzas tienen sus propios ritmos de velocidad y aceleración, dependiendo ello del diferente modo de interpretar las motivaciones, intereses, necesidades y expectativas del sujeto histórico de la educación de adultos.

Tal situación contribuye a explicar que en determinados países de América Latina el tiempo social característico de la dinámica del aparato estatal determine la conformación de acciones que no corresponden en intencionalidad, ritmo, velocidad y aceleración a las que son generadas por grupos e individuos, supuestamente beneficiarios, cuya dinámica se caracteriza por un distinto tiempo social.

La experiencia histórica de América Latina enseña que la brecha existente entre los distintos tiempos sociales -que son característicos de las diversas fuerzas que contribuyen a generar las acciones de educación de adultos- se acorta en la medida en que se logra una articulación sustantiva de propósitos de una población nacional, en torno a un proyecto nacional unívoco.

Dicha experiencia también enseña que cuando las sociedades nacionales realizan procesos de profundos cambios sociales, la educación cobra especial relevancia y da un salto cualitativo al primer plano de la vida nacional, convirtiéndose en una tarea histórica de carácter prioritario. Los casos de Cuba y Nicaragua y la frustrada experiencia peruana, son una muestra representativa de la emergencia histórica y cultural de la educación de adultos en cuanto elemento indispensable de sus respectivos proyectos histórico-nacionales.

Tal emergencia no es fortuita. Es que en dichas situaciones históricas la aplicación de las fuerzas determinantes de las acciones de educación de adultos ha alcanzado tal grado de convergencia que ha permitido la direccionalidad unívoca y la potencialización extraordinaria de la dinámica social que en esas acciones se expresa, convirtiéndolas en un vehículo absolutamente indispensable para concretar los objetivos y metas del proyecto histórico global de la sociedad nacional.

Además de tener la potencialidad de constituirse como expresión de un amplio movimiento nacional de carácter social, la educación de adultos está también integrándose en sí misma como un sistema cuyos elementos adquieren mayor consistencia, interrelación e interdependencia en la medida en que la energía social que los impulsa contribuye a definir -de manera inequívoca- la orientación y direccionalidad de la dinámica social. Es así cómo la naturaleza social que tiene la educación de adultos aparece como consubstancial a la articulación de sus elementos como parte de un sistema de trabajo.



El carácter social del movimiento nacional de educación de adultos está sujeto a condiciones específicas de expresión y validez. Su análisis deberá realizarse, por tanto, dentro de un marco de validez relativo y probabilístico.

Como se ha señalado, los tiempos sociales, ritmos y características de velocidad y aceleración determinados por dicho movimiento, tienen un contenido que hace imposible prefigurar en forma absoluta enfoques y soluciones con criterio de validez universal, incluso al interior de una misma sociedad nacional.

Esta relatividad de carácter social del movimiento de educación de adultos, estimula permanentemente la creatividad y el respeto profundo y consciente al sujeto de la educación de adultos. Estimula también la permanente y dinámica búsqueda de respuestas en la dimensión histórico-social. En tal visión, las respuestas -en cuanto productos específicos- no pueden tener validez universal ni ser transferidas incondicionalmente; su validez científica es referencial y su transferibilidad opera básicamente a nivel de procesos metodológicos de trabajo.

Esta práctica de la búsqueda dinámica de respuestas, con un sentido de unidad esencial de orientación, direccionalidad y diversificación en la atención a situaciones específicas, en el elemento que enriquecen permanentemente el desarrollo de la acción de educación de adultos.

En suma, la educación de adultos se configura como un movimiento nacional de carácter social, porque:

- 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, tienen definido o no su proyecto educativo; 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.

- 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 al trabajo y al desarrollo, educación popular.

Esta última vertiente generalmente no se reconoce parte del movimiento de la educación de adultos, debido en gran medida a la connotación histórica que en algunos casos nacionales tiene la educación de adultos por haber asumido una opción conservadora y haber sido un instrumento de mantenimiento del ordenamiento tradicional y de afirmación de las desigualdades sociales.

Las vertientes de la educación de adultos tienen su propia orientación y direccionalidad, que en la práctica social resultan siendo contradictorias y hasta opuestas, contribuyendo ello a la anulación de fuerzas del movimiento nacional de la educación de adultos.

- Los ritmos de las acciones de educación de adultos -en términos de velocidad y aceleración- son diferenciados, en razón del ser histórico-social y de las condiciones socio-económico-culturales del sujeto de la educación de adultos. De ahí que los tiempos sociales no son generalizables de una situación nacional a otra; incluso, a nivel de una sociedad nacional, tendrá tantas expresiones como sujetos de educación de adultos se den en tal sociedad nacional.

- Cuando la educación de adultos llega a tener una orientación y direccionalidad unívocas en una sociedad nacional, cobra el carácter de una tarea con magnitud histórica por ser componente indispensable del proyecto global de dicha sociedad nacional.

- La educación de adultos reúne todas las características y condiciones de un sistema en el ámbito social. Es inherente y consubstancial a la existencia del sistema la existencia del movimiento. En el caso que nos ocupa, se trata de un movimiento de carácter social.

### *Percepciones acerca de la educación de adultos*

Desde los años cincuenta ha estado muy activo el movimiento internacional de educación de adultos, que a contribuido, en alguna medida, a la información y comunicación de experiencias e ideas en los países en relación con el desarrollo de la educación de adultos.

Los países de América Latina han participado en dicho movimiento y han hecho valiosos aportes de carácter conceptual, metodológico y operativo, que vienen siendo incorporados al patrimonio de la comunidad internacional.

A pesar de esta sugerente intercomunicación e interacción, es evidente que en cada región del mundo el desarrollo de la educación de adultos tiene sus propias manifestaciones, retos y respuestas.

En América Latina al iniciarse la década de los ochenta -y a partir de la teoría de la acción construida sobre la base de las prácticas sociales en uso- hay diversos niveles de percepción acerca de la educación de adultos, siendo algunos de los más caracterizados los siguientes:

- Es la prestación de servicios de alfabetización y educación primaria para la población de 15 años y más, a través de las acciones realizadas por los correspondientes ministerios o secretarías de educación.
- Es alfabetización, educación primaria y educación secundaria y acciones de capacitación técnica.
- Es un conjunto de acciones educativas orientadas al desarrollo personal y comunitario de la población nacional considerada adulta a través del esfuerzo articulado de los múltiples agentes educativos de una sociedad nacional.
- Es un componente de los procesos de desarrollo económico, social y cultural de un país.
- Es un conjunto de acciones educativas organizadas, teniendo en cuenta las necesidades de la población nacional adulta que está fuera del sistema escolar ordinario, sea básico o universitario.
- Es un elemento que contribuye al logro de la identidad nacional a través de la liberación cultural, política y económica de los pueblos, que es parte de un proceso más amplio de realizaciones colectivas.
- Es un instrumento estratégico que a través de un conjunto de procesos educativos de distinta índole, focalmente con la población adulta, se orienta al logro de múltiples propósitos: contribuir a la reducción de las desigualdades sociales; apoyar los procesos de desarrollo socioeconómico-cultural; afirmar la práctica social de la participación; buscar permanentemente la democratización en los diferentes dominios de la vida nacional; favorecer el desarrollo personal, comunitario y social en la plenitud de sus manifestaciones.

En el marco de esta diversidad de percepciones sobre la educación de adultos, en los países de América Latina hay múltiples respuestas de implementación que no siempre son coherentes con el supuesto marco conceptual que se asume como punto de partida. Se presenta así un panorama confuso de desfase entre la intencionalidad de propósitos y la praxis de la educación de adultos. Dentro de tal panorama, algunas situaciones básicas a considerarse son las siguientes:

- El supuesto movimiento nacional de educación de adultos es un agregado aritmético de acciones educativas que diversos agentes realizan en beneficio de la población adulta, pero algunas veces carentes de fisonomía propia y de personalidad definida.
- Esta totalidad amorfa no tiene coherencia conceptual y metodológica. Las partes de dicha totalidad hacen sus propias formulaciones conceptuales, a través de las cuales, en algunos casos, hay intuiciones que se orientan a la búsqueda de un universo mayor que las comprenda para cumplir mejor su cometido.
- Dentro de esa totalidad inorgánico de procesos y agentes de educación de adultos se identifican, en sentido general, las ya referidas vertientes de la educación de adultos o núcleos de actividades-eje: alfabetización y postalfabetización, acciones de educación de adultos orientadas al trabajo y al desarrollo y educación de adultos orientada a la afirmación histórico-cultural.

### *Alfabetización y Postalfabetización*

La alfabetización es asumida genéricamente como responsabilidad central de los ministerios o secretarías de educación contando -más que con la participación con el “apoyo” de los otros organismos del Estado y de las comunidades locales y de sus instituciones.

Al iniciarse la década del ochenta hay 45 millones de analfabetos en América Latina y el Caribe, que corresponden al 20% del total de la población de 15 y más años; en 1950 el número absoluto de analfabetos en la región era de 38 millones. Esto significa que de no asumir los países decisiones fundamentales sobre el particular, se llegaría a fin de siglo sin resolver substancialmente la situación de analfabetismo que tiene una directa incidencia en los procesos de desarrollo y de cambio que se opera en los países y en la configuración de su destino histórico.

Es evidente que en varios países se han realizado esfuerzos, pero éstos tendrán que intensificarse si se asume la opción de encarar a fondo la situación de analfabetismo, la cual ya es percibido como un fenómeno de carácter global y estructural. En tal perspectiva: la alfabetización viene siendo caracterizada simplemente como uno de los elementos de la situación global del analfabetismo; como el componente educativo de la situación señalada y como parte de la solución del fenómeno estructural y multifactorial que es el analfabetismo.

La postalfabetización es percibido como el conjunto de servicios educativos concurrentes y subsiguientes a la alfabetización, pero su caracterización conceptual y estratégica es insuficiente. Teóricamente, la postalfabetización comprende un vasto universo de acciones -desde la fase de reforzamiento a la alfabetización hasta los más altos niveles de especialización- y se operacionaliza mediante acciones educativas que corresponden a los niveles de educación básica y educación superior, utilizando las modalidades que mejor se ajusten a las correspondientes situaciones.

En un sentido más específico, la postalfabetización viene siendo configurada como un momento de la educación permanente que tiene un amplio espectro de posibilidades, algunas de las cuales son las siguientes: atención y servicio de seguimiento a los neolectores; educación básica para adultos; promoción cultural; capacitación ocupacional diversificada de conformidad con las áreas geográficas y el tipo de ocupación de grupos humanos específicos; educación profesional y de postgrado; actualización permanente en el campo de las humanidades, de la ciencia y la tecnología; componente educativo de las acciones orientadas al mejoramiento de la vida familiar, laboral y social; en fin, acciones educativas vinculadas con los proyectos de vida de la población adulta alfabetizada y con los proyectos de desarrollo comunitario y social.

En materia de postalfabetización, lo que generalmente está comprendido en el ámbito de la acción del agente central de conducción de la educación de adultos (vice-ministerios o direcciones generales de educación de adultos) es la educación básica de la población adulta, que comprende la educación primaria y secundaria.

Las distintas acciones que persiguen propósitos de información actualizada y estudios en áreas temáticas de interés específico de los participantes, están libradas mayormente a la labor de distintos agentes educativos. La acción de formación de personal a nivel profesional y de postgrado

es una tarea que está reservada a las universidades y a otras instituciones de educación superior; y todavía está lejos de identificarse como una acción de formación dentro del universo de la educación de adultos.

La postalfabetización está convirtiéndose, en la gran mayoría de los casos, en una enseñanza post-escolar tradicional; y en ciertos casos nacionales, viene siendo considerada como un momento fundamental en la estrategia de implementación de un desarrollo educativo permanente que persigue unos fines sociales, económicos y culturales más amplios para la población nacional en general y para la población adulta en particular.

### *Educación de Adultos orientada al trabajo y al desarrollo*

Las acciones de educación de adultos orientadas al trabajo y al desarrollo son percibidas como un esfuerzo marginal de los ministerios o secretarías de educación. Tienen éstos los llamados centros de capacitación técnica, que prestan servicios a ciertos sectores poblacionales, que no son necesariamente los prioritarios.

Es plenamente aceptada la práctica social de que la formación profesional, capacitación laboral o educación ocupacional -en sus distintas expresiones- es una responsabilidad que compete fundamentalmente a los distintos sectores de la actividad económica y social del país.

La mayoría de los países de América Latina cuenta con servicios nacionales de capacitación, básicamente para los sectores económicos (secundario y terciario) y -en menor escala- para el sector primario. Los beneficios de tal capacitación alcanzan potencialmente a quienes están en servicio, aunque históricamente en una perspectiva restringida de contribuir a la mejora de la producción y de la productividad de la fuerza de trabajo sin enfatizar suficientemente su ubicación dentro de un desarrollo educativo integral y permanente del trabajador y sin cuestionar necesariamente las formas de organización de la producción y el aparato productivo nacional.

De las acciones de educación de adultos orientadas al trabajo y al desarrollo que realizan los diversos organismos del Estado, generalmente están excluidos los desocupados y subempleados que, al iniciarse la década de los ochenta, correspondía, según las referencias estadísticas internacionales, al 30% de la población de América Latina.

Está también marginada de atención la población económicamente activa comprendida en el ámbito del sector informal de la economía. Finalmente, está fuera de atención la población adulta con limitaciones físicas, mentales y en situación de irregularidad social.

Lo referido anteriormente implica que los ministerios o secretarías de educación tienen un papel secundario y su servicio efectivo a la población es, en general, sumamente limitado. Sin disponer de cifras exactas, pero a la luz de ciertas evidencias empíricas muestrales, podría sostenerse que tal servicio no alcanza en la gran mayoría de los casos nacionales al 5% de las necesidades de capacitación laboral del país.

Como resultado de la situación señalada, la participación de los ministerios o secretarías de educación en la formulación de políticas sobre formación profesional y empleo no es significativa. Consecuentemente: la articulación entre educación y trabajo es un propósito en el que se insiste teóricamente, pero que dista bastante de la práctica social cotidiana.

Las actividades de educación de adultos orientadas al trabajo y al desarrollo, han estado sustancialmente relacionadas con una categoría motivacional que tiene que ver con el desarrollo profesional. La tendencia en la década del setenta consistió en articular este “interés dominante” con otras categorías motivacionales asociadas con el desarrollo social y el desarrollo personal.

### *Educación Popular de la población adulta*

En lo relativo a la educación popular de la población adulta, ésta ha existido siempre, particularmente a través de una amplia gama de las tradicionalmente denominadas acciones educativas informales. Sin embargo, la toma de conciencia -acerca de su existencia y de su condición extraordinariamente estratégica en materia de desarrollo educativo de los sectores desfavorecidos de una sociedad nacional, así como el proceso de su “institucionalización”- han emergido vigorosamente al promediar la segunda parte de la década de los setenta.

No hay una percepción unívoca acerca de la educación popular. Sin embargo, desde la segunda mitad de los setenta se viene caracterizando cada vez más nítidamente en forma comprometida como una alternativa de desarrollo educativo

de las clases populares frente a la educación burguesa; y como un instrumento estratégico de los movimientos populares para erradicar la hegemonía cultural y política de las clases dominantes.

En una visión no comprometida de la educación popular, ésta tiene algunas de las siguientes connotaciones: es considerada como un vehículo de transmisión, recreación y creación de nuevas expresiones culturales del pueblo, es vista como un conjunto de acciones educativas -que a partir de la oferta convencional del Estado o sin contar con ella- vienen siendo legitimadas por el pueblo a través de una práctica social que va conformando la fisonomía nuclear del proyecto de desarrollo educativo de las clases populares dentro de la pluralidad de visiones ideológicas que ellas asuman.

Independientemente de cual sea nuestra percepción acerca de la educación popular, es un hecho que existen una serie de acciones educativas que son promovidas, ejecutadas y conducidas por el pueblo y sus organizaciones. Estas acciones educativas son generalmente desconocidas y no cuentan mayormente con el apoyo y el auspicio de los organismos del aparato estatal.

En un panorama general, con la excepción de contados casos nacionales, son los organismos no estatales -en razón de intereses de proselitismo religioso, político o de servicio social- que más se han acercado al pueblo y a sus organizaciones para contribuir a su desarrollo educativo. Ello implica que los agentes centrales de conducción de la educación de adultos de nuestros países -que están ubicados en los ministerios o secretarías de educación- no siempre están comprometidos con el esfuerzo educativo que viene realizando el pueblo y sus organizaciones, a través de sus ricas realizaciones e intuiciones que se derivan de la cultura popular y del grado de incorporación de ésta a su proyecto educativo.

La educación de adultos en los países de América Latina es rica en matices y las respuestas operacionales se dan en torno a las señaladas actividades-eje: alfabetización y postalfabetización, acciones de educación de adultos orientadas al trabajo y al desarrollo y educación popular. Estas actividades-eje están generalmente incomunicadas entre sí y la labor que realizan no obedece a una pauta coherente en lo conceptual y metodológico.



Tal situación parece corresponder a una totalidad amorfa de acciones, que tienen el, común denominador de servir a la población adulta pero corresponden a concepciones multívocas que confusamente buscan su pertenencia a una totalidad orgánica y articulado, como podría ser el caso de un movimiento nacional de educación de adultos.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente planteado, es importante subrayar que hay un núcleo crítico de situaciones, acciones y propósitos que van construyendo la fisonomía de lo que puede entenderse hoy, en los países de América Latina, como la orientación más caracterizada de la educación de adultos. Dicho núcleo puede ser sintetizado del siguiente modo:

- Se ha avanzado en materia de percepción del sentido y alcances de la educación de adultos. Sin embargo, ésta todavía no es un componente real y efectivo del desarrollo de los países de la región y es tenue su perfil como instrumento de liberación.

- En América Latina se reconoce la potencialidad que tiene la educación de adultos como instrumento que puede contribuir a reducir las desigualdades sociales o por lo menos a reducir una de las manifestaciones de ésta que es la pobreza, pero es importante considerar que son aisladas las experiencias exitosas sobre el particular.

- En esas pocas experiencias exitosas, contribuir a reducir la situación de pobreza en las áreas rurales es una tarea que están asumiendo los países de América Latina, pero fundamentalmente en la perspectiva de ciertas mejoras que se pueden hacer al interior del correspondiente sistema social vigente. Es en este contexto que se ubican históricamente los programas de desarrollo rural integrado de dichos países, uno de cuyos elementos indispensables es o debería ser la educación de adultos.

- No puede afirmarse, en rigor, que existe un cuerpo de doctrina de educación de adultos en América Latina como una opción nacional. Sin embargo, ha habido un extraordinario desarrollo conceptual sobre aspectos teóricos y metodológicos, como resultado de experiencias de personalidades, de equipos y de instituciones, que han trascendido las fronteras regionales y cuyos aportes se vienen incorporando al patrimonio cultural de la comunidad internacional.

- La mayoría de los países de América Latina, con avances y estancamientos, caminan intuitivamente en la dirección de articular y fortalecer sus movimientos nacionales de educación de adultos. En general, todavía no se vislumbra una activa y vigorosa participación de las organizaciones de base y del conjunto de organismos y organizaciones no gubernamentales. Hay contactos, acciones de colaboración con proyectos específicos. Sin embargo, ello dista de la existencia de una coordinación real y efectiva entre las distintas vertientes del mencionado movimiento.

- La experiencia histórica de la región muestra que la carencia sustancial de los movimientos nacionales de educación de adultos, en proceso de construcción, no es precisamente de orden conceptual. Quizás más bien hay una profusión de señalamientos conceptuales, no siempre adecuadamente internalizados ni asimilados selectivamente con un complementario esfuerzo de recreación. La carencia fundamental parece ser de otra índole y tiene que ver con su viabilidad dentro de un determinado sistema social del que forma parte y en un determinado momento histórico. Este es el punto de partida de posibilidades y limitaciones; de desafíos y búsqueda de respuestas en un escenario pluralista de expresiones culturales y modelos socio-políticos de los países de América Latina.

### *Momentum no favorable a los movimientos nacionales de educación de adultos en América Latina*

Hay un conjunto de condiciones, factores y/o circunstancias que crean una atmósfera, un momentum favorable para la emergencia y/o fortalecimiento de los movimientos nacionales de educación de adultos. En general, tales elementos parecen ser los siguientes:

- Es fundamental la expresión de la voluntad política del Gobierno mediante unas definiciones que sean instrumentadas mediante planes, programas o proyectos.

Tal voluntad política debe inspirarse en las profundas aspiraciones del pueblo en relación con el mejoramiento de sus niveles de vida y de la calidad de vida. En la búsqueda del logro de estos propósitos nacionales, debe afirmarse políticamente la importancia instrumental de la educación de adultos. Apliquemos esto a un caso concreto, por ejemplo, el analfabetismo.

El analfabetismo es un fenómeno de carácter cultural, económico, político, social y educativo. Este fenómeno estructural tan complejo y de carácter multifactorial requiere un esfuerzo que trasciende al que puede realizar una entidad encargada de asuntos técnico-educativos. Si esto es así, la alfabetización sólo tendría sentido como el componente educativo para superar el fenómeno global del analfabetismo. Esta percepción rebasa totalmente el marco de una simple definición técnica; es una decisión política.

Frente al fenómeno del analfabetismo, la administración gubernamental de turno puede asumir una actitud de indiferencia: sea porque no tiene una clara percepción acerca de la problemática nacional; o porque con su indiferencia sabe conscientemente que contribuirá al mantenimiento del *status-quo*, ya que conoce perfectamente que el analfabetismo no podrá ser superado con simples medidas técnico-educativas.

En relación con el caso planteado, la voluntad política del Gobierno implica una explicitación de la posición que asume una administración gubernamental acerca de la situación de analfabetismo y su decisión de contribuir a que tal situación se modifique en pequeña, mediana o gran escala, o que tal situación se siga manteniendo.

A la altura de los tiempos que vivimos no cabe especular acerca de la “asepsia” de un gobierno frente al fenómeno del analfabetismo. La experiencia histórica de América Latina y de otras regiones del mundo presenta tal cúmulo de evidencias empíricas que ya no es posible pensar que el fenómeno global del analfabetismo sea superado simplemente con la alfabetización en cuanto enseñanza de la lectura y de la escritura.

Hay múltiples factores implicados y que escapan de las posibilidades de control y de atención de parte de las entidades ejecutoras de los programas de alfabetización. Corresponde al gobierno contribuir a la movilización y articulación del global esfuerzo que se tenga que hacer para reaccionar frente a un fenómeno de tan compleja naturaleza. Que el gobierno asuma una posición determinada es una voluntad y una decisión política, que incidirá directamente en el resultado a que se aspira.

- Se ha visto que la voluntad y decisión política del gobierno, sobre todo en países como los nuestros en que hay una omnipresencia del Estado en la vida de la sociedad nacional, es fundamental para el éxito de un programa prioritario de educación de adultos, como es el caso de la alfabetización. Sin embargo, -

siguiendo con el mismo caso propuesto- no podrá darse a fondo una movilización nacional y no podrá crearse una atmósfera adecuada para realizar intensivamente una acción alfabetizadora a nivel nacional si no hay una motivación y una participación de la población-meta beneficiaria y una conciencia solidaria de compromiso social de otros segmentos de la población nacional.

Lo planteado anteriormente implica que la voluntad y decisión políticas no pueden ni deben provenir exclusivamente del gobierno, sino que es fundamental buscar y promover la voluntad y decisión política, articulado y coherente, del pueblo analfabeto y del pueblo alfabeto.

Esta concertación de voluntades y decisiones a nivel del pueblo y de sus organizaciones, es un factor de primera magnitud. Las grandes tareas colectivas y que tienen dimensión histórica no pueden ignorar la presencia y participación del pueblo.

La fuente de la voluntad política del gobierno debe provenir del pueblo; la fuente de la voluntad política del pueblo proviene del pueblo mismo. Teóricamente, la voluntad política del pueblo debiera condicionar necesariamente la voluntad política del gobierno. Sin embargo, éste no es el caso de los regímenes totalitarios: sean éstos ejercidos por militares o civiles; correspondan al contexto capitalista o socialista.

- La responsabilidad social y el compromiso con nuestro ser histórico-social son factores positivos que facilitarían múltiples tareas y acciones dentro de los movimientos nacionales de educación de adultos. Tales factores provienen de la toma de conciencia de: nuestra realidad física y social, nuestra identidad histórico-cultural, la ineludible necesidad de actuar para modificar la realidad que vivimos y construir una nueva que nos ofrezca mejores condiciones a todos o por lo menos a la mayoría.

También provienen dichos factores de 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.

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 los movimientos nacionales de educación de adultos como la alfabetización, la promoción educativa de los sectores poblacionales desfavorecidos de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales, la promoción educativa intercultural de las poblaciones indígenas, la atención a la población de trabajadores del campo y de la ciudad.

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 de compromiso social.

- 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 tiene un profundo sentido para 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, 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 gestión conducente a su desarrollo educativo y cultural.

- Los recursos de distinta índole (humanos, institucionales, técnicos, financieros y de infraestructura) y que se dan en distintas proporciones cuantitativas y cualitativas, constituyen una de las manifestaciones de las desigualdades entre los países y al interior de los países. Es que hay una desigual distribución de recursos, lo cual contribuye a que unos sean ricos y otros sean pobres.

Afortunadamente la experiencia humana enseña que el hecho de que un pueblo sea pobre no significa que tenga un impedimento absoluto para mejorar sus condiciones de vida y realizar tareas fundamentales que, en algunos casos, impliquen una transformación sustancial de su realidad.

Es evidente que la existencia o carencia de recursos es un factor que optimiza o limita las posibilidades de acción de los movimientos nacionales de educación de adultos. No es -como se ha visto- un elemento determinante, pero ello no puede conducirnos al extremo de minimizar su importancia.

No puede dejarnos de preocupar el hecho de que en razón de la situación económica de los países de América Latina, agravada con la crisis económico-financiera internacional, las disponibilidades económicas para llevar adelante acciones destinadas al desarrollo educativo y cultural de la población adulta son cada vez más insuficientes para atender las demandas educativas y culturales de dicha población.

Parece ser que, frente a la situación señalada, los administradores de la educación de adultos no están movilizándolo ampliamente su capacidad de gestión con los políticos, parlamentarios, intelectuales, dirigentes de las organizaciones populares y otros elementos con capacidad de gestión y de presión social para lograr decisiones políticas conducentes a una mejora sustancial de recursos financieros y de otra índole para favorecer más directamente el desarrollo de las acciones de educación de adultos.

- Otra de las condiciones favorables para la generación y/o fortalecimiento de los movimientos nacionales de educación de adultos es el grado de participación que los beneficiarios directos de las acciones de educación de adultos tienen en los diversos procesos y etapas inherentes a dichas acciones.

Un adulto se involucró en una determinada experiencia de aprendizaje: no porque un grupo de especialistas o técnicos haya hecho un diseño lógico impecable de los contenidos a adquirirse y del enfoque metodológico a seguir; lo hace porque esa experiencia de aprendizaje responde a una motivación profunda que se articula con el o los “intereses dominantes” que tiene en su respectivo “ciclo de vida” en relación con los dominios esenciales de su desarrollo personal, familiar, profesional o laboral y social.

Sólo en la medida en que los adultos participen directamente en aquello que luego van a ejecutar, puede hablarse razonablemente de un compromiso, de una responsabilidad plenamente compartida, de una apropiación de la tarea a realizar. Ello implica que los adultos no solamente sean “consultados”, sino que tengan capacidad de decisión en aquello que los compromete y que convoca su responsabilidad. Quien no participa en la decisión de algo, no puede ser responsable por el proceso y el resultado de ese algo.

La participación es un ejercicio social indispensable en los procesos inherentes a las acciones de educación adultos. No se trata de una simple “moda intelectual”; es una condición básica para que tenga realmente sentido lo que se hace supuestamente en beneficio del desarrollo educativo y cultural de la población adulta.

El adulto, definitivamente, debe tener una presencia activa en los distintos procesos y etapas de su desarrollo educativo. La imposición de proyectos, tareas, contenidos educativos, estilos de aprendizaje, no ha dado resultados. El adulto se compromete con algo cuando tiene conciencia de que ese algo tiene sentido para él, de acuerdo con la “lógica” de su percepción de la realidad y de su ubicación dentro de ella.

La articulación y coherencia conceptual, metodológica y operativo del conjunto de agentes que hacen educación de adultos es un factor que favorece al desarrollo de los movimientos nacionales de educación de adultos. Ello permite concentrar energías y recursos para atender a la totalidad social considerada prioritaria,

articular esfuerzos y hacerlos cada vez más coherentes en beneficio de la población-meta, acelerar los procesos de desarrollo y transformación en respuesta a las aspiraciones del pueblo, afirmar el carácter de la educación de adultos como componente del proceso global de desarrollo y transformación y su carácter de instrumento estratégico para contribuir a la liberación de los pueblos y a la reducción de las desigualdades sociales.

Lo planteado implica una definitiva cancelación del monopolio de las acciones de educación de adultos a cargo de los ministerios o secretarías de educación y la emergencia alternativa de una acción concertada, con responsabilidad solidaria y mancomunada, de todos los agentes que hacen educación de adultos. Para ello está claro que tendrán que redefinirse substancialmente las funciones convencionales de los actuales agentes centrales de conducción de los movimientos nacionales de educación de adultos, que son los vice-ministerios o direcciones generales de educación de adultos y en el caso mexicano el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

Esta coordinación intersectorial de las acciones de educación de adultos tendrá que definir mecanismos y formas de operación que sean ágiles y expeditivas, tratando de lograr una unicidad esencial a nivel de: deslinde conceptual, políticas y estrategias-matrices indicativas. A partir de esto es fundamental considerar una descentralización amplia y librada a las decisiones autónomas de las unidades ejecutoras a lo largo y ancho del país. Dicha descentralización tendrá que darse en base a una estrategia, que deberá considerar aspectos comunes a las unidades operativas y aspectos de especificidad que correspondan a cada una de ellas.

Se pueden referir otros factores y condiciones que favorecen el desarrollo de los movimientos nacionales de educación de adultos. Sin embargo, lo señalado nos da una visión panorámica sobre el particular.

Lo importante ahora es reflexionar si en todos y cada uno de los países de América Latina se dan o no tales factores o condiciones favorables. Hay, ciertamente, diversidad de situaciones nacionales pero, en general, las realidades políticas, económicas y sociales parecen no favorecer en el momento actual a los movimientos nacionales de educación de adultos.

La represión política de los regímenes fuertes y totalitarios; la gradual agudización de los problemas sociales como secuela de las desigualdades sociales imperantes en nuestros países y de una crisis económica internacional sin visos de solución;



la escasez de recursos para satisfacer las necesidades básicas de la población; la permanente inestabilidad política de algunos países, son situaciones que nos hacen pensar que el *momentum* pareciera no ser favorable a los movimientos nacionales de educación de adultos en algunos países de América Latina.

Recuérdese, sin embargo, que históricamente la educación de adultos se ha desarrollado en América Latina en forma más impactante e innovadora en el contexto de situaciones difíciles y limitativas. De modo que esta situación aparentemente desfavorable, puede convertirse en una fuerza motivacional que nos obligue a generar respuestas transformadoras.

Optimizar nuestra vocación de realización transformadora, a través de un proceso de búsqueda permanente de crear condiciones favorables para la implementación de acciones de educación de adultos, es el reto estratégico que tienen planteado los países de América Latina como tarea histórica a realizar en lo que resta del Siglo XX.

### **1.3.2 Participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos**

En los últimos años es un hecho en la región que los diferentes tipos de organismos no gubernamentales están participando cada vez más activamente en el campo de la educación de adultos con enfoques, modalidades y énfasis diversos.

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, voluntariados 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 y recreativo.

*Las entidades no gubernamentales, progresivamente, van asumiendo su responsabilidad educativa*

Durante un largo tiempo en América Latina la educación fue concebida como responsabilidad exclusiva de los ministerios o secretarías de educación, de los educadores profesionales y de las instituciones educativas. Esta concepción determinó un proceso de vigorosa institucionalización de la educación y la firme creencia social de que quien no asistía a la institución educativa -llámese escuela, colegio o universidad- no se estaba propiamente educando.

Había, pues, una suerte de monopolio de la educación. De acuerdo con tal concepción: unas instituciones y unas personas tenían el poder de educar. Consecuentemente, para educarse debía uno ingresar a esta especie de “club privado”, ya que de no ser así resultaba excluido de las posibilidades de aprendizaje.

Como sabemos esta concepción ha ido evolucionando y ahora resultaría difícil que alguien pudiera sostenerla. En efecto, la educación es concebida actualmente en un sentido muy amplio; ya no se cree que toda la educación es una tarea monopólica de determinadas instituciones o personas. Hay unas acciones que necesariamente deben desarrollarse por determinadas instituciones y personas, pero hay muchas otras que se promueven y desarrollan a través de otros agentes e instancias.

La educación -como concepción y praxis- viene siendo caracterizada como: una responsabilidad familiar y comunitaria, es decir, una empresa esencial e inherente al proyecto de vida del ser humano individual y social a lo largo de toda su existencia; un vehículo de transmisión cultural, de recreación y generación de nuevas expresiones de cultura; un servicio fundamental orientado al desarrollo global de los pueblos y a la búsqueda de su constante cambio en relación con los propósitos últimos del destino de la sociedad nacional a la cual sirve; un instrumento propulsor de la humanización del hombre; un elemento fundamental para cimentar la paz, la solidaridad y la comprensión, a nivel nacional e internacional.

Si por educación entendemos todo lo arriba señalado, es obvio que ha rebasado históricamente los linderos de su perfil monopólico anterior. Así lo venimos comprendiendo, progresivamente, los hombres y las instituciones de América Latina, dentro de la vigente y difundida concepción internacional de la educación permanente. Tal internalización de concepción, por lo menos a un nivel de intención teórica, va alcanzando igualmente a las entidades no gubernamentales. La educación, por tanto, se va convirtiendo gradualmente “en una tarea de todos”, en una responsabilidad de la comunidad nacional y de la comunidad internacional.

Para cumplir con tal responsabilidad hay unas instituciones exclusivamente dedicadas al desarrollo educativo; y hay también un conjunto de entidades -que tienen sus objetivos específicos- pero requieren del desarrollo educativo como componente indispensable y elemento de apoyo que coadyuve al logro de sus objetivos.

*Participación desarticulada de las entidades no gubernamentales en el desarrollo nacional de la educación de adultos*

Los países latinoamericanos gradualmente se vienen apropiando de la concepción general de la educación permanente. Se habla y se escribe mucho sobre este particular. Hay algo así como un rito en su uso obligado en los discursos oficiales, en los planes nacionales de desarrollo educativo, en los proyectos de educación de adultos, etc. Sin embargo, son aislados los casos nacionales en que se ha definido o está en proceso de definición una estrategia nacional para llevar adelante -en forma orgánica y coherente- la concepción de la educación permanente, dentro de cuya expresión de totalidad se desarrolla la educación de adultos.

La literatura nacional e internacional es pródiga en referencias de carácter teórico-general sobre la materia. Hay, sin embargo, un manifiesto vacío en términos de experiencias y de respuestas específicas, a nivel estratégico y operativo. Esta situación contribuye a la desorientación y desarticulación del esfuerzo educativo global que hacen nuestras sociedades nacionales.

Las entidades no gubernamentales en relación con el desarrollo de la educación de adultos encuentran que, de parte de los gobiernos, no hay en todos los casos definición de políticas y estrategias nacionales que permitan encauzar su esfuerzo. Por parte de las entidades no gubernamentales, tampoco se puede apreciar genéricamente una voluntad de articularse al esfuerzo educativo nacional. Sus reacciones cubren un amplio espectro de manifestaciones, algunas de las cuales son las siguientes:

- a. Tienen un acentuado prejuicio sobre “la capacidad empresarial del Estado”.
- b. Un deseo de preservar su autonomía, en razón de la falta de concertación social para definir un proyecto histórico nacional que responda a las aspiraciones auténticas de los pueblos.
- c. Tienen la creencia, casi siempre justificada, de que asociarse al esfuerzo estatal significa burocratización y rutina.

d. Su percepción acerca de la coordinación es que ésta implica necesariamente subordinación administrativa y política.

e. En general tienen el temor de ser finalmente absorbidas por el gobierno de turno, históricamente centralista y política.

f. Y, en no pocos casos, tienen una justificada desconfianza en relación con el proyecto nacional vigente, por cuanto éste no se articula con los intereses, necesidades y expectativas de las entidades no gubernamentales.

Las mencionadas reacciones y otras similares han provocado una serie de acciones educativas dispersas y atomizadas, que no han contribuido a la coherencia y articulación de los programas nacionales de educación de adultos, en la perspectiva de la acción solidaria de los agentes estatales y no estatales que contribuyen al desarrollo educativo de la población adulta.

### *Distorsión de la capacitación laboral*

Las entidades no gubernamentales, particularmente asociadas al desarrollo económico de los países latinoamericanos, han realizado una serie de acciones educativas conocidas con el nombre de “capacitación laboral o técnica”. En ausencia de políticas y estrategias nacionales y también debido a la falta de decisión y energía por parte de los correspondientes organismos responsables del aparato del Estado, tales entidades, en su preocupación “por contribuir al aumento de la producción y de la productividad”, han venido desarrollando acciones de capacitación de los trabajadores en una perspectiva unilateral.

El aspecto hegemónico en dichas acciones de capacitación fue -y en no pocos casos nacionales subsiste todavía tal situación- la adquisición de habilidades y destrezas para el ejercicio eficiente de una ocupación determinada. En esta visión, no se atienden en forma equilibrada y armónica los otros componentes esenciales de una acción realmente educativa de los trabajadores.

Interesa única y exclusivamente el aspecto técnico-operativo que no estimula necesariamente la capacidad creativa, reflexiva, crítica y participativa de los trabajadores; no genera en el trabajador compromiso con sus propias potencialidades de autorrealización y autodesarrollo; no procura al trabajador herramientas para su propio aprendizaje permanente; no posibilita al trabajador

realizarse plenamente como: persona, padre de familia, elemento de producción, miembro activo y consciente de su responsabilidad en la determinación del destino de su comunidad local y de su comunidad nacional.

La capacitación laboral o técnica, así concebida ha sido y es históricamente un elemento de sostén de la alienación de nuestras sociedades nacionales. Contribuye a la presencia del “bárbaro tecnificado”; y es una manifestación del concepto y praxis de una educación unilateral, tanto o más grave que la tradicional educación intelectualista y academicista.

En estos últimos años hay una tendencia a superar la situación problemática que se viene considerando. En la medida en que la educación del trabajador, dentro del marco de la educación de adultos, se ha ido definiendo con claridad y precisión y en la medida en que los países han establecido políticas y estrategias sobre el particular, se ha advertido una reacción positiva de las entidades no gubernamentales. La respuesta más caracterizada a tal situación es la capacitación integral y permanente del trabajador, dentro de cuyo alcance el componente de su instrumentación laboral es importante, pero de ningún modo exclusivo ni excluyente.

Las formas organizacionales actuales no permiten una adecuada comunicación de experiencias en el campo de la educación de adultos. 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. Hay dos razones que pueden ayudar a comprender mejor la situación señalada:

i. En unos casos la situación 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 educativas 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.

ii. En otros casos, particularmente en aquéllos en que hay una evidente represión política, la razón de la situación anotada -especialmente en relación con las organizaciones populares- es de carácter táctico: tales organizaciones no desean tener una presencia formal y visible ni quieren ejecutar programas explícitos de actividades, porque de hacerlo serían reprimidas y obstaculizadas con mayor facilidad.

Esta situación de incomunicación no ha permitido analizar y divulgar experiencias sumamente interesantes y enriquecedoras en el campo de la educación de adultos, especialmente en lo relativo a la tecnología educativa. En efecto, 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 dinámica comunicación de experiencias en el mundo de la educación de adultos, requiere de formas organizacionales todavía no logradas hasta el momento, que permitan promover una cooperación horizontal entre las diversas entidades no gubernamentales del país y entre éstas y las entidades gubernamentales, dentro de una atmósfera de recíproca confianza y solidaridad.

*Las legislaciones nacionales sobre educación de adultos no siempre definen, en forma clara y concreta, la participación de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos.*

En la gran mayoría de los países latinoamericanos no hay una legislación orgánica sobre educación de adultos. Existen disposiciones normativas de carácter general, pero no constituyen un cuerpo legislativo sólido que facilite la profundización de la educación de adultos, considerada ésta como componente indispensable del desarrollo cultural, político, social y económico del respectivo país.

Dentro de la situación señalada sólo en casos aislados se puede percibir -a nivel normativo- una caracterización de los alcances de la participación de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos.

Esta carencia de marco legal determina que dichas entidades, en no pocos casos, para realizar acciones educativas, deben hacer una serie de trámites burocráticos ante las pertinentes entidades del aparato estatal con el propósito de conseguir la correspondiente autorización y el apoyo a su gestión educativa. La carencia indicada determina en otros casos que las entidades no gubernamentales realicen acciones de educación de adultos que no siempre son compatibles con las políticas y estrategias nacionales en la materia y que, por tanto, sus esfuerzos resultan periféricos al programa nacional de educación de adultos.

Pero hay algo más grave todavía: dicha carencia determina que los esfuerzos educativos que hacen las entidades no gubernamentales se consideren esencialmente librados a la voluntad y a la buena disposición de tales entidades. De ahí que a pesar de los avances que hemos anotado acerca de la participación de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos, no todas ellas consideran a las acciones educativas como componentes indispensables en sus respectivos planes institucionales.

*Algunas entidades no gubernamentales no hacen toda la inversión que debieran en relación con el desarrollo de la educación de adultos*

Todo lo que venimos sosteniendo tiene una incidencia muy directa en el momento de la inversión que las entidades no gubernamentales hacen especialmente en relación con el desarrollo de la educación de adultos. Hay algunas entidades que hacen una inversión educativa realmente considerable, pero al lado de ellas hay muchas otras que tienen disponibilidades presupuestales bastante limitadas para sus acciones de educación de adultos.

La situación planteada puede explicarse por dos razones fundamentales:

- i. No obstante los avances, como expresamos anteriormente, todavía en nuestros países no se instrumentan las medidas requeridas para hacer de la educación de adultos un componente indispensable de las acciones de desarrollo global de los pueblos; y
- ii. Congruente con lo anterior, comúnmente los costos de educación no forman parte del costo general de operaciones de las entidades no gubernamentales.

En la medida en que no se opere en los países un cambio profundo en relación con las situaciones anotadas, las entidades no gubernamentales -especialmente dentro de ellas las que tienen fines de lucro- no harán toda la inversión que debieran para apoyar el desarrollo educativo de la población adulta.

*Contribución de las entidades no gubernamentales en materia de innovaciones en educación de adultos*

Las entidades no gubernamentales han hecho y están haciendo en los países de la región una contribución sustantiva al desarrollo de la educación de adultos. Estos aportes creativos se dan mayormente a nivel de cuestionamiento crítico y

planteo y desarrollo de nuevas alternativas de desarrollo educativo de la población adulta, de aspectos técnico-operacionales, de los trabajos de campo y de la sistematización de algunas experiencias. Paradójicamente, en algunos casos, tales aportes son desconocidos o no son tomados en cuenta por los ministerios o secretarías de educación.

Un elevado porcentaje de experiencias innovadoras en materia de educación de adultos en los países de América Latina proviene de las entidades no gubernamentales y, dentro de ellas, de las organizaciones populares y de los centros independientes de investigación y desarrollo educativo. Sin embargo, tal afán innovador y creativo no es siempre estimulado ni apoyado por el estado.

### *La heterogeneidad de las entidades no gubernamentales*

Las entidades no gubernamentales son una muestra altamente representativa de la pluralidad cultural e ideopolítica 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 en 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, así como de su participación en los respectivos movimientos nacionales de educación de adultos.

La participación de las entidades no gubernamentales en los movimientos 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 en un determinado momento histórico de la vida de una sociedad nacional.

### **1.3.3 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. En tal virtud, una primera carencia que en este campo conviene considerar es la de definir, a nivel nacional, el sentido y alcances del desarrollo cualitativo de la educación de adultos.

A falta de indicadores universalmente aceptados, nos serviremos de aquéllos de uso más o menos convencional en el seno de la comunidad internacional.

Históricamente en América Latina la preocupación fundamental 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.

A pesar de todo el camino recorrido y los esfuerzos realizados en los países, es evidente la necesidad de sistematizar y enriquecer el marco teórico y metodológico de la educación de adultos, con un enfoque interdisciplinario. Es importante acotar al respecto que existen experiencias interesantes poco conocidas y trabajos de calidad no divulgados en la amplitud que sería deseable y necesaria. Un esfuerzo sistemático orientado al logro de este propósito es una tarea esencial, que debiera atenderse con prioridad.

El obstáculo es que cualitativa y cuantitativamente es relativamente reducido el personal de educación de adultos que está en condiciones de realizar dicha tarea, en razón de su preparación y de su compromiso social de sistematizar conocimientos y experiencias para dialogar con otras personas y organizaciones del país y de la comunidad regional e internacional.

En materia de desarrollo metodológico de la educación de adultos, hay por lo menos tres carencias básicas que merecen destacarse:

- i. El conocimiento y manejo de un conjunto de métodos, técnicas e instrumentos de trabajo con adultos en relación con contextos socio-económico-culturales específicos.
- ii. La caracterización de los métodos y técnicas de trabajo a utilizarse por determinados grupos humanos que participan en una concreta experiencia educativa, asumiendo como práctica social la metodología participativa.
- iii. La experimentación previa de métodos, técnicas e instrumentos de trabajo educativo con adultos y la estrategia de aplicación generalizada de las innovaciones.

En relación con la primera carencia (enfoque metodológico), se presentan ciertos obstáculos:

a. Generalmente es muy superficial el conocimiento de parte de los educadores de adultos acerca de los métodos y técnicas de trabajo con los participantes, por su manifiesta limitación de información en materia de educación de adultos como disciplina científica y su carencia de perspectiva acerca de lo que es el adulto situado en un contexto determinado.

Sobre este particular resulta pertinente reconocer que la literatura científica sobre el adulto es reducida, aun cuando es interesante destacar que en nuestra región desde la década de los setenta se está intensificando la vocación de estudio científico a nivel micro con grupos de adultos de determinadas expresiones culturales, cuyos resultados no se han divulgado ni se conocen suficientemente.

b. El enfoque metodológico participativo es un factor consubstancial a la educación de adultos en razón de la naturaleza y características de ésta. No es el adulto un “convidado de piedra” en asuntos que atañen a su vida, a su trabajo, a su condición de padre de familia y de miembro activo de la comunidad local y de su comunidad nacional. Su presencia no sólo es necesaria, sino absolutamente indispensable. De ahí que la participación para el adulto es una práctica permanente que cubre todos los aspectos e instancias de su vida. El adulto está en un permanente ejercicio de toma de decisiones y no habría razón valedera para que en las experiencias educativas se ignorara y conculcara esta realidad esencial de vida.

A partir del reconocimiento del obstáculo precedente, es muy importante cuestionar a fondo el enfoque metodológico participativo en la educación de adultos. Hay por lo menos dos situaciones básicas que deben considerarse con la debida atención:

i. Cuando se habla de participación en la educación de adultos, comúnmente se la asocia casi en forma exclusiva y excluyente a las situaciones de aprendizaje.

ii. En el mismo campo del aprendizaje del adulto, la metodología participativa aún no está sistematizado con un cierto rigor científico y en nombre de ella se incurre en una serie de mitificaciones y deformaciones.

La primera situación se refiere a que el enfoque metodológico participativo no es privativo de las situaciones de aprendizaje. Tal enfoque está potencialmente presente en todos y cada uno de los elementos del ciclo orgánico de la

administración de la educación de adultos: investigación, planificación, organización, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento y coordinación; y está también presente en los otros procesos de trabajo de la educación de adultos.

Es importante destacar que en la pasada década se incursionó en el campo de la investigación-participativa, la cual está en proceso de afirmar progresivamente sus perfiles característicos. En menor escala, pero en la misma línea de intencionalidad, se van realizando acciones consistentes en materia de planificación-participativa.

A una cierta distancia de estos dos esfuerzos, se advierten algunos intentos para hacer lo propio con los otros elementos del ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos. En la medida en que se profundice la percepción de que la práctica participativa es un factor inherente a la educación de adultos, se enriquecerá considerablemente el enfoque metodológico participativo para el desarrollo global de la educación de adultos en todos sus procesos.

La segunda situación tiene que ver con el hecho paradójico de que precisamente el aspecto en el que más se ha insistido en términos de enfoque metodológico participativo (situaciones de aprendizaje de los adultos) es el que está menos analizado y sistematizado. Es más: hay uno que otro intento de sistematización de las situaciones de aprendizaje formal, pero todavía en América Latina recién se están haciendo estudios serios en relación con la educación no formal y la llamada educación informal, principalmente a través de la rica vertiente de la educación popular.

También en lo que concierne a esta segunda situación, es conveniente reflexionar en la actitud triunfalista de la metodología participativa, esencialmente en situaciones de capacitación a través de la modalidad presencial. La verdad es que se ha incurrido en muchos errores y ha habido en el camino mucho de mistificación y deformación.

La experiencia histórica de América Latina demuestra que tal enfoque metodológico participativo ha contribuido a intensificar la inquietud de los educadores de adultos y ha promovido una actitud crítica y serena de perfeccionamiento y de búsqueda de nuevas respuestas metodológicas teniendo como dimensión-eje a la práctica participativa.

Algo más trascendental todavía: este afán permanente de la educación de adultos de búsqueda de nuevas respuestas metodológicas - que sean coherentes con las expresiones culturales de los distintos grupos humanos que conforman una sociedad nacional - ha estimulado y dinamizado similar búsqueda de parte de las otras fases y manifestaciones del desarrollo educativo nacional. Recuérdese a este respecto, como indicador del carácter vanguardista de la educación de adultos, que el principio básico de la concepción educativa dominante de nuestro tiempo -educación permanente- fue el resultado de las indagaciones y comprobaciones pioneras de los educadores de adultos.

En relación con la descripción y análisis del proceso metodológico global de desarrollo de la educación de adultos, para su permanente reajuste y perfeccionamiento, resulta fundamental profundizar la sistematización de la experiencia en el entendimiento de que la práctica participativa es un elemento consubstancial a la educación de adultos en la plenitud de sus manifestaciones.

Es también importante considerar el uso múltiple y combinado de métodos y técnicas que han probado su eficacia y eficiencia y que pueden adaptarse creativamente a nuevas situaciones, así como la generalización relativa de nuevas respuestas metodológicas que sean resultantes de procesos experimentales e innovadores. La experimentación y la innovación, contando con el apoyo de la investigación y de la evaluación, son las vertientes fundamentales en el proceso global del mejoramiento de la calidad de la educación de adultos.

Otra carencia cualitativa, vinculada con los contenidos educativos, es el insuficiente desarrollo curricular. Es evidente que se ha avanzado en términos de flexibilidad del currículo de la educación de adultos, pero es evidente también que apenas son iniciales las respuestas en el amplio y rico campo de la diversificación curricular.

Ello implica que, a partir de la programación-matriz del currículo, cada grupo humano de población adulta en situación de aprendizaje y situado en su realidad y en su respectivo contexto socio-económico-cultural define con los facilitadores de aprendizaje un determinado currículo operacional que responda a dos situaciones concurrentes:

i) Que se respete la expresión cultural de los sujetos de la educación de adultos y se consideren sus motivaciones, intereses, necesidades y expectativas; y

ii) Que el currículo sea un instrumento que permita operacionalizar el proyecto educativo de los sujetos de la educación de adultos.

Los objetivos, políticas y estrategias de educación de adultos pueden estar definidos, los enfoques metodológicos precisados en la variedad de sus expresiones, los instrumentos curriculares pueden ser flexibles y diversificados y se puede contar con más factores positivos y favorables, pero el resultado final puede no ser satisfactorio. ¿Qué es lo que ocurre?

Una posible respuesta es que todos los elementos señalados no producen por sí mismos un resultado automático, sino que sólo tienen sentido en la medida en que el hombre individual y social hace uso de estos elementos relacionándolos y dándoles coherencia para el logro de sus propósitos finales. Este es el profundo significado que tiene la presencia de los cuadros de personal en el desarrollo de la educación de adultos. Hay en este campo múltiples carencias, que se explicitan en el punto 1.2.1 de este trabajo.

Hablamos y escribimos mucho sobre participación, pero en la práctica tenemos ciertas actitudes contradictorias. Es el caso, por ejemplo, de los denominados programas de capacitación de personal de educación de adultos, particularmente en los niveles medio y de base.

Dichos programas, con una alta frecuencia, son un conjunto de señalamientos de contenidos sin tener como punto de partida los intereses, necesidades y expectativas de los participantes en función de su servicio a determinados grupos humanos. Esto ocasiona desperdicio de energías, de tiempo y -lo que es más importante- un cierto tipo de compromiso formal y burocrático con una ocupación en lugar de un consciente compromiso social con las respectivas poblaciones-meta, como lo reclama la educación de adultos.

Hay otro aspecto involucrado en la situación anteriormente señalada y en otras manifestaciones del aprendizaje del adulto: no es suficiente que los contenidos educativos correspondan a los intereses, necesidades y expectativas de los participantes: es también indispensable el desarrollo de agentes educativos, de aspectos técnico-operativos y de instrumentos, como elementos de apoyo que permitan optimizar las potencialidades de aprendizaje del sujeto de la educación de adultos.

Es indudable que a través de una instrumentación técnico-metodológica para el aprendizaje y la investigación, se contribuirá a la apertura de un horizonte de desarrollo educativo en el que se eliminen las diversas formas de monopolio del conocimiento y en el que se mejore la calidad de la educación por acción protagónica de los sujetos de la educación de adultos.

En suma: la calidad de la educación de adultos está asociada necesariamente al fortalecimiento de los agentes educativos, de los procesos técnicos (señaladamente de la investigación y de la evaluación) y de los instrumentos, así como al permanente afán inquisitivo e innovador a través de experimentaciones previas que busquen respuestas que permitan perfeccionar constantemente el trabajo educativo que, en sus múltiples expresiones, beneficie a la población adulta.

#### **1.3.4 Formas y modalidades hegemónicas en las acciones de educación de adultos**

En los países de la región la forma de educación que supera las rigideces de la experiencia típicamente escolar es conocida, principalmente, con las denominaciones de educación extra-escolar, educación no formal, educación no escolarizada. No hay unidad de concepción en cuanto a sus alcances, métodos y formas de operación, pero por lo menos hay consenso en lo siguiente: la educación ya no es considerada como monopolio de las instituciones educativas, pues se reconoce el extraordinario valor de aprendizaje de la vida y del trabajo como instancias fundamentales de realización del hombre individual y social.

##### *Formas de educación*

En los últimos años los países, usando diversos términos, están identificando cada vez más nítidamente tres grandes formas operacionales de educación:

- i) Una educación que se desarrolla básicamente dentro de la institución educativa -aunque no exclusivamente en ella- contando con la presencia física y la orientación personal del educador, en un cierto período de tiempo y en base a un determinado currículo o programa;
- ii) Una educación que -independientemente de quienes sean sus agentes- pretende simplificar las rigideces de la educación institucionalizada y trata de enriquecerse con los contenidos del saber popular; y

iii) Una educación abierta e informal que cotidianamente se da en la rica y profunda escuela de la vida y del trabajo, a lo largo de todos los momentos de vida del ser humano individual y social como vehículo de expresión cultural y proceso educativo permanente de los pueblos.

De lo anteriormente señalado se deriva el hecho de que, incluso dentro de la institución educativa, pueden tener vigencia la educación formal o escolarizada y la educación no formal o no escolarizada. En efecto, las múltiples experiencias de aprendizaje de los estudiantes -a través del contacto directo con situaciones reales de vida y de trabajo- constituyen indudablemente formas no escolarizadas de aprendizaje que contribuyen a su formación.

De otro lado, los programas educativos que se desarrollan fuera de las instituciones educativas, por ejemplo dentro de un centro de trabajo, no quiere decir necesariamente que utilicen formas no escolarizadas de educación. Pudiera ser que en tales programas educativos se estén utilizando típicas formas de escolaridad.

En suma, lo que tipifica a una acción educativa no formal no es precisamente el lugar o el agente que la realiza. De ahí que la “frontera” entre la educación formal y no formal no es necesariamente el espacio institucional de los agentes educativos.

#### *Percepción anglosajona y percepción regional en torno a la educación no formal o no escolarizada*

Es interesante referir que en la percepción anglosajona las acciones educativas formales están a cargo de las instituciones educativas y que fuera de ellas se realizan las acciones educativas no formales. En la percepción de América Latina el deslinde no es tan simple.

De conformidad con la práctica establecida en las instituciones educativas, lo que se desarrolla mayormente son las acciones educativas formales. Sin embargo, una institución educativa no está condenada a desarrollar única y exclusivamente esta forma de educación.

Algunas experiencias de las escuelas y centros de desarrollo de las comunidades, centros y/o salas de cultura, centros populares, universidades obreras y/o populares y otras entidades análogas, están demostrando frecuentemente la

posibilidad de que las instituciones educativas también pueden generar y desarrollar exitosamente programas y acciones de educación no formal en beneficio de determinadas poblaciones-meta.

En materia de educación de adultos es perfectamente factible que una institución educativa sea un elemento de apoyo para promover el desarrollo educativo de la población-meta, en relación con sus múltiples propósitos, valiéndose para ello del uso combinado y armonioso de la educación formal y no formal, enriqueciéndose ambas con el contenido rico y vital de la educación informal.

En este mismo orden de ideas, es interesante precisar que el simple hecho de que determinadas acciones educativas se realicen en las fábricas, sindicatos, iglesias, domicilios particulares o en el lugar que sea, no implica automáticamente que se trate de acciones educativas no formales. En efecto, fuera de las instituciones educativas se desarrolla un considerable volumen de acciones educativas formales.

En virtud de lo señalado anteriormente, lo que tipifica esencialmente a una acción educativa formal y a una acción educativa no formal, no es el lugar ni el agente educativo que lo realiza. El deslinde se hace mediante ciertos parámetros, que se derivan substancialmente de los propósitos que se persiguen y si el componente educativo de éstos puede operacionalizarse o no a través de una u otra forma de presencialidad del maestro; y de las pautas de comportamiento organizacional en la promoción y desarrollo de los procesos educativos como elementos de prácticas sociales más amplias.

### *Optimización estratégica de la educación no escolarizada*

Los países de América Latina son cada vez más conscientes de las crecientes demandas culturales y educacionales. Hay sectores poblacionales carentes de bienes culturales que han vivido y viven todavía una real situación de marginación. Es de considerar especialmente la situación de las personas que no concluyen el período mínimo de la escolaridad, de quienes se matriculan y luego de poco tiempo abandonan la escuela y de otros que nunca pudieron concurrir a ella. Son los sectores poblacionales que no cuentan con reales y efectivas oportunidades sociales, una de cuyas manifestaciones es la falta de oportunidades educativas.



Lo que se viene considerando no es un simple problema educacional en la perspectiva de la educación formal. No se trata sencillamente de perfeccionar el mecanismo de retención de los educandos en las aulas escolares y ni siquiera de optimizar una expansión cuantitativa de los servicios educativos. Es evidente que la educación debe situarse a la altura de las características y necesidades del tiempo histórico que vivimos, pero ciertamente ello no es suficiente.

El problema de fondo es superar nuestra situación de países subdesarrollados. Es aquí donde el factor hombre juega un papel de vital importancia, pues la construcción del destino de una sociedad nacional está en manos de sus hombres. Y los hombres se desarrollan a través de la educación. He aquí el reto: ¿será posible educar a todos los hombres de una sociedad nacional teniendo como única opción la vía formal o escolarizada?

En el campo de la educación de adultos, los países de la región hacen solemnes declaraciones políticas acerca de la atención prioritaria que dan a los analfabetos y a otros grupos humanos que viven situaciones agudas de marginación. Obviamente, dentro de una estrategia global de carácter envolvente, tienen que perfeccionarse al máximo las formas escolarizadas de educación de adultos:

haciéndose más atractivas y procurando estímulos para que los adultos encuentren que la educación escolarizada da respuesta a una parte de sus necesidades, intereses y expectativas. Pero, concurrentemente a este esfuerzo, debe hacerse un planteamiento a fondo de la educación no formal o no escolarizada en beneficio de la población adulta.

La educación no formal o no escolarizada para los adultos es, sin lugar a dudas, un instrumento de democratización de la educación. A través de ella millones de personas tienen la posibilidad de seguir aprendiendo, ya sea individualmente o en asociación con otras personas. En tal sentido, la autoeducación y la intereducación son dos expresiones operativas de aprendizaje en el marco de la educación no formal o no escolarizada.

Con un sentido de realidades, no es posible plantear la educación de adultos exclusivamente financiada por el fisco nacional y desarrollada sólo a través de las formas escolarizadas. Hemos visto que es enorme el esfuerzo económico que hacen los estados en materia de educación. A pesar de ello, tal esfuerzo es realmente insuficiente para atender las demandas educacionales de la población

nacional de 15 años y más. De ahí que desde el punto de vista del financiamiento, urge buscar nuevas fórmulas imaginativas que resuelvan la situación problemática señalada, sin desmedro de la calidad de la educación.

Hay también otra situación fundamental: la cultura no es escolarizada; no puede ser “enlatada” por las instituciones educativas. Con el extraordinario avance científico y tecnológico de nuestro tiempo -una de cuyas manifestaciones es el desarrollo de los múltiples medios de comunicación social- hay amplias posibilidades de aprender fuera de las instituciones educativas. Estos espacios educativos fuera del ámbito escolar constituyen una vertiente del conocimiento y del desarrollo cultural y educativo.

En un plano teórico, a pesar de que no hay unidad de doctrina en los países de la región, la educación no formal o no escolarizada de la población adulta tiene planteamientos de base sumamente sugerentes. Es interesante referir que la bibliografía de la comunidad internacional en torno al marco teórico de esta forma de educación es relativamente apreciable. No ocurre lo mismo con el aspecto técnico-educativo y las estrategias de implementación.

Hay un desconocimiento de resultados de experiencias desarrolladas en contextos específicos. Es éste un punto crítico que merece una atenta consideración.

No podemos seguir en la década del ochenta haciendo más retórica sobre este particular. Urge dar respuesta: para lo cual hay la necesidad de elaborar y ejecutar una estrategia de implementación de innovaciones-, desarrollar técnicas, elaborar instrumentos, preparar materiales, capacitar a los cuadros de personal, organizar un eficiente aparato logístico-operativo, teniendo como elemento-eje el esfuerzo creativo del país y las referencias indicativas provenientes del patrimonio científico y tecnológico de la humanidad.

### *Definición de políticas de educación no formal o no escolarizada*

Lo anteriormente planteado, implica que los países definan en sus políticas nacionales de educación el sentido y alcance de la educación no formal o no escolarizada, que ciertamente no es privativa de los adultos, pero que, obviamente, es la línea de énfasis del presente trabajo. Para tal efecto, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones básicas:

a. Sólo en la medida en que se estimule y se fortalezca la vocación educadora de la sociedad nacional, la educación no formal o no escolarizada tendrá plenamente sentido, pues en tal visión la educación será: una tarea de todos y una dimensión vital para los hombres y los pueblos; todos los miembros de una sociedad nacional tendrán derecho a educarse y a ser educados; para educar y educarse no será necesario contar con el título profesional de educador ni se requerirá ser profesionista.

b. La estrategia de aplicación de la educación no formal o no escolarizada de los adultos tendría que considerar que, por los agudos desequilibrios derivados de la situación estructural de nuestros países, hay vastos sectores de población analfabeta y con bajísimos niveles de educación básica y educación profesional. Mientras esté vigente tal situación, es pertinente plantear un grado de atención preferencial a la educación de adultos.

Concurrentemente al esfuerzo por subsanar estos déficits educacionales, deberá plantearse a mediano y largo plazos una amplia atención a otros sectores de población que no están comprendidos en la señalada situación, dentro de una estrategia totalizadora de desarrollo educativo que alcance por lo menos a las dos décadas restantes del presente siglo.

c. En el nivel normativo debe establecerse inequívocamente que “lo que tipifica a una actividad educativa es su naturaleza y no la persona o entidad que la realiza”. La naturaleza del hecho educativo es el aprendizaje, que no implica únicamente adquisición de información y de conocimientos, sino también de hábitos, técnicas, instrumentos de aprendizaje e investigación, juicio crítico de su realidad natural y social, realización práctica de valores, una vocación de transformación de su realidad y una actitud solidaria y comprometida para lograr tal propósito.

En cuanto a la entidad que promueve y desarrolla la acción educativa puede ser la escuela y/o los múltiples agentes educativos del pueblo y de sus organizaciones. Si esto es así, en el marco normativo debe quedar explicitado que lo aprendido a través de la autoeducación y de la intereducación debe convalidarse en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, asumiendo el Estado la obligación de expedir los certificados y títulos pertinentes en los casos que correspondan.

Cuando la educación se convierta en una rutinaria práctica social, dentro y fuera de las instituciones educativas, se podrá avanzar en otra dimensión: los miembros de una sociedad nacional seguirán aprendiendo permanentemente, no

necesariamente en busca de certificaciones y títulos, sino en la búsqueda de su permanente autorrealización y del constante perfeccionamiento global de la sociedad.

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos de base, presentamos sintéticamente algunos señalamientos que pueden tener algún sentido para la administración de los programas de educación no formal de adultos:

a. Los programas y proyectos de educación no formal tienen una acentuada vocación de articularse a propósitos de desarrollo personal, grupal y social. A diferencia de los programas de educación formal que tienen un “mundo independiente” en razón de su visión cognoscitiva -a partir de la percepción del educador y/o de las instituciones auspiciadoras del desarrollo educativo- y de una secuencia sujeta a los cánones de la lógica formal, los programas de educación no formal pretenden ser simples componentes de procesos más amplios que tienen que ver con la totalidad del desarrollo humano, grupal y social.

Tal vocación de los programas de educación no formal explicita dos de sus características básicas, la afirmación de su condición de práctica social inserta dentro de otras mayores y que de modo interactuante forman parte de una totalidad orgánica; y su ubicación modesta y realista como un simple componente de dicha totalidad, superando así la visión triunfalista del desarrollismo educacionista.

b. De lo anterior se deriva también que los programas de educación no formal se orientan al logro de múltiples propósitos, que no podrán ser razonablemente atendidos a través de las opciones formales y convencionales del sistema nacional de educación.

Si por ejemplo nos referimos a un grupo humano concreto -sea de las áreas urbano-marginales o de las áreas rurales- su desarrollo educativo no puede ser plenamente satisfecho a través de la oferta del sistema de educación.

Pudiera ser que de toda la opción denominada alfabetización a nivel oficial, lo único que requiere dicho grupo es el componente de lecto-escritura; de lo que se da en llamar capacitación para el trabajo, a lo mejor lo que tiene sentido es una capacitación socio-laboral: que permita una visión científica del mundo del trabajo, una identificación de los elementos implicados y sus interrelaciones e interdependencias y un enriquecimiento de su capacidad organizativa para participar solidariamente en los procesos del trabajo en sus dimensiones económicas y sociales.

Algo que surge claramente de la referencia anterior es que, en la perspectiva de los programas de educación no formal, el componente educativo “no está envasado” en las opciones formales y oficiales de desarrollo educativo, sino que es un intento de búsqueda de una respuesta menor (desarrollo educativo) en apoyo a una respuesta mayor que está asociada a los propósitos del desarrollo social, grupal o personal.

c. En general, los programas de educación no formal tienen un campo más amplio de acción fuera del ámbito de los sistemas nacionales de educación. La experiencia histórica de los países latinoamericanos enseña que son las agencias no gubernamentales las que vienen desarrollando acciones de educación no formal con mayor consistencia y con un alto sentido de creatividad y de innovaciones. Estas agencias son múltiples y de diversa naturaleza. Consecuentemente, sus acciones educativas obedecen a distintas opciones ideológicas, las cuales determinan en gran medida las correspondientes opciones metodológicas.

El universo de los programas de educación no formal es bastante amplio y comprende acciones que, en los extremos de la escala, están comprometidas básicamente con el mantenimiento del *status-quo* y con los más auténticos intereses populares de construir un proyecto histórico-nacional en el que cambien sustantivamente las hegemonías de poder.

d. En los programas de educación no formal no hay necesariamente una subordinación administrativa a los ministerios o secretarías de educación. Lo que hay, 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 implica un nuevo estilo de trabajo y una búsqueda permanente de articulación y coherencia, a partir del reconocimiento de la pluralidad de opciones ideológicas.

e. Un elemento que viene teniendo cada vez más sentido en los programas de educación no formal es la participación. Una dimensión más o menos conocida de ella es la participación en el proceso de aprendizaje. Sin embargo, de lo que se trata en relación con dichos programas es de una participación en todos los procesos de una totalidad orgánica.

La postura más o menos generalizada de los programas de educación no formal, frente a tal totalidad, es la de contribuir al cambio social. Ello implica tomar decisiones que atañen a la vida del grupo, de la comunidad, de la sociedad nacional.

En relación con la participación de los beneficiarios en los distintos procesos de la administración de programas de educación no formal de adultos tenemos que plantearnos, por lo menos, tres cuestiones fundamentales:

i) Qué entendemos por participación;

ii) Cómo se puede operacionalizar la participación en los distintos procesos de los programas y/o proyectos de educación no formal de adultos; y

iii) Cómo aplicar la microplanificación a situaciones de participación dentro de dichos programas y/o proyectos.

f. Los programas de educación no formal, en general, tratan de acercarse lo más posible al “tiempo social” y ritmo de las poblaciones-meta con las cuales trabajan. Tal situación, sin embargo, no está exenta de dificultades, porque depende de las opciones ideológicas y niveles de compromiso que se asuman.

Acercar los tiempos sociales que viven el país real y el país oficial, la sociedad real y la sociedad legal, es todo un desafío, respecto al cual los elementos mediadores pueden facilitar o no tal propósito dependiendo de las condiciones señaladas. Lo que sí está claro es que dichos programas se ven permanentemente obligados a asumir una de las dos siguientes opciones: o contribuyen al ordenamiento tradicional de la respectiva sociedad nacional; o favorecen procesos de cambio social.

g. Los programas de educación no formal, a cargo de las organizaciones populares, vienen haciendo un aporte significativo en materia de desarrollo educativo del pueblo dentro del movimiento de educación popular. Dicho movimiento no es monolítico, pues sus expresiones educativas dependen de las pautas ideológicas que las inspiran y fundamentan. Es importante hacer el deslinde conceptual entre educación popular y educación no formal.

La educación popular es un movimiento que se expresa a través de las diversas formas de educación, incluyendo por tanto a la educación no formal. Esta es una forma de educación que trata de superar las rigideces de la educación formal y muestra sensibilidad por enriquecerse con los aportes de la educación informal.

La educación no formal es una forma de educación intermedia, entre la educación formal y la educación informal, que trata de optimizar estratégicamente lo mejor de algunos elementos inherentes a dichas formas y, a partir de ello, afirmar su propio perfil. En cuanto a sus propósitos, orientaciones, contenidos y métodos, dependerá de la opción ideológica que asuma. Dicha opción ideológica condicionará su opción metodológica. Consecuentemente, la educación formal -dentro de un proceso amplio como es la educación popular- es una forma educativa que tiene todas las posibilidades de ser optimizada estratégicamente.

h. En los programas de educación no formal, en general, hay una optimización estratégica en el uso de la capacidad instalada y de recursos para uso educativo fuera del espacio escolar. El propósito es claro y obedece a la concepción de que la educación es una responsabilidad que alcanza a toda la sociedad nacional. Sin embargo, es pertinente señalar que se ha avanzado poco en el dimensionamiento estratégico y operativo del espacio educativo abierto. Es una tarea a realizar.

i. La administración de los programas de educación no formal de adultos es percibido de distinto modo, de acuerdo con el concepto y práctica de administración que tengan las personas, los grupos y las instituciones. En general, hay una presencia residual dominante de la llamada “administración científica”, extrapolada al campo de la administración pública; un empirismo alentado por una predominante situación de burocratización, particularmente en el aparato del Estado; y un enfoque con acento academicista, pero que viene contribuyendo al proceso de perfilar una respuesta coherente en términos de desarrollo teórico y organizacional de la administración de educación de adultos en general y de la administración de los programas de educación no formal de adultos en particular.

Como planteo referencias para posibles estrategias nacionales, la administración de los programas de educación no formal de adultos implica la identificación del conjunto de procesos y de sus interrelaciones e interdependencias en una visión dinámica; la conducción dialógica de la energía social y la concurrencia y apoyo de una serie de recursos; la convergencia y articulación de todos los elementos señalados para el logro de unos objetivos comunes; la puesta en marcha de una dinámica -a partir del establecimiento de un sistema de trabajo- que combine armoniosamente las estructuras no formales con las estructuras formales de organización.

i. En el panorama regional se puede advertir la sentida carencia de sistematización de experiencias en materia de los programas de educación no formal de adultos y su administración. Es fundamental alentar y apoyar los esfuerzos de sistematización, porque facilitarán un diálogo fluido entre los sujetos de la educación de adultos a nivel nacional y regional; y porque, a través del estudio y análisis de los procesos de experiencia ubicados en sus respectivos contextos, contribuirá al enriquecimiento del horizonte de percepción a nivel de personas, grupos e instituciones involucrados en el vasto campo de la educación no formal de la población adulta.

### *Búsqueda de caminos no convencionales de desarrollo educativo*

A pesar de la persistencia del enfoque escolarizado y de la modalidad presencial en las acciones de educación de adultos, es interesante subrayar que en la década del setenta se acentuó la preocupación de los países por encontrar caminos no convencionales de desarrollo educativo.

Teniendo en cuenta el patrimonio experiencias de la comunidad internacional, en América Latina se está intensificando al iniciarse los ochenta la búsqueda de nuevas respuestas educativas que podrían ser englobadas dentro de un amplio movimiento de educación abierta, es decir: educación no convencional, educación no confinada al tradicional espacio educativo escolar ni a los componentes y estilos del clásico trabajo escolar.

La educación abierta tiene diversas expresiones. Una de ellas es la llamada educación a distancia, a través de la cual vienen realizándose en los países de la región, según la hipótesis interpretativa de Carlos Paldao, los siguientes tipos de programas educativos:

#### “Nivel primario

a. Proporcionar toda la educación primaria (a niños, jóvenes o adultos).

b. Completar esa educación:

- cuando no se dispone de la totalidad de los cursos en todos los establecimientos.
- cuando hay carencias en determinadas áreas curriculares.
- cuando no se han cumplimentado todos los requerimientos curriculares del nivel primario o todos sus grados.



c. Reforzar la educación recibida:

- para quienes han fracasado en el cumplimiento de exigencias curriculares parciales o la totalidad de un determinado grado o ciclo.
- para quienes, sin haber sido reprobados, necesitan enseñanza complementaria o apoyo didáctico especial para elevar sus rendimientos.

“Nivel secundario

- Proporcionar toda la educación secundaria.
- completar esa educación.
- Reforzar la educación recibida.
- Adelantar la formación (alumnos aventajados).
- Preparar exámenes para una certificación específica.

“Ingreso a los estudios superiores

Cursos propedéuticos a los estudios superiores:

- de revisión y refuerzo de aprendizajes adquiridos y complementarios de la formación recibida.
- niveladores, preparatorios a los estudios universitarios.

“Nivel universitario

a. Proporcionar enseñanza universitaria:

- carreras completas.
- cursos o materias básicas o iniciales.
- cursos de recuperación de materias regulares cursadas.
- cursos finales integrados a trabajo en el campo o al desempeño en servicio.
- integrada al mismo programa a distancia.
- en empresas.
- en centros o laboratorios especiales.
- con prácticas finales, ligadas a la aprobación del estudio.
- Según los propósitos:
  - preparar para el ingreso a los puestos de trabajo.
  - preparar para la promoción profesional.

“Según la relación con el desempeño laboral del destinatario:

- en servicio.
- fuera de todo puesto de trabajo (personas no integradas al sistema productivo).

b. Proporciona perfeccionamiento profesional:

“Según los programas:

- especialización
- reciclaje
- rehabilitación
- complementación
- reconversiones y nueva formación.

“Según la relación con el desempeño del destinatario:

- en servicio
- fuera de todo puesto de trabajo (personas no integradas al sistema productivo).

Es importante destacar el extraordinario despegue de la educación a distancia a nivel universitario en América Latina y el Caribe en la década de los setenta, especialmente en: Venezuela, Costa Rica, Chile, República Dominicana y México.

La Universidad Abierta y la Universidad “Simón Rodríguez” de Venezuela, la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, el Departamento Universitario Obrero-Campesino de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad Tecnológica de Santiago de República Dominicana y la Universidad Pedagógica Nacional de México, cuentan con experiencias que nos hacen ver que la educación a distancia a nivel universitario dejó de ser una simple inquietud especulativa para convertirse en una respuesta inicial que se está intensificando en la década de los 80.

Como expresa Jaime Sarramona -distinguido especialista español en educación universitaria a distancia tales experiencias son válidas, porque responden a tres preocupaciones fundamentales de nuestro tiempo en el marco de la educación permanente: i) masificación; ii) apertura de contenidos; y iii) relación estudio-trabajo. Los principales medios educativos utilizados en la educación a distancia son los siguientes:

- Textos impresos que permiten lograr la gran mayoría de los objetivos intelectivos y parcialmente los restantes, al tiempo que siguen siendo el medio más individualizador del aprendizaje.
- Radio, de gran eficacia en propósitos motivadores y de información instantánea, potenciada ahora con la posibilidad de grabación de las emisiones.

- Televisión, o lo que puede ser muchas veces su equivalente, el filme sonoro, de utilidad específica para prestigiar el sistema ante la opinión pública y alcanzar objetivos relacionados con el análisis de procesos y la presentación de la realidad misma.
- Ordenador, no sólo para la parte operativa del sistema, sino también como medio de orientar el proceso de aprendizaje y evaluar cierto tipo de objetivos instructivos.
- Teléfono, especialmente para materializar la tutoría a distancia y permitir ciertas retroalimentaciones inmediatas.

### *Prejuicios en relación con la educación a distancia*

En general, hay algunos prejuicios. Nos referimos concretamente a dos de ellos:

i. La educación a distancia es de “segunda calidad”, ya que en ella no se da el rico diálogo entre maestros y estudiantes. Es más instrucción y enseñanza. No posibilita que se dé en plenitud una acción propiamente formativa, educativa.

En relación con este prejuicio, cabe hacer los siguientes señalamientos:

- La calidad de la educación no está ni puede estar garantizada, única y exclusivamente, por la presencia física del elemento-maestro. Dicho elemento es importante, pero no determinante en el proceso de aprendizaje de los participantes. Si su presencia es determinante, ello implica que generará necesariamente un tipo de estudiante-dependiente y una limitada, distorsionada o ausente práctica dialógica basada en la reflexión analítica y crítica sobre aspectos concretos del conocimiento. Si su presencia no es determinante -pero no por eso es descartada- el maestro se convierte en un facilitador del aprendizaje, un orientador en el uso estratégico más adecuado de los medios educativos, que sean aplicables a la circunstancia personal y/o social de los participantes.
- El diálogo ya no puede ser interpretado, en todos los casos, como el encuentro “cara a cara” entre maestros y estudiantes. Por esta razón, es importante visualizar la utilización de los medios de comunicación social en las acciones de educación de adultos y estar atentos a la emergencia de un “diálogo científico a distancia”.

- En la educación a distancia no se descartan todos los elementos presenciales de la educación. Hay la presencia y la participación de los tutores; y hay la confrontación de conocimientos y experiencias en los grupos o círculos de estudio. Pero hay algo más importante: el estudiante independiente, dentro de las circunstancias propias de su modalidad de aprendizaje, trata de que lo que está aprendiendo se integre en el plano del conocimiento y en el plano de su vida y de su trabajo. Esto permite que no sólo adquiera conocimientos, sino también habilidades y actitudes. En tal perspectiva, la formación no es algo que pueda cultivarse monopólicamente en los recintos escolares. Puede darse también y de hecho se da fuera de tales recintos, con una adecuada y racional organización no convencional del aprendizaje humano.

ii. Otro prejuicio es el costo educativo, en la percepción de los propugnadores de la educación a distancia y de los detractores de la misma:

- Los primeros sostienen que la educación a distancia es relevante, entre otras consideraciones, porque abarata substancialmente los costos educativos.

- Los segundos señalan que dicho abaratamiento es discutible, agregándose a tal situación la sensible disminución de la calidad de la educación.

Nuestra posición es que ambas percepciones son equívocas. Es indudablemente un propósito loable bajar los costos educativos, particularmente cuando hay la necesidad inaplazable de masificar la educación en respuesta a la ineludible necesidad básica de nuestros tiempos de democratizar la misma. Sin embargo, la disminución de los costos educativos no debe incidir en la disminución de la calidad de la educación. La calidad cuesta y, por tanto, es algo que debemos aceptar tanto en la modalidad presencial como en la modalidad a distancia.

De ahí que el argumento de que esta modalidad es importante porque abarata los costos, es algo que hay que tomarlo con reservas. Una buena educación a distancia tiene un costo, que no en todos los casos tiene que ser necesariamente el más bajo. Ello depende de una serie de factores y circunstancias, que tienen que considerarse en función de las correspondientes situaciones nacionales.

### *Los “fracasos” de la educación no formal o no escolarizada*

Lo anterior nos permite comprender que las “angustias metafísicas” de algunos sociólogos y otros científico-sociales acerca de que los intentos de educación no formal en América Latina han fracasado y que no han contribuido a disminuir sustancialmente los costos educativos, hay que considerarlas con serias reservas.

En primer lugar, es importante analizar en qué contexto se dieron tales experiencias, para comprender sus logros limitados o sus posibles “fracasos”.

Las evidencias empíricas en diversos países de la región están mostrando que quizás el *momentum* no sea plenamente favorable para profundizar el desarrollo educativo a través de vías no formales, pero se ha avanzado algo. Se ha iniciado el proceso de la ruptura de las cadenas mentales de considerar que hay una sola vía y un solo modo en materia de desarrollo educativo; y se ha iniciado también el proceso de las respuestas iniciales -que tienen las naturales fallas de implementación de una experiencia nueva- frente al cual hay resistencias activas y pasivas por la presencia dominante que la educación formal en la línea de la percepción convencional que nuestras sociedades nacionales tienen en materia de educación.

### *Educación abierta y medios de comunicación social*

En las distintas manifestaciones de la educación abierta -y, por tanto, en la educación a distancia- es importante subrayar la utilización de los medios de comunicación social.

Actualmente nadie discute la potencialidad educativa de los medios de comunicación social, como son, entre otros: la radio, la televisión, la prensa y el cine, sin contar el vasto material impreso en forma de libros, revistas, folletos, etc. Tal potencialidad educativa se hace presente en las formas escolarizadas y no escolarizadas de la educación, si bien en estas últimas su utilización parece ser más funcional y más imaginativa.

Tales medios son instrumentos de alto poder de comunicación, cuyo mensaje llega virtualmente a todos los miembros de una sociedad nacional. Sin embargo, siendo estos medios de evidente uso y utilidad pública, su sentido y orientación son de carácter marcadamente “unilateral”. Se captan los mensajes por una audiencia o clientela determinada, pero ésta se ve imposibilitada de hacer llegar

sus propios mensajes. En conexión con la situación anotada, hay un monólogo y no un diálogo; hay información parcializada, pero no una comunicación, es decir, no hay una interacción de mensajes en doble vía.

Los analistas en la materia señalan, en general, el carácter alienante de los mensajes; el monopolio de los medios de comunicación social de parte de los grupos de poder en las sociedades capitalistas, con una evidente orientación de mantener sus privilegios favoreciendo el *status-quo* en el ordenamiento social y una propaganda consumista; y el uso de tales medios, incluso bajo el control estatal, por las minorías burocráticas en el caso de los países socialistas.

De lo anterior se deriva que en el escenario internacional, tanto dentro del mundo capitalista como del socialista, los medios convencionales de comunicación social no son necesariamente canales de expresión de mensajes de los miembros de las organizaciones de base, dentro del marco de una interacción netamente dialogal. Todavía no se conocen experiencias específicas en la línea de esta apertura, pero es creciente la inquietud de los países de la región sobre este particular.

Es evidente que tales medios 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 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 ellos 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 en los niveles artesanal, intermedio y avanzados.

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, como podrá apreciarse, el panorama en la región, desde el punto de vista de la utilización de los medios de comunicación social en los programas de educación de adultos, no están claramente definidos. 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, substancialmente, de un problema y de una posibilidad de decisión política.

### *Algunas situaciones fundamentales*

A la luz de todo lo anteriormente referido en torno a las formas y modalidades hegemónicas en las acciones de educación de adultos, resulta conveniente subrayar las siguientes situaciones fundamentales:

a. Más allá de las intenciones retóricas, en la práctica social hay una notoria persistencia del enfoque escolarizado y de la modalidad presencial en las acciones de educación de adultos de los países de América Latina.

b. No obstante la situación anterior, en la década de los setenta y al iniciarse los ochenta, se han intensificado los esfuerzos en la búsqueda de respuestas educativas no formales correspondientes a las distintas expresiones de desarrollo educativo. En este proceso de búsqueda se viene configurando un movimiento de educación abierta, una de cuyas manifestaciones es la educación a distancia.

c. La educación a distancia utiliza una serie de medios educativos y promueve una nueva forma de organizar el aprendizaje y aprovechar la infraestructura de la comunidad local y de la sociedad nacional. Entre los medios educativos utilizados son particularmente importantes los medios de comunicación social, convencionales y no convencionales, con especial incidencia en estos últimos.

d. No hay modalidades educativas químicamente puras. Hay dosis o momentos de educación a distancia en las acciones educativas presenciales; y en las acciones de educación a distancia, la “Presencialidad” es un componente cada vez más requerido. En tal visión, la educación a distancia no pretende erigirse en la alternativa sustitutoria de la educación presencial.

La alternativa óptima consiste en una estrategia de desarrollo educativo que de conformidad con las características, recursos y otras variables de la población-meta y de la correspondiente sociedad nacional- combine armoniosamente las dos modalidades dentro de una amplia acción de concertación y articulación, cuya intensificación es una tarea histórica a ejecutar a fondo en lo que resta del Siglo XX para optimizar las posibilidades de desarrollo cultural y educativo de nuestras sociedades nacionales.

### **1.3.5 Participación de las universidades en el desarrollo de la educación de adultos**

La educación de adultos obedece a múltiples propósitos, que son de distinta naturaleza. Referencialmente algunos de ellos pueden ser, entre otros, los siguientes: incorporación a la cultura letrada; crecimiento del nivel de escolaridad a través de la educación primaria, secundaria y superior; formación y/o capacitación para el ejercicio de ocupaciones específicas, tanto de las áreas urbanas como de las rurales; capacitación para la reflexión y acción de un grupo humano que ha asumido determinadas tareas; capacitación orientada al desarrollo personal; capacitación para la ejecución de tareas relacionadas con el desarrollo cultural, político, económico y social de un determinado grupo o de una sociedad nacional; alta profesionalización a nivel de postgrado.

#### *Propósitos y áreas de la educación de adultos*

Esta multiplicidad de propósitos de la educación de adultos origina la diversidad de áreas de trabajo. Un área de educación de adultos, en buena cuenta, es un conjunto de actividades que está relacionado con un determinado propósito. Su complejidad o simplicidad dependerá de la naturaleza y características del propósito que se persigue. Veamos dos ejemplos ilustrativos:

i) La alta profesionalización de personal a nivel de postgrado (maestría, doctorado y postdoctorado) es un propósito universal de la educación de adultos que alcanza a las distintas profesiones convencionalmente aceptadas en una sociedad



nacional. Sólo una de sus manifestaciones viene a ser la formación de maestros y doctores para el desarrollo de la educación de adultos, que sería un área de trabajo. Dicha área supone, fundamentalmente, la participación de personal de un alto nivel científico y académico.

ii) Otra área de trabajo puede ser un proyecto de educación de adultos como componente del desarrollo global de una comunidad rural.

Desde la perspectiva de los requerimientos y de la participación de recursos humanos, dicha área no se da única y exclusivamente en un nivel. En el caso propuesto se requiere formar y capacitar recursos humanos a nivel de base, pero también hacer lo propio a nivel de técnicos intermedios y de dirigentes y técnicos superiores. El nivel de base corresponde a la comunidad rural; y los otros dos niveles, genéricamente, al personal técnico y dirigente de los organismos e instituciones que apoyan el proceso de desarrollo de la comunidad rural, pero también al personal de tal comunidad, en el caso en que ésta los tuviera.

Los dos ejemplos señalados nos demuestran que en un área de trabajo de la educación de adultos puede concurrir y articularse orgánicamente el esfuerzo de los diferentes niveles de personal; y que, de otro lado, también hay áreas de trabajo en las que mayormente está comprometido un determinado nivel de personal.

Dentro de estos niveles, obviamente, hay unos que tienen real y potencialmente un mayor efecto multiplicador. Señaladamente éste es el caso del nivel dirigente.

### *En torno al nivel dirigente*

Cuando planteamos el nivel dirigente no lo asociamos única y exclusivamente a los dirigentes nacionales de los diferentes poderes del Estado. Nos referimos también a los dirigentes locales, a los dirigentes de las diversas instituciones, organizaciones y actividades de la sociedad nacional. A mayor desarrollo cultural y educativo de los dirigentes corresponderá un más amplio horizonte de percepción y de participación.

De lo anteriormente señalado, se desprende que en materia de estrategia de recursos humanos el nivel dirigente debe ser especialmente considerado. Lo que ocurre es que la expresión “dirigente” tiene una connotación histórica

profundamente vinculada a las negativas experiencias en nuestros países concernientes a autoritarismos, caciquismos, elitismos intelectualistas y de otra índole.

Tenemos que revalorar el sentido y alcances del nivel dirigente. En la forma en que lo utilizamos se refiere al grupo humano, que en las múltiples y diversas esferas de su acción, participa con un amplio horizonte de percepción en los procesos de conducción social y contribuye substancialmente al permanente crecimiento y realización no dependiente de las personas del todo social del que forma parte.

### *Dirigentes para el desarrollo cultural y educativo*

Es en la intencionalidad de lo señalado anteriormente que una sociedad nacional requiere de dirigentes para los distintos dominios del desarrollo cultural, político, económico y social de nuestros pueblos. Dirigentes con formación científica y humanística, con vocación y capacidad para animar y promover procesos de cambio social, con capacidad para aceptar y ser, fundamentalmente, miembros de un cuerpo social frente al cual tiene los mismos derechos y obligaciones que los demás.

En el campo del desarrollo cultural y educativo de nuestros países se requiere contar con muchos animadores y promotores, quienes al mismo tiempo participen en igualdad de condiciones en las tareas asumidas por los demás miembros del correspondiente cuerpo social. Concretamente, en relación con el desarrollo de la educación de adultos, un sector de estos animadores y promotores estaría conformado por el personal de maestría y doctorado en educación de adultos.

Son muy pocos los programas de maestría en educación de adultos en América Latina y, paradójicamente, más insuficientes aún son los programas de licenciatura en educación de adultos. Esto está indicando claramente que las universidades latinoamericanas todavía no tienen plena conciencia de que, independientemente de su aceptación o no, lo que hacen substancialmente es educación de adultos.

En efecto, a las universidades usualmente quienes asisten no son los niños ni adolescentes sino la población adulta joven, madura y de la tercera edad. Las universidades, al desarrollar programas de formación profesional con dicha población, lo que están haciendo es educación de adultos en distintos niveles: profesional, postgrado y acciones educativas orientadas a diferentes propósitos no conducentes necesariamente a títulos y/o grados académicos.

Genéricamente, el nivel profesional se atiende a través de los programas de licenciatura; el postgrado mediante los programas de maestría y doctorado; y el nivel no conducente a títulos y/o grados académicos, mediante diferentes acciones denominadas “proyección social” o de “extensión universitaria”, de un lado, y capacitación o desarrollo de su propio personal institucional, de otro lado.

La profesionalización y los altos estudios en educación de adultos, constituyen una carencia en muchos de los países de la región. A este respecto es importante considerar que en la educación de adultos confluye la energía social proveniente de las diversas profesiones y actividades humanas.

### *Participación de profesionistas y no profesionistas*

En relación con el campo profesional, en la educación de adultos trabajan diversos tipos de profesionistas de acuerdo con la naturaleza de los procesos de trabajo en que participan. Algunos de los profesionistas, entre otros, pueden ser los siguientes: educadores, sociólogos, economistas, ingenieros de las diversas ramas, investigadores, tecnólogos en educación, psicopedagogos, médicos, comunicólogos, analistas de sistemas, psicólogos sociales, especialistas en producción de medios, trabajadores sociales, especialistas en evaluación, administradores.

Además del recurso humano profesionista, se requiere la participación de los no-profesionistas convencionales asociados a las distintas actividades humanas: artesanos, trabajadores de los distintos sectores de la actividad económica y social del país de las áreas rurales y urbanas, artistas populares, escritores, comerciantes, periodistas, deportistas, etc.

Si la educación de adultos es un vehículo de articulación de la energía social profesionista y no profesionista para el logro de una serie de propósitos nacionales: es una tarea urgente y prioritaria fomentar su profesionalización y altos estudios como una alternativa óptima para contribuir a nuclear toda esta energía social a través de los diversos procesos de trabajo, que requieren cada vez más enfoque interdisciplinario y coordinación intersectorial.

### *El postgrado en el campo de la educación de adultos*

Definitivamente, los programas de postgrado en educación de adultos no son una panacea. Sin embargo, tienen su razón de ser y cumplen un propósito importante. Es en esta dimensión que tiene sentido el señalamiento que se viene haciendo.

Hay indicios que permiten tener cierto optimismo acerca de la emergencia de la profesionalización y la ampliación de los programas de postgrado en educación de adultos. Es que las universidades de América Latina están cada vez más presionadas socialmente para emprender tareas históricas profundamente vinculadas al destino nacional. Una de ellas, sin lugar a dudas, consiste en formar el personal profesional y de postgrado que se requiere para apoyar el respectivo movimiento nacional de educación de adultos.

En relación con lo planteado anteriormente, debemos precisar que no se trata de un afán elitista de favorecer a un sector privilegiado de profesionistas a nivel de postgrado. Tampoco se sostiene que tal nivel es el prioritario. Lo que se plantea es algo más simple.

Teniendo en cuenta las correspondientes circunstancias nacionales, la generación y/o profundización del movimiento de educación de adultos se facilitaría considerablemente de contar los países con un sector de personal altamente calificado en el área, que revierta sus servicios a los otros sectores de personal con un alto sentido de compromiso y de responsabilidad social y con una actitud que posibilite un trabajo solidario y cooperativo entre iguales.

### *Búsqueda de otras alternativas*

Los países de la región son también conscientes de que hay la necesidad de instrumentar iniciativas complementarias para la formación de recursos humanos que requiere el desarrollo de la educación de adultos. En este sentido se vislumbra la conveniencia de que se establezcan centros nacionales de educación de adultos, con participación de las universidades y del conjunto de organismos gubernamentales y no Gubernamentales de cada país.

Estos centros nacionales podrían ser apoyados por los llamados centros regionales -o más propiamente, subregionales- encargados de promover el desarrollo de personal como parte de una estrategia global orientada a fortalecer los movimientos nacionales de educación de adultos.

Obviamente, tal estrategia será la resultante de la definición de políticas de desarrollo de recursos humanos en el ámbito general del desarrollo nacional y en el ámbito particular del desarrollo de la educación de adultos. Lo que ocurre es que la gran mayoría de nuestros países no han definido tales políticas; y la gran mayoría de nuestras universidades parece ser que no hacen mucho -para que cambie substancialmente tal situación.

Aceptemos la realidad: la problemática señalada es un reto que debemos asumir. Si las universidades no son capaces de reaccionar por sí mismas, hagamos uso de nuestro derecho de presión social en el ámbito de la más grande universidad abierta de un país, que es la misma sociedad nacional.

### *Algunas situaciones fundamentales*

De todo lo planteado anteriormente, se pueden inferir algunas de las siguientes situaciones fundamentales:

a. La labor que realizan las universidades de América Latina, en los campos de su competencia, son una de las expresiones de los correspondientes movimientos nacionales de educación de adultos; la educación universitaria es un componente del universo de la educación de adultos. Sin embargo, la gran mayoría de las universidades todavía no ha tomado conciencia de esta situación. De ahí que en muchos países, incluso a nivel teórico, la educación universitaria parecería que nada o poco tiene que ver con la educación de adultos.

b. No obstante la situación anteriormente señalada, es un hecho que las universidades están realizando acciones de educación de adultos. Algunas de ellas son las siguientes:

- Formación profesional en diferentes líneas disciplinarias, en beneficio de los distintos grupos de edad de la población adulta.

- Un buen número de estudios e investigaciones en el campo social corresponde a aspectos del desarrollo de determinadas poblaciones-meta y áreas geográficas, que tienen una directa vinculación con la educación de adultos.

- Las acciones de extensión universitaria o de proyección social de las universidades son un conjunto de servicios culturales y educativos a diversos sectores de la población adulta. Tales acciones comprenden un amplio espectro de opciones en atención a los múltiples propósitos, precisamente de la población adulta que no forma parte de la población-meta regular de las universidades.

- Un porcentaje mínimo de universidades latinoamericanas ofrece programas de formación a los cuadros de personal para el desarrollo de la educación de adultos a nivel de licenciatura y de postgrado.

- Algunas universidades desarrollan programas de actualización y capacitación como parte del desarrollo de su personal académico y administrativo.

c. A pesar de las carencias y de los obstáculos, es evidente que las universidades participan en el campo de la educación de adultos, aunque tal participación, en la gran mayoría de los casos, no se ha explicitado suficientemente.

d. En un sentido general, lo que hacen las universidades en materia de educación de adultos son micro-experiencias, que casi siempre quedan confinadas al ámbito institucional. En tal sentido, es limitado su efecto multiplicador a nivel de los respectivos movimientos nacionales de educación de adultos.

e. Con honrosas excepciones es poco impactante, hasta el momento, la presencia de las universidades en la consolidación del marco teórico y metodológico de la educación de adultos, así como su participación en el proceso de sistematización de experiencias innovadoras en el campo de la alfabetización y otras áreas de la educación de adultos.

f. La articulación de esfuerzos entre las universidades y los ministerios o secretarías de educación, en general, es un proceso lento y difícil. La lucha histórica de las universidades latinoamericanas y el celo por preservar su autonomía que se remonta a 1917; el limitado diálogo o la ausencia de él entre las universidades y el Estado; las tensiones y conflictos propios de la vida universitaria; las endeble relaciones de las universidades en general con el aparato estatal y en particular con los ministerios o secretarías de educación; la carencia de liderazgo en la conducción de los movimientos nacionales de educación de adultos; en algunos casos nacionales la represión política contra las universidades, son algunas situaciones que nos dan una idea panorámica de la complejidad en la búsqueda de la articulación de esfuerzos en materia de participación de las universidades en el desarrollo de la educación de adultos.

g. Una de las manifestaciones de la señalada carencia de articulación de esfuerzos, es lo poco que relativamente han hecho y vienen haciendo las universidades en la formación, especialización, actualización y estudios avanzados a nivel de postgrado de los cuadros de personal de educación de adultos.

Son muy pocos los programas de licenciatura y de postgrado en educación de adultos. Tales programas cumplen un determinado propósito y tienen una razón de ser, totalmente ajenos a, cualquier connotación elitista. El propósito es simple y claro: formar y especializar cuadros de personal para el ejercicio de tareas técnicas y de conducción de los procesos y áreas de trabajo inherentes a la educación de adultos.

h. La experiencia del Programa Regional de Maestría en Educación de Adultos - auspiciado por el Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA y ejecutado por el CREFAL en los años de 1977 y 1978- ha demostrado que la participación de entidades no universitarias con prestigio, solvencia técnico-académica, compromiso y voluntad de servicio a los países de América Latina y el Caribe, puede ser útil a los propósitos del desarrollo de la educación de adultos. En efecto, son tres los productos principales del mencionado Programa: i) Un contingente de técnicos superiores y conductores de programas de educación de adultos en 14 países de América Latina y el Caribe; ii) una sistematización de la experiencia global y de los procesos de trabajo, que puede tener una utilidad referencial para las universidades que asuman su responsabilidad de formación de cuadros de personal en el área de educación de adultos; y iii) una cooperación horizontal con las universidades y entidades de educación superior, en el área de formación de recursos humanos para contribuir a fortalecer los cuadros de personal requeridos por los correspondientes movimientos nacionales de educación de adultos.

En suma: en razón de las situaciones precedentes y otras que se pueden considerar, un reto y una posibilidad de respuesta es que en cada país se haga cada vez más explícita y comprometida la participación de las universidades en los respectivos movimientos nacionales de educación de adultos. ¿Cómo lograr este propósito?

Es aquí donde realmente llegamos al problema central de toda la situación referida: la percepción que de su misión tiene la Universidad (teoría explícita) y la praxis de la acción universitaria (teoría en uso). Hay múltiples evidencias empíricas que demuestran la creciente brecha entre la teoría explícita y la teoría en uso de la labor universitaria.

La teoría explícita señala que son tres las grandes funciones de la universidad: investigación, formación o docencia y extensión o proyección social. El propósito final es servir al país en los campos de su competencias.

Hagamos un ejercicio aplicativo en relación con la educación de adultos. La teoría en uso demuestra que:

- La investigación en el caso específico de la educación de adultos es sumamente limitada, lo que hace irrelevante su participación en el desarrollo teórico y metodológico de la educación de adultos.
- Es limitada la participación de las universidades en la formación y capacitación de cuadros de personal para la alfabetización y otras áreas de la educación de adultos; y son pocos los programas de formación de educadores de adultos a nivel de licenciatura y de postgrado.
- La llamada extensión universitaria o proyección social de la universidad, salvo honrosas excepciones, se ha convertido en un conglomerado amorfo de acciones sin una definida vocación de servicio y de compromiso social con las clases populares de la correspondiente sociedad nacional.

La retórica universitaria es frondosa en intencionalidad y propósitos, pero es muy poco lo que se ha hecho hasta ahora en el campo de la educación de adultos.

Lo anteriormente anotado no implica desconocer la labor pionera que hacen algunas universidades de América Latina, a pesar de la represión política y de las limitaciones económico-financieras que vulneran seriamente su pretendida "autonomía".

Este reconocimiento objetivo a un hecho que se da en nuestros países, nos invita a reflexionar sobre el papel histórico que tiene la universidad en relación con el desarrollo de la educación de adultos; y sobre el hecho de que no puede



seguir asumiendo una actitud derrotista, de indiferencia y hasta de abulia, teniendo un horizonte de acción educativo que requiere la profundización de su rigor científico y la afirmación de su vocación humanista.

### **1.3.6 El comportamiento de la administración 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 plena legitimidad.

Hay una notoria y generalizada ausencia en el estudio y análisis de los resultados de las acciones de educación de adultos, fundamentalmente en la dimensión cualitativa. En efecto, no sólo es importante conocer la cantidad de la población-meta atendida, 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 contribuye 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 ha contribuido 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 ha sido 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. Desconoce 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.

Una administración de educación de adultos -con una vocación participativa- promoverá el estudio y análisis de los resultados cuantitativos y cualitativos de la educación de adultos, así como el impacto de tales resultados, contando con la participación de los propios sujetos de la educación de adultos. Ello permitirá la profundización en la búsqueda y perfeccionamiento de dichos resultados y de su impacto en beneficio de la población-meta.

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.

## 1.4 Programas estratégicos de educación de adultos

Dentro del amplio universo de la educación de adultos hay, obviamente, múltiples programas y servicios educativos. Desde el punto de vista cualitativo todos ellos son igualmente importantes. Sin embargo, en razón de las opciones definidas por cada país, hay unos que deben atenderse con carácter preferencial. Estos son los programas y servicios estratégicos de educación de adultos.

A este respecto se plantean dos situaciones fundamentales: i) El proceso de cómo se definen los programas estratégicos; y ii) quién define los programas estratégicos.

En relación con el proceso de definición de los programas estratégicos, casi siempre las decisiones son intuitivas. En efecto, no está generalizada la práctica de estudios e investigaciones como condición fundamental para el proceso de toma de decisiones, en el entendimiento de que no solamente tales estudios e investigaciones se orienten a demostrar la existencia de problemas sino, además de esto, a prefigurar las alternativas viables para su solución.

En lo concerniente a quién toma las decisiones, en la casi totalidad de los casos corresponde a los ministerios o secretarías de educación. Hay una amplia escala de menos a más acerca de la apertura de participación que tal dependencia estatal promueve con los otros agentes gubernamentales y no gubernamentales que realizan acciones de educación de adultos. En los extremos de dicha escala: en unas situaciones nacionales -que son las más- tales decisiones se asumen unilateralmente por las pertinentes dependencias administrativas de los ministerios o secretarías de educación sin intento de concertación y articulación con los demás agentes educativos; en otras situaciones nacionales -que son las menos- hay un amplio proceso de consultas y las decisiones se asumen por consenso entre el agente central de conducción y los otros agentes que hacen educación de adultos.

La concertación nacional a que se hace referencia se dificulta, además de lo señalado, por el hecho de que no todos los agentes de educación de adultos de una sociedad nacional se consideran auténticamente interpretados y representados en la opción educativa que se deriva del llamado proyecto nacional. Lo que ocurre ordinariamente es que al lado de tal proyecto que es más bien el programa de una administración gubernamental de turno subsisten múltiples "proyectos" de diversos grupos.

En tal contexto se abre un foso inevitable entre el “país oficial” y el “país real”; y se dificulta la concertación dialógica, en razón de que son diametralmente opuestos los niveles de percepción ideo-política acerca del desarrollo educativo de la población adulta.

Estos programas y servicios estratégicos de educación de adultos, a nivel nacional, no pueden ser conducidos por órganos técnico-normativos, en la forma en que están concebidos estructuralmente en algunos países. La experiencia ha demostrado que, independientemente del compromiso e incluso eficiencia de dichos órganos, no es posible conducir adecuadamente programas y servicios estratégicos -que por su naturaleza requieren del apoyo de un complejo aparato logístico-operativo- desde la simple perspectiva técnico-educativa.

Hay muchos otros aspectos involucrados en la problemática global de la conducción de dichos programas y servicios estratégicos y prioritarios de educación de adultos: búsqueda de su articulación a otros procesos más amplios de desarrollo, el crucial aparato administrativo, el control político, la selección y capacitación permanente del personal, la movilización nacional.

Los aspectos señalados y otros como puede ser el caso del aspecto técnico-educativo, constituyen el gran marco de acción de los mencionados programas y servicios. No se puede pedir a un simple órgano técnico-normativo - que en algunos casos nacionales no tiene capacidad de decisión - que asuma tan grave responsabilidad si no cuenta con la suficiente autoridad y con pleno apoyo político y amplia capacidad de decisión. Habría que considerar al respecto, por lo menos, las siguientes situaciones básicas:

- Por su naturaleza y características peculiares, los señalados programas y servicios estratégicos y prioritarios de educación de adultos deben ser conducidos por un órgano ejecutivo nacional, que tenga acceso a la alta dirección y cuente con la plena confianza de ella.

- A nivel de operaciones, los órganos ejecutivos deben encargarse de desarrollar los planes operativos, de conformidad con las políticas aprobadas por la alta dirección y las directivas del órgano ejecutivo nacional, que fueron comentadas en el punto anterior.

- No debiera alentarse el crecimiento inorgánico del “árbol burocrático” del ministerio o secretaría de educación. Una tarea que se impone es la racionalización de funciones típicamente técnico-educativas y de funciones netamente ejecutivas.

En un sentido general, los países, al iniciar la década de los ochenta, están configurando los siguientes programas prioritarios:

a. Alfabetización y postalfabetización, como elementos de un proceso global que necesariamente deben ser coherentes y articulados.

b. Programas de educación de adultos orientados al trabajo y el desarrollo, dentro de cuyo universo se realicen las siguientes acciones principales: programas de formación o aprendizaje para los nuevos trabajadores; capacitación permanente, en sus distintas expresiones, a los trabajadores de todos los niveles en actual servicio; capacitación a la población económicamente activa del sector informal de la economía-, capacitación a los desocupados y subempleados; capacitación laboral a la población adulta minusválida; programas de promoción educativa en las áreas rurales como parte de procesos más amplios de desarrollo de las poblaciones campesinas; acciones educativas como parte de procesos más amplios de promoción de la mujer y de la juventud, particularmente de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales.

c. Programas de educación popular de la población adulta, en sus variadas y ricas manifestaciones, con especial incidencia en la atención a los proyectos educativos de las clases populares.

d. Programas educativos de las poblaciones indígenas, en la visión de una educación intercultural.

e. Programas de promoción educativa en las áreas rurales, articulados con procesos amplios de desarrollo de las poblaciones campesinas.

Del conjunto de los programas estratégicos señalados sólo hemos seleccionado tres, para abordarlos con cierto detenimiento: Alfabetización y Postalfabetización, Promoción Educativa en las Areas Rurales y Educación Indígena.

### 1.4.1 Alfabetización y postalfabetización

La problemática de la alfabetización en los países de América Latina es bastante compleja. No haremos un análisis en profundidad de las diversas percepciones acerca de la alfabetización y postalfabetización. Nos limitaremos a plantear un panorama situacional, teniendo en cuenta los aspectos principales que a continuación se detallan:

- A. Evolución de las tasas de analfabetismo en el período 1950-2000.
- B. Niveles de percepción del analfabetismo.
- C. La alfabetización frente a situaciones revolucionarias y no revolucionarias.
- D. Enfoques estratégicos de alfabetización.
- E. Modelos de organización, planeamiento y administración de los programas de Alfabetización.
- F. En torno a la postalfabetización.

#### *A. Evolución de las tasas de analfabetismo en el período 1950-2000*

Una de las carencias educativas permanentes en la región, ha sido y sigue siendo la alfabetización. La evolución de las tasas de analfabetismo de 1950 a 1980, asumiendo como adulta la población de 15 y más años, ha sido la siguiente:

- a. En 1950 en los países de la región había un promedio de 41.0% de analfabetismo y en 1970 tal porcentaje bajó a un 27.7%. Hubo una reducción en las cifras relativas del orden de un 13.3%. En el mismo período de tiempo la población total había aumentado en unos 122 millones.
- b. A pesar del esfuerzo significativo en materia de reducción de las tasas de analfabetismo, en números absolutos tal reducción no es nada espectacular, pues en 1970 había 6 millones más de analfabetos de los existentes en 1950.

c. Hay razonables hipótesis interpretativas para explicar tal situación. Se considera en general que si bien creció considerablemente la población nacional, en varios países se hicieron esfuerzos en materia de alfabetización, algunos de los cuales fueron masivos y exitosos; y, simultáneamente, se amplió la apertura educacional para los niños, particularmente del grupo de edad de 5 a 14 años, que de no ser atendido incrementaría las filas del analfabetismo.

La situación del analfabetismo no es, obviamente, la misma en todos los países de la región. Si bien para propósitos de la estadística Internacional sigue teniendo vigencia referencial el grupo de edad de 15 y más años, lo evidente es que corresponde a la situación de muchos países alfabetizar a la población de 10 y más años, conforme lo acreditan las experiencias recientes de Nicaragua y de República Dominicana.

El analfabetismo es un fenómeno con distintas expresiones en los países de la región e incluso tiene variadas manifestaciones al interior de cada país.

El desarrollo educativo del grupo de edad de 5 a 14 años en los países de América Latina es un factor-clave en la estrategia global de la reducción del analfabetismo. De no ser atendido este grupo de edad, de hecho, forma parte y acrecienta las filas del analfabetismo.

De un total de algo más de 51 millones de niños del grupo de edad de 5 a 14 años, no tienen instrucción un poco más de 23 millones, lo que corresponde a un 45.5% del total de la población de dicho grupo de edad, dentro de una escala que va de 12.6% a 57%. Esto implica que casi la mitad de la población de 5 a 14 años no tiene oportunidades educacionales, señaladamente de educación formal o escolar, en sus respectivos países.

Si bien la situación no es tan aguda y alarmante como la anteriormente señalada, hay también considerables déficits educativos en los grupos de edad de 15 a 19 años y de 20 a 24 años. Utilizando la ya mencionada fuente estadística, los datos globales que corresponden a los 10 países son los siguientes:

- La población total del grupo de edad de 15 a 19 años es de 20,907.8, correspondiendo 3,744.3 a la población sin instrucción, que alcanza a un 17.9% del universo poblacional de dicho grupo de edad.

- La población total del grupo de edad de 20 a 24 años es de 17,079.9, siendo 3,435.6 el sector poblacional sin instrucción dentro del grupo, lo cual corresponde a un 20.1%.

En relación con la evolución de las tasas de analfabetismo para el período 1980-2000, en el Cuadro No. 3 se presentan las correspondientes proyecciones estadísticas.

De asumir los países un esfuerzo extraordinario, con una estrategia envolvente de alfabetización y postalfabetización, la tasa de analfabetismo de 20.0% en los ochenta bajaría a un 10% en el 2000. Se lograría también disminuir el número absoluto de analfabetos en dos millones después de medio siglo. Recuérdese que había 38 millones de analfabetos en 1950.

Iniciar el siglo XXI con un déficit de 36 millones de analfabetos no es una situación ideal, pero incluso para alcanzar tal situación los países de la región tendrían que hacer un esfuerzo extraordinario y sostenido. Tendrían que ocurrir cambios profundos en los países, que de momento parecen no vislumbrarse nítidamente, para lograr una meta que supere estas proyecciones que, ya en sí mismas, son optimistas y demandan un esfuerzo de enorme proporciones.

En el cuadro No. 4 -que está en la página siguiente- se presenta la distribución de la población analfabeta de algunos países de América Latina y el Caribe, por sexos y áreas geográficas. Los datos presentados en dicho cuadro nos permiten hacer los siguientes señalamientos:

a. El Porcentaje de analfabetos es más elevado en la población femenina, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Esta situación tiende a desaparecer en los países que tienen bajas tasas de analfabetismo.

b. La alta concentración de las tasas de analfabetismo está asociada con la situación de subdesarrollo de los países, uno de cuyos subproductos es la pobreza, expresión de las desigualdades sociales imperantes en dichos países.

c. El índice de analfabetismo en las áreas urbanas, en las décadas del 60 y del 70, se da en una escala cuyos extremos son: menos de 10% y no más de 40%.



d. El índice de analfabetismo en las áreas rurales en las dos décadas mencionadas -con la sola excepción del caso de Barbados- no está por debajo del 10%. Algunos países están entre el 20% -y el 30% y los más sobre el 40% y en algunos casos sobre el 60%.

De los señalamientos anteriores, se puede inferir que la tasa de analfabetismo es mucho más alta y concentrada en las áreas rurales que en las áreas urbanas; y es el sector poblacional femenino en el que se da más agudamente el analfabetismo, particularmente en los países que cuentan con un alto porcentaje de población nativa.

En un estudio de Aldo Solari se plantea que:

- “Las otras categorías sociales tienen muy bajas tasas de analfabetismo, aunque el estrato medio a veces muestra tasas de alguna importancia en esta categoría.

- “Pueden hacerse y haberse hecho estimaciones de la clientela potencial de la educación de adultos, representada por la población analfabeta. Lo que es más difícil es hacerlo considerando las categorías sociales. En países con sistemas escolares bien desarrollados, aunque la tasa de analfabetismo es más alta en las áreas rurales que en las urbanas, en números absolutos, el analfabetismo en las áreas urbanas es aproximadamente el 50% de la cifra en las áreas rurales. De otro lado, las diferencias entre los sexos es mínima. En países donde el sistema escolar tiene una expansión término medio: entre el 55% y el 60% de la población analfabeta total son mujeres; y un 75% a 80% de esa población es de origen rural.

- “En los países donde el sistema escolar está poco desarrollado, las diferencias son pequeñas proporcionalmente, aunque la mayoría de los analfabetos son mujeres y de origen rural. En todo caso, por encima del 90% de la población analfabeta proviene del estrato social más bajo, particularmente de las áreas rurales.

- “Es interesante destacar que la demanda potencial de educación de adultos en el terreno del analfabetismo ha permanecido constante en la mayoría de los países de latinoamérica, a pesar de la caída sufrida por las tasas de analfabetismo. En México, la tasa general de analfabetismo disminuyó de 35% en 1960 a 26% en 1970, lo que es un gran avance en 10 años. Sin embargo, debido al crecimiento de la población, la cifra absoluta de analfabetos en ambos años permaneció en 6,700,000 personas aproximadamente. Este es un problema

generalizado y explica por qué, a pesar de las considerables reducciones en las tasas del analfabetismo, la cantidad absoluta de población analfabeta aumentó aproximadamente a 45 millones de personas en América Latina.

- “El hecho de que las cifras absolutas han permanecido constantes a pesar de la baja en las tasas generales significa, obviamente, que la composición de edad de la población analfabeta ha cambiado, con una firme alza en la proporción de los grupos de más edad. En Brasil, en 1973, la tasa de analfabetismo era del 53% para el grupo de más de 70 años; 31% para los grupos de 40-49 años y 12% para los grupos de 10-19 años. En los países en donde los sistemas de educación se desarrollaron antes, las tasas de analfabetismo se concentran casi totalmente entre personas de 40 años y más”.

Las referencias señaladas tienen importantes implicancias, algunas de las cuales son las siguientes:

- El hecho de que muchos países de América Latina hayan logrado disminuir considerablemente las cifras correspondientes al analfabetismo se debe a la expansión del sistema escolar tradicional más que a la educación de adultos, que ha sido poco relevante en la gran mayoría de los casos nacionales. En efecto, la causa de que en muchos países haya ido desapareciendo el analfabetismo ha sido más debido al crecimiento del sistema escolar y a la desaparición paulatina de la población analfabeta que a la educación de adultos.

- La concentración de la población analfabeta en los grupos de gente de más edad cuya vida activa pronto habrá terminado, implica una demanda potencial frente a la cual los países toman decisiones unas veces con prevalencia del sentido económico y otras veces del sentido social. En el sentido económico, se considera que tal demanda potencial es difícil de satisfacer, porque su retribución sería mínima; y en el sentido social, se considera que esta demanda debe satisfacerse, porque de lo que se trata desde el punto humanista es de promover la realización plena del hombre y que lo económico es una dimensión esencial de la vida humana, pero no exclusiva ni excluyente.

- La presión social para que se amplíe el sistema educativo formal destinado a niños y jóvenes es, en situaciones ordinarias, mayor que la que se hace para la expansión de la educación de adultos. En situaciones de cambios profundos que se producen en uno que otro país, la alfabetización y otras áreas de educación de adultos llegan a convertirse en instrumentos estratégicos para la consolidación del proceso de cambios. En tal contexto la alfabetización es, en buena cuenta, “un proyecto político con dimensión educativa”.

## B. Niveles de percepción del analfabetismo

Hay distintos niveles de percepción del analfabetismo, siendo algunos de ellos los siguientes:

a. El analfabetismo es un aspecto negativo que conviene erradicar, porque es una de las causas del subdesarrollo y es un factor que limita el progreso de los pueblos. Es algo así como una enfermedad infecto-contagiosa que hay que detener, porque hay el peligro que se extienda a todo el cuerpo social de un país. El efecto de tal situación es que hay personas que no saben leer ni escribir y que “no se integran a la vida nacional”.

b. Concordante con la percepción precedente, el analfabetismo es interpretado como una lacra oscurantista. Consecuentemente, los analfabetos son gentes ignorantes a quienes hay que darles “la luz del conocimiento” para que salgan de la situación en que se encuentran. Esta antorcha luminosa de sabiduría sería el conocimiento de la lectura y la escritura.

e. Hay que hacer una apertura amplia de oportunidades educacionales a todos los sectores poblacionales, incluyendo a los analfabetos. Sería pérdida de tiempo, de recursos y de energías sociales hacerlo en forma total e indiscriminada.

Hay que alfabetizar a un grupo de edad de la población económicamente activa en lugares y situaciones del país donde las circunstancias sean favorables desde el punto de vista de las acciones de desarrollo. Consecuentemente, se alfabetizará ahí donde la alfabetización pueda adscribirse, principalmente, a proyectos de desarrollo económico.

d. El analfabetismo no es causa sino efecto de la situación de subdesarrollo de un país; es un fenómeno global del carácter estructural, que se agudiza en situaciones nacionales en que imperan las desigualdades sociales. De acuerdo con esta percepción: superar el analfabetismo implica esencialmente hacer un reordenamiento total de las estructuras de una sociedad nacional y en tal contexto iniciar y profundizar acciones de desarrollo igualitario en favor de todas las áreas geográficas y de todos los sectores poblacionales, con una atención prioritaria permanente a sectores sociales y áreas geográficas que han sido más desfavorecidos.

De lo anterior se infiere que la alfabetización es sólo el componente educativo del fenómeno global del analfabetismo, en el marco de la educación permanente de un pueblo con una inequívoca vocación de justicia social.

e. El analfabetismo es un efecto de la situación de subdesarrollo del país; es un fenómeno global de carácter estructural. Ello implica atender preferencialmente, dentro del régimen democrático del país, a los analfabetos de las áreas urbanas y de las áreas rurales, teniendo en cuenta las posibilidades y limitaciones de los recursos nacionales.

f. La alfabetización es un elemento-clave para el desarrollo. Es una necesidad básica, pero algo más que esto: contribuye al logro de los objetivos del conjunto de necesidades básicas. En tal sentido, la alfabetización es un instrumento que promueve el desarrollo individual y social y contribuye al crecimiento económico. La alfabetización debe ser considerada como un fundamental derecho humano y como un instrumento de desarrollo social y económico.

Estas y otras visiones sobre el analfabetismo y la alfabetización dan origen a la forma múltiple cómo se entiende la alfabetización y sus diversas connotaciones en relación con la vida y el destino de los pueblos.

Esta diversidad de percepciones sobre el analfabetismo y la alfabetización no es, como se habrá advertido, una simple divergencia en materia de desarrollo educativo; es más bien una toma de posición ideo-política frente a una realidad nacional concreta.

Las alternativas básicas de tal toma de posición serán la de una visión pedagogista de la alfabetización; una visión funcionalista, en la línea economicista; una visión en la línea estructural-funcionalista; una visión culturalista; una visión dialéctica.

### *C. La alfabetización frente a situaciones revolucionarias y no revolucionarias*

La experiencia histórica en América Latina demuestra que en las situaciones nacionales en las que se han producido profundos cambios sociales, la alfabetización resulta siendo un componente indesligable del respectivo proyecto nacional y se caracteriza como una tarea política con dimensión educativa. Los casos de Cuba y Nicaragua y en cierto sentido el caso de Perú en un determinado momento de su proceso histórico: son testimonios objetivos del sentido y alcances

de la alfabetización en contextos histórico-nacionales en los que se produce un reordenamiento de las sociedades nacionales, aunque con distintos enfoques ideo-políticos.

En estas situaciones se da un *momentum* altamente favorable para la alfabetización y otras áreas de la educación de adultos. Particularmente la alfabetización es asumida como una tarea nacional en la que confluyen la voluntad y decisión política del pueblo y de sus organizaciones con la del Estado; se genera una dinámica socio-político-educativa de alcance extraordinario, que posibilita la movilización de energías sociales y de recursos para el logro de los objetivos y metas del gran propósito nacional.

Dicho propósito tiene el carácter de una tarea histórica, porque es muestra inequívoca de que una sociedad nacional ha cancelado una situación de desigualdad social y una situación de prolongada marginación de un sector poblacional.

Cuando un país está viviendo una situación revolucionaria, tanto los letrados como los iletrados sienten y viven el impacto de que algo nuevo está ocurriendo en el país; y, de conformidad con su grado de conciencia social y de sensibilidad, sienten que ha llegado el momento en que deben participar en una obra de construcción colectiva, como es la de crear una nueva sociedad, un nuevo estilo de vida basado en un nuevo orden de relaciones más humano, más justo y más solidario.

Contar con tal atmósfera social, política y humana, evidentemente, es una gran ventaja. Sin embargo, sería iluso sostener que sólo porque en una sociedad nacional se están produciendo cambios ya el terreno está completamente preparado para desarrollar exitosamente los programas de alfabetización. Sabemos bien que esto no es así. Hay que movilizar conciencias antes que iniciar estentóreos programas que, a la larga, tendrán resultados insatisfactorios; hay que plasmar, en la teoría y en la práctica, un proyecto nacional que sea la manifestación más auténtica de la aspiración del pueblo y tenga en cuenta sus motivaciones, sus necesidades y sus expectativas.

Incluso en los casos más favorables de situaciones nacionales revolucionarias, se requiere un gran esfuerzo y una gran capacidad de gestión administrativa para articular los diferentes elementos de una tarea colectiva, que en razón de su naturaleza y características, puede llevar en unos casos al simple espontaneísmo y en otros a un rigor excesivamente formal y verticalista. En efecto, las dos

experiencias exitosas de alfabetización masiva (Cuba y Nicaragua) presentan evidencias empíricas acerca de la capacidad extraordinaria de conducción que supuso llevar adelante la campaña y cruzada de alfabetización, respectivamente.

Todo lo hasta aquí planteado: ¿significa que la alfabetización sólo tendría posibilidades de éxito en situaciones nacionales revolucionarias? ¿No es posible esperar que la alfabetización tenga sentido y pueda tener posibilidades de éxito en otras situaciones nacionales en las que no se están produciendo profundos cambios sociales?

La experiencia histórica de la región es bastante elocuente a este respecto. En el devenir histórico de marchas y estancamientos de algunos países, en la búsqueda permanente de su mejor destino, se ha encontrado que incluso en los momentos más difíciles de represión político-militar hay algunos espacios de acción que el pueblo y sus organizaciones van encontrando con su secular sabiduría popular. De hecho hay acciones de alfabetización durante los gobiernos represivos, que muestran a los propios sujetos de la educación de adultos las vivas contradicciones existentes entre la realidad vivida por ellos y la percepción que de ella tienen sus gobernantes de turno.

Es que en tal situación -en la que el supuesto proyecto nacional no coincide con los intereses de las clases populares- la fisura entre el “país oficial” y el “país real” se va abriendo y ensanchando constantemente. Es aquí donde la acción alfabetizadora, dentro de la estrategia global de los movimientos populares, tiene que ir perfilando respuestas coherentes con la situación nacional y, dentro de ella, cada vez más próximas a la situación específica de los sujetos de la acción alfabetizadora.

De conformidad con lo que se viene sosteniendo, por razones distintas en cuanto a motivaciones e intereses, tanto los gobiernos como los pueblos de los países que no viven una situación revolucionaria han estado haciendo -y presumiblemente seguirán realizando- acciones de alfabetización. Lo interesante de todo esto es destacar el hecho de que la optimización de los espacios de acción alfabetizadora, en relación con las coyunturas nacionales a nivel macro y micro, es un horizonte estratégico que históricamente ha mostrado ser viable y factible en función de las realidades y de la dinámica socio-política de América Latina.

Tal horizonte parece encontrarse en la alfabetización en cuanto fuerza impulsora de la organización social, dentro de cuyo contexto trata de ser una respuesta a los intereses, necesidades y aspiraciones de los hombres (varones y mujeres) que desean y deciden instrumentarse con la lecto-escritura y otras dimensiones educativas como un punto básico de su desarrollo educativo permanente.

En suma: se dan acciones de alfabetización en situaciones nacionales revolucionarias y no revolucionarias, dentro de las cuales hay diversos matices socio-políticos. Es intransferible el producto global de una experiencia nacional en cualesquiera de las dos situaciones. Pero son perfectamente transferibles, a nivel referencial, algunos procesos inherentes a la alfabetización y a la postalfabetización. Por referirnos a un caso reciente de la experiencia nacional de Nicaragua, es potencialmente transferible -a nivel simplemente indicativo- el proceso de investigación que se hizo dentro de la cruzada de alfabetización para ir perfilando conceptual y metodológicamente el momento de la postalfabetización; y el proceso de la capacitación en servicio de los alfabetizadores, a través de la modalidad presencial.

#### *D. Enfoques estratégicos en torno a la alfabetización*

Ha habido y hay distintos enfoques estratégicos en relación con la alfabetización. Tal diversidad se explica, entre otras razones, por las diferentes concepciones ideológicas que los sustentan, las concepciones dominantes y de moda sobre educación y educación de adultos en el tiempo histórico en que tales enfoques cobran vigencia y el diferente grado de articulación de la voluntad política del pueblo con la del Estado.

Durante gran parte del siglo XX (hasta los sesenta) se advierte la presencia significativa de lo que podemos llamar el enfoque estratégico tradicional de la alfabetización, algunos de cuyos rasgos característicos son los siguientes:

- a. La percepción conceptual dominante es que el analfabetismo es una lacra social y es una de las causas fundamentales del subdesarrollo.
- b. La alfabetización, en tal percepción, tiene como cometido fundamental la enseñanza de la lectura y de la escritura a los analfabetos para incorporarlos a la cultura letrada y sacarlos, así, de la "ignorancia". La alfabetización deviene, de este modo, en un problema esencialmente pedagógico.

c. Como el problema es esencialmente pedagógico, su solución corresponde a los ministerios o secretarías de educación. Los alfabetizadores-natos son los maestros. Las escuelas urbanas y rurales son el pivote y el elemento fundamental de apoyo para la acción alfabetizadora. Los maestros cumplen su tarea alfabetizadora utilizando cartillas, generalmente únicas para todo el país.

El supuesto implícito es que la sociedad nacional es homogénea; y que la variable de expresiones culturales diversas al interior de una sociedad nacional no requiere necesariamente un tratamiento diferenciado.

d. Es un enfoque estratégico instrumental cuyo sentido finalista es el conocimiento por los analfabetos de la lecto-escritura, para integrarse a la vida social y cívica del país.

En los sesenta, con el auspicio de la UNESCO, se da forma al marco conceptual y metodológico de la denominada alfabetización funcional. La percepción conceptual acerca de la funcionalidad es bastante amplia y está referida a propósitos culturales, políticos, económicos y sociales.

En el espíritu anteriormente referido se lanza el Programa Experimental Mundial de Alfabetización Funcional, en el que participan un buen número de países de las distintas regiones del mundo, contando para tal efecto con la cooperación técnica y financiera de la UNESCO. En lo que toca a América Latina los países, en su gran mayoría, interpretan unilateralmente la funcionalidad dando omnipresencia al desarrollo económico.

En la visión señalada, la acción alfabetizadora se realiza con un criterio altamente selectivo; y con ella se beneficia a grupos humanos que viven y trabajan en contextos en que las condiciones están dadas favorablemente para articular la alfabetización con el trabajo y la producción. Cobran importancia los llamados “polos de desarrollo”, en cuanto espacios estratégicos de acción para la tarea alfabetizadora.

En la perspectiva de este enfoque estratégico quedan al margen de la atención prioritaria las grandes mayorías de analfabetos que viven situaciones de pobreza y que no están favorecidos por los polos de desarrollo.

Desde el punto de vista de desarrollo educativo, a través de la alfabetización, hay un intento de incorporar el contenido educativo a las acciones o proyectos de desarrollo económico. Sin embargo, es importante subrayar que la articulación de educación y trabajo se da principalmente en el supuesto de contribuir al



aumento de la producción y de la productividad. Se advierte sólo -un tenue perfil de inquietud en torno a la alfabetización como elemento que contribuye al fortalecimiento de las organizaciones sociales de base.

La forma cómo fue interpretada la alfabetización funcional y sus resultados más caracterizados en América Latina al iniciarse la década de los setenta, fueron materia de comentarios críticos en algunos países de la región, señaladamente en aquéllos en los que se producía -aunque fuera efímeramente- un horizonte de esperanza y de cambio, como lo ilustran los casos de Perú y Argentina en los setenta.

En la III Conferencia Internacional de Educación de Adultos, realizada en Tokio en 1972, hubo la necesidad de que el entonces Director General de la UNESCO tuviera que explicitar el sentido y alcances de la educación funcional.

Al finalizar la década del sesenta y más intensamente desde la década del setenta, los planteamientos de educación liberadora se incorporan al patrimonio conceptual de América Latina y de otras regiones del mundo. En el caso de la alfabetización, dicha corriente de pensamiento localizada en el desarrollo cultural y educativo de los oprimidos, de los pobres, postula lo siguiente:

-La educación es una interacción entre personas. Es difícil concebirla como una empresa individual. De ahí que su dinámica sea caracterizada por el diálogo, como práctica y vocación permanentes.

- La educación no puede ser concebida como separada del objeto social. De ahí que sea problematizadora, lo cual implica la inserción crítica de los participantes en la realidad donde nadie educa a nadie, nadie se educa a si mismo, los hombres se educan entre sí mediatizados por el mundo.

- La educación liberadora sólo puede ser realizada entre iguales, quienes exploran y perciben juntos y se comprometen a construir colectivamente el conocimiento.

- La alfabetización es un proceso cultural de masas que contribuye a su liberación y le posibilita transformar su realidad, lograr su identidad histórico-social dentro de una significación conscientizadora.

Los planteamientos de Paulo Freire fundamentan dos opciones metodológicas de la alfabetización: la corriente psico-social y la corriente psico-política, ésta última vinculada a procesos revolucionarios.

Es importante señalar que el pensamiento de Freire ha dinamizado la emergencia de enfoques estratégicos de la alfabetización, tratando de legitimar distintas percepciones frente a la problemática de la alfabetización en el marco del fenómeno de la pobreza. Tales enfoques son, básicamente, los siguientes:

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

- 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, la alfabetización es el componente educativo del fenómeno del analfabetismo, que es consecuencia del subdesarrollo, dentro de cuyo contexto la pobreza es uno de sus elementos consubstanciales. Las sociedades nacionales para superar tal situación deben definir e implementar cambios estructurales. La alfabetización se perfila como una tarea de magnitud cultural, política, social y económica con dimensión educativa.

En esta visión, la alfabetización es la resultante de la voluntad política articulado del pueblo y del Estado. Es una tarea histórica nacional, que requiere una solución inmediata y masiva. Se convierte en un proyecto nacional prioritario, con un sentido marcadamente político y cultural. Deja de ser una tarea monopólica del ministerio o secretaría de educación; y apertura la más amplia y comprometida participación de las organizaciones populares y del apoyo de otros organismos estatales y no estatales.

En la perspectiva de este enfoque estratégico: la lectoescritura es una dimensión instrumental para facilitar la búsqueda de la identidad histórico-cultural y movilizar las potencialidades del hombre en las dimensiones de su capacidad reflexiva, crítica, participativa, organizativa y productiva en el orden económico y social.

En relación con el segundo enfoque estratégico, la alfabetización es componente de una estrategia global de desarrollo que afirma su compromiso y su fe en la perfectibilidad del sistema socio-económico vigente en la respectiva sociedad nacional. Es un instrumento estratégico orientado a reducir las desigualdades sociales hasta el límite que le permitan los parámetros de dicho sistema.

En esta visión, 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 y los correspondientes modelos de desarrollo. No pueden esperarse, por tanto, cambios estructurales profundos, sino mejoras cualitativas y de optimización operacional de las definiciones asumidas por la prevaleciente estrategia global de desarrollo.

La alfabetización con este enfoque estratégico se convierte en componente de los planes de desarrollo económico y social a nivel macro y micro. Algunas de sus expresiones principales son las siguientes:

- Alfabetización como elemento de apoyo de la formación profesional de grupos poblacionales localizados en las áreas rurales y urbanas.
- Alfabetización como componente del desarrollo rural integrado.
- Alfabetización como componente del proyecto educativo de las poblaciones carentes del campo y de la ciudad.
- Alfabetización de las poblaciones nativas, con énfasis en la castellanización.

La gran mayoría de los gobiernos de los países de América Latina han asumido el segundo enfoque estratégico, aunque es pertinente subrayar la diversidad de matices en el orden de perfiles culturales y sustentaciones ideopolíticas.

Frente a los dos enfoques estratégicos señalados, desde la década de los 70 y más acentuadamente en lo que va de la década de los 80, está perfilándose la alternativa de alfabetización en el marco de la educación popular.

De acuerdo con el enfoque estratégico de alfabetización popular, la educación es un instrumento estratégico para variar sustancialmente la hegemonía cultural e ideológica de las clases dominantes en favor de los sectores populares. La práctica educativa debe ser necesariamente incorporada a otras prácticas sociales para tener realmente sentido. La alfabetización, en tal óptica, es una expresión

del desarrollo educativo de clases y debe ser asumida por las organizaciones populares como una tarea independiente y como alternativa a la alfabetización propia del sistema.

Tal enfoque se nutre de las concepciones básicas de Freire, pero va diseñando a través de la práctica y en la línea de la concepción ideológica que la sustenta una serie de supuestos teóricos y metodológicos que van configurando la masa crítica de su identidad.

Al iniciarse la década del ochenta todos los referidos enfoques estratégicos están presentes, de uno u otro modo, en la gran mayoría de los países de América Latina, como una manifestación de las contradicciones que se dan al interior de las sociedades nacionales. Esto implica que, con la excepción de Cuba y Nicaragua, en los otros países de la región hay una presencia supérstite de todos los mencionados enfoques estratégicos, dándosele preeminencia a uno de ellos, según la coyuntura nacional que se presente en un determinado momento histórico..

En América Latina, en el plano de la teoría de la acción alfabetizadora, se advierten inconsistencias. Veamos un caso. La gran mayoría de los países de América Latina ha asumido la opción de métodos participativos para la alfabetización, siendo uno de los más generalizados el método psico-social. Esta es la teoría explícita de la acción alfabetizadora. Sin embargo, en la práctica, en cada situación nacional hay diversos modos de interpretar y adaptar el método psico-social hasta el punto de modificarlo en aspectos de fondo y de forma o distorsionarlo completamente. De esto se deriva que la teoría en uso, que resulta de la inferencia teórico-práctica de la acción alfabetizadora, está divorciada de la correspondiente teoría explícita.

Otro caso de inconsistencia es el énfasis que ciertos programas nacionales de alfabetización hacen en el respeto a la pluralidad de expresiones culturales de la sociedad nacional, pero la respuesta estratégica no se orienta necesariamente a una educación intercultural en la que haya mutuo respeto y enriquecimiento de todas las etnias que conforman una sociedad global.

Como se habrá podido advertir, los enfoques estratégicos señalados tienen los siguientes rasgos característicos:

- distintas concepciones y estilos de articularse a las estrategias globales de desarrollo nacional y/o de desarrollo de la población-meta;
- una distinta forma de vinculación con la estrategia nacional de desarrollo educativo;
- una diferente percepción acerca de las posibilidades combinatorias en el uso de la educación formal y de la educación no formal;
- una visión diferente de la articulación de la educación con el mundo del trabajo;
- una percepción diferenciada acerca de la dimensión cultural de la alfabetización y de su condición de instrumento de identificación histórico-social;
- desniveles de ubicación en las escalas nacionales de prioridades; y
- un dimensionamiento estratégico distinto de la alfabetización y postalfabetización, como procesos separados e independientes o como elementos indisolubles de un solo proceso en el marco del desarrollo educativo global y permanente de la población adulta.

#### *E. Modelos de organización, planeamiento y administración de los programas de alfabetización*

Hay en América Latina modelos de organización, planeamiento y administración de los programas de alfabetización, que obviamente se ajustan a las correspondientes situaciones socio-económico-culturales. De ahí que no tendría sentido intentar una “réplica” total de dichos modelos. Si bien esto no es posible, sí es enteramente factible identificar y caracterizar ciertos procesos que pueden tener una utilidad referencial. A continuación, dentro de un sentido amplio de la gestión administrativa y teniendo en cuenta los resultados preliminares de las investigaciones del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, se hace una síntesis conceptual -utilizando la fuente señalada- en torno a las siguientes situaciones principales:

a. La experiencia ha demostrado la necesidad de articular los momentos de la alfabetización y de la postalfabetización como elementos de un solo proceso orgánico de educación permanente de la población adulta. Para lograr tal propósito, hay tres situaciones básicas que considerar:

i. La democratización y universalización de la educación básica de los niños de 6 años y más, mediante la optimización de estrategias de posibilidades combinatorias de educación formal y educación no formal.

ii. La concurrente puesta en marcha de un programa nacional de alfabetización, que tenga la más alta meta de atención teniendo en cuenta las correspondientes circunstancias nacionales.

iii. La definición política y puesta en marcha de una estrategia global de educación permanente para los alfabetizados, con múltiples opciones, que tengan flujos dinámicos y que sean intercambiables entre sí.

De lo anteriormente planteado se deriva que el enfoque estratégico-matriz para superar la situación de analfabetismo es el desarrollo educativo global y envolvente de niños, jóvenes y adultos, cuyos elementos son: universalización de la educación básica; intensificación de los programas de alfabetización; y puesta en marcha de una estrategia de educación permanente para los alfabetizados y para los alfabetos en general que proceden de la educación regular.

b. En la organización y puesta en marcha de los programas de alfabetización no siempre se han atendido adecuadamente los siguientes aspectos:

- Delimitación clara y precisa de objetivos.

- Modalidades de articulación de la acción alfabetizadora con la estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico y social.

- Formas y mecanismos de articulación de la voluntad política del pueblo con la del Estado, que permitan viabilizar la estrategia de movilización.

- Participación organizada de los agentes educativos, incluyendo a las organizaciones (sociales, políticas, religiosas, militares, civiles, educativas, etc.) y a las personas (alfabetizandos, coordinadores, promotores de base, maestros populares, agentes auxiliares, etc.).

- Flexibilidad y diversificación en la planeación y puesta en marcha de dichos programas, con el propósito de servir adecuadamente a la población-meta de acuerdo con su respectiva expresión cultural y sus motivaciones, intereses, necesidades y expectativas.

- Organización y ejecución de un sistema de supervisión, que comprenda todos los niveles de gestión y operación y que tenga fundamentalmente el sentido de asesoría, apoyo, orientación y control.

- Coherencia interna de las estrategias nacionales de alfabetización: compatibilidad entre su situación, la percepción acerca de su situación, los objetivos y metas de alfabetización, los recursos que usa, su capacidad de convocatoria del voluntariado y selección del mismo, la pauta ideológica y el grado de compromiso de las organizaciones que participan en el proceso de alfabetización.

- Articulación de las posibilidades combinatorias de la educación formal y de la educación no formal en la acción alfabetizadora, dando preeminencia e impulso a la última.

- Optimización del uso de los medios de comunicación social en la acción alfabetizadora, en calidad de elementos de apoyo.

- Información y comunicación horizontal y vertical.

c. En el proceso de la toma de decisiones, la experiencia ha demostrado que hay algunas decisiones críticas:

i. La definición de objetivos, metas y políticas del programa de alfabetización.

ii. La definición del volumen de operaciones en que se ejecutará el programa (masivo, semimasivo, selectivo).

iii. Definición del horizonte temporal de ejecución del programa, teniendo en cuenta el volumen de operaciones que se ha optado.

iv. Criterios que determinarán la prioridad de atención a grupos específicos de la población-meta.

En relación con la primera decisión crítica, es importante destacar que los objetivos, metas y políticas son elementos-nucleares que facilitan la formulación de una estrategia. La experiencia histórica de América Latina ha demostrado que los objetivos no siempre son claramente definidos como resultados o logros; y que, en muchos casos, son exageradamente ambiciosos y no se ajustan a las realidades profundas de la pertinente circunstancia nacional.

Las metas, en cuanto expresión cualitativa y cuantitativa de los objetivos, son formuladas generalmente en forma casi intuitiva, sin un estudio previo de factibilidad en la óptica global de la estrategia de alfabetización. Las políticas, en no pocos casos, carecen de definiciones y pautas sobre aspectos sustantivos, vacíos éstos que originan a veces definiciones técnico-burocráticas sin sustento sociopolítico.

En relación con la segunda decisión crítica, la alternativa viable es definir un volumen de operaciones manejable según la circunstancia nacional en un determinado momento histórico. No es posible establecer fórmulas universales para las distintas situaciones nacionales. Lo “manejable” es algo muy relativo. Por referirnos a los extremos de la escala: en un primer caso, lo manejable puede ser la acción alfabetizadora dentro de algunos proyectos de desarrollo en marcha; en un segundo caso, puede ser la alfabetización intensiva y masiva y con amplia movilización popular y estatal.

En el primer caso señalado, la alfabetización se convertiría en un elemento de apoyo a las acciones de educación para la salud, extensión agrícola, planificación de la población y de la familia, desarrollo rural integrado, micro-proyectos de incidencia económico-social, programas de desarrollo regional o zonal de los países, programas de desarrollo industrial, etc. En el segundo caso, la alfabetización se convertiría en un instrumento estratégico para la consolidación del proyecto político nacional y en una herramienta de despegue de desarrollo cultural, político y educativo de los recién alfabetizados.

En relación con el tercer elemento de decisión crítica (el tiempo), con la excepción de los casos de Cuba y Nicaragua, los ejemplos de alfabetización de la población nacional en períodos cortos no son frecuentes en América Latina ni en otras regiones del mundo. El caso de Tanzania resulta ilustrativo al respecto. En dicho país, la acción alfabetizadora se inició en 6 pequeñas unidades operativas durante los últimos años de la década de los sesenta. Esta experiencia inicial permitió a Tanzania definir y ejecutar posteriormente un programa masivo de alfabetización que comprendió 5 años, de 1971 a 1975.



En la experiencia de Tanzania y en otras experiencias nacionales similares en el Africa y América Latina, hay algunos factores que gravitan en la toma de decisión crítica en materia de tiempo:

- Crear condiciones favorables para lanzarse a una acción alfabetizadora masiva a nivel nacional no se puede hacer única y exclusivamente a través de unas acciones de promoción, motivación y difusión de los ministerios o secretarías de educación. Ello depende, esencialmente, del grado de concordancia de la voluntad política del Estado y del pueblo y sus organizaciones en torno a las tareas históricas nacionales y la interpretación que dentro de ellas se haga de los intereses populares. De modo que lograr un *momentum* favorable es un proceso que no se produce rápidamente: pues requiere el compromiso, la participación y el apoyo de todos los elementos de la sociedad y todo ello toma algún tiempo.

- Las dimensiones geográficas y sus complejidades varían de país a país. Este factor tiene que ver con la presencia o ausencia de medios y facilidades de comunicación, que contribuyen a que los movimientos sean lentos o rápidos. En un país que vive una mística de cambios -algo así como un horizonte de esperanza en la determinación de su destino histórico- este factor es asumido conscientemente como un costo social del proceso y como un reto que hay que vencer. En situaciones ordinarias, donde no se da masivamente tal fervor social y político, el factor geográfico puede ser ciertamente limitante.

- El factor de recursos humanos para la acción alfabetizadora requiere una atenta consideración. Se presentan distintas situaciones: en unos casos, hay carencias de cuadros calificados de personal en calidad y cantidad suficientes para la acción alfabetizadora y su gestión administrativa; en otros el problema no es necesariamente de calidad y cantidad de personal requerido, sino falta de coherencia ideo-política y de inconsistencia en la estrategia de selección y capacitación de agentes que participan en los programas de alfabetización. Estas carencias y distorsiones contribuyen a acelerar o retardar la acción alfabetizadora.

- En cuanto al -cuarto elemento de decisión crítica, que se relaciona con los criterios para determinar la prioridad de atención a grupos específicos de la población-meta, la experiencia de los países de América Latina ha demostrado la necesidad de asumir una posición de flexibilidad. La tendencia más o menos generalizada consiste en atender preferentemente a los analfabetos del grupo

de edad joven de 15 a 40 años. Parece ser que se considera que se trata de un período de edad productiva y que su “rentabilidad económica y social” se proyecta a un período relativamente más prolongado.

Otra tendencia, que surge del análisis de los planes maestros de los programas de alfabetización en la región, es la intención de procurar atención preferencial a la mujer, en razón de su presencia y del efecto multiplicador que ella tiene en la vida familiar y en la vida social. Desafortunadamente, en algunos casos, la explicitación de tal intención dista bastante de la correspondiente práctica social.

Los países de América Latina han explicitado su decisión política de favorecer prioritariamente a los analfabetos de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales. En la práctica, debido a obstáculos de carácter logístico, en algunos casos se ha podido apreciar la relativa viabilidad de iniciar la alfabetización en áreas semi-urbanas y, a partir de ello, irradiar su acción en beneficio de las áreas rurales.

En general, la experiencia enseña que es fundamental definir la población-meta, pero con un sentido de realidades y de factibilidad de servicio. Definir una población-meta irrealizable ocasiona, de hecho, efectos negativos. A este respecto quizás la lección de la experiencia -en situaciones nacionales donde no se producen profundos cambios sociales- es mantener en la política el alto nivel de aspiración nacional e interpretar tal aspiración en un plan-maestro bastante flexible que vaya estableciendo metas para plazos cortos, de uno a dos años.

d. Desde la perspectiva de la gestión administrativa, la movilización tiene dos componentes que deben ser atendidos simultáneamente: movilización popular y movilización del aparato estatal.

En algunos casos nacionales, se advierte un desequilibrio en las estrategias de movilización. La lección de la experiencia es bastante clara al respecto: el pueblo y sus organizaciones no se sienten comprometidos socialmente con la acción alfabetizadora cuando ésta es asumida como un simple proyecto oficial del gobierno de turno. Puede haber incluso una intensa propaganda, pero la respuesta popular sólo tiene sentido en la medida en que el pueblo y sus organizaciones se “posesionan” del proyecto de alfabetización; y lo hacen suyo, porque responde a sus motivaciones, intereses, necesidades y aspiraciones.

La experiencia muestra también que no es posible transferir automáticamente las formas y estilos de movilización de una sociedad nacional a otra. Hay factores y circunstancias de un *momentum* nacional determinado, que son intransferibles. Sin embargo, hay algunos procesos que pueden aprovecharse con un esfuerzo complementario de adaptación creativa.

La movilización popular requiere de un propósito nacional que interprete legítimamente la aspiración del pueblo. Tal propósito, en el caso de la alfabetización, no parece ser el simple aspecto de la lecto-escritura. La experiencia histórica regional enseña que tal movilización popular tiene más sentido y mayor viabilidad estratégica cuando es planteada como una tarea histórica nacional orientada a cancelar el monopolio de la educación en beneficio de los grupos privilegiados de un país; y cuando es asumida como un instrumento dinamizador de respuestas para superar el fenómeno global de la pobreza.

La movilización popular es una de las condiciones básicas e indispensables para que la acción alfabetizadora sea asumida en un país como una tarea nacional. Teniendo en cuenta la dinámica socio-política de los países de América Latina, no es posible que tal movilización tenga la proyección histórica que de ella se espera si no hay una articulación de propósitos entre el pueblo y el Estado. En una visión panorámica de la situación regional, parece ser que en algunos casos hay obstáculos fundamentales que no favorecen tal articulación.

La movilización popular, de otro lado, implica sustancialmente una efectiva participación del Pueblo y de sus organizaciones. Surge una inquietud sobre este i) articular: ¿en cuántos programas de alfabetización de los países de América Latina se ha dado y se está dando, fluidamente, esta participación popular? La respuesta que se dé a la cuestión planteada en cada caso nacional dará un dimensionamiento situacional de las carencias, de los retos y posibilidades que conviene considerar en la estrategia global de la movilización popular en apoyo a la acción alfabetizadora.

En lo concerniente a la movilización del aparato estatal, se ha intensificado desde la década de los setenta la concepción y práctica de que tal movilización no corresponde única y exclusivamente a los ministerios o secretarías de educación. La tendencia actual es convocar la participación intersectorial y multisectorial, por considerar que la alfabetización es una responsabilidad social que alcanza a todos los organismos del aparato estatal. A nivel de realizaciones, se pueden

advertir algunos logros que van desde el simple colaboracionismo hasta un intento racional, articulado y comprometido, de asumir la acción alfabetizadora como una tarea del Estado.

En la movilización del aparato estatal se ha encontrado la extraordinaria potencialidad de recursos de distinta índole para la acción alfabetizadora; y se está ganando terreno en la progresiva visualización de que tales recursos, a nivel de programación y ejecución presupuestal, deben ser provistos solidariamente por todos los organismos del Estado.

Tal visualización está obligando a redefinir las formas, mecanismos y estilos de la coordinación intersectorial, que busca operacionalizarse a través de programas y proyectos específicos de servicio a determinadas áreas geográficas y a determinadas poblaciones-meta. En otras palabras: la experiencia está mostrando que la movilización del aparato estatal sólo tiene sentido en la medida en que sea capaz de generar y servir como apoyo y sostén de la movilización popular.

e. En lo relativo a las estructuras administrativas de los programas de alfabetización, con muy pocas excepciones, en una visión general se advierte lo siguiente:

- La administración es altamente centralizada, no sólo en materia de conducción general y de establecimiento de políticas y estrategias-matrices, sino en aspectos técnico-operacionales. Tal situación no facilita el crecimiento de las unidades operacionales, con autonomía de gestión, para buscar las respuestas que correspondan diversificadamente a su ámbito de acción.

- Esta absorbente centralización, además de reducir drásticamente las iniciativas locales, no estimula ni favorece la participación del pueblo y de sus organizaciones en términos de una movilización popular.

- Teniendo en cuenta la experiencia, la tendencia más caracterizada, por lo menos a nivel de intencionalidad, es establecer un modelo administrativo con unicidad esencial en cuanto a objetivos generales, políticas básicas y estrategias-matrices; implementar una línea de apoyo en aspectos técnico operacionales y contribuir a fortalecer a las unidades de operación y lograr que éstas asuman ampliamente la gestión conductora, la gestión administrativa de la acción alfabetizadora.

- De otro lado, en la gran mayoría de los casos nacionales, en los programas de alfabetización se están utilizando casi exclusivamente las estructuras organizativas formales que corresponden a los ministerios o secretarías de educación o, en el mejor de los casos, todo el aparato del Estado.

Este enfoque no tiene en cuenta la lección histórica de que son las estructuras organizativas no formales las más significativas, duraderas y permanentes; y son las que pueden contribuir al perfeccionamiento de las rigidizadas estructuras formales.

La situación anteriormente señalada es particularmente importante, porque posibilitará o limitará el ámbito de gestión del agente central de conducción de los programas de alfabetización. En efecto, si sólo se consideran las estructuras organizativas formales, el ámbito de acción del mencionado programa se limita considerablemente. Si, por el contrario, además de lo anterior se hace uso de las estructuras organizativas no formales, el resultado es que no sólo amplía su ámbito de acción sino que crea una infraestructura organizativa que favorece una amplia participación popular en la gestión administrativa de la acción alfabetizadora.

- La tendencia actual es cómo optimizar, considerando el respectivo modelo nacional de organización socio-política, las posibilidades combinatorias de las estructuras organizativas formales y no formales, contando con un dinámico agente central de conducción que tenga una percepción muy clara acerca del programa de alfabetización como una expresión del movimiento nacional de la educación de adultos.

- Hay consenso en que la alfabetización es un elemento básico del universo de la educación de adultos en cada sociedad nacional; y que por la complejidad y magnitud implícita y explícita de la alfabetización, se acepta su separación funcional de otras áreas de la educación de adultos. Tal tendencia se da en los países y también en los organismos internacionales.

- Si bien a nivel teórico el deslinde es claro, parece ser que ello no ocurre necesariamente a nivel organizativo. Salvadas las excepciones de Cuba y Nicaragua y los intentos últimos que vienen haciendo Ecuador, Colombia y México, en la gran mayoría de los casos nacionales la situación es que los programas de alfabetización están dentro de las estructuras administrativas de las direcciones generales o nacionales de educación de adultos, con muy limitada capacidad de decisión. Son básicamente, organismos normativos y de apoyo técnico a las

unidades operativas que dependen de otras instancias administrativas. En el marco de tal situación, la conducción de los programas nacionales de alfabetización no tienen un carácter ejecutivo y es débil y formalista su capacidad de gestión.

- La experiencia histórica de América Latina y de otras regiones del mundo ha demostrado que los programas de alfabetización requieren una conducción nacional que tenga capacidad de decisión, que sea: talentoso, dinámica, con vocación de estimular y ejercitar la práctica social de la participación; y que cuente con los recursos y apoyos para movilizar la energía social y los recursos para el logro de objetivos y metas que respondan a elevados propósitos nacionales.

La lección de la experiencia es que la administración nacional de los programas de alfabetización debe tener autonomía en su gestión administrativa, contar con el apoyo del Estado como manifestación de una auténtica voluntad política de servicio al pueblo y contar con el compromiso y participación del pueblo y de sus organizaciones.

- Una administración nacional, que tenga las características señaladas, está en condiciones favorables de asumir decisiones en torno a ciertos aspectos fundamentales que inciden directamente en el resultado final de la acción alfabetizadora. Algunos de ellos son los siguientes:

- Establecer los objetivos operacionales, las políticas operacionales, las políticas básicas y las estrategias matrices de la alfabetización.
- Diseñar, organizar y poner en funcionamiento las estructuras técnicas y logísticas para conducir, promover, asesorar, apoyar y controlar el correspondiente programa de alfabetización.
- Definir, en respuesta a las aspiraciones nacionales y con sentido de las realidades, la escala de operaciones, las prioridades de servicio y la población-meta dentro de determinados períodos de tiempo.
- Precisar con los participantes los objetivos curriculares, teniendo en cuenta la flexibilidad y diversificación de los contextos socio-económicos culturales de la población-meta.

- Establecer los mecanismos de articulación de la educación formal y de la educación no formal, dentro de la alfabetización y su proyección en la postalfabetización.
- Definir con las poblaciones nativas la estrategia de alfabetización, considerando básicamente el uso de sus correspondientes lenguas maternas.
- Tomar las medidas pertinentes para el desarrollo y producción de materiales educativos básicos para la lecto-escritura y otras dimensiones de la acción alfabetizadora; y promover y apoyar la realización de esto mismo en forma diversificada en las unidades de operación.
- Definir e implementar la estrategia de convocatoria, selección y capacitación de los cuadros de personal que participen en las diferentes instancias y áreas de trabajo de la acción alfabetizadora.
- Determinar y poner en marcha el mecanismo de coordinación interna y coordinación intersectorial del programa de alfabetización, en todos sus niveles e instancias de operación.
- Establecer los mecanismos, formas e instrumentos de la evaluación permanente del programa de alfabetización.
- Planificar la postalfabetización, no sólo como una continuidad de resultados sino como una condición indesligable del proceso de educación permanente de la población alfabetizada y de la población alfabetizada que no procede de los programas de alfabetización sino de la educación regular.

#### *F. En torno a la postalfabetización*

Incluso en el caso de exitosos programas nacionales de alfabetización, las evidencias empíricas enseñan que hay un “enfriamiento” que se produce después de la acción alfabetizadora a pesar de que se mantenga la voluntad política que siga favoreciendo el desarrollo cultural y educativo de los recién alfabetizados.

En los casos de países que están en situación revolucionaria, tal enfriamiento puede explicarse por el hecho de que la dinámica social revolucionaria promueve una serie de nuevas tareas, que reclaman y suponen la participación de múltiples agentes que no tuvieron una destacada y activa participación en la acción

alfabetizadora. Se presenta, así, una típica situación de “drenaje” de recursos humanos comprometidos, calificados y con experiencia para llevar adelante las acciones de postalfabetización.

La pérdida de recursos humanos, sin embargo, no es el único elemento a considerar. El momento de la alfabetización, en una estrategia revolucionaria masiva, es intensa e implica tal movilización de energías sociales y recursos de diversos entes estatales y no estatales, que no puede mantenerse permanentemente en cuanto a volumen y ritmo. La razón es que hay otras necesidades y surgen otras tareas históricas que también están reclamando una urgente atención en una sociedad nacional en la cual se está creando un nuevo ordenamiento.

La experiencia histórica de América Latina y de otras regiones del mundo nos proporciona suficientes elementos de juicio para considerar que en el contexto de procesos revolucionarios la alfabetización es un instrumento que posibilita redefinir una estrategia de educación de adultos y, a través de ella, una estrategia global de desarrollo educativo.

De otro lado, es importante subrayar el hecho de que la opción estratégica más confiable para afirmar la postalfabetización es aquella que se orienta a hacer conciencia en los hombres, pueblos, organizaciones de masas y organismos estatales y no estatales que la educación de adultos es un elemento-clave para el logro de los objetivos y metas de todas las tareas inherentes a la sociedad nacional en proceso de transformación.

En la visión señalada, no se plantea ingenuamente la dicotomía: acciones de postalfabetización y tareas revolucionarias. Estas últimas tienen necesariamente un componente educativo; atender tal componente implica alfabetización y postalfabetización. Todo parece indicar que esta opción, dentro de las sociedades nacionales en proceso de revolución, es la garantía de la persistencia del esfuerzo educativo a través de múltiples agentes y con un alto grado de participación del pueblo y de sus organizaciones.

En las sociedades nacionales, en las que no se están produciendo profundos cambios sociales, la postalfabetización requiere un planteo estratégico que trate de optimizar los espacios de acción a través del fortalecimiento del apoyo a la organización social del pueblo. Ello será posible en la medida en que tenga vida



el movimiento nacional de educación de adultos, que por ser un movimiento social debe necesariamente convocar la participación de los múltiples agentes educativos de la comunidad nacional.

En el entendimiento anterior, en dichas sociedades nacionales habrá la necesidad de alentar la realización de múltiples acciones de postalfabetización orientadas a propósitos muy amplios de desarrollo cultural y educativo que tengan que ver con motivaciones, intereses y aspiraciones de las personas, de los grupos humanos, tanto de las áreas rurales como de las áreas urbanas del país. En suma: habrá que realizar acciones de postalfabetización vinculadas con el desarrollo permanente de las personas, de las comunidades locales y de la sociedad nacional.

Tanto en las sociedades revolucionarias como en las no revolucionarias, el dimensionamiento de la postalfabetización no es una tarea fácil. Puede ser simple y sencillo tener claridad acerca de los propósitos y de los niveles y modalidades que están implicados. Lo que no es fácil ni sencillo es la factibilidad de lograr los objetivos y metas del conjunto de procesos educativos comprendidos en la estrategia global de desarrollo educativo que una sociedad nacional asume a mediano y largo plazos. Dicha estrategia, en un buen número de casos nacionales, no parece ser suficientemente explícita.

Al iniciarse la década de los ochenta, un elemento movilizador, por lo menos a nivel de decisión política de los gobiernos, es el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. El compromiso asumido por los países a nivel regional e internacional, tiene que ser necesariamente legimitado a nivel nacional con sus respectivos pueblos y organizaciones. Esta es una posibilidad que abre perspectivas insospechadas de acción en el ámbito de la postalfabetización.

La postalfabetización es un gran momento en la estrategia de desarrollo educativo permanente del adulto y de la población adulta. En la experiencia de los países, se advierten diversas acciones, más allá de la alfabetización, algunas de cuyas manifestaciones son las siguientes:

- afianzamiento y consolidación de la alfabetización;
- educación popular, en sus ricas y múltiples expresiones, según el dimensionamiento ideo-político que se asuma;

- acciones educativas orientadas al, mejoramiento de la vida familiar, laboral y social;
- componente educativo de los proyectos orientados al desarrollo global de grupos y/o comunidades de las áreas rurales y urbano-marginales;
- acciones de extensión educativa y cultural de las universidades y de otros agentes educativos;
- formación profesional y capacitación laboral en oficios y ocupaciones, por áreas geográficas y por sectores poblacionales ocupados, desocupados y subocupados; y
- formación profesional, estudios avanzados de especialización y de postgrado, a cargo de las universidades y otras instituciones de educación superior.

Como se podrá advertir, la postalfabetización es un momento de considerables posibilidades en el marco de la educación permanente y se operacionaliza a través de un amplio espectro de acciones educativas orientadas al trabajo y al desarrollo y a la educación popular, vertientes del movimiento nacional de la educación de adultos que sirven de infraestructura de apoyo tanto a la alfabetización como a la postalfabetización.

Son muy pocos los países que han definido realmente una estrategia de educación permanente. En la búsqueda de tal definición, se ha encontrado la viabilidad de combinar armoniosamente en el momento de la postalfabetización las distintas formas y modalidades de educación en el entendimiento de que cada una de ellas tiene su propósito y su razón de ser; y que todas ellas, de estar debidamente articuladas, pueden ayudar mejor al logro de los distintos propósitos que el hombre y la sociedad nacional buscan a través de la educación de adultos.

Hay suficientes evidencias empíricas para sostener que una estrategia de postalfabetización, de gran aliento, se fundamenta en la solidaridad social. En efecto, la postalfabetización no podrá lograr en plenitud sus propósitos si no atiende cuidadosamente la formación de los promotores de base, es decir, el desarrollo de los agentes educativos vinculados directa y profundamente con su propio pueblo, con la gente a la que ama, a la que respeta y con quienes tienen un explícito o implícito compromiso social.

Una lección de la experiencia de los países -que es importante tener en cuenta- es la relativa a la concepción y praxis de la alfabetización y postalfabetización como dos momentos de un solo proceso, que requieren necesariamente de estrategias diversificadas en razón de, contextos, características de la población-meta y propósitos educativos distintos dentro de una misma sociedad nacional.

Ello implica asumir decisiones políticas y decisiones técnico-educativas coherentes e implementar seriamente cada una de las estrategias alternativas que se hayan optado.

Diversas evidencias empíricas registran el hecho de que es el momento de la alfabetización en que se va perfilando la fisonomía de la postalfabetización; y es durante ésta que resulta indispensable volver a la alfabetización, para seguirla atendiendo. En esta visión dinámica, parece razonable considerar una estrategia envolvente de desarrollo educativo permanente de la población adulta, en cuya ejecución se pueden iniciar las acciones por uno de los dos momentos (alfabetización o postalfabetización) en la seguridad de que se atenderán concurrentemente las acciones inherentes al otro momento.

La experiencia señala que hay una interrelación y una interdependencia entre la alfabetización y la postalfabetización. De ahí que la atención equilibrada y armónica a estos dos momentos de un solo proceso de la educación permanente de la población adulta, se optimizará en la medida en que conscientemente y por acción del pueblo y de sus organizaciones, así como del Estado, se haga de la educación de adultos uno de los instrumentos estratégicos para el logro de los más altos propósitos de una sociedad nacional.

#### **1.4.2 Programas de educación de adultos orientados al trabajo y al desarrollo**

Como se ha visto, dichos programas cubren un amplio espectro de actividades. Hemos seleccionado sólo una de ellas: promoción educativa en las áreas rurales. El criterio dominante de selección ha sido que tal promoción es una de las pocas acciones que en el panorama regional se está desarrollando en beneficio de las poblaciones rurales.

### **PROMOCION EDUCATIVA EN LAS AREAS RURALES**

En esta parte del trabajo se presenta un marco situacional de la promoción educativa en las áreas rurales a través de los siguientes elementos de descripción y análisis: la pobreza como producto de la desigualdad social; la educación de

adultos como instrumento estratégico para contribuir a reducir las desigualdades sociales, particularmente en las áreas rurales; y la educación de adultos como componente del desarrollo rural integrado en América Latina.

Teniendo en cuenta los elementos señalados, se intenta una apreciación general de la problemática en cuestión; y se hace un análisis cualitativo y dinámico de los obstáculos principales en la administración de proyectos de educación de adultos en cuanto éstos son componentes del desarrollo integral de las áreas rurales.

A la luz de todos los elementos mencionados de descripción y análisis, se presentan algunas conclusiones principales.

### *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 y quienes tienen menos.

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 en la marcha de la humanidad y de las sociedades nacionales.

Hay -como lo expresa Malcolm Adiseshiah- “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 antiguo y siempre actual. Los énfasis varían en relación con sus componentes, algunos de los cuales son

requerimientos y necesidades de los tiempo 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 y el Caribe 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 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, la única característica 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;
- la limitada o nula tenencia y acceso a la tierra;
- el 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 de 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 correspondían a las poblaciones de las áreas rurales y 67 millones a las áreas urbanas. Esta

fría y objetiva comprobación, 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 la región la urgente e insoslayable necesidad de definir acciones para “eliminar” la pobreza o por lo menos reducirla.

A través de 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 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 suma aritmética de sus componentes.

En la experiencia histórica de América Latina, tal como lo refiere Hugo Fernández<sup>95</sup>, se pueden identificar dos grandes enfoques estratégicos para encarar el problema de la pobreza:

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 una 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 accesible 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 y el Caribe han asumido el segundo enfoque estratégico, aunque ciertamente es pertinente subrayar la diversidad de matices en el orden 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 las 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. 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 radicales 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 sensibilizar a 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 análisis sereno y reflexivo, 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.

- 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 a la promoción 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 conforman 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 puede 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 y con la estructura del aparato estatal.

En esta perspectiva, la educación de adultos tiene una evidente dimensión política y social, pero -resulta útil recordar a los ilusos y a quienes adolecen de la enfermedad contemporánea de revolucionarismo infantil y retórico- ciertamente tiene también limitaciones substanciales. En efecto, puede tener un amplio espectro de acción dentro de una determinada concepción ideo-política 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 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 discontinuado. 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. Una respuesta alentadora de los países latinoamericanos*

Algunos países de la región están demostrando cierta sensibilidad en relación con el desarrollo de las áreas rurales y están asumiendo ciertas decisiones que por lo menos aperturan posibilidades de atención inmediata a una población que en conjunto ha sido y sigue siendo marginada de los beneficios económicos, sociales, culturales, políticos y educativos de las sociedades nacionales.

Una de las definiciones que es importante subrayar consiste en que 17 países de América Latina y el Caribe, desde 1979, decidieron participar en el Proyecto Especial de Educación de Adultos para el Desarrollo Rural Integrado (PEDRI), auspiciado por el Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA. El señalamiento que hacemos de la afortunada participación de los países de la región, es un indicador del grado de interés y de preocupación en relación con el reto histórico de contribuir al desarrollo de las áreas rurales.

El mencionado Proyecto pretende actuar en forma convergente y sistemática en los factores que inciden en la pobreza, fundamentalmente a nivel micro, partiendo del criterio de que el desarrollo educativo es solamente un componente de promoción y apoyo del proceso global de cambio que tienen que realizar las comunidades rurales, contando para el efecto con el apoyo articulado de los organismos gubernamentales y no gubernamentales que las pretenden servir.

La experiencia de los países latinoamericanos que están desarrollando acciones de educación de adultos, en cuanto componentes del proceso más amplio de desarrollo rural integrado, registra algunas situaciones que merecen destacarse:

- El término genérico de campesino -asociado básicamente a los trabajos agrícolas- resulta siendo una entelequia cuando se trabaja con determinados grupos humanos de las áreas rurales teniendo en cuenta sus respectivas expresiones culturales, sus formas de organización social, de producción y comercialización, sus necesidades y expectativas, en relación con un determinado ordenamiento social que crea condiciones tremendamente limitativas.

- Existe en la región una abundante literatura sobre la dimensión teórica y metodológica del desarrollo rural integrado en un plano bastante general y en algunos casos en un nivel de planteo dogmático y de falsa generalización.

También existen, afortunadamente, planteos menos espectaculares y menos diseminados que constituyen sistematizaciones teórico-metodológicas, como producto de todo un proceso de experiencias que han sido cuidadosamente estudiadas y analizadas. Este es, en nuestro criterio, un elemento de juicio más útil, porque permite conocer el proceso metodológico de la experiencia en relación con un contexto histórico-cultural determinado.

- Una de las modas internacionales es la investigación-participativa. El planeamiento general es sólido y coherente, quizás con un error táctico de "satanizar" exageradamente la investigación social en su estilo tradicional de corte académico. Sin embargo, nuestra reflexión se orienta a otro aspecto: la búsqueda creativa del proceso metodológico en base a experiencias específicas. Conocemos algunos trabajos sobre investigación-participativa en América Latina. Nuestra impresión es que conviene profundizar el proceso metodológico. En el caso que nos ocupa, la tarea básica consiste en construir el proceso metodológico de la investigación participativa en las áreas rurales, como producto de un trabajo serio y sostenido con las comunidades locales.

- A nivel de propósito resulta muy fácil enunciar la participación articulado y coherente de los sectores para servir a determinadas comunidades rurales. En la realidad, la situación es otra: celos burocráticos, posturas rígidas de planes y programas sectoriales, estilos de trabajo no siempre congruentes con la idiosincrasia de las comunidades rurales, diversidad de ritmos y acentos de trabajo; en suma, un conjunto de actitudes y prácticas que son contrarias en esencia al espíritu de la coordinación.

La situación planteada es un reto para los países. Algún sector tiene que tomar la iniciativa en base a la superación de su simple identificación sectorial o institucional a la afirmación de la labor conjunta en beneficio de dichas comunidades. El grado mayor o menor de sensibilidad de los sectores en términos de vocación de servicio articulado y coherente es un desafío frente al cual la educación de adultos puede y debe hacer mucho, a través de la creación de formas y mecanismos de una coordinación interinstitucional que se convierte en un instrumento eficaz y eficiente para lograr una coherencia conceptual, metodológica y operacional del trabajo educativo como componente del desarrollo rural integrado.

- Considerando la experiencia latinoamericana, se van perfilando algunos criterios básicos y operacionales para definir el sentido y alcances de la educación de adultos en cuanto componente indispensable del desarrollo rural integrado.

- El desarrollo rural integrado es un compromiso y una opción, asumidos por las comunidades rurales, y en cuyo proceso la educación de adultos es sólo un componente que tiene el carácter de promoción y apoyo.
- El desarrollo rural integrado implica necesariamente la participación protagónica de las comunidades rurales; y la participación articulado y coherente del conjunto de organismos gubernamentales y no gubernamentales, en términos de elementos de apoyo.
- La articulación de esfuerzos dentro del desarrollo rural debe operacionalizarse a través de proyectos de incidencia económico-social en beneficio directo de las comunidades rurales; y a través del establecimiento de formas y mecanismos de coordinación con la comunidad y con los distintos órganos gubernamentales que participan en el proceso de desarrollo rural integrado. En tal sentido, dicha articulación es un reto que corresponde asumir a los beneficiarios.
- En la perspectiva anterior, la coordinación en relación con el desarrollo rural integrado implica la búsqueda permanente de la coherencia conceptual, metodológica y operacional entre la comunidad y el conjunto de órganos externos a ella, con el propósito de fortalecer la capacidad de servicio de los agentes de apoyo en beneficio directo de las comunidades rurales.
- En el proceso de la investigación -que se hará por la comunidad, contando con el apoyo de los correspondientes equipos promotores de las instituciones- se enfatizará la importancia de las formas de organización, de estructura y organización social de la propiedad y de la comercialización por tener este elemento mayores potencialidades de convertirse en una dimensión-eje del conocimiento de una realidad objetiva. Ello no excluye en absoluto, la investigación de los otros aspectos de dicha realidad. En todo caso, los correspondientes enfoques metodológicos se ajustarán a las circunstancias propias de cada realidad.
- Una hipótesis de trabajo que conviene considerar con particular atención es que la investigación, la capacitación y la organización son elementos de un proceso orgánico, que tienen un sentido estructuralmente significativo para la dinámica de las comunidades rurales.

Tales elementos y otros que inciden en el desarrollo global de las comunidades no tienen que darse necesariamente en forma secuencial, en todos los casos, de conformidad con los cánones de la lógica formal. La dinámica de interrelaciones y secuencias de dichos elementos tiene un sentido selectivo.

- Los equipos promotores que trabajan con las comunidades rurales deberán asumir permanentemente actitudes de profundo respeto a la personalidad cultural de dichas comunidades, algunas de cuyas notas características son las siguientes: no ser vectores de ninguna forma de imposición cultural; tratar de comprender cada vez más el nivel de percepción de los campesinos en la lógica de su cultura y contribuir a la afirmación de su identidad cultural y a su permanente desarrollo cultural.
- La participación y la comunicación social son elementos constantes que constituyen la masa crítica de apoyo a todo el proceso del desarrollo cultural. Tales elementos se operacionalizarán teniendo en cuenta tales pautas culturales de la comunidad.
- En relación con el programa de acción definido por la comunidad rural en el proceso de los trabajos relativos a su desarrollo integral, el componente educativo se orientará a la búsqueda y puesta en marcha de modelos alternativos de desarrollo educativo que se ajusten a las necesidades y expectativas de dichas comunidades y que se orienten al cambio y al desarrollo global de las mismas.
- Los pertinentes modelos de desarrollo educativo considerarán una armoniosa combinación de las distintas formas de educación: educación formal, educación no formal y educación informal, nutriéndose las dos primeras de las extraordinarias potencialidades creativas del saber y quehacer contenidos en la última.
- El modelo educativo, desde un punto de vista estratégico, estará orientado a la caracterización y desarrollo global de opciones educativas para los niños, jóvenes y adultos de las comunidades rurales, por considerar que la educación de adultos es un instrumento de promoción integral de la totalidad social, a nivel familiar y comunitario.

- Los organismos gubernamentales y no gubernamentales, cuya participación esencial tiene el sentido de asesoramiento y apoyo al desarrollo integral de las comunidades rurales, determinarán el espacio temporal de su participación con dichas comunidades en los campos de su competencia, en el entendimiento de que al finalizar su participación la comunidad esté en condiciones de asumir plena y directamente la gestión y acciones que correspondan dentro de un nuevo nivel de relación-participación, que los organismos de apoyo deben considerar una consecuencia normal e indispensable del proceso de desarrollo rural integrado.
- El componente educativo propiciará -a nivel de trabajo en general y de su área de competencia en particular- la necesidad de sistematizar el proceso metodológico de trabajo, con el propósito de contribuir al intercambio de experiencias con otras comunidades del país y de la región.
- En el mismo sentido anteriormente anotado, se caracterizará con las comunidades desde el punto de vista teórico y metodológico a la evaluación: como un elemento continuo, participativo, integral y permanente del proceso general del desarrollo rural integrado, cuyo efecto más relevante consistirá en contribuir al dinámico y permanente mejoramiento cualitativo de la promoción educativa en las áreas rurales.

### *Apreciación situacional de carácter general*

Las experiencias de los 17 países de América Latina y el Caribe que han participado en el PEDRI de 1979 a 1982, los trabajos de campo realizados por el autor y la confrontación de percepciones con compañeros técnicos, administradores y trabajadores de campo, nos permiten hacer el siguiente resumen a nivel de una apreciación situacional de carácter general:

a. El desarrollo rural integrado es una alternativa estratégica para encarar el fenómeno de la pobreza, en la visión de que los sistemas sociales vigentes son perfectibles. La educación de adultos tiene todas las posibilidades de convertirse en un componente indispensable del proceso más amplio de desarrollo global de las comunidades rurales.

b. En relación con el horizonte espacial de aplicación del PEDRI, se trata de una microexperiencia. Hay muchas otras acciones similares que los países han realizado entre 1979 y 1982 y otras que están realizando a partir de 1983, que ciertamente no estuvieron ni estarán comprendidas dentro del respectivo PEDRI



Nacional. Sin embargo, lo importante es destacar que este tipo de proyectos tiene la potencialidad de convertirse en factor multiplicador a través de la referencia de su proceso metodológico de trabajo y de la búsqueda de respuestas no convencionales, con una vocación de trabajo educativo no formal.

c. Son múltiples y de diversa naturaleza los obstáculos que confrontan proyectos de este tipo en atención a las correspondientes situaciones nacionales. En general, el análisis de las experiencias nacionales incide en tres categorías de obstáculos, vinculados con: el correspondiente sistema social, el desarrollo educativo propiciado por las agencias ejecutoras y la dinámica social y cultural de las comunidades rurales que forman parte de la población-meta.

A pesar de los obstáculos, en general, el balance entre lo intentado y lo logrado parece ser alentador. Sin embargo, es fundamental considerar que, dentro del espíritu y la filosofía de proyectos orientados a la promoción educativa de las áreas rurales, debe superarse reflexiva y críticamente toda connotación triunfalista. Tal promoción sigue siendo un desafío y una tarea histórica que puede contribuir al desarrollo de las poblaciones marginadas de las áreas rurales.

d. En general y en un primer momento, estos proyectos tienen un carácter acentuadamente institucionalizado. En un segundo momento y de aplicar una adecuada estrategia participativa, pueden ser plenamente asumidos como suyos por la población-meta. Es importante subrayar que este proceso de “tránsito de la inquietud institucional a la apropiación por la comunidad”, es un elemento de la estrategia de la promoción educativa en las áreas rurales que debe ser cuidadosamente considerado.

e. Otro elemento relevante de la estrategia es el trabajo de campo. Se trata de un elemento-eje en el cual convergen y se articulan los distintos procesos del trabajo global. En un sentido general, los enfoques metodológicos asumidos tienen un carácter participativo. El criterio básico es que la población-meta no colabora, sino que tiene una acción protagónica en cada uno de los procesos del trabajo de campo. Ciertamente no hay fórmulas generalizables, porque cada comunidad rural tiene su propio ritmo y tiempo social que es intransferible a otras comunidades. En tal perspectiva dinámica, la tarea consiste en identificar con las comunidades los elementos y procesos de la etapa inicial de trabajo, para luego ir configurando progresivamente el desarrollo de los otros elementos y procesos dentro de una visión de totalidad y organicidad, que necesariamente

no tiene ajustes a los cánones de la lógica formal. A este respecto conviene subrayar que cada expresión cultural tiene “su” lógica y su propio tiempo social, que hay que respetar y contribuir a optimizarlo estratégicamente.

f. Debe explicitarse que la investigación, con un enfoque metodológico participativo, supone que la comunidad es sujeto en el proceso de sistematización y elaboración de conocimientos que emerge de su propia realidad. Ello implica que hay que atender en forma seria y con un sentido de alta responsabilidad social la instrumentación metodológica de la comunidad, en forma simple y sencilla y, concurrentemente, con rigor científico.

La investigación, en el marco de la promoción educativa en las áreas rurales, es un proceso inherente a la práctica educativa global de la comunidad; y en un proceso que no se agota en una etapa inicial, sino que está presente como un componente constante en todas las etapas del trabajo.

g. Además de la investigación hay otros procesos implicados en el trabajo global de promoción; y una interrelación e interdependencia de procesos en proyectos de promoción educativa en las áreas rurales. Señaladamente hay interrelación e interdependencia de los procesos de investigación, capacitación y organización. Las evidencias empíricas confirman la viabilidad estratégica de contribuir al fortalecimiento de la organización social de las comunidades rurales, como una condición indispensable para el enriquecimiento de su dinámica social.

h. Algunas experiencias nacionales enseñan que la promoción educativa en las áreas rurales puede ser un instrumento estratégico para el desarrollo de la conciencia histórico-cultural y la afirmación y el perfeccionamiento de la personalidad cultural de las comunidades rurales, con especial incidencia en las poblaciones indígenas.

Conviene recordar que históricamente los servicios educativos en las áreas rurales constituyen una falsa generalización de los modelos educativos urbanos. A este respecto hay que precisar que una de las inquietudes fundamentales de los proyectos de promoción educativa en las áreas rurales consiste en contribuir a crear modelos educativos que sean coherentes con la pauta cultural de las poblaciones-meta y que constituyan una respuesta válida a sus necesidades.

i. En algunas experiencias nacionales se están desarrollando acciones educativas en beneficio de los distintos grupos de edad de la comunidad, particularmente en los campos de la educación inicial o preescolar y de la educación básica.

Tales esfuerzos están prefigurando la extraordinaria potencialidad que tiene la educación de adultos en el medio rural de convertirse en un instrumento estratégico que puede favorecer el desarrollo educativo global de la población-meta. Una forma operativa de optimizar tal propósito es la articulación de esfuerzos que generen las agencias ejecutoras a través de programas integrales e integrados de desarrollo educativo, dentro de los cuales la educación de adultos, sin absorber a las otras expresiones educativas, puede ser un elemento de promoción y dinamización del desarrollo educativo global de la población-meta.

En lo relativo a las acciones de formación y capacitación, debe enfatizarse la indispensable atención al desarrollo de personal de los agentes internos de la comunidad, porque son éstos los elementos humanos que pueden desencadenar un efecto social de carácter multiplicador.

Existe el peligro de que a través de algunas acciones de capacitación se pueda contribuir a la deformación cultural de la comunidad por la acción de agentes externos que no hayan internalizado adecuadamente el ser cultural de la comunidad atendida. Sobre este particular, no estará demás insistir en la necesidad de capacitación permanente a los equipos de promotores institucionales y en disponerlos actitudinalmente para que no se conviertan en agentes de distorsión ni de dominación cultural.

k. Dentro de los proyectos de promoción educativa en las áreas rurales hay que distinguir diferentes niveles de personal que participa, directa o indirectamente, en el proceso global de la experiencia. La estrategia de capacitación, consecuentemente, debe comprender a los distintos niveles de personal. Hay un obvio y explicable énfasis en la capacitación de los cuadros de base, pero también hay la necesidad de atender a los otros niveles, con especial incidencia en el personal dirigente. En algunas situaciones nacionales la falta de capacitación de dicho nivel de personal origina su falta de sensibilidad, compromiso y apoyo a las acciones de promoción.

l. Los proyectos referidos, a través de prácticas sociales dentro de su respectiva circunstancia nacional, van configurando métodos y técnicas de trabajo que no corresponden a los usos convencionales.

Una manifestación de tal situación es el aporte dinamizador de las acciones educativas no formales al desarrollo educativo en el medio rural. Conviene insistir en la necesidad de validar los métodos y técnicas que se vienen utilizando, con remarcable acento innovador.

II En algunas situaciones nacionales hay una seria preocupación por la producción y distribución de material educativo en el marco de las acciones de proyectos de promoción educativa en las áreas rurales. La tendencia más o menos generalizada es preparar dichos materiales con criterio de diversificación, teniendo en cuenta las características de la población-meta. En relación con la tarea señalada, se advierten diversos grados de participación de dicha población. Hay la necesidad de seguir profundizando este esfuerzo y de establecer mecanismos que permitan un amplio intercambio de experiencias y de información con el propósito de perfeccionar constantemente tal esfuerzo.

m. En algunas experiencias nacionales, un componente de la promoción es el apoyo a las actividades de incidencia económico-social definidas por la comunidad. Sobre este particular, una estrategia consiste en articular el conjunto de procesos de trabajo de campo en torno al mencionado componente, que tiene el carácter de capacitación-producción.

Este tipo de actividad contribuye a generar beneficios directos a la población-meta, pero requiere de parte de la agencia ejecutara de los respectivos proyectos provisiones específicas en materia de cooperación técnica y financiera con la comunidad.

n. Un elemento de estrategia que conviene analizar cuidadosamente es el proceso de comunicación, básicamente en dos niveles: al interior de la comunidad y al interior del agente institucional del respectivo proyecto de promoción. A nivel de la comunidad, hay que insistir en la necesidad de optimizar estratégicamente las formas de comunicación -fundamentalmente no convencionales de la propia comunidad. Para el logro del señalado propósito, un elemento básico del proyecto es la comunicación educativa. A nivel del agente institucional, es indispensable promover la más amplia comunicación, en forma dialógica y participativa, entre todos los sectores de personal y entre todas las áreas de trabajo.

ñ. Hay la necesidad de perfeccionar la coordinación de los proyectos de promoción educativa en las áreas rurales en su frente interno y externo. La coordinación es un instrumento estratégico que facilita la coherencia y la articulación en el orden conceptual, metodológico y operativo, en el marco de un proyecto.

La coordinación, más allá de las buenas intenciones, debe ser operacionalizada a través de proyectos, que definan responsabilidades y áreas específicas de participación y acción.

La coordinación implica asumir decisiones en los diferentes niveles y debe establecer, en el marco de las correspondientes situaciones nacionales, sus propias formas y mecanismos de operación. La coordinación, en otra dimensión de análisis, es un instrumento que contribuye a configurar el carácter interdisciplinario e intersectorial de las acciones de educación de adultos en el medio rural.

o. Los montos presupuestales destinados a los proyectos de promoción educativa en las áreas rurales son insuficientes para atender la demanda creciente de las poblaciones-meta. Es indispensable considerar la posibilidad de crear otras fuentes de financiamiento interno y externo, con énfasis en las fuentes de financiamiento no convencional.

P. Hay diversas publicaciones que se van promoviendo en relación con la promoción educativa en las áreas rurales. Tal situación propicia la posibilidad de construir una red de información, a nivel regional, en las áreas de educación de adultos y desarrollo rural integrado. Al respecto hay algunos avances sugerentes, como es el caso de la Unidad Documental de Desarrollo Rural Integrado del CREFAL, en actual funcionamiento; y la posibilidad que tiene de constituir otras unidades documentales en las áreas de alfabetización y otras de educación de adultos como parte de su Centro de Documentación.

q. Una de las carencias sentidas de los proyectos de promoción educativa en las áreas rurales es la evaluación de insumos, productos y procesos. Hay algunos avances que se han hecho al respecto, pero conviene consolidar este esfuerzo y promover un amplio intercambio de información y experiencias a nivel de la cooperación horizontal entre los países y de la cooperación técnica regional e internacional.

r. La cooperación horizontal entre los países debe ser particularmente enfatizada. Hay la necesidad de perfeccionar los mecanismos de tal cooperación, como un esfuerzo sistemático y continuado entre los países a nivel bilateral y/o multilateral.

s. Un reto histórico para los países de América Latina, en lo que resta del presente siglo, es contribuir en forma sustantiva al desarrollo de las áreas desfavorecidas, que son las áreas rurales y las áreas urbano-marginales.

Hay también sectores sociales desfavorecidos, de nivel transversal, como es el caso de la mujer y de la juventud desocupada. De ahí que estratégicamente es fundamental insistir en el criterio de que la problemática del desarrollo de dichas áreas, debe ser enfocada con una visión de interrelación e interdependencia dentro de la perspectiva totalizadora de la correspondiente realidad nacional.

t. Desde el punto de vista estratégico las experiencias de 17 países de América Latina y el Caribe -participantes en el Proyecto Especial de Educación de Adultos para el Desarrollo Rural Integrado (PEDRI)- confirman que un punto crítico no suficientemente estudiado y analizado es la administración de proyectos de educación de adultos, en cuanto tales proyectos son componentes del desarrollo integral de las áreas rurales.

*Obstáculos principales en la administración de proyectos de educación de adultos que son componentes del desarrollo integral de las áreas rurales*

Teniendo en cuenta todo lo planteado anteriormente y las experiencias de trabajo acumuladas por el autor, intentamos en esta parte del trabajo identificar algunos obstáculos principales que afrontan los proyectos de educación de adultos como componentes de procesos más amplios de desarrollo integral o global de las áreas rurales en América Latina.

No pretendemos hacer una tipología de tales obstáculos. Nuestro propósito fundamental, además de identificarlos, es describirlos y analizarlos cualitativamente, en forma tal que puedan servir como referencia general para estudios más específicos que atañen a situaciones nacionales.

Es que la administración de la educación de adultos en general y la administración de proyectos de educación de adultos en particular, no tienen mayor sentido cuando se plantean en relación con situaciones universales. Cobran sentido cuando se refieren a situaciones específicas. De ahí que un enfoque como el que hacemos puede ser útil en la medida en que éste se dé en un escenario muy amplio de situaciones nacionales, dentro de las cuales surgen obstáculos de tan distinta naturaleza que constituyen retos para las correspondientes administraciones.

En el espíritu anteriormente referido, planteamos a continuación tres categorías de obstáculos, en relación con: el sistema social, el desarrollo educativo-institucional y las comunidades rurales.

*Obstáculos principales en la administración de proyectos de educación de adultos que son componentes del desarrollo integral de las áreas rurales.*

*A. En relación con el sistema social*

- a. No existe conciencia política y social acerca de las desigualdades sociales.
- b. Percepción multívoca del desarrollo rural integrado.
- c. El pálido dimensionamiento del componente educativo en los procesos de desarrollo.
- d. Educación de adultos o desarrollo global educativo como parte del desarrollo rural integrado.
- e. Inexistencia o limitada vigencia en los países de planes regionales y comunales de desarrollo.
- f. La postulación teórica de la participación de la comunidad.
- g. Socialización de conocimientos, técnicas e instrumentos.
- h. La percepción institucional del desarrollo rural integrado.

*B. En relación con el desarrollo educativo -institucional*

- a. La no definición de políticas y estrategias de educación de adultos como componente del desarrollo rural integrado.
- b. La descoordinación interna en materia de desarrollo educativo.
- c. La limitada capacitación de los cuadros de personal.
- d. La constitución y funcionamiento de los equipos interdisciplinarios.

- e. Generalizada verticalidad de la estructura organizativa.
- f. Las dificultades logístico-operativas.

### *C. En relación con las comunidades rurales*

- a. Limitaciones en materia de desarrollo cultural y educativo.
- b. La desconfianza.
- c. La carencia de organización o debilidad de la misma.
- d. Migración, particularmente de jóvenes.
- e. Falta de cohesión interna.
- f. Limitación de recursos para la ejecución de proyectos.

## **A. OBSTACULOS EN RELACION CON EL SISTEMA SOCIAL**

### *a. No existe conciencia política y social acerca de las desigualdades sociales*

Hay en América Latina hondas preocupaciones de personas e instituciones que militan en distintas opciones ideológicas en relación con las profundas desigualdades entre los grupos y clases sociales de una sociedad global,

Un propósito general que frecuentemente persiguen los proyectos nacionales, en la línea de sus respectivos modelos políticos y sociales, consiste en reducir las desigualdades sociales para lograr por lo menos la equidad social. Esta se entendería como la voluntad política de la sociedad nacional y de su gobierno de dar atención preferencial al desarrollo de los grupos sociales menos favorecidos a través de la generación de oportunidades que permitan mejorar las dramáticas condiciones de vida de dichos grupos.

Uno de los subproductos inherentes a la desigualdad social es el fenómeno de la pobreza, que es percibido como una carencia crítica de bienes y servicios de localizados grupos humanos que viven marginados dentro de su sociedad nacional.



La pobreza como fenómeno social tiene un carácter multifactorial y, por tanto, uno de los factores consubstanciales a ella es la carencia sustancial de bienes y servicios en el orden del desarrollo cultural y educativo.

Aceptando estas premisas y tomando nota de lo que venimos sosteniendo, parece ser que no existe en la región una plena conciencia política y social acerca de las desigualdades sociales. Hay protestas de grupos y de personas que postulan nuevos modelos para sus respectivas situaciones nacionales; hay acciones orientadas a la reforma de tal situación; y hay opciones revolucionarias orientadas al reordenamiento total de la sociedad nacional. Sin embargo, en el espectro de la situación política y social que vive la región, al margen de juicios valorativos en relación con las distintas opciones ideológicas, lo objetivo es que las desigualdades sociales constituyen un fenómeno real que se va agudizando cada vez más.

En este panorama general de la carencia de conciencia política y social sobre las desigualdades sociales, no existe una clara percepción de que la educación de adultos puede ser un instrumento estratégico que promueva una de las posibilidades de respuesta en términos de apoyo para luchar contra tal situación de injusticia y de agudos desequilibrios sociales.

Quizás una hipótesis interpretativa de tal carencia de percepción es el desencanto acerca del sentido y alcances de la educación, en cuanto componente de los procesos de desarrollo y transformación de los pueblos. En este orden de ideas es posible que la educación de adultos, hasta el momento, no haya podido contribuir a sensibilizar a la sociedad nacional sobre sus potencialidades en cuanto elemento de un proceso más amplio orientado a superar dicha situación problemática.

En los casos nacionales en que sí se da un nivel de conciencia social sobre esta problemática, la educación de adultos, de hecho, se ha convertido en un elemento indispensable de apoyo para promover servicios en beneficio preferencial de los grupos sociales que viven en situación de marginación.

Concebida la educación de adultos como instrumento estratégico que contribuye a la reducción de las desigualdades sociales o por lo menos a una de sus expresiones que es la pobreza, es una tarea y una posibilidad que escapa a la decisión político-administrativa de los ministerios o secretarías de educación de nuestros países.

Se perfila cada vez más la opción de que tal decisión debe ser asumida a nivel de la sociedad nacional y de sus administraciones gubernamentales a través de proyectos nacionales que no sean un simple programa de un partido político, sino un programa de desarrollo y de transformación legítima y válida para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los diferentes grupos que conforman una sociedad nacional.

En la línea de lo que se viene planteando, la educación de adultos enfatizaría su atención a los grupos sociales desfavorecidos de las áreas rurales y urbanas de cada país. Las respuestas educativas tendrían que ser coherentes con los correspondientes contextos nacionales y con las situaciones coyunturales que se den a nivel de cada una de las sociedades nacionales. No serían posibles ni deseables fórmulas generalizadoras, sino opciones diversificadas entre países y al interior de cada país en relación con situaciones específicas en el amplio escenario de espacios físicos y humanos.

En razón de lo señalado anteriormente, constituye un obstáculo fundamental el no dimensionamiento político y estratégico de la educación de adultos como instrumento para contribuir a reducir las desigualdades sociales.

#### *b. Percepción multívoca del desarrollo rural integrado*

Se advierte en América Latina que no existe una concepción unívoca acerca de lo que es el desarrollo rural integrado. Los matices de percepción se dan en función de puntos de partida de carácter ideológico, que son distintos y que tratan de operacionalizarse a través de enfoques estratégicos sumamente diversificados.

Lo considerado anteriormente ocasiona que los niveles de percepción acerca del desarrollo rural integrado sean distintos, incluso dentro de un mismo país. En efecto, desde el punto de vista de una percepción (a) el desarrollo rural integrado es una acción conducente a reducir sustantivamente la brecha enorme que existe entre el área urbana y el área rural; en una percepción (b) es un esfuerzo que tiene el carácter de paliativo para combatir el fenómeno de la pobreza que se agudiza en las áreas rurales; en una percepción (c) es una vía estratégica que tiene algunas posibilidades, pero que cuenta con serias limitaciones para lograr su propósito de contribuir sustancialmente al desarrollo integral o global de las comunidades rurales de una sociedad nacional.

Lo interesante es subrayar que en el panorama regional las diversas percepciones acerca del desarrollo rural integrado no están plenamente desarrolladas a nivel teórico y metodológico, sino que ellas van surgiendo en la práctica social de las distintas sociedades nacionales. Algunas de sus explicitaciones básicas son las siguientes:

- El desarrollo rural integrado es una acción necesaria para ayudar a las comunidades rurales, con un sentido paternalista y asistencialista. Se asume que las comunidades rurales viven una situación crítica, tienen una serie de limitaciones y carencias de servicios básicos. La idea, entonces, es que los organismos del aparato del Estado, en contacto con las comunidades, deben proveerles estos servicios básicos en la medida de lo que sea posible y tratar de ayudarlas en la concreción de determinadas acciones que convoquen su interés.
- El desarrollo rural integrado es una acción asociada, fundamentalmente, al desarrollo económico y social del país en las áreas rurales. En este sentido, es una vía estratégica para contribuir con las poblaciones de dichas áreas en el aumento de la producción y de la productividad; y, además, en las acciones conducentes a su mejoramiento personal y comunitario.

Se trata de una concepción modernizante con énfasis en el desarrollo económico y en la atención complementaria de otros aspectos relativos al desarrollo personal y comunitario. De acuerdo con esta concepción interesan, básicamente, los siguientes elementos: transferencia de tecnología, en su expresión de tecnología apropiada; capacitación para el mejoramiento de la producción y de la productividad; algunas acciones educativas que corresponden a ciertas demandas inmediatas de las comunidades rurales; y apoyo a proyectos de incidencia económico-social de dichas comunidades.

- El desarrollo rural integrado es una vía para que las comunidades rurales puedan estudiar y analizar críticamente su realidad, tomar conciencia acerca de ella, asumir conscientemente las responsabilidades inherentes a la búsqueda de transformación de su realidad para el mejoramiento de las condiciones de vida y de la calidad de vida de sus pobladores.

En esta percepción -que en buena parte es la optimización estratégica de lo que se puede hacer perfeccionando al máximo el sistema social vigente- la participación protagónica corresponde a las poblaciones rurales organizadas; y la participación del conjunto de organismos gubernamentales y no gubernamentales,

tiene simplemente el carácter de elemento de apoyo destinado a procurar infraestructura y servicios que permitan a las comunidades la óptima ejecución de sus respectivos planes de acción orientados a su desarrollo global.

A estas tres percepciones básicas -que tienen la característica común de partir de las limitaciones substanciales correspondientes a los programas de desarrollo rural integrado- se agregan otras complementarias que son asumidas por algunos equipos técnicos que participan a nivel de promoción y apoyo a las comunidades rurales.

En el nivel técnico, una concepción más o menos generalizada consiste en que el desarrollo rural integrado es un proceso indisoluble del desarrollo global de un país y que en la parte operacional, de acuerdo con las respectivas situaciones coyunturales, permite una cierta flexibilidad para que se puedan articular armoniosamente los propósitos nacionales, institucionales y comunales. Se trata de una concepción institucionalista del desarrollo rural integrado.

En esta visión, las instituciones son canales indispensables para que pueda producirse una articulación de esfuerzos y propósitos entre el Estado y las poblaciones de base. De ahí que la institución cobre cierta relevancia a través de todo el proceso del desarrollo rural integrado, porque se considera intermediaria en la conciliación de intereses y esfuerzos y para concretarlos trata de persuadir a la comunidad, en una escala que registra diversos grados y estilos de manipulación, para que ella pueda cumplir sus propósitos de desarrollo global.

Como podrá apreciarse, esta diversidad de concepciones procede de los siguientes indicadores básicos: opciones ideológicas en relación con el sistema social y el desarrollo; nivel de interpretación de la función institucional en apoyo al desarrollo; y nivel de interpretación de los equipos técnicos de promoción y apoyo al desarrollo global de las áreas rurales.

Lo paradójico en nuestra región y que constituye ciertamente un obstáculo fundamental es que frente a esta diversidad de percepciones y enfoques no hay, en todos los casos a nivel gubernamental, una opción clara y definitivamente asumida. Hay planteamientos de carácter general y ciertas orientaciones básicas para acciones de desarrollo en el medio rural, pero es evidente la carencia de una definición de políticas nacionales de desarrollo de las áreas rurales y, dentro de ellas, una definición e implementación de estrategias diversificadas dentro de cada país.

### *c. El pálido dimensionamiento del componente educativo en procesos de desarrollo*

Una de las características del desarrollo rural integrado es que el desarrollo educativo es un componente indispensable del proceso global de desarrollo de las comunidades rurales. Esto ha sido claramente definido en la mayoría de los países y no se advierten dificultades de interpretación teórica en relación con esta postulación. Las dificultades se presentan en el campo de su definición estratégica y su correspondiente instrumentación.

¿Qué debemos entender como componente educativo del desarrollo rural integrado? Unos países entienden por componente educativo la alfabetización y las opciones educativas subsiguientes a ella, esencialmente, en la línea de la educación formal. Otros países consideran que el componente educativo está constituido por la alfabetización y otras opciones educativas a través de las formas de educación formal, educación no formal y educación informal.

Hay unos pocos países que sostienen que el componente educativo no es algo que se puede reducir a una fórmula descriptiva de elementos y opciones educativas, sino que debe definirse como un complejo de contenidos educativos, que se derivan de la práctica social y que obedecen a propósitos múltiples en relación con el desarrollo comunitario y el desarrollo personal de los habitantes de las comunidades rurales.

El caso es que hay diferentes visiones sobre políticas, estrategias e instrumentos para la ejecución de las acciones correspondientes al componente educativo del desarrollo rural integrado.

Teniendo en cuenta las prácticas sociales de las distintas circunstancias nacionales, va surgiendo la tendencia -a nivel estratégico- de que lo primordial es determinar los contenidos-ejes de la capacitación en relación con las necesidades básicas y las acciones que decide realizar una determinada comunidad.

En este orden de ideas los elementos del componente educativo podrían ser opciones educativas convencionales y no convencionales de carácter formal y no formal -enriquecidos ambos por la llamada educación informal- que obedezcan a propósitos múltiples. Por ejemplo: un elemento del componente educativo puede ser la lecto-escritura; otro puede ser la matemática básica aplicada a las

ocupaciones propias del mundo rural; otro elemento puede ser la microplanificación, la educación para la salud, la educación para la nutrición, educación para la higiene, educación para los niños de 0 a 5 años, educación básica acelerada a través de sistemas abiertos, capacitación técnica para proyectos específicos de incidencia económico-social dentro del plan de desarrollo de las respectivas comunidades, etc.

Lo anteriormente planteado implica que la caracterización del componente educativo no está ligada única y exclusivamente a las opciones educativas formales ni a un determinado sector de actividad económica y social del país. El componente educativo se visualiza como el elemento de apoyo que posibilita el logro de procesos y objetivos mucho más amplios que están directa y profundamente vinculados con los propósitos del desarrollo integral.

Desde el punto de vista de las formas de educación, cada uno de los elementos del componente educativo puede operacionalizarse a través de la educación formal, no formal e informal en una equilibrada y armoniosa combinación, de conformidad con el sentido y alcances del universo del componente educativo.

Parece ser que esta tendencia -que emerge de experiencias innovadoras que vienen realizando los países de América Latina- se va afirmando cada vez más y va tratando de encontrar respuestas diversificadas en atención a las correspondientes situaciones nacionales. En el fondo, la afirmación de tal tendencia, implica necesariamente una reestructuración total del sistema de educación de adultos en el medio rural y un replanteamiento de las políticas y estrategias que se han venido aplicando hasta el momento.

La experiencia está demostrando que hay una atmósfera favorable en torno a lo anteriormente señalado por estimarse que constituye un punto de convergencia que posibilita la participación de las comunidades rurales y de los diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales, en relación con el componente educativo, en forma tal que se ajuste a las necesidades y exigencias de apoyo al desarrollo de dichas comunidades.

Lo que está medularmente implicado en todo este planteamiento es la apertura de nuevos modelos educativos de las comunidades rurales, que puedan tener de común y de transferible el proceso metodológico, pero no los contenidos de las acciones educativas que se desarrollen con grupos humanos de comunidades específicas.

Todo ello tiene el sentido fundamental de que el componente educativo es parte sustancial de todo el proceso, el cual tiene un ámbito que rebasa los propósitos de un simple desarrollo educativo. En tal virtud, el componente educativo resulta siendo un elemento de apoyo-clave para el desarrollo rural integrado, en la dimensión de su totalidad y en la dimensión de los procesos inherentes a dicha totalidad.

#### *d. Educación de adultos o desarrollo educativo global como parte del desarrollo rural integrado*

El más caracterizado nivel de percepción acerca del desarrollo educativo, en función del desarrollo rural integrado, es el que se refiere a las acciones educativas destinadas a la población adulta. En los países de América Latina los equipos institucionales que vienen ejecutando trabajos de campo están tomando conciencia, cada vez más profundamente, que el esfuerzo orientado a la promoción del desarrollo global de las comunidades rurales implica -en uno de sus sentidos fundamentales- un esfuerzo de desarrollo educativo centrado en la población adulta pero no destinada exclusivamente a ella.

La práctica social muestra que la promoción no puede ser unilateral. Si lo que se pretende es lograr un desarrollo global en los diferentes aspectos que atañen a la vida de una comunidad, obviamente, no se puede hacer una abstracción de tal realidad social en beneficio de un determinado grupo de edad. En una comunidad rural hay niños, adolescentes y adultos. Cualquier acción de mejoramiento en la condición y calidad de vida de tal comunidad comprende necesariamente a los diferentes grupos de edad, que corresponden genéricamente a las diversas etapas del desarrollo humano.

De esto se infiere que la promoción de los adultos no implica automáticamente la promoción de los niños. La práctica social muestra, con suficientes evidencias empíricas, que el esfuerzo promocional tiene que ser integral en todos los dominios del plan de desarrollo de la comunidad. Uno de los dominios de dicho plan es el desarrollo educativo. Consecuentemente, el desarrollo educativo tiene que ser planteado en una perspectiva amplia y no reducida únicamente a la educación de adultos.

La situación arriba anotada plantea la urgente necesidad de hacer un reenfoque en términos de desarrollo educativo. Una de las alternativas que se vienen considerando, en lo que concierne al desarrollo rural integrado, es alentar los esfuerzos orientados a la concepción y praxis del desarrollo educativo global

para todos los grupos de edad. En tal perspectiva, la educación de adultos resultaría siendo una vía estratégica para reactivar y reforzar el desarrollo educativo de la comunidad rural en su conjunto.

Es éste un punto crítico que conviene subrayar con especial énfasis. Hay una larga tradición en nuestra región de atomización de esfuerzos educativos a cargo de programas y estructuras administrativas de los ministerios y/o secretarías de educación.

Un planteamiento coherente con las finalidades y propósitos del desarrollo rural integrado consiste en alentar y apoyar los esfuerzos encaminados a una articulación racional de servicios educativos. Hay algunos señalamientos sobre esta articulación de servicios educativos, pero existe una carencia evidente en la concepción y praxis de estrategias y de su respectiva sistematización operativa.

En algunas experiencias nacionales se ha encontrado que en forma muy espontánea se ha dado una interrelación entre la educación inicial o preescolar y la educación de adultos; en otras, se ha puesto particular atención a la educación de los niños y los jóvenes que están fuera del sistema educativo formal; y en unas pocas, se trata de servir a los diversos grupos de edad, con atención eventualmente preferencial a la población adulta, a través de las diversas modalidades y formas de educación.

Como podrá advertirse, hay esfuerzos que vienen haciendo los países para enriquecer su concepción acerca del desarrollo educativo global, dentro del cual la educación de adultos resulta siendo un incuestionable instrumento estratégico.

*e. Inexistencia o limitada vigencia en los países de planes regionales y comunales de desarrollo*

Los países de América Latina cuentan con planes nacionales de desarrollo, cuya orientación se deriva del modelo político-social vigente en un determinado momento histórico de las respectivas sociedades nacionales. Lo que no constituye una práctica generalizada es la plena institucionalización y vigencia de planes regionales (al interior del país), zonales y comunales de desarrollo. Esta carencia es particularmente crítica para los propósitos del desarrollo rural integrado.



No obstante las aperturas de desconcentración y descentralización administrativas y los progresos en la planificación del desarrollo, el hecho real que tenemos que asumir es que todavía los planes señalados a nivel de regiones, zonas y comunidades de los países, están en una etapa inicial de instrumentación. La explicación es muy clara: la plena vigencia de dichos planes no es un asunto meramente técnico, sino que tiene implicancias de carácter político al más alto nivel de decisión.

Hay declaraciones políticas y definiciones administrativas en torno a la institucionalización de los mencionados planes, pero es lento su proceso de instrumentación. Con mucha propiedad se puede afirmar que en 1983, en el panorama de la región, son contados los casos nacionales en que tales planes tienen plena vigencia y que constituyen prácticas sociales corrientes.

Lo evidente es que hay una acentuada verticalidad en la planificación del desarrollo. Incluso en los casos nacionales en que hay decisiones administrativas sobre la vigencia formal de los planes regionales, zonales y comunales de desarrollo, se tratan de instancias de planificación que tienen un carácter meramente consultivo. No son instancias que tengan capacidad de decisión, para llevar adelante planes de acción que se ajusten a las necesidades y expectativas de los pueblos que están dentro de sus ámbitos de acción.

La instancia de la planificación comunal es la que menos atención ha merecido hasta el momento. A nivel de declaraciones políticas y de intenciones de algunos delegados nacionales en los foros internacionales es frecuente conocer el deseo de fortalecer dicho nivel de planificación. No obstante, en la práctica, los resultados no son nada satisfactorios.

Es tal la gravitación de la autoridad estatal, a nivel de planificación, que todas estas buenas intenciones no se traducen en prácticas sociales vivas. De esto resulta que la microplanificación tiene una vigencia muy limitada; y dentro de tal situación, es poco lo que se puede esperar de ella, en términos de un logro importante, para promover el desarrollo de las comunidades rurales.

Es importante señalar, a este respecto, que en la región ha habido un progreso sustancial a nivel de macroplanificación y que se van dando pasos iniciales en la instrumentación de la planificación regionalizada dentro de los países. Sin embargo, no deja de preocupar el hecho de que la microplanificación, genéricamente, es un territorio todavía huérfano de promoción y apoyo; y que está librada, básicamente, a las inquietudes de determinadas comunidades, de

algunos equipos institucionales y de personas naturales que tienen una firme convicción de que la comunidad es la instancia de planificación celular y operativa de una sociedad nacional.

*f. La postulación teórica de la participación de la comunidad*

Como se viene sosteniendo reiteradamente, la participación de la comunidad es un aspecto fundamental en la dimensión teórica y práctica del desarrollo rural integrado. En general, se trata de que las comunidades rurales tengan una presencia plena y activa en todos los procesos del trabajo, algunos de cuyos elementos básicos son los siguientes: conocimiento, estudio y análisis crítico de su realidad; microplanificación a cargo de la comunidad; ejecución del plan; control del plan a través de acciones de supervisión, evaluación y seguimiento. Los elementos señalados no están planteados necesariamente con un criterio secuencial; y los ritmos de avance 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, a nivel de una convencional racionalidad teórica, como participación de la comunidad 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 rurales en el desarrollo rural integrado 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, 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 rural integrado cuestionan seriamente el hecho de que se hable y se escriba tan idealistamente sobre la participación y que se haga tan poco o casi nada en términos de decisiones políticas y de implementación 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 rural integrado. 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 rural integrado.

Una manifestación de la situación problemática en cuestión es el caso 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 tienen 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 decisiones. No se trataba, precisamente, de carencias de infraestructura ni de servicios. Se trataba de algo que va mucho más allá y que tiene que ver con el control de factores y situaciones que están fuera de la capacidad y límites de la decisión de un grupo, de una comunidad rural.

De otro lado, hay el riesgo latente de la participación intermediaria 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 comunidad 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 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-partidarista, 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 muy clara que plantea el desarrollo rural integrado, en términos de posibilitar que los grupos poblacionales de las áreas rurales puedan asumir libremente sus decisiones sin manipulación y sin dependencia.

Todo lo anteriormente expresado nos hace comprender que la participación de las comunidades en el desarrollo rural integrado supone ciertos pre-requisitos y condiciones que no pueden estar localizados en un determinado espacio físico y humano, sino que trasciende a éste y se plantea en la trama de las contradicciones que se dan al interior de cada sociedad nacional y al interior del Estado.

Es por esta razón que la inquietud más realista y que la van asumiendo los países de América Latina, con distintas expresiones, es cómo 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 tanto, seguirán surgiendo múltiples contradicciones que constituirán obstáculos insalvables para el ejercicio social de la participación en los procesos vinculados al desarrollo rural integrado.

#### *g. Socialización de conocimientos, técnicos e instrumentos*

La postulación de la participación plena de la comunidad rural en el proceso de su desarrollo integral supone la progresiva y permanente capacitación de los miembros de la comunidad y de sus promotores en la adquisición de actitudes, conocimientos, técnicas, instrumentos, habilidades y destrezas en los diferentes dominios concernientes a su desarrollo comunitario y personal. Sin embargo, en la práctica, tal aspecto no es suficientemente atendido por los equipos institucionales de apoyo a la promoción y desarrollo de la comunidad.

Una posible hipótesis interpretativa de tal situación es que la socialización de la investigación y del desarrollo educativo ha ganado mucho terreno a nivel de consenso teórico, pero el proceso de su instrumentación operativa es sumamente lento y no exento -en los casos de su aplicación- de ciertas deformaciones. Es que, en el fondo de la cuestión, no es fácil romper los monopolios de la educación y del conocimiento. Los cuadros técnicos y de promoción, en muchos casos, posiblemente con buena intención, hacen un despliegue de energías y recursos para apoyar supuestamente la acción autogestora de las comunidades, pero en todo este proceso de apoyo no están aportando dialógicamente conocimientos, técnicas e instrumentos con el propósito de contribuir al crecimiento de la comunidad en su capacidad autogestora.

Quizás en el fondo el problema sea de actitudes. Tal vez tenemos miedo de perder nuestro ascendiente con quienes trabajamos y con los miembros de la comunidad. Quizás tenemos miedo de perder nuestro poder de conocimiento. Es por esta razón que damos muchas vueltas a la situación que estamos considerando y planteamos diversas hipótesis interpretativas en una clara reacción de racionalización, pero el “nudo gordiano” es sumamente claro: a pesar de que predicamos sobre la referida socialización, la instrumentación de la misma está en un proceso de respuestas iniciales.

Cuando planteamos la socialización de conocimientos, técnicas e instrumentos, no es nuestro propósito significar con ello una transferencia de quienes más saben a quienes menos saben. Estamos con Paulo Freire en el entendimiento de que se trata de un proceso dialógico que se da entre iguales y como resultado del cual pueden surgir nuevas respuestas, en base a una experiencia que como la señalada tiene un acento cultural y utiliza a la educación como vehículo de expresión.

El problema fundamental en todo ello es si se va a transferir el conocimiento a nivel de enseñanza, en forma vertical y con imposición cultural; o socializar el conocimiento, en una perspectiva intercultural, tratando de contribuir al crecimiento cognoscitivo e instrumental de la población-meta y de nosotros mismos en cuanto elemento humano comprometido y sensibilizado por la situación que vive dicha población.

Interiorizar esto y llevarlo a la práctica supone, fundamentalmente, cambiar nuestras actitudes y disponernos a un proceso de socialización inspirado en los principios de liberación cultural y de asimilación selectiva de los bienes de la cultura.

Si se da la condición señalada será posible fortalecer el crecimiento de los promotores y miembros de la comunidad rural en una forma que sean capaces de construir socialmente sus propias propuestas y de encarar sus propios retos. Si no apoyamos eficaz y eficientemente tal crecimiento, todo cuanto afirmamos sobre la mencionada socialización será un mero ejercicio retórico y una expresión formal de una simple inquietud académica.

#### *h. La percepción institucional del desarrollo rural integrado*

En un sistema de educación de adultos en el medio rural, la instrumentación de acciones específicas se realiza a través de programas, proyectos y actividades. Ello supone la presencia y participación de las instituciones estatales y no estatales.

Desde el punto de vista de la participación de las entidades estatales, una vía estratégica más o menos generalizada de su participación consiste en que ellas -en sus respectivas zonas de influencia- devienen en intermediarias para conciliar los intereses y exigencias del plan nacional de desarrollo, de los planes de desarrollo regionales y zonales de los países (en los pocos casos que existen) y los planes de desarrollo global o integral de las comunidades rurales.

Lo que ocurre, en la práctica, es que las instituciones usualmente definen sus respectivos proyectos y tratan de validarlos y legitimarlos a través de la aceptación de las comunidades. Obviamente, para lograr tal propósito hay un proceso de gestión, que va desde una actitud paternalista hasta una actitud dialógica, con el fin de conseguir que las comunidades asuman conscientemente su participación en el proyecto institucional.

Es evidente que los grados de manipulación varían de una situación a otra; y que también hay una escala diversificada de énfasis en cuanto a tentativas no manipulativas y dialógicas para realizar un trabajo en común en forma solidaria y comprometida.

La experiencia histórica de la región muestra que la participación institucional tiene potencialidades y también serias limitaciones. En efecto, no siempre una institución estatal de cualquier naturaleza puede recusar abiertamente los

parámetros de la opción ideológica y estratégica asumidos al más alto nivel de decisión nacional, que se da a través de la administración gubernamental de turno. Es aquí donde se hace absolutamente indispensable conocer y analizar la concepción y praxis de experiencias estratégicas institucionales, con el propósito de extraer de ellas el mensaje de la experiencia, particularmente en relación con el dimensionamiento de los procesos y sus respectivas interrelaciones e interdependencias.

Una manifestación de lo que se viene planteando es la constitución y funcionamiento de equipos institucionales de promoción y apoyo al desarrollo global de las comunidades rurales. Tales equipos comprometen determinadas acciones conjuntas con las comunidades y definen tiempos y momentos de su acción en una escala decreciente que va desde un apoyo intensivo, continuo, discontinuo, eventual, hasta hacerse nulo. Lo que ocurre en la práctica y con cierta frecuencia, es que hay una vocación permanente de racionalización que disfraza la voluntad de prolongación de la participación de tales equipos institucionales.

Dichos equipos, presumiblemente con las mejores intenciones, pierden en algún momento el sentido esencial de los propósitos definidos en el respectivo plan-maestro y ganados por un activismo -alentado por la reacción favorable de la comunidad- no propician suficientes respuestas en términos de autogestión de la misma. Tal situación es particularmente crítica, porque las posibilidades de profundización del desarrollo global de las comunidades dentro del desarrollo rural integrado depende, en gran medida, del progresivo fortalecimiento de su organización social y de las acciones conjuntas que promueven y realicen para llevar adelante su plan de acción.

Aquí es fundamental anotar que los países que tienen este tipo de proyectos están en la búsqueda de una teoría de la acción. La cuestión es: cómo contribuimos a la organización de las comunidades para que éstas, por sí mismas y contando con sus propios recursos y con el apoyo de organismos estatales y no estatales, puedan tener a corto, mediano y largo plazos una acción sostenida y librada mayormente a sus potencialidades.

Los equipos institucionales que no toman conciencia de este simple planteo estratégico retardan lamentablemente el proceso de la promoción del desarrollo de las comunidades rurales y pueden provocar estériles estancamientos en el ritmo de su proceso de autogestión.

En la línea de la participación institucional, otra situación que se presenta en todos los momentos de trabajo es la contradicción manifiesta que se da en algunos casos entre la lógica de percepción que de su problemática y soluciones tienen las comunidades rurales y las que tienen los respectivos equipos institucionales.

Tal contradicción se explica, porque los niveles de percepción no solamente se plantean en cuanto al conocimiento, sino que cada expresión de cultura tiene "su" lógica, que no es posible generalizar ni transferir. Hay una suerte de tiempo interior en los procesos histórico-culturales de las etnias, que hace difícil una conciliación formal y burocrática.

Superar tal contradicción supone un crecimiento del horizonte cultural de la sociedad global en sus distintas expresiones; y un respeto profundo y consciente a la personalidad cultural de las comunidades rurales con las cuales se trabaja.

Esto que aparentemente es muy simple y que a nivel de declaraciones retóricas está imbuido de las mejores intenciones, en la práctica social no resulta ni tan simple ni tan obvio. Requiere un crecimiento cultural y educativo de los equipos institucionales y un ejercicio dialógico permanente con las comunidades para conjuntamente abrir puertas y ventanas al más amplio entendimiento intercultural.

De otro modo, el peligro inmediato es la esquematización de la personalidad cultural de las comunidades rurales y la simplificación de las soluciones a su problemática, en términos de recetas y fórmulas que pueden ser atractivas y que pueden tener un sentido inmediatista pero que distan mucho de ser respuestas auténticas y legítimas para el crecimiento dialógico y cultural de las comunidades rurales y de los equipos institucionales que las sirven.

Otro punto crítico en materia de la participación institucional, que con distintas manifestaciones se da en los países latinoamericanos, es la incoherencia dentro de los niveles de decisión y acción de las instituciones. Para éstas, genéricamente, sólo una de sus líneas de acción consiste en operar un proyecto educativo como parte del desarrollo rural integrado.

Lo que sucede con cierta frecuencia es que los cuadros dirigentes, técnicos superiores y los cuadros operacionales, en las primeras etapas del trabajo definen mecanismos y procedimientos orientados a una acción dialógica horizontal para llevar adelante dicho proyecto, pero en la medida en que transcurre el tiempo -y ganados por urgencias de una amplia acción institucional que tiene diversos



frentes que atender- los cuadros dirigentes y los técnicos superiores terminan delegando plenamente la acción de apoyo a las comunidades en sus equipos promotores.

Es evidente que hay políticas y estrategias definidas y que el entendimiento es que dichos equipos están encargados de trabajar dentro de estos parámetros. Pero el problema es que la práctica social, dentro del marco del proyecto, presenta situaciones que requieren un permanente estudio y análisis crítico que podrían enriquecerse considerablemente con la presencia y participación de los cuadros de personal arriba mencionados.

Uno de los efectos de tal situación es que el proceso se viene construyendo unilateralmente por la acción de los equipos promotores, sin contar con el apoyo de los otros cuadros de personal de la institución, cuya participación puede abrir horizontes de análisis, interpretación y proyección que pueden ser útiles para caracterizar cada vez mejor el sentido y alcances de la labor de promoción y apoyo de las instituciones en beneficio directo de las comunidades rurales.

Esta caracterización requiere solidez de conocimientos y experiencias, a nivel interdisciplinario e interinstitucional, para promover y aplicar hipótesis de trabajo en una acción dialógica con la misma comunidad.

Se presenta aquí una situación que debe merecer una particular atención de las instituciones. El caso es que los equipos promotores no siempre están plenamente capacitados para el manejo fluido del marco teórico y estratégico de promoción para el desarrollo de la comunidad rural. Hay, frecuentemente, un alto nivel de exigencia para el trabajo de estos equipos, pero no siempre éstos están adecuadamente capacitados para el cumplimiento de su misión.

De lo que se trata, entonces, es de fomentar la práctica dialógica de los diferentes cuadros de personal institucional para considerar todas las tareas en todos los momentos del proyecto; y, concurrentemente, hay la necesidad de una capacitación permanente de los equipos promotores y de los otros cuadros de personal que se han señalado. Sólo en la medida en que estas dos carencias sean suficientemente atendidas, podrá superarse la situación problemática que hemos anotado.

Hay muchos otros obstáculos que tienen que ver con el comportamiento organizacional. Uno, particularmente crítico, se refiere al enfoque estratégico-institucional del trabajo de campo. A este respecto, algunas de las situaciones principales a considerarse son las siguientes:

- Las investigaciones previas al trabajo de campo son básicamente documentales y mayormente han estado a cargo de equipos técnicos institucionales, cuyos miembros en la mayoría de los casos no han sido los promotores encargados del trabajo de campo.

- La conformación interdisciplinaria de los equipos institucionales de promoción ha sido, comúnmente, una pauta básica. En la práctica se advierte una heterogeneidad de niveles académicos y un evidente desfase científico-social entre profesionistas del campo humanístico-científico y del campo técnico-operacional. No siempre las instituciones han definido y llevado a la práctica programas de capacitación permanente para sus equipos promotores.

- La definición contextual, teórica y estratégica de los proyectos institucionales de apoyo tienen ciertas carencias fundamentales, particularmente relativas al trabajo de campo. El dimensionamiento de etapas y fases, no siempre viene aparejado con claridad y precisión de los objetivos a lograrse y del progresivo y permanente ajuste de éstos a la dinámica social protagonizada por las poblaciones-meta.

- Parece ser que, desde un punto de vista estratégico, no está suficientemente explicitada la diferencia cualitativa entre: un proyecto de educación de adultos de una institución que trabaja bilateralmente con determinadas comunidades rurales; y un proyecto de educación de adultos que es componente indispensable de todos los procesos concernientes al desarrollo global de una comunidad rural.

En lo que toca al primer tipo de proyectos, se viene advirtiendo en algunos casos una grave deformación consistente en asumir que desarrollo rural integrado es la acción de apoyo de una institución educativa a la comunidad rural, contando adicionalmente con el apoyo de otras instituciones, que solicitaría más adelante.

La deformación consiste en que, de conformidad con el señalamiento anterior, el eje del desarrollo rural integrado es el componente educativo, cuando en realidad éste es, esencialmente, un simple elemento de apoyo a los procesos económicos y sociales de tal desarrollo.

En esta última hipótesis interpretativa, el componente educativo debe contribuir a lograr que una determinada comunidad rural tenga una percepción global de su problemática e intente una respuesta estratégica también global. Ello implica necesariamente dos condiciones básicas: la superación de toda forma de monopolio de apoyo institucional; y la atención armónica y equilibrada que debe dar el componente educativo a las tareas económicas y sociales correspondientes al desarrollo global de las comunidades rurales.

## **B. OBSTACULOS EN RELACION CON EL DESARROLLO EDUCATIVO-INSTITUCIONAL**

*a. La no definición de políticas y estrategias de la educación de adultos como componente del desarrollo rural integrado.*

Generalmente lo que conocemos como educación de adultos en el medio rural es un conjunto de opciones educativas formales, implementadas por el Estado a través de los ministerios o secretarías de educación. A ello se agregan otras opciones educativas configuradas por las comunidades rurales y el conjunto de organismos gubernamentales y no gubernamentales en apoyo a dichas comunidades, que son también acciones de educación de adultos. No siempre hay articulación de estos diferentes tipos de acciones en función de un propósito más amplio que beneficie a las comunidades rurales.

Esta carencia detectada es consecuencia de algo que constituye un obstáculo básico: falta de políticas, y de estrategias para hacer de la educación de adultos un real componente del desarrollo integral de las áreas rurales. En efecto, las políticas -en cuanto orientaciones, rumbos, pautas y definiciones para lograr los objetivos y metas- no están precisadas. Hay ambigüedad e imprecisión.

Evidentemente, no sólo se trata de limitaciones técnicas para formular las políticas. Si fuera ésta la causa principal, dicha situación crítica sería fácilmente superada. Se trataría simplemente de capacitar a los requeridos cuadros de personal y con ello se resolvería el problema.

El caso es que la formulación de políticas para hacer de la educación de adultos un componente del desarrollo rural integrado tiene que ver con las acciones y decisiones de los otros sectores de la actividad nacional, fuera del sector educación; y las decisiones últimas se asumen al más alto nivel nacional en concordancia con el proyecto nacional vigente que, en buena cuenta, resulta siendo un programa de administración del Estado a cargo del gobierno de turno.

De lo que se viene planteando se deriva que la contradicción señalada tiene un carácter estructural: unas políticas que resultan de prácticas sociales y de necesidades y aspiraciones de grupos humanos específicos, entran en contradicción con otras políticas que emergen de los llamados “proyectos nacionales” que, en la mayoría de los casos, distan de ser una respuesta a las más sentidas y auténticas aspiraciones de los pueblos.

Como de hecho existe tal contradicción, se trata de superarla a través de ciertos reajustes formales, una de cuyas manifestaciones son determinados fraseos convencionales y retóricas y ciertos galimatías de barniz sociologizante. Esto, obviamente, no resuelve en absoluto la contradicción señalada, porque las políticas son normas imperativas que definen las “reglas del juego” del componente educativo de los procesos vinculados al desarrollo rural integrado.

Ahora bien, si las políticas no están claras y explícitamente definidas, uno de sus efectos es que la estrategia o simplemente no existe o es innecesariamente compleja y confusa. Como en el caso de las políticas, la causa principal es de carácter político y sólo secundariamente de carácter técnico.

#### *b. La no-coordinación interna en materia de desarrollo educativo*

El desarrollo educativo tiene múltiples expresiones y se operacionaliza a través de opciones en relación con niveles, modalidades y formas de educación. Esto significa que el desarrollo educativo, en su más amplio sentido, no es un patrimonio a cargo del sistema educativo formal, sino que éste es uno de sus elementos y hay otros elementos que deben ser tomados en consideración.

Al interior del sistema educativo formal, hay diversos programas y estructuras administrativas de los ministerios o secretarías de educación que tienen a su cargo la demanda educativa de poblaciones-meta por grupos de edad, niveles y modalidades del mencionado sistema. Cada programa está a cargo de una

determinada estructura administrativa, que tiene una red nacional y que en el juego burocrático del aparato estatal afirma su poder y su sentido de “territorio” en el campo de su competencia.

En la práctica social las comunidades no están parceladas ni fragmentadas de acuerdo con las estructuras, códigos y usos burocráticos. Es aquí donde surge una inevitable contradicción, porque ocurre, además, que cada programa - sustentado en una estructura administrativa- es tan celoso de su territorio, que difícilmente tiene una auténtica vocación de contribuir realmente a la articulación de esfuerzos.

De acuerdo con la lógica burocrática pareciera que interesa más el crédito formal de servicio educativo, por unilateral que sea, sin considerar que un grupo humano concreto vive una realidad de totalidad, en la que resulta absurdo crear “parcelas” a través de servicios educativos atomizados.

La práctica social de dichas comunidades está planteando la necesidad de que el desarrollo educativo debe tener un sentido y una vocación de totalidad. Si esto es así, el desarrollo educativo es mucho más que la suma de sus partes o elementos constitutivos. Es el vehículo de expresión del desarrollo cultural y es un componente indispensable de los otros procesos del desarrollo global de las comunidades rurales.

Este sentido de totalidad social es un punto de partida para buscar respuestas estratégicas orientadas a la integración de servicios educativos destinados a los niños, adolescentes, jóvenes y adultos. En la práctica hay, en general, una desarticulación debido a que no se ha profundizado el esfuerzo de coordinación interna.

La coordinación al interior de los ministerios o secretarías de educación es una tarea bastante compleja. Hay celos personales e institucionales a nivel de las correspondientes dirigencias; una tradición burocrática de manejo independiente de los programas; una percepción fragmentaria y atomizada de la acción educativa; una carrera de activismo en la búsqueda de créditos de liderazgo a nivel de personalidades y de instituciones; una asfixiante institucionalización de desarrollismo educativo de parcelas; un ansia burocrática de afirmación de poder y autoridad; un uso unilateral y limitado de recursos; un equívoco afán competitivo; un desconocimiento y alejamiento clamoroso de la realidad objetiva de grupos humanos específicos a los que se trata de servir.

Estos y otros aspectos deforman completamente el verdadero sentido de la coordinación interna. El resultado de este estilo de trabajo es: el “manoseo” de una comunidad por diferentes organismos de un mismo sector y/o institución; irracional duplicación de esfuerzos; incoherencia conceptual, metodológica y operativo de los servicios educativos.

El error de enfoque consiste en centrar todas las posibilidades de articulación de esfuerzos en torno a los programas educativos operacionalizados por tal o cual dependencia, en lugar de tomar como dimensión-eje de articulación a las necesidades y expectativas que en materia de desarrollo educativo global tienen las respectivas poblaciones-meta.

La indicada dimensión-eje debe ser el indispensable punto de partida para el dimensionamiento y la caracterización del componente educativo en la diversidad de sus manifestaciones, teniendo para tal efecto los siguientes elementos de referencia: el análisis de contexto, la identificación y expresión educativa de cada uno de los elementos del proceso global de desarrollo de la comunidad, la expresión educativa del proceso global en su conjunto. A todo lo cual es indispensable agregar la variada y rica gama de tales elementos.

Para lograr el propósito señalado la coordinación interna es un pre-requisito y un instrumento estratégico que puede optimizar las posibilidades de articulación estableciendo los mecanismos, técnicas y procedimientos de trabajo que mejor se ajusten a la correspondiente situación nacional.

La profundización de la coordinación al interior de los ministerios o secretarías de educación permitirá iniciar sobre bases sólidas el proceso de coordinación intersectorial y/o interinstitucional para servir mejor a las poblaciones-meta. La consolidación de este segundo frente de la coordinación posibilitará, a su vez, el inicio de un proceso de coordinación con las comunidades locales.

En el plano de las realidades ocurre que no siempre se dan las condiciones favorables para la coordinación interna; y la coordinación externa es meramente una aspiración de ciertas personas e instituciones. Lamentablemente, ésta es la situación que se da frecuentemente y frente a ella los programas de educación de adultos tienen que actuar: asumiendo acciones no siempre orientadas al logro de la afirmación de la coordinación en su frente interno como garantía de una eficaz y eficiente coordinación externa.

### *c. La limitada capacitación de los cuadros de personal*

En materia de componente educativo para el desarrollo rural integrado, se requiere trabajar con los distintos niveles de los cuadros de personal. De ahí que las políticas y estrategias para la formación y capacitación de personal tienen que considerar este punto de partida.

El señalamiento precedente no puede hacerse en abstracto. Estamos hablando de determinados niveles de cuadros de personal, en relación con una específica situación nacional. Tales niveles son: dirigente, técnico, intermedio y de base.

El cuadro dirigente tiene dos componentes básicos: el personal de la o de las comunidades rurales de la población-meta y el personal de los sectores y/o instituciones promotores del desarrollo de tales comunidades.

En la experiencia histórica de América Latina encontramos que estos cuadros dirigentes son frecuentemente intermedios, porque las decisiones finales se dan a nivel de las máximas autoridades de la administración gubernamental de turno.

Para los fines del desarrollo rural integrado, con sentido realista, es fundamental considerar los dos mencionados componentes a nivel de cuadros de personal dirigente.

Los cuadros técnicos de personal se dan a nivel de las instituciones. Hay una acentuada vocación de tener una composición interdisciplinaria. En la práctica, hay una presencia predominante de los profesionistas de la educación.

En los otros niveles los cuadros técnicos o mayormente no existen (caso de las comunidades rurales) o tienen funciones de asesoramiento general, de carácter técnico, para la toma de decisiones (caso de las administraciones gubernamentales en los más altos niveles de decisión). Las áreas de trabajo de estos cuadros son, básicamente, las siguientes: investigación y planeamiento, tecnología educativa, educación y desarrollo y administración. No es común la participación de economistas, politólogos, sociólogos, antropólogos, psicólogos sociales y de otros profesionistas.

Estos cuadros en algunos casos nacionales están conformados propiamente por técnicos; y en otros por el personal de supervisores nacionales, quienes tradicionalmente han cumplido funciones eminentemente burocráticas.

Los cuadros intermedios están conformados por los técnicos auxiliares, los supervisores regionales y, en algunos casos, por los coordinadores de campo. En otros casos, éstos últimos forman parte del equipo nacional de la dirección general o nacional de educación de adultos de los ministerios o secretarías de educación. En tal eventualidad, el coordinador de campo es, en rigor, el coordinador ejecutivo del proyecto y es otra persona quien cumple propiamente la función de coordinador de campo.

Los cuadros de base están conformados por el personal que trabaja directamente con las comunidades rurales. Son generalmente miembros de las mismas comunidades. Hay múltiples evidencias empíricas de que son éstos últimos los que tienen mayores potencialidades para el cumplimiento de la función de promoción educativa en apoyo al desarrollo global de sus comunidades, si bien no cuentan con la suficiente experiencia en materia de promoción y desarrollo de la comunidad y están en necesidad de capacitarse.

De las referencias precedentes, se derivan las siguientes situaciones principales:

- En los proyectos de educación de adultos, que son componentes del desarrollo rural integrado, participan diferentes niveles de cuadros de personal.
- Cada uno de los niveles comprende componentes específicos de recursos humanos.
- No se advierte una atmósfera dialógica y participativa entre todos los niveles de cuadros de personal, sino más bien es ostensible la estructura jerárquica y vertical de relaciones.
- Cada uno de los cuatro niveles de cuadros de personal está en urgente necesidad de capacitación.

Se reconoce plenamente tal necesidad, pero no siempre las respuestas están a la altura de las demandas específicas que se presentan en la dinámica de los señalados proyectos de educación de adultos. A pesar de ello, es importante subrayar el hecho de que se está dando cierta atención especial a la capacitación de los coordinadores de campo y, a través de éstos, a la capacitación de los equipos de promotores de base.



En la gran mayoría de los casos nacionales parece ser que la política de capacitación a los cuadros de personal de los diferentes niveles que participan en los proyectos es una intención y, como tal, dista todavía de constituirse en una práctica. Evidentemente, se trata de una tarea que no puede soslayarse. Se sugiere tomar en cuenta los siguientes señalamientos:

- Definir la política de capacitación permanente de los cuadros de personal de los cuatro niveles señalados, con un sentido de flexibilidad y diversificación en atención a las respectivas situaciones nacionales.

- Diseñar estrategias con sentido de realidades y combinando orgánicamente las siguientes modalidades de capacitación: presencial, a distancia y en la acción.

- Considerar que, en lo que atañe a la modalidad de capacitación en la acción, ésta debe constituirse en la “modalidad-encuentro” de los diferentes niveles de los cuadros de personal comprendidos en los proyectos, así como de las modalidades básicas que son la educación presencial y a distancia.

Significa ello que capacitarse en la acción es, fundamentalmente, un encuentro dialógico del personal de los diferentes niveles -que puede continuarse a distancia para una sistematización crítica del conocimiento, teniendo en cuenta las realidades sociales de las poblaciones-meta; y para buscar una coherencia conceptual, metodológica y operativa de los distintos cuadros de personal, en la visión del apoyo institucional al desarrollo global de tales poblaciones.

- Dimensionar los contenidos universales de capacitación para todos los niveles de personal y los contenidos específicos para cada uno de los niveles.

Los contenidos universales se orientan al logro de una masa-crítica de actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas que el personal en su conjunto y en todos sus niveles deben contar necesariamente para realizar los trabajos de promoción y apoyo al desarrollo integral de las comunidades rurales. Los contenidos específicos se orientan a logros más desagregados en relación con las distintas áreas de trabajo y responsabilidad.

- Establecer que los contenidos de la capacitación tengan los siguientes elementos de referencia: necesidades básicas y prácticas sociales de la población-meta; el vacío crítico entre el perfil real y el perfil ideal de los trabajos de promoción y

apoyo al desarrollo de la población-meta; las necesidades y expectativas que en materia de capacitación tienen los cuadros de personal; y los requerimientos de capacitación planteados en la dimensión institucional del trabajo.

Los elementos señalados deben asociarse necesariamente al desarrollo global del país, al desarrollo global de las poblaciones-meta y a la teoría que se sustenta en la práctica social acerca del sentido y alcances del componente educativo como elemento indispensable de los procesos de desarrollo global de las comunidades rurales.

- Definir técnicas y procedimientos de trabajo para las acciones de capacitación, en sus distintas modalidades, es un ejercicio ineludible.

A este respecto, conviene reaccionar contra la improvisación y el espontaneísmo. Es fundamental considerar la posibilidad del uso múltiple y combinado de técnicas con un enfoque metodológico participativo; y establecer un mecanismo de confluencia de las formas de educación para estimular el autoaprendizaje y el interaprendizaje.

- Dar al material educativo de apoyo todo el peso y la importancia que éste tiene en el proceso de capacitación. Estamos en el entendimiento de que los contenidos-ejes de la capacitación emergen de las prácticas sociales y que éstas permiten elaborar y sistematizar el conocimiento con un rigor científico. Precisamente porque se trata de lograr tal propósito, resulta importante considerar que el material educativo es un elemento de apoyo indispensable para tener horizontes de percepción que nos permitan hacer una sistematización crítica de los conocimientos inferidos de las prácticas sociales de las comunidades.

Estos materiales educativos de apoyo pueden darse en relación con los siguientes aspectos:

- Proceso de la investigación social con las poblaciones-meta.
- Estrategia, en relación con situaciones específicas, para la articulación inicial, intermedia y final con las comunidades rurales a las cuales sirve.
- Microplanificación con dichas comunidades.
- Caracterización del trabajo educativo del proceso global de desarrollo de las comunidades rurales.

- Método de trabajo para la identificación y captación de los contenidos educativos que se sustentan en la práctica social y cultural de dichas comunidades.
  - Planteamientos sobre sistematización de la experiencia y práctica educativa de las comunidades rurales del país y de otros de la región a través de la denominada educación informal, de la educación no formal y de la educación formal, en vinculación con sus respectivos contextos.
  - Modelos de desarrollo educativo planteados por las propias comunidades rurales, en el país o en otros de la región y de otras regiones del mundo.
  - Administración de proyectos educativos dentro de procesos de desarrollo más amplios en el medio rural.
  - Formas de organización social, de la producción y de la comercialización en el medio rural y su correspondencia con el desarrollo cultural y educativo de las respectivas poblaciones rurales.
  - Niveles de percepción de las poblaciones rurales acerca de su realidad social y del proceso metodológico en la toma de conciencia crítica como resultado de su acción cultural y educativa.
  - Microcoordinación de una comunidad rural con otras comunidades del medio rural y con el conjunto de organismos gubernamentales y no gubernamentales que promueven y apoyan su proceso global de desarrollo.
  - Evaluación de proyectos educativos, en cuanto componentes del desarrollo rural integrado, como un proceso de trabajo asumido directamente por las comunidades rurales.
- Considerar que en la práctica dialógica de los cuadros de personal, como vía estratégica para su capacitación, en determinados momentos y para propósitos específicos, puede resultar estimulante la participación de personas que no están directamente involucradas en el proyecto. Tal participación puede tener el carácter de información-clave sobre determinados aspectos y sustentación de hipótesis de trabajo que pueden o no coincidir con las asumidas por el proyecto.

Esta práctica dialógica ampliada, en lugar de crear condicionamientos, contribuye al fortalecimiento y al crecimiento de los cuadros de personal en materia de marco conceptual, estratégico y operativo del proyecto.

Obviamente, no sería conveniente que dicha práctica se aplicara en el proceso inicial de conformación e integración de los equipos institucionales de promoción, sino en el momento en que se advierta que los cuadros de personal están suficientemente interiorizados acerca de su misión y estén explicitadas sus responsabilidades en el trabajo a realizar.

#### *d. La constitución y funcionamiento de los equipos interdisciplinarios*

Hay una opinión generalizada en el sentido de que los equipos de trabajo que se encargan de la promoción y apoyo al desarrollo de las áreas rurales deben tener una conformación interdisciplinaria. Esto casi nadie lo discute, por ser obvias las siguientes situaciones:

i) La educación de adultos, por su naturaleza, es interdisciplinaria, porque sus nutrientes provienen de diversas disciplinas del conocimiento y de distintas actividades humanas.

ii) El desarrollo rural integrado tiene necesariamente un carácter multifactorial, en razón de que en el desarrollo global de las comunidades rurales concurren una serie de elementos orientados al mejoramiento integral de sus condiciones de vida.

iii) Teniendo en cuenta la situación precedente, el componente educativo en general y en particular el que corresponde a la educación de adultos está profundamente vinculado a procesos más amplios y complejos que sólo pueden ser apoyados por un desarrollo educativo con una amplia base científico-tecnológica y humanística que no puede darse única y exclusivamente por una disciplina aislada.

El obstáculo se plantea, en la práctica, por insuficiencia de recursos humanos y de partidas presupuestales específicas que posibiliten la incorporación de elementos humanos de diversas disciplinas y áreas de actividades. Es un hecho que en los ministerios y/o secretarías de educación hay una carencia generalizada de profesionistas de otras áreas fuera de la docente. Esta es una limitación muy seria y son poco satisfactorios los avances realizados hasta el momento.

Una “salida estratégica” muy socorrida consiste en distribuir entre el personal las áreas de responsabilidad considerando sus particulares inclinaciones y, en algunos casos, sus segundas especializaciones profesionales.

La experiencia indica que tal “salida extratáctica” es simplemente un paliativo. Lo evidente es que un aficionado a la sociología no puede reemplazar a un sociólogo. La educación de adultos no es una excepción. Tiene y sufre esta carencia, sobre la cual es imprescindible seguir insistiendo para lograr que se tome conciencia en los más altos niveles de decisión.

En los casos nacionales en que se pudo superar la situación problemática señalada, no significa tampoco que todo esté resuelto. Hay otras situaciones críticas que considerar. Algunas de ellas son las siguientes:

- La integración de los equipos interdisciplinarios no es un proceso simple. Ello depende de la convergencia de una serie de factores: atmósfera positiva de trabajo; socialización del conocimiento y de la información; conducción eficaz y eficiente a través de un liderazgo maduro y crítico; posibilidad de definir un plan-maestro, para derivar de él una coherente programación operacional en sus diversas etapas; distribución balanceada y equitativa de tareas y responsabilidades a nivel grupal e individual; facilidades y recursos para la ejecución de las tareas asumidas; capacitación del equipo en el trabajo de gabinete y en el trabajo de campo; y orientación inteligente y firme apoyo de parte de la dirección del proyecto.

- La continuidad orgánica en la conformación y en la ejecución de las tareas a cargo del equipo interdisciplinario, es un aspecto que debe ser suficientemente enfatizado.

En algunos casos nacionales, por las circunstancias ya anotadas, la conformación interdisciplinaria del equipo va variando por períodos de tiempo debido a que el personal no siempre está destinado a esta tarea en forma exclusiva sino que tiene que compartir otras tareas o, de otro lado, porque el personal es contratado para tareas específicas a realizarse en un determinado período de tiempo.

Las situaciones mencionadas atentan seriamente contra la continuidad orgánica del trabajo y son una de las causas que explican la demora en el mismo y, en no pocos casos, constituyen un factor perturbador que incide en las constantes reorientaciones a nivel de marco teórico y estratégico del proyecto.

- Cuando los equipos interdisciplinarios tienen una composición de técnicos altamente calificados se presenta el riesgo, en algunos casos, de que se haga un planteo teórico y estratégico sin aprovechar suficientemente las ricas y variadas experiencias de los cuadros de personal de base sin “beber” suficientemente la savia de las prácticas sociales de las poblaciones-meta del proyecto. Esto origina algo así como un “despotismo ilustrado”, que puede corresponder a la percepción de un grupo técnico en particular, pero que dista mucho de la real orientación y alcances que quieren dar las poblaciones-meta a su desarrollo global y al componente educativo de éste.

La situación anteriormente indicada se da, fundamentalmente, en instituciones promotores de proyectos que tienen un vacío de dirección. En estos casos, los equipos técnicos tienen tal influencia que ya no sólo estudian, analizan y proponen, sino que toman decisiones sobre aspectos focales que inciden en la orientación y rumbo del proyecto.

El vacío de dirección tiene otra manifestación. Se trata de un estilo de trabajo a nivel de dirección que puede tener una permanente preocupación de conducir directamente el proyecto, y hasta una actitud absorbente en el proceso de su conducción, pero el ámbito esencial de tal participación puede tener un carácter meramente formal y burocratizante en la línea de afirmar “su” poder y autoridad.

- El vacío de dirección a que se hace referencia provoca también, en algunos casos, la omnipresencia de una determinada disciplina o área de trabajo en desmedro de las otras. Esto explica que a nivel de marco teórico, estratégico o del plan de operaciones, en algunos proyectos hay un predominante acento en la línea de la sociología, de la antropología cultural, del desarrollismo educacionista, de la economía de la educación, del extensionismo rural. etc. El problema en cuestión consiste en lograr un balance en el dimensionamiento objetivo del componente educativo, en una visión dinámica de interdisciplinariedad.

Las situaciones críticas anotadas -que de hecho pueden constituir obstáculos para el proyecto- no invalida ciertamente la legitimidad y la necesidad de la institucionalización de equipos de composición interdisciplinaria.

Es importante, por eso, una acción reflexiva y crítica con sentido permanente para optimizar el trabajo de dichos equipos, que potencialmente constituyen la masa crítica para movilizar la acción y reflexión de los cuadros de personal intermedio y de base a nivel institucional; y, en otro momento, para dinamizar la acción promotora y de apoyo al desarrollo de las comunidades rurales.

#### *e. Generalizada verticalidad de la estructura organizativa*

La estructura organizativa de los proyectos, en la gran mayoría de los casos nacionales, es una reproducción de la estructura vertical de las instituciones que forman parte del aparato estatal. A nivel de formulación teórica general y de documentos oficiales hay múltiples señalamientos acerca de la horizontalidad, funcionalidad y flexibilidad de dichas estructuras. En la práctica, todo ello tiene el carácter de buenas intenciones retóricas.

La estructura organizativa -que en los países constituye la infraestructura básica del tipo de proyecto que venimos considerando- es la dirección general o nacional de educación de adultos, que tiene una añeja tradición de burocratización y es absorbida por la presencia dominante de la estructura general de los ministerios o secretarías de educación. A nivel de la administración pública sería irreal - como se ha demostrado a través de la experiencia histórica de la mayoría de los países de América Latina establecer un modelo organizativo *sui-generis* para promover y desarrollar acciones de educación de adultos al interior de la estructura organizativa del sistema nacional de educación.

Las dependencias encargadas de promover y administrar las acciones de educación de adultos han hecho múltiples intentos y posiblemente los seguirán haciendo para “sacudirse” de la pesada carga burocratizante de los ministerios o secretarías de educación. Sin embargo, desde el punto de vista cualitativo, los logros no son sustanciales. Incluso en procesos nacionales con sentido reformista o revolucionario, el hecho de que se estén produciendo cambios sociales en determinadas sociedades nacionales no es garantía para que automáticamente se genere un cambio radical del ordenamiento burocrático.

Este es uno de los puntos críticos que tiene que considerar un proceso nacional que toma conciencia de que no debe sobrevalorar, pero tampoco subestimar, la presencia y participación de tal ordenamiento del Estado como elemento de apoyo para llevar adelante los correspondientes proyectos nacionales. Hay más de una situación revolucionaria en nuestra región y en otras regiones del mundo que, entre algunas de sus realizaciones principales, no acreditarían la eficacia y la eficiencia de sus correspondientes aparatos burocráticos.

A partir del reconocimiento de la situación anteriormente señalada, con un profundo sentido de realidad y contando con una talentosa capacidad de ejecución, es que conviene identificar y utilizar los pertinentes resquicios estratégicos aprovechando las circunstancias favorables que se den en un determinado momento histórico.

Las direcciones nacionales o generales de educación de adultos, no siempre reaccionan en la forma en que lo venimos anotando. En algunos casos es alentador subrayar el hecho de que hay intentos audaces e imaginativos, dentro de situaciones coyunturales de carácter histórico-estructural y/o institucional.

En tales casos, la estructura organizativa del proyecto se flexibiliza considerablemente, lo cual repercute en: el incremento de la capacidad de comunicación de los cuadros de personal en sus distintos niveles; un acelerado proceso de socialización de conocimientos, técnicas e instrumentos; el crecimiento de la capacidad dialógica del personal y la afirmación consciente de su responsabilidad y autodisciplina en el trabajo y en el servicio social; la afirmación progresiva de la solidaridad social, como producto de un proceso reflexivo y crítico en torno a la misión institucional, grupal e individual vinculada con la promoción y el apoyo al desarrollo de las comunidades rurales.

Es evidente que la estructura organizativa ideal, en vinculación con los Proyectos en referencia, es aquélla cuyo perfil emerge de la realidad social a la cual sirve, que tiene un sentido de continuidad orgánica en el contexto de la estructura general y de la dinámica de una sociedad nacional, que es una manifestación suficientemente representativa de las formas de organización de las comunidades rurales del país.

Esto que es lo ideal no es fácil de lograr, excepto en situaciones nacionales en que se hace un reordenamiento global y profundo y se toma conciencia acerca del sentido y coherencia que debe haber entre la estructura organizativa formal de un Estado humanista y la estructura organizativa no formal de los grupos humanos que conforman una nación.

En situaciones menos ideales habrá necesariamente una permanente contradicción dialéctica entre la estructura organizativa vertical de las instituciones -una de cuyas manifestaciones se da en los campos de Promoción y apoyo



institucional al desarrollo global de las áreas rurales- y un estilo de trabajo con enfoque metodológico horizontal y participativo con las comunidades rurales, no sustentado ni en la práctica social ni en la práctica institucional.

Tratar de superar la contradicción señalada con un enfoque estratégico coyuntural, dentro de las respectivas situaciones nacionales, es el espacio dentro del cual habrá que dinamitar respuestas cada vez más creativas, más imaginativas y con un sentido táctico de las realidades.

#### *f. Las dificultades logístico-operativas*

Para ejecutar Proyectos educativos, que son parte del desarrollo rural integrado, se requiere la concurrencia de una serie de factores. Es indispensable asumir opciones claras en relación con los elementos de definición del sistema: marco situacional, marco conceptual, sujeto de la educación de adultos, objetivos, políticas, estrategias, estructura organizativa. Si estos elementos no están claramente definidos no habrá un dimensionamiento explícito del sentido y alcances del componente educativo. A esta definición deberán agregarse otras en relación con el uso de recursos: humanos, técnicos, materiales, institucionales, comunales y de infraestructura.

La definición precisa del sentido que tiene cada uno de los elementos del ciclo orgánico de la administración del componente educativo es también importante. Será necesario delimitar la función que tiene en el proceso total del trabajo: la investigación, el planeamiento, la organización, la ejecución, la supervisión, la evaluación, el seguimiento y la coordinación.

Definir operacionalmente las formas de educación y su uso articulado y coherente, en razón del contexto en el cual se trabaja, será igualmente importante. ¿Qué sentido tienen la educación formal, la educación no formal y la educación informal? ¿En qué medida la educación informal -como un vehículo de expresión educativa que el pueblo se da a sí mismo en su vida cotidiana- puede y debe ser la nutriente para hacer más significativos los contenidos y dinamitar los estilos de trabajo de las otras dos formas de educación?

Estas y otras definiciones, que son indispensables asumirlas clara y oportunamente, no pueden olvidar ni subestimar un aspecto que es ciertamente crítico. Se trata del apoyo logístico.

En materia logística, el panorama regional muestra suficientes evidencias empíricas como para afirmar que hay serias deficiencias. Algunas de ellas son las siguientes:

- Hay limitaciones de comunicación. Algunas veces no hay posibilidades de comunicación a través de la radio, el telégrafo o el teléfono e incluso del correo postal. Los cuadros de dirección de los proyectos y de operación a nivel de trabajos de campo están prácticamente incomunicados por prolongados períodos de tiempo.

- No en todos los países es posible el uso de unidades de transporte por carecer de carreteras. En los casos en que éstas existan, no siempre las instituciones que participan en estos proyectos disponen de la requerida dotación de unidades móviles.

- Los sistemas de distribución de materiales, en la gran mayoría de los casos, no son eficientes. Hay demoras que repercuten en la seriedad y continuidad del trabajo educativo.

- Las acciones de supervisión y apoyo se ven en varios casos nacionales limitadas por la carencia de recursos financieros destinados a los trabajos de campo.

- El equipamiento del personal que trabaja en el campo es clamorosamente insuficiente. Los coordinadores y promotores carecen de equipos básicos que son indispensables para la ejecución de sus tareas.

- Los materiales educativos de apoyo son escasos y, generalmente, están elaborados para una abstracta población-meta con un condicionamiento cultural acentuadamente urbano.

- Lo rico y sustancial de la experiencia en algunos casos nacionales se pierde por la carencia de una adecuada sistematización teórico-metodológica de las prácticas sociales vivas que se están dando diariamente en la dinámica de tales proyectos, con participación de los equipos centrales y los equipos de promoción de campo.

Estas y otras dificultades de tipo logístico constituyen un serio obstáculo en la marcha de los proyectos, que no siempre obedece a la carencia absoluta de recursos por parte de la institución promotora, sino a la falta de conciencia acerca del verdadero sentido que tiene el apoyo logístico para el proyecto en general y para el trabajo educativo de campo en particular.

## **C. OBSTACULOS EN RELACION CON LAS COMUNIDADES RURALES**

### *a. Limitaciones en materia de desarrollo cultural y educativo*

En general las poblaciones de las áreas rurales de América Latina tienen una serie de limitaciones en el orden de su desarrollo cultural y educativo. Hay un conjunto de factores implicados en tal situación.

A excepción de algunos intentos y de una que otra realización más o menos consistente, no se advierte en la región una educación intercultural para los diferentes grupos que conforman la respectiva sociedad nacional. Esta carencia, en lo que toca a las poblaciones rurales, les impide tener un amplio horizonte de las diversas expresiones culturales de la totalidad social de la que forman parte.

Desde otra dimensión de análisis, tal situación es un factor limitativo para los propósitos de la democratización de la cultura, ya que las diversas expresiones culturales de la sociedad nacional no tienen igualdad de oportunidades que le permitan su constante perfeccionamiento. Ello significa que hay expresiones culturales que, como resultado de esta desigualdad, tendrán en el panorama nacional una presencia denominación; y hay otras, que estarán en una condición de subordinación.

Las expresiones culturales subordinadas de una sociedad nacional están sujetas a un permanente bombardeo cultural, principalmente a través de los distintos medios de comunicación social y de la gravitación de las expresiones culturales dominantes. Esto es lo que, concretamente, ocurre en las áreas rurales. Hay un diario y permanente riesgo no de una simple contaminación, sino de una deformación cultural.

En rigor, en los tiempos en que vivimos -uno de cuyos signos es la interrelación e interdependencia de hombres, culturas y pueblos- no es posible vivir en forma aislada ni mucho menos “aséptica”.

Son tiempos de una intensa acción intercultural, a nivel bilateral y/o multilateral.

En la medida en que una expresión cultural es consciente de tal situación y ha desarrollado sus mecanismos de defensa, control y perfeccionamiento, estará en mejores condiciones para participar ventajosamente en el proceso de diálogo cultural y de asimilación selectiva de los bienes de la cultura.

Las comunidades rurales tienen su propia personalidad cultural, cuya vertiente es la creación y la acción del pueblo. Este acto permanente de creación y de acción de las poblaciones rurales, según las particulares circunstancias nacionales, puede verse obstaculizado o facilitado.

La experiencia histórico-cultural de América Latina enseña que las sociedades nacionales no han hecho todavía suficientes esfuerzos para contribuir sustancialmente al desarrollo cultural y educativo de las poblaciones rurales; que los limitados esfuerzos realizados han tenido casi siempre el carácter de acciones paliativas o complementarias a la atención prestada a las áreas urbanas; y que las comunidades rurales han ido estableciendo sabiamente sus mecanismos de defensa frente a situaciones de bombardeo y de dominación cultural.

Un esfuerzo sustancial que se haga al respecto consistirá en contribuir al permanente enriquecimiento de la expresión cultural de las comunidades rurales, en acción dialógica y cooperativa con las otras expresiones culturales, de una sociedad nacional que haya definido el sentido y alcances de su desarrollo cultural.

Una de las manifestaciones del desarrollo cultural de una comunidad rural es el aspecto educativo. Históricamente el desarrollo educativo de las áreas rurales en América Latina ha sido apoyado luego de haberse atendido a las áreas urbanas. Siendo esto injusto, lo más grave es que casi siempre los servicios educativos que se desarrollan en las áreas rurales son una simple extensión, un remedio de lo que se hace en las áreas urbanas.

Es un trasplante casi ciego de orientación, contenidos, métodos, modalidades y estilos de trabajo. Uno de los efectos de dicha situación es que lo que se conoce con el nombre de educación o programas educativos en las áreas rurales son algo así como órganos rechazados por el cuerpo social por ser ajenos a su ser histórico-cultural.

En tal sentido “es una educación falsamente generalizadora, artificialmente democratizante, evidentemente impositiva; y desarraigada de una realidad social y cultural que tiene sus propios perfiles, sus propios retos y sus propias respuestas”. Este tipo de educación es, ciertamente, un factor limitativo para el

desarrollo cultural de las comunidades rurales, basado en su rico proceso histórico y en sus extraordinarias potencialidades de perfeccionarse constantemente teniendo en cuenta los principios de liberación cultural y de asimilación selectiva de los bienes de la cultura dentro de una educación democrática e intercultural.

### *b. La desconfianza*

La desconfianza es algo así como un ingrediente de la idiosincrasia de nuestros pueblos en general y, particularmente, de las poblaciones rurales. La razón es muy simple: somos pueblos que hemos vivido siglos de dominación, humillación y engaños. Se nos ha ofrecido mucho y se ha hecho poco. Hemos sido objeto de estafas a la fe individual y pública y no pocas veces se han distorsionado nuestros intereses, necesidades y expectativas.

La liberación política de las metrópolis coloniales no ha significado históricamente nuestra plena liberación en los diferentes dominios de la actividad humana. Un grupo humano que ha sufrido críticamente tal situación es la población rural; y dentro de ella y con mayor intensidad y persistencia, la población indígena.

En este contexto histórico, es explicable la natural reticencia y desconfianza que las comunidades rurales tienen en relación con personas, grupos e instituciones que les son externos. Por ejemplo, en materia de apoyo al desarrollo educativo, un alto porcentaje de las acciones son para “investigar” la situación de dichas comunidades. En el proceso de tal investigación, los miembros de la comunidad rural no solamente son simples objetos de estudio y análisis, sino que las personas, grupos e instituciones, no siempre tienen la elemental “cortesía” de hacerles conocer por lo menos los resultados de sus investigaciones.

Este afán de “cosificar” a las comunidades rurales, persiguiendo propósitos académicos e incluso propósitos vinculados a fanatismos religiosos y lo políticos, ha determinado que las poblaciones rurales sean cada vez más suspicaces y que asuman en ciertos casos actitudes cínicas frente a acciones de cooperación de entidades gubernamentales y no gubernamentales.

La experiencia histórica regional también muestra casos en que las poblaciones rurales son altamente sensibles a tal cooperación, cuando advierten que hay honestidad y continuidad en las labores de promoción y apoyo.

La desconfianza de las poblaciones rurales es, ciertamente, un obstáculo. Ganar su confianza es un reto y una posibilidad de respuesta.

*c. La carencia de organización o debilidad de la misma.*

Hay una rica tradición histórica en materia de organización social de las poblaciones nativas de América Latina. Sin embargo, a través de los procesos históricos del colonialismo e incluso de la independencia política de las nuevas repúblicas, se pierde en mucho su verdadero sentido.

En un panorama bastante multiforme, en las áreas rurales hay en los extremos de la escala: unos grupos poblacionales organizados y otros carentes de organización. Uno de los matices intermedios es el caso de las comunidades que tienen una forma, organizativa coherente con su tradición histórico-cultural, pero que están en un proceso de estancamiento y en ciertos casos de involución.

Es evidente que las comunidades rurales organizadas tienen una rica dinámica social; una posibilidad mayor de analizar colectivamente su realidad y asumir decisiones fundamentales para transformarla a través de una sostenida acción popular; una opción de dividir racional y solidariamente el trabajo, en la dimensión de un esfuerzo y una realización que sea satisfactoria en lo personal y útil en lo social; una mayor capacidad de presión a la sociedad global para conseguir un mínimo de atención y apoyo; una coherencia de propósitos para el desarrollo comunitario y personal: un compromiso social que lo vincula profundamente a otros seres humanos para llevar adelante ciertas tareas que son inherentes a su proyecto de vida.

Como se podrá advertir, trabajar con una comunidad organizada es una extraordinaria ventaja. Cuando ésta no está organizada o tiene una débil organización, es un obstáculo. No obstante la administración de los proyectos institucionales de apoyo debe resistir la fácil tentación de “contribuir a la organización de la comunidad”, planteando modelos organizativos importados de las áreas urbanas del país o modelos foráneos de moda.

El modelo organizativo de una comunidad rural, en sus expresiones formales y no formales, debe surgir de su propia realidad histórico-cultural, uno de cuyos indicadores más caracterizados es su forma de organización para la producción.

La organización, cuando responde auténticamente a la personalidad histórico-cultural de una comunidad rural, es un elemento de apoyo fundamental para que ésta pueda realizarse en la plenitud de sus potencialidades. Una administración

de proyectos de apoyo institucional que no sea capaz de percibir el sentido y alcances del mencionado elemento, estará limitando seriamente su percepción de la realidad y, consecuentemente, su potencialidad en la labor de promoción y apoyo al desarrollo global de las comunidades rurales.

#### *d. Migración, particularmente de jóvenes*

El fenómeno de la pobreza en las áreas rurales conlleva el desempleo de la población económicamente activa, con especial incidencia en el sector poblacional joven de hombres y mujeres.

Tal situación propicia la migración interna del campo a la ciudad, particularmente a las urbes industrializadas, en busca de más amplios horizontes de empleo y bienestar. La experiencia histórica de la región registra datos suficientemente elocuentes en el sentido de que las ciudades no están en condiciones de satisfacer plenamente esta demanda social. Ello origina una serie de problemas que los países, en la línea de sus respectivos modelos de desarrollo, tratan de resolver con resultados no siempre satisfactorios es que la brecha de desequilibrio del desarrollo entre las áreas urbanas y rurales es cada vez más aguda y los enfoques estratégicos “sectoriales” o fragmentarios, por exitosos que sean, no constituyen una solución global a la problemática en cuestión.

La migración del personal joven de las comunidades rurales es una fuga de recursos humanos que le restan posibilidades de revitalización en el proceso de su desarrollo global. Es la pérdida de una energía social para los procesos de cambio y desarrollo que urgentemente requieren dichas comunidades.

La administración de los proyectos institucionales de apoyo, en lo que sea factible, debe contribuir a la sensibilización en torno a esta problemática y a la búsqueda de alternativas que puedan favorecer el surgimiento de nuevas fronteras de acción para los jóvenes.

Obviamente se trata de un problema complejo y, por tanto, no hay fórmulas simplistas para su solución. Nuestra posición es que no siempre se agotan todos los recursos y posibilidades para encontrar algunas salidas estratégicas. Más allá de cualquier inquietud triunfalista, sí es perfectamente factible que a través del componente educativo se tome conciencia acerca de la magnitud del problema en referencia y que socialmente se promuevan respuestas orientadas a su solución.

Se habla y se escribe mucho acerca de la “fuga de talentos” en un escenario fundamentalmente urbano y en una de sus manifestaciones más espectaculares: la salida al extranjero de recursos humanos altamente calificados. Pero los señalamientos críticos no son tan frecuentes en relación con la fuga de recursos humanos a nivel interno de una sociedad nacional y, dentro de ella, de la fuga de recursos humanos del campo a la ciudad.

Quizás podría surgir la siguiente objeción: es que las dos situaciones mencionadas son cualitativamente diferentes, puesto que la “fuga de talentos” se refiere a personal altamente calificado.

La respuesta a esta posible objeción es muy simple: el desarrollo global o integral de las comunidades rurales no se hace únicamente con recursos humanos altamente calificados, sino con todo el contingente humano que se dispone; y una de las implicancias del desarrollo en cuanto proceso es precisamente su potencialidad de favorecer la autorrealización y la realización social de personas y grupos a través de acciones culturales y educativas que son elementos inherentes al desarrollo global de tales comunidades.

La migración de los jóvenes de las áreas rurales a las ciudades, constituye evidentemente un obstáculo para las comunidades rurales y es el costo social que ellas asumen por la situación de desigualdad imperante en nuestras sociedades nacionales. La migración es uno de los efectos de tal desigualdad. Modificar sustancialmente el fenómeno de la migración o por lo menos atenuarlo no es algo que puede hacerse directamente por el desarrollo educativo, pero éste puede servir por lo menos como un vector de criticidad y puede contribuir, en su espacio estratégico de acción, a la sensibilización de un sistema social cada vez más rígido e indolente frente a una problemática que es un reto nacional y una tarea histórica a realizar sin más pérdida de tiempo.

#### *e. Falta de cohesión interna*

Las contradicciones del sistema social producen una serie de conflictos en la vida de las comunidades rurales. Frente a tal situación la reacción de dichas comunidades se da en diversos sentidos, dependiendo ello del mayor o menor grado de cohesión interna.

La cohesión interna implica una articulación dialógica de propósitos, que asume una comunidad rural, partiendo de su realidad y de la ejecución solidaria de acciones para el logro de tales propósitos.



En algunos casos esta cohesión interna se ve obstaculizada por el enfrentamiento de generaciones al interior de una comunidad rural. Los jóvenes tienen una percepción distinta de la realidad que viven y la prospectiva que plantean no siempre coincide con la de las personas mayores. La sabiduría popular de las comunidades rurales ha ido encontrando formas y mecanismos de diálogo orientados a superar dicha situación problemática, pero los resultados parecen no ser del todo satisfactorios. La juventud rural está cada vez más impaciente, porque su horizonte de acción es limitado.

Los fanatismos religiosos y políticos constituyen otro factor que dificulta la cohesión interna. Como resultado de ello se producen rivalidades estériles y recíprocas agresiones, lo cual conduce a una atmósfera social tensa que se proyecta a los diferentes dominios de la vida de la comunidad rural. En el marco de esta situación, el diálogo y la acción conjunta están seriamente limitados por prejuicios y otras reacciones subjetivas.

También se presentan casos en que algunos miembros de la comunidad rural en la lucha por su supervivencia asumen compromisos de distinta índole con agentes externos del sistema social sin considerar los intereses colectivos de la comunidad. Este es otro factor de tensiones y conflictos.

El fenómeno del “cacicazgo” y su mayor grado de aceptación o de rechazo por los miembros de una comunidad rural es otra fuente de rivalidades y de comportamientos que atentan contra la cohesión interna.

La difícil lucha por la supervivencia, algunas veces en lugar de fortalecer el espíritu solidario de los miembros de una comunidad rural, fomenta divisiones y actitudes oportunistas que debilitan la energía social para la búsqueda de respuestas comunes.

Estas y otras situaciones obstaculizan la cohesión interna de una comunidad rural y contribuyen a distorsionar los esfuerzos encaminados a superar solidariamente los conflictos que ella tiene con el sistema social imperante.

Una administración de proyectos de educación de adultos, en apoyo al desarrollo global de dichas comunidades, debe ser sensible a estas realidades; y en su permanente ejercicio dialógico con los miembros de estas comunidades debe

contribuir a explicitarlas, como punto de partida para que la misma comunidad tome conciencia del sentido y alcances de su cohesión y ejecución de tareas destinadas a promover su desarrollo global.

f. Limitación de recursos para la ejecución de proyectos

El fenómeno de la pobreza en las áreas rurales tiene diversos grados. En los extremos de la escala: hay comunidades rurales que tienen recursos para su desarrollo y hay otras que tienen carencias casi absolutas. Es otra situación de desigualdad, pero es parte de la realidad.

Lo precisado anteriormente plantea la necesidad de que las estrategias de desarrollo de las comunidades rurales tengan que ser necesariamente diversificadas en relación con sus respectivas situaciones.

Un obstáculo serio podría presentarse en el caso de que por acción directa de los miembros de la comunidad rural, o por la influencia del equipo institucional de apoyo, se optasen fórmulas exitosas provenientes de otras comunidades rurales. Resistir la tentación de aplicar fórmulas pre-fabricadas, que corresponden a otras realidades, se impone como una condición indispensable.

El sentido de las realidades es un punto de partida esencial para definir un determinado enfoque estratégico, más allá de simples triunfalismos o de actitudes meramente pesimistas. A partir de esto: conocer y analizar otras experiencias, particularmente en el caso que nos ocupa de comunidades rurales de la zona o región correspondientes y de otras del país o de otros países de América Latina, es un ejercicio social necesario, pues permitirá tener un horizonte más amplio y posibilitará conocer e identificar los procesos de trabajo que se han asumido y el sentido que cada uno de ellos tiene en función del desarrollo global de las comunidades rurales que han sido sujeto de estudio y análisis.

La administración de proyectos de educación de adultos, en apoyo al desarrollo integral de las comunidades rurales, debe tomar conciencia acerca de esta situación; y debe estar preparada para hacer las referencias y contactos que sean necesarios, en el espíritu de no buscar fórmulas de solución que vengan de fuera, sino procurar elementos de juicio que enriquezcan el horizonte de percepción de los miembros de la comunidad rural a la cual están apoyando.

La limitación de recursos es evidentemente un obstáculo, pero no ciertamente insalvable. Identificar alternativas de solución y definir la alternativa óptima es un producto social inherente al proceso global del desarrollo rural integrado, en cuanto acción protagónica de las mismas comunidades rurales, contando con el apoyo de organismos y organizaciones estatales y no estatales.

## **CONCLUSIONES**

a. Hay diversas percepciones acerca del fenómeno de la pobreza, pero se cuenta con suficientes evidencias empíricas y amplios consensos por lo menos en lo siguiente:

- La pobreza es un fenómeno multifactorial y es una expresión concreta y un producto de la desigualdad.

- En el fenómeno de la pobreza 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 suma aritmética de sus componentes.

- La pobreza en los países de América Latina tiene como núcleo crítico a las áreas rurales.

b. Contribuir a reducir la situación de pobreza en las áreas rurales es un reto histórico que están asumiendo los países de América Latina, mayoritariamente en la perspectiva de ciertas mejoras que se pueden hacer al interior del correspondiente sistema social vigente. Es en este contexto que se ubican históricamente los programas de desarrollo rural integrado de dichos países.

c. Es un hecho que en América Latina, en determinados momentos históricos nacionales, la educación ha contribuido a afirmar las desigualdades económicas, sociales y políticas. Es un hecho también que la emergencia relevante de la educación de adultos se ha dado, históricamente en la región, en países que han realizado profundos cambios sociales.

d. Partiendo del reconocimiento de que la educación de adultos parece no ser favorecida en la región en el actual momento histórico, tiene la potencialidad de ser un instrumento estratégico para contribuir a reducir las desigualdades sociales o por lo menos una de sus manifestaciones que es la pobreza. En tal entendimiento, la educación de adultos es un componente indispensable del proceso global del desarrollo rural integrado.

c. El componente educativo del proceso global de desarrollo rural integrado tiene dos dimensiones fundamentales: la primera, se refiere a la prestación de un conjunto diversificado de opciones educativas para los distintos grupos de edad de la correspondiente comunidad rural, en la que la educación de adultos es un instrumento estratégico de promoción del desarrollo educativo global y del desarrollo cultural de dicha comunidad; y la segunda, en cuanto es elemento indispensable para el logro de los objetivos de todas las tareas o procesos vinculados al desarrollo rural integrado.

f. La educación de adultos, como componente del proceso global del desarrollo rural integrado, confronta una serie de obstáculos. Considerando la experiencia histórica de los países -particularmente de aquéllos que participaron de 1979 a 1982 en el Proyecto Especial de Educación de Adultos para el Desarrollo Rural Integrado (PEDRI) y teniendo en cuenta la experiencia personal del autor a través de múltiples acciones de asesoramiento técnico a los países- se plantean tres categorías universales de obstáculos, vinculados con: el sistema social, el desarrollo educativo institucional y las comunidades rurales.

g. La identificación de obstáculos en las tres categorías propuestas no es exhaustiva, sino simplemente referencial. El propósito es contribuir al análisis en profundidad, que deben hacer las administraciones nacionales de los proyectos de educación de adultos que son parte de los programas de desarrollo rural integrado. En este espíritu, las tres categorías de obstáculos tienen las siguientes connotaciones:

i. La primera categoría de obstáculos está referida al conjunto de dificultades externas al proyecto y a sus alcances, proyecciones y definiciones que tienen que hacerse necesariamente a nivel del sistema social del que forma parte, en el entendimiento de que la educación en general y la educación de adultos en particular son variables dependientes del respectivo sistema social.

ii. La segunda categoría de obstáculos está relacionada con dificultades de diversa índole que se dan a nivel de definiciones, acciones y actitudes concernientes al desarrollo de la educación de adultos y al apoyo institucional en función del desarrollo rural integrado.

iii. La tercera categoría de obstáculos está vinculada con algunas dificultades de distinta naturaleza que se dan en las comunidades rurales, con especial incidencia en el desarrollo educativo, en cuanto tarea asumida por dichas comunidades, contando para el efecto con el apoyo externo de organismos y organizaciones de carácter gubernamental y no gubernamental.

h. Los obstáculos identificados, en una visión panorámica, cobran mayor sentido cuando corresponden a situaciones nacionales específicas. De ahí que el presente trabajo tiene la intencionalidad manifiesta de incitar a la reflexión a las administraciones nacionales de proyectos de educación de adultos, componentes de procesos más amplios de desarrollo global de las comunidades rurales, sobre la problemática en cuestión.

i. La administración de tales proyectos es percibido como la conducción social de un conjunto de procesos -en la dimensión de sus interrelaciones e interdependencias- que, mediante el establecimiento de un sistema de trabajo, pretende lograr determinados objetivos.

Para ello será necesario definir ciertas orientaciones fundamentales o políticas, las correspondientes estrategias y las estructuras organizativas formales y no formales que mejor se ajusten a la naturaleza y características de la misión que se les ha encomendado. El criterio rector es el de prestar servicio y ser elemento de apoyo a acciones de un conjunto mucho más amplio que es el desarrollo global de las áreas rurales.

i. Los países de América Latina están ejecutando acciones de promoción educativa en las áreas rurales. En el horizonte temporal de 1979 a 1982, unos 17 países de la región participaron en el Proyecto Especial de Educación de Adultos para el Desarrollo Rural Integrado (PEDRI). Los PEDRI-Nacionales constituyeron sólo una micro-experiencia en dicho horizonte temporal. Los señalamientos que se hacen en el presente trabajo alcanzan, panorámicamente, a todos los tipos de proyectos y/o acciones de promoción educativa como componentes del desarrollo global de las áreas rurales.

### 1.4.3 Educación de adultos orientada a la afirmación del ser histórico-cultural

Del conjunto de acciones que están comprendidas en esta vertiente, hay dos expresiones altamente significativas: educación popular y educación indígena. Por no estar ésta en la moda internacional del momento, creemos que es útil referirnos a ella. Sobre educación popular se están produciendo una serie de trabajos, siendo de los más imaginativos los que viene propiciando el Programa ALFORJA con sede en Costa Rica y con ámbito de servicio a los países de América Central.

## **EDUCACION INDIGENA EN AMERICA LATINA**

La educación indígena en los países de América Latina, con especial incidencia en la atención a la población adulta, es una problemática no suficientemente explicitada. Dicha problemática es solamente un aspecto de la situación global de las poblaciones indígenas en América Latina.

De acuerdo con los datos censales de los setenta se estima que la población indígena latinoamericana alcanza a los 20 millones; y que dicha población tiene un alto porcentaje en Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y México.

En esta parte del trabajo, desarrollamos dos aspectos básicos: 1) Situación general de la educación indígena en América Latina, con especial incidencia en la población adulta; y 2) Objetivos y acciones referenciales para la formulación de estrategias nacionales de desarrollo educativo de las poblaciones indígenas de América Latina.

Los elementos de descripción y análisis que se han seleccionado, especialmente en relación con el primer aspecto temático, permitirán un tratamiento cualitativo de la problemática en cuestión.

## **A. SITUACION GENERAL DE LA EDUCACION INDIGENA EN AMERICA LATINA, CON ESPECIAL INCIDENCIA EN LA POBLACION ADULTA**

### *a. Cultura y educación en relación con las poblaciones indígenas*

La educación es, en uno de sus sentidos, un factor consubstancial a la cultura. En tal virtud “existe la educación, porque existe la cultura”. Es a través de la educación que el hombre se realiza en la vida dentro del proceso de su permanente transmisión, recreación y creación que es la cultura. Ello implica dos situaciones fundamentales:

1. La educación es un vehículo de transmisión de la cultura, de recreación de la cultura, que supone asimilación selectiva y esfuerzo recreativo; y de generación de nuevas expresiones de cultura, que supone un acto esencialmente creativo.
2. El sentido de totalidad de la cultura exige que la educación, por naturaleza y como factor consubstancial a la cultura, tenga también un sentido de totalidad, de integralidad en su más amplio sentido.

En tal perspectiva se considera que el aspecto cognoscitivo -que se orienta al cultivo de la verdad- resulta fundamental en los tiempos en que vivimos, cuyos signos son ciencia y tecnología; pero, concurrentemente, hay también la vigencia de valores fundamentales en cuya captación y realización el hombre hace uso de sus potencialidades creativas, reflexivas, críticas, participacionistas y solidarias.

Esto significa que, además del aspecto cognoscitivo, deben considerarse otras dimensiones esenciales del proceso educativo, cuyo desarrollo armónico y balanceado en atención a circunstancias específicas y dentro de una estrategia flexible de aprendizaje- dará como resultado la formación integral del hombre, hacedor de la totalidad que es la cultura.

En base a los anteriores señalamientos, la educación de las poblaciones indígenas en América Latina presenta, en términos generales, las siguientes características en materia de relaciones entre cultura y educación:

- La educación formal en las poblaciones indígenas ha significado, esencialmente, una imposición de nuevos modelos culturales que, según los casos, ha merecido una reacción pasiva o violenta de las poblaciones indígenas.

- La educación formal en las poblaciones indígenas no siempre ha tomado en cuenta la experiencia cultural del grupo humano al cual está supuestamente destinada y, por tanto, es una educación desarraigada de la realidad.
- Tal desarraigo de la realidad se agudiza, en algunos casos, con la participación de maestros procedentes de otros contextos culturales; y cuando, en otros casos, se utiliza en la enseñanza una lengua extraña, distinta a la materna.
- La educación formal ha contribuido a la visión unilateral de la cultura, cuya consecuencia ha sido la afirmación de una educación intelectualista que apunta al cultivo del valor científico, que luego se extiende al campo tecnológico por necesidad imperativa del contexto capitalista.
- La educación formal, impuesta desde afuera, ha entrado en conflicto con la personalidad cultural de las poblaciones indígenas, porque: hace una división arbitraria entre cultura y educación; crea un ambiente artificial con finalidades, contenidos, estructuras y métodos completamente ajenos y discordantes con el respectivo perfil cultural indígena; no responde a los intereses, necesidades y expectativas de las poblaciones indígenas, en articulación con sus respectivos proyectos de vida en el orden del desarrollo personal y del desarrollo comunitario.

En general, el establecimiento de instituciones educativas “para las poblaciones indígenas” no ha tenido como punto de partida una clara y definida política de desarrollo cultural de la sociedad global, dentro de la cual uno de sus indispensables componentes sea el expreso reconocimiento del carácter pluricultural y plurilingüe de las sociedades nacionales de América Latina.

La carencia generalizada de lo anterior, ha determinado en ciertas situaciones nacionales que los objetivos y políticas de desarrollo educativo nacional no precisen con claridad meridiana el sentido y alcances de los programas educativos de las poblaciones indígenas. De ahí que, hasta el momento, no se haya caracterizado plenamente que “la educación indígena genuina es de tipo informal y pone el acento en el aprendizaje” con vocación de ser vehículo de expresión de la totalidad cultural.

Lo señalado anteriormente no ha permitido, en algunos casos nacionales, definir una política nacional de educación bilingüe y mejor todavía de educación intercultural, dentro de la cual se determinen los alcances de la castellanización. Esta debe ser entendida no como instrumento de extinción de las lenguas vernáculas, sino como proceso técnico de adquisición de una segunda lengua -la nacional-



que favorezca los propósitos de comunicación, como vehículo que facilite el diálogo y el enriquecimiento cultural de la sociedad global, teniendo en cuenta los principios de respeto y liberación cultural y de asimilación selectiva de los bienes de la cultura en un mundo cada vez más interdependiente.

#### b. Política y educación en relación con las poblaciones indígenas

Una visión panorámica de la región nos hace reflexionar acerca del hecho de que son pocos los países que han definido con precisión el sentido, alcances y proyecciones del desarrollo global de las poblaciones indígenas, como componentes indispensables y prioritarios de sus respectivos planes de desarrollo económico y social.

Tal reconocimiento no invalida las sugerentes declaraciones políticas de los gobernantes, las postulaciones programáticas de determinados partidos políticos, los pronunciamientos de las organizaciones populares y de los intelectuales progresistas, en relación con la problemática que estamos comentando. Sin embargo, la perspectiva de enfoque es la decisión política dentro del marco de específicos proyectos nacionales, en cuanto son explicitaciones de determinadas concepciones ideológicas. En tal visión, los avances son poco impactantes.

El señalamiento precedente implica la carencia de proyectos integrales e integrados de desarrollo de las poblaciones indígenas dentro del contexto del desarrollo global de las áreas rurales y de las zonas selvícolas y de fronteras, que son básicamente los espacios geográficos de los asentamientos de las poblaciones indígenas.

Ello determina, consecuentemente, que los programas, educativos de las poblaciones indígenas no estén comprendidos dentro de los procesos de desarrollo global o integral de tales poblaciones, sino que sean acciones atomizadas que obedecen a una percepción convencional de las necesidades educativas, dentro del estilo general impuesto por la expresión cultural dominante.

La condición de marginación de las poblaciones indígenas -en el sentido de carencia o ausencia de participación en la producción, comercialización y usufructo de los bienes y servicios; y en la decisión política que atañe a su propio desarrollo así como al desarrollo de la sociedad global que las comprende- pese a ciertas concepciones y tentativas alentadoras, está lejos de ser una realidad superada en la región.

Los desequilibrios que tal situación genera alcanzan, ciertamente, a la concepción y praxis de una educación genuinamente indígena: entendida no como un tipo discriminatorio de educación por razones étnicas y raciales, sino como una educación que corresponde a la personalidad cultural y a las necesidades, intereses y expectativas de las poblaciones indígenas, tomados en cuenta y sistematizados a través de proyectos específicos de desarrollo global a nivel local y nacional contando con la amplia participación de dichas poblaciones.

La limitación o ausencia de participación de las poblaciones indígenas en las decisiones políticas del desarrollo de sus propias comunidades y de la sociedad global, tiene una expresión muy explícita en el orden educacional: la orientación, estructura, contenidos, métodos, estrategias y formas operacionales de la educación de las poblaciones indígenas tiene una nota dominante en la línea de la educación formal establecida para los otros grupos mayoritarios que conforman la sociedad global. En tal sentido: es una educación falsamente generalizadora, artificialmente democratizante, evidentemente impositiva, desarraigada de una realidad social y cultural que tiene sus propios perfiles, sus propios retos y sus propias respuestas.

De acuerdo con la situación presentada, los programas educativos de las poblaciones indígenas son instrumentos restringidos de cambio social, elementos perturbadores de un desarrollo cultural orgánico y, en algunos casos, instrumentos eficaces para afirmar la mentalidad social conservadora en perjuicio del propósito inequívoco de cambio social profundo que requieren dichas poblaciones.

Cambiar substancialmente esta realidad supone concebir y poner en práctica un nuevo tipo de educación, pero partiendo firme y claramente de una decisión política que alcance a toda la sociedad nacional en su conjunto; y que tal decisión sea inspirada por el pensamiento ideo-político de las propias poblaciones indígenas y sea instrumentada con medidas específicas y recursos razonables, por considerarlas conscientemente una impostergable tarea nacional.

### c. Trabajo y educación en relación con las poblaciones indígenas

El trabajo es, en el más amplio sentido humanista, una instancia de realización del ser humano. A través del trabajo el hombre produce bienes y servicios que pone a disposición de la sociedad. Es, por tanto, inherente a la naturaleza del trabajo su vocación de servicio, su utilidad social y su equitativo usufructo. Las formas y modalidades de trabajo -con acento esencialmente individual o social-

se inscriben en el espíritu de la personalidad cultural de los pueblos, de sus opciones en el campo de las concepciones ideológicas y de sus correspondientes explicitaciones a través de los proyectos nacionales.

En general, las poblaciones indígenas de América Latina tienen una rica tradición en materia de trabajo asociativo, a pesar de los duros embates de los prolongados períodos de dominación colonial y neo-colonial. Esta obstinada persistencia de la tradición de trabajo asociativo, constituye uno de los perfiles básicos de su personalidad cultural.

La estructura agraria y las formas tradicionales de organización social de la producción de las poblaciones indígenas, históricamente entran en conflicto con los intereses y con el espíritu y praxis individualistas del colonialismo y del neo-colonialismo, en el contexto general del capitalismo. De ahí que en América Latina, como resultado de esta profunda contradicción cuya expresión práctica es la dicotomía latifundio-minifundio, surge inevitablemente el reto histórico de la reforma agraria dentro de la reforma estructural de la sociedad global.

Los programas educativos de las poblaciones indígenas, particularmente los de carácter formal a cargo del Estado, generalmente han contribuido a reforzar al individualismo y se han transformado en una suerte de “mecanismo expulsor de la población rural, asociada estrechamente con perspectivas ocupacionales y culturales que son extrañas a la vida rural y al trabajo agrícola. El resultado de tal sistema ha sido y es la creciente capacidad del trabajador rural para abandonar la actividad agrícola.

Los contenidos de tales programas no se ajustan a las necesidades y características del sistema productivo de las poblaciones indígenas; ignoran las condiciones económicas y sociales de la estructura, producción y comercialización agrarias; no consideran el empleo y tecnología alternativa, con profundo respeto a las estructuras productivas tradicionales de carácter comunitario; no toman en cuenta las necesidades sentidas de las poblaciones indígenas de lograr “una modificación sustantiva en la organización social de la producción, mediante el estímulo de avances tales como la producción o la comercialización asociativa”.

De otra parte, tales programas educativos han carecido de imaginación para crear fórmulas nuevas en base a la observación y análisis de la propia realidad. De ahí que no es exagerado sostener que han contribuido a establecer modelos de “educación y capacitación agrícolas” provenientes de otras realidades productivas y culturales, que son ciertamente intransferibles.

En suma: tales programas no se han diseñado “como refuerzo a la consolidación y modernización de las organizaciones productivas y de trabajo” de las poblaciones indígenas; y no han superado la dicotomía vigente -fundamentalmente a nivel de los grupos dominantes de la sociedad nacional- entre educación y trabajo.

Estas señaladas carencias de percepción, en materia del sentido y alcances que tiene el trabajo para la vida de las poblaciones indígenas, sumadas a la rigidez y burocratización del sistema educativo nacional, no han permitido en muchos casos resolver el obvio problema de la calendarización escolar en el medio indígena. La razón es de todos conocida: el niño indígena es componente de la economía familiar de subsistencia, que es fundamentalmente agraria. En tal sentido, las necesidades y requerimientos del ciclo agrícola deben constituir los indicadores básicos para los propósitos de la pertinente calendarización escolar en el medio rural.

Desde el punto de vista del trabajo se advierte, con las deformaciones anotadas, una preocupación de los programas educativos asociada a las ocupaciones consideradas tradicionalmente rurales con una visión inmediatista sin considerar la dinámica social en una doble dimensión: la natural evolución de las ocupaciones, como resultado del proceso de modernización en unos casos y de reformas estructurales en uno que otro caso; y la movilidad social y geográfica, que implica el cambio de actividad económica, sea en el mismo contexto de las áreas rurales o en las áreas urbanas.

Los programas educativos de las poblaciones indígenas no contribuyen substancialmente a la valorización y significación del trabajo que realizan dichas poblaciones; y constituyen casos de excepción, aquéllos en los que con enfoque totalizador han considerado como parte indispensable de esta problemática educar a los niños, jóvenes y adultos de otras expresiones culturales de la sociedad global en el conocimiento y respeto a las formas tradicionales y modernas del trabajo que realizan las poblaciones indígenas. El hecho es que las relaciones interétnicas tienen un alto nivel de complejidad y todavía no están dimensionadas estratégicamente en el marco de una educación intercultural.

d. La persistencia de las grandes carencias de educación de las poblaciones indígenas

A la luz de los hallazgos de diversas disciplinas del conocimiento, ya nadie discute ahora la importancia decisiva que tiene la primera infancia en el desarrollo humano. La nutrición y las estimulaciones del aprendizaje son considerados factores-clave. El panorama de las poblaciones de las áreas rurales en general y en particular de las poblaciones indígenas, presenta carencias alarmantes sobre el particular. En efecto, como todos sabemos, los índices de desnutrición infantil en dichas poblaciones son agudos. Tal situación, obviamente, tiene una directa incidencia en la capacidad de aprendizaje de los niños y, en no pocos casos, las limitaciones que ocasionan son irreversibles.

La educación de los niños de 0 a 5 años -de los diversos grupos que conforman las sociedades nacionales de América Latina- está lejos de ser suficientemente atendida. Si en general esto es aplicable a los diversos grupos de la sociedad global, tal carencia es ostensiblemente crítica para los grupos poblacionales indígenas.

Las cunas, nidos, jardines de niños y otras instituciones similares se dan fundamentalmente en las áreas urbanas. Los programas de orientación y apoyo a los padres de familia para contribuir al desarrollo y a la educación de los niños del referido grupo de edad y los programas de orientación a la comunidad, en el mismo sentido señalado, también se dan mayormente en las áreas urbanas.

Lo anteriormente planteado indica claramente que la educación inicial (o preescolar como es denominada comúnmente) es una carencia educativa fundamental en las poblaciones indígenas, que limita considerablemente sus potencialidades de aprendizaje. Sin embargo, es importante subrayar que la secular sabiduría colectiva de las poblaciones indígenas trata de compensar admirablemente tal carencia con una rica educación informal, que todavía no ha sido suficientemente estudiada y analizada hasta el momento.

Hay en las poblaciones indígenas un porcentaje de niños en edad escolar que están fuera de la escuela. No en todos los casos tal situación se debe a la falta de oferta de servicios educativos de parte del Estado. Ocurre también que los padres de familia tienen resistencia a enviar a sus hijos a la escuela, porque consideran que “la educación impartida” por ella no es indispensable para la vida y el trabajo de sus hijos. De otro lado, no es menos cierto que la arbitraria calendarización escolar, que no responde a las exigencias del trabajo del medio indígena -del cual los niños son uno de los componentes humanos- es un factor de ausentismo escolar y de posterior abandono de los estudios.

A esto se agrega el hecho de que, en algunos casos, en función de la dispersión de las áreas rurales, ha habido un proceso de atomización en el establecimiento de instituciones educativas. La concepción y praxis de la “regionalización”, que históricamente nace en América Latina en las áreas rurales, no ha sido suficientemente revitalizada y ajustada a las características y necesidades actuales de las poblaciones indígenas. Tal situación ha determinado que se produzcan desequilibrios en la oferta de servicios educativos a las comunidades indígenas y que se dispersen los recursos educativos del Estado.

La población indígena adulta tiene limitadas ofertas educacionales. En determinados períodos se activan a nivel nacional las campañas o programas de alfabetización, de los que son supuestos beneficiarios, pero ocurre que tales acciones son en la mayoría de los casos servicios educativos convencionales que responden más a preocupaciones pedagógicas y no son componentes de planes de desarrollo global de sus respectivas comunidades.

Los adultos indígenas no se sienten profundamente motivados para participar en dichas acciones educativas, porque las encuentran desarraigadas de su realidad y alejadas de sus proyectos de vida y trabajo en el orden del desarrollo personal y del desarrollo comunitario.

También se ofrecen a la población indígena adulta los llamados programas de capacitación laboral o técnica, algunas de cuyas connotaciones hemos referido en este trabajo. Cabría señalar adicionalmente que tales esfuerzos no siempre forman parte de los proyectos de desarrollo de las áreas rurales, con especial incidencia en el desarrollo de las poblaciones indígenas. Son esfuerzos generalmente desarticulados, promovidos por determinadas dependencias gubernamentales y, por tanto, su enfoque es esencialmente sectorializado.

Es frecuente el permanente señalamiento de las comunidades indígenas en el sentido de que las diversas dependencias gubernamentales -que realicen acciones de capacitación- articulen y coordinen sus esfuerzos para prestar un servicio educativo orgánico y coherente en su concepción y en su praxis.

En contados casos existen en América Latina políticas y estrategias definidas en materia de postalfabetización, entendida como el tratamiento orgánico y global de los esfuerzos educativos subsiguientes a la alfabetización y de un amplio espectro de opciones educativas para la población adulta alfabetizada dentro del marco de la educación permanente.

La rigidez -y por tanto, la falta de fluidez del sistema educativo nacional- no permite la inmediata incorporación de los recién alfabetizados en las diversas modalidades educativas a través de sus formas escolarizadas y no escolarizadas.

El problema de fondo es aún más grave: no siempre las modalidades educativas ofrecidas por el sistema educativo nacional -en cuanto a su estructura, contenido y métodos- responden a las exigencias y expectativas de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas.

La concepción general de la educación permanente es rica en alcances y proyecciones, las que a nivel teórico se han difundido bastante en América Latina. A pesar de que la fraseología oficial y académica es abundante sobre el particular, son pocos los casos significativos en la región en materia de concebir y poner en práctica una estrategia global para alcanzar los propósitos de la educación permanente.

El señalamiento anterior -que es válido a nivel de las sociedades nacionales de la región -tiene obviamente un sentido de mayor carencia en relación con las poblaciones indígenas, porque supone que éstas -con visión de presente y futuro- tengan conciencia, vocación y acción educadoras en forma permanente.

En tal sentido, una estrategia global en relación con las poblaciones indígenas, habrá de considerar su extraordinaria tradición en materia de educación informal y las estimulaciones y apoyos efectivos que permitan su desarrollo cultural y su consecuente desarrollo educativo.

Las carencias anteriormente anotadas implican que la democratización de la educación en relación con las poblaciones indígenas es -en el mejor de sus sentidos- una cara aspiración que está todavía lejos de lograrse. Es evidente que ha habido en la década de los setenta una considerable expansión cuantitativa de los servicios educativos y de la infraestructura educativa, pero tal expansión no cubre en plenitud las demandas educativas de dichas poblaciones en función de objetivos más amplios que están asociados a sus proyectos de vida y de trabajo, en la perspectiva de la dinámica social de los pueblos latinoamericanos, habida cuenta de su pluralidad cultural y política.

Las carencias señaladas, plantean también preocupaciones fundamentales con respecto a la calidad de la educación. Se advierte que los objetivos de la educación indígena tienen que ser rediseñados, considerando los elementos que se vienen refiriendo en el presente trabajo, a los cuales conviene agregar el componente ecológico.

En cuanto a los contenidos de la educación indígena, es importante subrayar los siguientes aspectos críticos: educación orientada al trabajo, al desarrollo y al cambio social, a la formación científico-tecnológica, a la formación social, a la instrumentación metodológica para los propósitos del autoaprendizaje y del interaprendizaje dentro del marco de la educación permanente.

Finalmente, en lo cualitativo, constituyen también preocupación fundamental los métodos y técnicas utilizados en el proceso educativo de las poblaciones indígenas que, salvo algunas excepciones, son todavía “préstamos” provenientes de modelos urbanos de las respectivas sociedades nacionales y de modelos extranjeros básicamente europeos y norteamericanos.

La investigación y la evaluación son procesos que no tienen mayor presencia en la construcción del marco teórico y metodológico del desarrollo educativo de la población indígena.

e. La problematización de la alfabetización de adultos y de la castellanización de las poblaciones indígenas

Las conceptualizaciones básicas de alfabetización de adultos y castellanización no siempre están claramente formuladas. En efecto, en América Latina coexisten diversas concepciones y praxis de alfabetización -desde la más tradicional y conservadora hasta la más audaz e imaginativa- por lo menos a nivel de las intenciones que se persiguen. En no pocos casos se consideran sinónimos los términos de alfabetización y castellanización, siendo como son completamente diferentes.

Una concepción más o menos generalizada en la región, interpreta alfabetización como una acción educativa inmersa en un contexto socioeconómico, político y cultural determinado que atiende con una estrategia flexible y diversificada las siguientes dimensiones esenciales: conocimiento y análisis crítico de la realidad natural y social; aprendizaje de la lectura y de la escritura; sistematización y, enriquecimiento del desarrollo cultural indígena, teniendo como vehículo a la educación intercultural; capacitación para el trabajo y para la participación social.



La castellanización es un proceso técnico de adquisición de una segunda lengua, que por razones históricas en los pueblos hispanohablantes de América Latina se asocia a la necesidad de que las poblaciones indígenas aprendan la lengua común o nacional que es el castellano, con el propósito de afirmar la identidad nacional y la comunicación interna.

De lo anterior se deriva que los ámbitos de la alfabetización y de la castellanización son diferentes, pero ciertamente ello no implica que deba existir necesariamente una dicotomía. Sin embargo, por la razón arriba anotada, hay en algunos casos nacionales una cierta confusión que ha conducido a un enfrentamiento como si se tratara de dos situaciones excluyentes. Es posible que la razón esté en el hecho de que algunas veces la castellanización ha sido considerada como instrumento de sustitución y, peor todavía, de extinción de las lenguas vernáculas.

El problema de fondo, en realidad, es el siguiente: ¿debe alfabetizarse en la lengua nativa o en la lengua nacional? Se trata de un debate que viene de tiempo atrás, si bien en los últimos años se han producido en América Latina deslindes conceptuales sumamente sugerentes, lamentablemente no siempre acompañados de las correspondientes decisiones políticas y de las estrategias adecuadas para su implementación.

Desde un punto de vista rigurosamente técnico, en el plano lingüístico, algunos expertos en la materia señalan que no existe problema en “alfabetizar” -por ejemplo, en castellano- a la población indígena si ésta tiene el deseo y cuenta con una base de conocimiento oral de dicha lengua. Pero el punto central es considerar si la simple perspectiva lingüística y la cuestionable interpretación de parte de los intermediarios de los deseos de ciertas poblaciones indígenas, pueden convertirse en factor determinante para asumir una decisión política.

Si la problemática en cuestión la asociamos al respeto profundo de la personalidad cultural de las poblaciones indígenas, a la búsqueda de su constante enriquecimiento cultural en interacción y comunicación fluidas con otras expresiones culturales de la sociedad global, a la afirmación de la identidad histórico-cultural indígena con vocación y permanente búsqueda de la identidad nacional, es evidente que la correlación de “fuerzas argumentales” surgidas de la realidad abonan la tesis de la alfabetización en las lenguas nativas y de progresiva castellanización. En la praxis de este proceso habrá que considerar

necesariamente una estrategia flexible y diversificada que tomará en cuenta distintas variables en razón de los diversos grados de desarrollo cultural y de bilingüismo de las poblaciones indígenas.

Los aspectos que venimos analizando se agudizan por la carencia, en algunos casos, de una definida política de educación bilingüe e intercultural, a partir del expreso reconocimiento de la pluralidad cultural y lingüística de la sociedad global.

Tal carencia contribuye a la no superación de los prejuicios culturales en general y a la estigmatización social de las lenguas nativas en particular, despectivamente denominadas “dialectos”, cuando éstos son, lingüísticamente hablando, las variantes sociales y regionales de una misma lengua. En materia de estigmatización “la sociedad de hecho propicia un trato desigual y condenatorio a los representantes de las razas “socialmente descalificadas”.

De otro lado, la experiencia histórica de América Latina también registra el hecho de intentos de educación bilingüe, en una forma unilateral, es decir, de tareas y responsabilidades atribuidas a las poblaciones indígenas sin considerar la necesaria contraparte de tareas y responsabilidades que corresponden a la sociedad global en su conjunto.

Un argumento muy socorrido de quienes propugnan la “alfabetización en castellano” es que los recién alfabetizados en lenguas nativas asumen una actitud de frustración, porque más allá de la alfabetización no disponen de materiales de lectura para seguir ampliando su horizonte educacional. La situación planteada es, ciertamente, objetiva. Sin embargo, la causa de tal situación no es la alfabetización en las lenguas nativas. Hay un conjunto de situaciones que están implicadas, siendo una de ellas la carencia de políticas y estrategias de un desarrollo educativo permanente.

La caracterización y elaboración de materiales educativos bilingües, para la lectura básica y complementaria, dentro de una política orgánica de educación bilingüe e intercultural, es una tarea ineludible que todavía está esperando respuestas en América Latina.

En lo relativo a la castellanización, hay algunos problemas técnicos que deben deslindarse. Señalaremos a dos en particular:

i. Los métodos y técnicas utilizados en la castellanización de las poblaciones indígenas, en algunos casos, son los correspondientes al aprendizaje sistematizado del castellano para las poblaciones hispanohablantes. Hay aquí un problema, porque el aprendizaje del castellano por parte de las poblaciones indígenas es un proceso técnico de aprendizaje de una segunda lengua. Obviamente, el enfoque metodológico tiene que ser diferenciado para uno y otro caso.

ii. El castellano en cada sociedad nacional tiene una serie de dialectos. En relación con la castellanización de las poblaciones indígenas, el problema es qué dialecto del castellano en particular debe enseñarse a las poblaciones indígenas: ¿el correspondiente dialecto regional o el castellano “standard” de la metrópoli capitalina?

Como podrá advertirse, emerge de la realidad histórico-cultural de los pueblos latinoamericanos hispano-hablantes, la vigencia de esta dualidad: lenguas nativas y castellano. La eliminación o subestimación de una de ellas es un acto de no reconocimiento y de deformación de tal realidad, cuando no de un deliberado propósito político que se orienta a la permanente marginación de las poblaciones indígenas.

A pesar de las reiteradas recomendaciones de los Congresos Indigenistas Interamericanos, el avance general de América Latina en relación con la problemática de la alfabetización de adultos y de la castellanización de las poblaciones indígenas, salvo algunas meritorias excepciones, no puede considerarse satisfactorio. Hay aquí un largo camino por recorrer y varias experiencias por sistematizar y analizar.

Hay una tendencia más o menos generalizada en América Latina de importar modelos extranjeros; de no proyectarnos al futuro; de sobrevalorar al elemento humano extranjero; de importar doctrinas y métodos; de no sistematizar y no aprovechar las ricas lecciones y mensajes de nuestro proceso histórico-cultural; de no generar los efectos multiplicadores a través de la formación y de la acción de nuestros propios recursos humanos. Si tal tendencia no cambia de rumbo, la problemática que estamos abordando seguirá agudizándose.

f. La formación y capacitación de cuadros de personal para los programas educativos de las poblaciones indígenas

La falta de definiciones políticas -en el sentido de decisiones y acciones y no de simples formulaciones declarativas en relación con la problemática global de las poblaciones indígenas, como ya hemos visto- ha determinado que en la mayoría de los casos no se haya podido establecer una política de educación bilingüe e intercultural.

De ello se deriva que la formación y capacitación de personal se ha realizado en gran parte en forma inorgánica y desarticulada, de manera intuitiva, con buena voluntad, pero carente de visión y proyección futuristas.

Es digno de subrayar el esfuerzo renovador y de avanzada que algunos países han realizado, dentro del cuadro de la situación general señalada. Una de las manifestaciones de tal esfuerzo es la formación y capacitación de promotores y maestros bilingües, quienes son miembros de las comunidades nativas. Las experiencias de México, Perú, Bolivia y Ecuador, sobre este particular, no han sido suficientemente estudiadas y analizadas en la región, a diferencia del creciente interés que va suscitando en los últimos años en otras latitudes de la comunidad internacional.

Generalmente el personal de campo que opera en los programas educativos proviene de otros contextos culturales. Incluso el hecho de que hable la correspondiente lengua nativa, no es garantía de que tenga el suficiente dominio instrumental del dialecto específico que habla el grupo humano indígena con el cual trabaja, particularmente en el caso de lenguas vernáculas de una amplia dialectización. A esto se agrega un factor limitativo mucho más delicado: no siempre el "foráneo", a pesar de hablar una lengua nativa, tiene las aptitudes y actitudes indispensables para aprender a interiorizar con autenticidad la personalidad cultural de las poblaciones indígenas.

Los anteriores señalamientos apuntan a destacar una carencia fundamental: la falta de políticas y estrategias de desarrollo de los cuadros de personal de diferentes niveles para las acciones educativas con las poblaciones indígenas.

El panorama general en América Latina muestra que el personal de lingüistas de alto nivel es insuficiente; es preocupante el déficit de cuadros técnicos intermedios para las labores lingüísticas; y los meritorios esfuerzos que se han hecho para formar y perfeccionar al personal de promotores y maestros bilingües de base, dentro del marco de acciones nacionales de mayor cobertura, deben necesariamente profundizarse. De otro lado, hay la presencia de otras disciplinas y de una

amplia gama de profesionistas (antropólogos, sociólogos, psicólogos sociales, etc.) que realizan estudios y participan en determinadas acciones con las poblaciones indígenas.

De lo anterior se deriva que hay un “mosaico” de profesionales de las diversas disciplinas que de una u otra forma están relacionados con la problemática indígena. A esto se agrega la participación de un amplio espectro de entidades gubernamentales y no gubernamentales que inciden en lo mismo.

Lamentablemente, tales participaciones se dan en forma atomizada y no son parte de proyectos integrales e integrados, que presupongan una serie de acciones articuladas, entre otras, la de caracterizar y ejecutar programas de formación y capacitación de personal en una perspectiva interdisciplinaria e interinstitucional -destinados al personal de nivel directivo, intermedio y de base- para apoyar el desarrollo global de las poblaciones indígenas.

Es importante subrayar el enfoque interdisciplinario en una doble dimensión: en la formación y capacitación de los cuadros de personal de los diferentes niveles; y en la caracterización y ejecución de las acciones de apoyo al desarrollo global de las poblaciones indígenas y al desarrollo educativo en tanto es componente de aquél. Hay algunas aproximaciones en relación con las dos dimensiones señaladas, como es el caso, por ejemplo, de la experiencia mexicana.

Es importante considerar que en la propia experiencia mexicana y en otras de América Latina, queda mucho por hacer en este campo. Un factor que limita seriamente tal posibilidad es la concepción y praxis de la coordinación interinstitucional que analizamos a continuación.

g. La problemática de la coordinación institucional e interinstitucional en los programas de educación de las poblaciones indígenas

La coordinación institucional e interinstitucional (interna y externa) en la región, en relación con los programas de educación de las poblaciones indígenas, tiene ciertas deformaciones en su concepción y en su praxis. Usualmente se la asocia con un esfuerzo de acción conjunta, en términos de apoyos recíprocos y de un cordial entendimiento a nivel de las realizaciones personales e institucionales. La experiencia histórica de América Latina muestra la ineficiencia de la coordinación en su connotación de un simple colaboracionismo y de un instrumento de mejoramiento de las relaciones humanas e institucionales.

En la praxis de la coordinación se advierte: un recargado formalismo; una evidente burocratización; un uso estereotipado de formas y mecanismos de coordinación, carentes de percepción cultural y política; una imprevisión alarmante; una vocación retórica de “buenas intenciones”; una incapacidad de decisión; una incapacidad de realización; una total falta de panorama del sentido y alcances de la coordinación como el elemento más horizontal de un sistema y del ciclo orgánico de la administración.

La coordinación educativa en América Latina no constituye, en la práctica, un evento horizontal del ciclo orgánico de la administración, en cuyo carácter debe hacerse presente en la investigación, planificación, organización, ejecución y control (supervisión, evaluación y seguimiento) de las acciones educativas.

Es que todavía no hay una percepción suficientemente clara acerca de la concepción sistémica de la educación, la cual nos permite tener una visión de totalidad de una determinada acción. No hay una interiorización de que la coordinación educativa consiste, básicamente, en articular los elementos o aspectos que comprende una determinada acción educativa, en una doble dimensión de relaciones que se complementan armoniosamente: dimensión interna (institucional) y dimensión externa (interinstitucional) y de articulación con el medio ambiente.

Se habla mucho de coordinación, poco se reflexiona críticamente en torno a ella y con frecuencia se la reglamenta con cierto detalle, pero su aplicación efectiva es realmente limitada. Es que en el fondo de la cuestión se trata de algo que tiene que ver con la reacción del hombre frente al trabajo, en la perspectiva de un ejercicio predominantemente individual o social. En este sentido, -y así lo confirma, con más o menos matices, la experiencia latinoamericana- no es posible seguir enfocando la coordinación en un plano simplemente retórico.

De lo que se trata es de interiorizar la coordinación como una práctica rutinaria en las diversas funciones que corresponden a todos los niveles y escalones de trabajo; operacionalizarla a través de proyectos; y tomar otras medidas necesarias, en el espíritu de afirmar la búsqueda permanente de la coherencia doctrinaria, metodológica y operacional, contando para ello con la participación de los elementos humanos e institucionales involucrados en la acción a realizarse.

En relación con las poblaciones indígenas, participan en el campo diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales. De los señalamientos hechos, convendría subrayar las siguientes situaciones fundamentales:

- La carencia de tradición y de prácticas sociales de trabajo, en la ejecución de determinadas tareas comunes de alcance nacional, contando con la conducción de un organismo-eje, que sería uno de los agentes participantes.

La acentuada praxis de la participación sectorial en función de territorios o parcelas administrativas de una realidad nacional que tiene un profundo sentido de unidad, de totalidad. De ahí que la coordinación interinstitucional, de nivel horizontal, se hace cada vez más compleja.

- Las recíprocas interferencias institucionales entre los mismos organismos gubernamentales y entre éstos y los distintos organismos no gubernamentales, debido a la inexistencia de programas y proyectos articulados que convoquen su participación en forma coherente.

- La generalizada situación de convertir en la práctica a las poblaciones indígenas en objetos de investigación, planificación y ejecución de determinadas acciones, en lugar de desarrollar una estrategia encaminada al logro de una participación protagónica de las poblaciones indígenas.

- Los celos burocráticos de los organismos gubernamentales, los intereses específicos y no exentos de proselitismo y fanatismo político y/o religioso de determinados organismos gubernamentales, el acento vigoroso de la acción individualizada de determinadas personalidades, son algunas de las actitudes no deseables y que constituyen un factor seriamente limitativo en la concepción e instrumentación de la coordinación puesta al servicio del desarrollo educativo de las poblaciones indígenas como parte de los procesos más amplios de su desarrollo global.

h. La cooperación internacional en relación con el desarrollo educativo de las poblaciones indígenas

Las diversas agencias internacionales que operan en América Latina. en sus respectivos campos de competencia, tienen el propósito de contribuir con los esfuerzos que realizan los países, en concordancia con sus correspondientes decisiones políticas y estratégicas.

En el campo general de educación, particularmente referido al desarrollo educativo de las poblaciones indígenas, con diversificadas áreas de énfasis, participan: la UNESCO; la OEA, a través del Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) y de sus organismos especializados: el Instituto Indigenista Interamericano (III) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); la OIT en el campo de la formación profesional; y, en menor grado, otras agencias internacionales de carácter intergubernamental y también de carácter no gubernamental, como es el caso del Consejo Internacional de la Educación de Adultos (ICAE).

La participación de tales organismos regionales e internacionales tienen como punto de partida las inquietudes y requerimientos nacionales específicos, que se traducen formalmente en proyectos con el señalamiento de la prioridad que corresponda a nivel de las necesidades globales del país.

De la apreciable cantidad de proyectos educativos que promueven los países latinoamericanos y que comprometen la cooperación financiera y técnica de los organismos mencionados, es importante subrayar que un porcentaje mínimo está destinado propiamente a apoyar el desarrollo educativo de las poblaciones indígenas.

En la carencia que se viene considerando están implicadas las siguientes situaciones fundamentales:

- La no presentación formal de proyectos específicos, por parte de los países, fundamentalmente en razón de decisiones políticas y sólo secundariamente debido a la falta de cuadros calificados de personal para la elaboración de proyectos;
- La actitud poco agresiva (en el mejor de los sentidos) de los organismos internacionales para promover el interés y la acción de los países en relación con una de las carencias más sentidas del desarrollo educativo latinoamericano, como es el caso de la educación de las poblaciones indígenas;
- la limitación de recursos humanos y financieros de las agencias internacionales para comprometer su participación en la tarea señalada, particularmente si se trata de proyectos de envergadura con un considerable componente de carácter político-social;



- el desconocimiento por parte de las poblaciones indígenas de las posibilidades de captación de la cooperación internacional y su limitada capacidad de gestión con los respectivos órganos gubernamentales de enlace para lograr tal cooperación;
- en no pocos casos, la rigidez burocrática y la falta de visión de los órganos nacionales de planeamiento en relación con la problemática del desarrollo educativo de las poblaciones indígenas como indispensable componente del desarrollo global de tales poblaciones;
- la atomización de las acciones del sector educación y de los otros sectores de la actividad económica y social del país y la consecuente dificultad de planificar y ejecutar proyectos con un alto grado de articulación y coherencia.

En el ámbito de acción de los organismos internacionales, ocurre que cada uno de ellos tiene determinados campos de competencia y persigue el propósito de concretar con los países acciones conjuntas en la línea de sus correspondientes campos de competencia.

Es necesario reconocer el esfuerzo reciente que están haciendo diversos organismos como la UNESCO y el Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA, por ejemplo, en la dirección de profundizar la coordinación de sus acciones y participar conjuntamente en proyectos de desarrollo educativo, definidos por los países, dentro de los cuales su participación no abarcaría necesariamente la totalidad del proyecto. Esta es una tendencia en cuya evolución dichos organismos y otros que tengan presencia en América Latina, pueden jugar un papel muy importante asociando su esfuerzo al de otros agentes nacionales, regionales e internacionales que definan estrategias acordes con el propósito señalado.

## **B. OBJETIVOS Y ACCIONES REFERENCIALES PARA LA FORMULACION DE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO DE LAS POBLACIONES INDIGENAS DE AMERICA LATINA**

Teniendo en cuenta todo lo planteado en la primera parte del trabajo sobre educación indígena -que por ser de carácter general no agota las posibilidades de análisis y planteamiento de perspectivas- a título de incitación a una reflexión cada vez más profunda e intencionada, en relación con las intransferibles

realidades nacionales, se sugieren algunos Objetivos y Acciones Referenciales para la formulación de Estrategias Nacionales de Desarrollo Educativo de las Poblaciones Indígenas de América Latina.

La sugerencia tiene como punto de partida el estudio y análisis que ha hecho el autor de las estrategias utilizadas por algunos países a partir de la teoría en uso, es decir, de la teoría que se elabora a partir de la praxis estratégica de la educación indígena y del carácter probabilístico de los espacios de acción de los sistemas sociales de América Latina.

Los objetivos y las acciones no están planteados como parte de una “fórmula” o de una “prescripción técniconormativa” para todos los países. Se plantea, más bien, como un marco simplemente indicativo de algunas situaciones fundamentales que deben tener un dimensionamiento estratégico en el momento de la decisión nacional, que ojalá convoque la voluntad política de las poblaciones indígenas, de los otros sectores poblacionales de la sociedad global y del Estado.

La sugerencia se orienta a una concertación dialógica y participativa, pero no alienta la ilusión de conciliaciones imposibles sobre cuyo proceso y resultados tenemos evidencias empíricas que no abonan precisamente nuestro horizonte de esperanza.

## **a. OBJETIVOS**

### *Objetivos generales*

i. Contribuir al conocimiento, explicitación, divulgación e interiorización de la pluralidad cultural y lingüística de la sociedad global; y apoyar la generación, consolidación y profundización -según sea el caso- de la correspondiente política de desarrollo cultural igualitario para los diversos grupos que conforman la sociedad global.

ii. Contribuir a la toma de conciencia nacional y a la afirmación de la decisión política en el sentido de que uno de los objetivos a que aspira una sociedad global -explicitado en el correspondiente proyecto nacional- sea el desarrollo integral de las poblaciones indígenas, dentro de sus respectivos contextos culturales y regionales, con particular incidencia en las áreas rurales, selváticas y zonas de frontera.

iii. Contribuir a la institucionalización de las políticas y programas de desarrollo educativo de las poblaciones indígenas como componentes indispensables de las correspondientes políticas y programas de su desarrollo integral o global, en el marco del plan nacional de desarrollo económico y social y del plan nacional de desarrollo educativo, afirmando la práctica social de la participación indígena en la formulación, ejecución y control de los mismos.

iv. Contribuir a la concepción y praxis de la educación indígena, teniendo como punto de partida su propia e intransferible realidad; su grado de desarrollo cultural; el uso y enriquecimiento de su lengua nativa, en armoniosa complementación estratégica con una progresiva castellanización; su experiencia de educación informal; su nivel tecnológico; sus formas de propiedad, de trabajo y de organización social de la producción; y sus potencialidades para la autogestión en la promoción de sus propios servicios educativos, que afirmen su personalidad dentro de un sistema educativo nacional con una inequívoca vocación intercultural que implica un profundo respeto a cada una de las etnias.

v. Contribuir a la democratización cualitativa y cuantitativa de los servicios educativos y a la renovación creativa e imaginativa de la educación indígena, dentro del marco de la educación permanente, en el espíritu de que su concepción general y su estrategia operacional deberán enriquecerse y funcionalizarse a partir de la observación y análisis de las realidades concretas y heterogéneas de las poblaciones indígenas en sus respectivos contextos histórico-culturales.

vi. Contribuir a la búsqueda permanente de la coherencia doctrinaria, normativa, metodológica y operacional entre los elementos que participan en el apoyo al desarrollo educativo de las poblaciones indígenas; al uso racional de los recursos; y a la operacionalización de la potencialidad educativa de la sociedad global, en servicio a las poblaciones indígenas, teniendo como vehículo a la educación intercultural.

### *Objetivos Específicos*

Los objetivos específicos serán las desagregaciones de los objetivos generales, en relación con las circunstancias particulares de cada sociedad nacional, teniendo en cuenta que las llamadas poblaciones indígenas no son una sola realidad, sino un conjunto de realidades heterogéneas con el denominador común de su estado de marginación, subdesarrollo y explotación.

### **C. ACCIONES REFERENCIALES PARA LA FORMULACION DE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO DE LAS POBLACIONES INDIGENAS DE AMERICA LATINA**

En relación con el objetivo general 1

- Diseñar y ejecutar proyectos globales o integrales, en base a la participación de equipos interdisciplinarios, para contribuir a la toma de conciencia entre los diferentes grupos que conforman una sociedad nacional acerca de la realidad pluricultural y plurilingüe de la sociedad global; y de la afirmación del respeto consciente y de la necesidad de conservar, divulgar, defender y enriquecer todas las expresiones culturales que corresponden a las poblaciones indígenas.
- Divulgar, en una perspectiva de educación intercultural, las expresiones culturales de las etnias a nivel local, nacional e internacional, haciendo uso de los más diversos medios.
- Promover acciones conducentes a la generación, consolidación o profundización -según sea el caso- de una política nacional de desarrollo cultural] y de su correspondiente estrategia, que afirme la voluntad nacional de su permanente perfeccionamiento a partir del expreso reconocimiento de su diversidad cultural, la cual debe ser considerada como el punto de partida para caracterizar la personalidad cultural de una sociedad nacional.

En relación con el objetivo general 2

- Promover múltiples acciones conducentes a que el desarrollo integral de las poblaciones indígenas sea considerado y aceptado como uno de los grandes objetivos nacionales de la sociedad global.

- Realizar las requeridas acciones de apoyo orientadas a que las propias poblaciones indígenas identifiquen y respeten la diversidad de sus etnias y sus distintos grados de desarrollo cultural.
- Promover y apoyar las acciones relacionadas con el conocimiento que deseen tener las poblaciones indígenas acerca de las otras expresiones culturales de la sociedad global.

### En relación con el objetivo general 3

- Formular metas a corto, mediano y largo plazo de programas y proyectos de desarrollo educativo de las poblaciones indígenas, como componentes de los respectivos planes de desarrollo global de dichas poblaciones e insertos en los correspondientes planes de desarrollo económico y social.
- Realizar acciones de apoyo que sean requeridas, acorde con las definiciones políticas de cada país, para intensificar la participación de las poblaciones indígenas en el proceso de la toma de decisiones que atañen a su desarrollo comunitario y al destino histórico y desarrollo de su sociedad global.

### *En relación con el objetivo general 4*

- Cooperar con las poblaciones indígenas en el diseño de proyectos globales de desarrollo educativo ajustados a las condiciones histórico-sociales en que se realizan, considerando para tal efecto la participación financiera y técnica de los pertinentes organismos nacionales y, de ser necesaria, la de los organismos regionales e internacionales.
- Asesorar y apoyar las múltiples acciones conducentes a la sistematización de la concepción, estructura, organización y funcionamiento de las empresas comunitarias autogestionarias de las poblaciones indígenas, uno de cuyos indispensables componentes sea la educación de adultos.
- Apoyar las acciones de capacitación requeridas en materia de planeamiento económico-social, a nivel macroregional y a nivel micro-comunitario.
- Asesorar a las poblaciones indígenas y a los organismos de decisión nacional pertinentes en la formulación y ejecución inicial, consolidación o profundización, según sea el caso, de la correspondiente política nacional de educación bilingüe:

que afirme el uso de las lenguas nativas en el proceso educativo de niños, jóvenes y adultos indígenas, en base a un enfoque estratégico flexible y diversificado, que considere complementariamente una progresiva castellanización.

- Promover y apoyar la promoción autogestionaria de los servicios educativos que generan las poblaciones indígenas en respuesta a sus legítimos intereses, necesidades y expectativas, expresadas libremente y sin intermediarios.

En relación con el objetivo general 5

- Asesorar y apoyar a las poblaciones indígenas en la identificación y definición de sus prioridades educativas, que emerjan de su propia realidad, teniendo en cuenta que uno de sus componentes es su marginación en el desarrollo cultural y educativo de la sociedad global, con el propósito de definir acciones concretas que permitan atender las múltiples carencias cuantitativas y cualitativas que se derivan de la referida situación de marginación.

- Apoyar, en el entendimiento anterior, las acciones destinadas a generar respuestas educativas propias para el proceso de postalfabetización de la población indígena adulta, haciendo uso de diversos medios e instrumentos, entre los cuales conviene considerar el material bilingüe de lectura complementaria, en cuya caracterización y desarrollo el protagónico esfuerzo nacional puede ser complementado con el apoyo que al respecto pueda prestar el Instituto Indigenista Interamericano.

- Colaborar en la sistematización de la relevante experiencia educativa campesina en materia de nuclearización de los servicios educativos en el espíritu de: afirmar la concepción y praxis de la educación como responsabilidad social comunitaria; racionalizar la oferta educativa del Estado y el esfuerzo que en función de su desarrollo educativo realizan las poblaciones indígenas; utilizar la potencialidad educativa y la capacidad instalada de la comunidad en su conjunto para los diversos programas y proyectos educativos; y dimensionar estratégicamente el desarrollo cultural y educativo, teniendo en cuenta el horizonte étnico a atender.

- Asesorar y apoyar las acciones encaminadas a la búsqueda creativa e imaginativa de una estrategia de operacionalización de la educación permanente en el medio indígena, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: el estudio y análisis de la rica experiencia de las comunidades indígenas en el

vasto campo de la educación informal; las prioridades educativas por atender; la visión de presente y de futuro del proyecto de vida de las poblaciones indígenas; y la factibilidad de recursos a corto, mediano y largo plazos.

En relación con el objetivo general 6

- Apoyar las acciones destinadas a la capacitación de los cuadros de personal indígena en los distintos niveles, con el propósito de lograr coherencia en la concepción y praxis de sus programas educativos.
- Asesorar y apoyar a las poblaciones indígenas en la definición de los alcances, mecanismos e instrumentos de la coordinación de sus programas educativos en el frente interno y externo, como elemento de una coordinación de mayor aliento para el desarrollo global de dichas poblaciones.
- Cooperar con los otros grupos que conforman la sociedad global en el diseño de una estrategia básica de educación intercultural, que permita a todas las etnias conocer y estudiar la diversidad de las expresiones culturales de una sociedad nacional e identificar las tareas a realizar para afirmar su identidad cultural como etnia y su identidad cultural como elemento de una sociedad nacional.

## **2. SINTESIS SITUACIONAL DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN AMERICA LATINA Y UN PLANTEAMIENTO INICIAL DE RESPUESTAS ESTRATEGICAS**

Intentamos presentar una visión global de la educación de adultos en América Latina, a partir de algunas carencias básicas en materia de desarrollo de la educación de adultos en América Latina, qué servirá para hacer dos señalamientos básicos: consideraciones generales acerca del estado situacional de la educación de adultos en América Latina; y consideraciones complementarias para la definición de estrategias nacionales de educación de adultos.

En esta parte última del trabajo se presenta un resumen de todo lo considerado en el tema 1. El propósito es dar al lector una visión global y sintética del panorama situacional de la educación de adultos en América Latina; y presentar algunas inquietudes orientadas a lograr definiciones estratégicas.

Hay una intencionalidad reiteradamente manifiesta a lo largo de todo el trabajo: provocar, animar el proceso de definición por los países latinoamericanos de sus respectivas estrategias nacionales de educación de adultos. De ahí que la obra concluye con el planteamiento de algunos señalamientos, de carácter indicativo, para la formulación de estrategias nacionales de educación de adultos en los países de América Latina.

### **2.1 Algunas carencias básicas en materia de desarrollo de la educación de adultos en América Latina**

Se pueden considerar, entre otras, las siguientes:

- a. La mayoría de los países de América Latina no tiene estudios actualizados de diagnóstico y de sistematización acerca del estado general de la educación de adultos, que sirva como punto de partida para elaborar la correspondiente estrategia de desarrollo educativo hasta fines del presente siglo. Tampoco existen políticas y estrategias definidas en materia de estudios e investigaciones en el campo de la educación de adultos.
- b. Hay una ausencia generalizada de marco conceptual en la educación de adultos. A ello se agrega una vaguedad de objetivos, políticas, estrategias y estructuras organizativas para impulsar en los países el desarrollo de la educación de adultos.



En tal situación confluyen tres elementos básicos: i) Carencia de estudios de diagnóstico y de la situación general de la educación de adultos; ii) falta de hipótesis interpretativas del marco conceptual de la educación de adultos, a partir del diagnóstico de la realidad nacional y del diagnóstico de la realidad educativa del país; y iii) falta de una definición político-administrativa, que permita realizar un trabajo que supere las decisiones simplemente intuitivas.

c. En cada país latinoamericano hay problemas que han llegado a situaciones-límite, que deben resolverse necesariamente. La solución a tales problemas rebasa los linderos de un determinado sector de actividad y se convierten en tareas nacionales. Este es el caso de los llamados programas estatégicos de educación de adultos.

En razón de los distintos niveles de percepción acerca de la cultura, política, sociedad, de los modelos de desarrollo, educación, los países tienen diferentes, enfoques conceptuales y distintos dimensionamientos políticos y estatégicos en torno a la educación de adultos. Sin embargo, a pesar de esta diversidad de visiones, hay por lo menos consenso en el reconocimiento de las siguientes situaciones fundamentales:

- Hay agudas desigualdades en el interior de los países y entre los países de América Latina.

- Una de las manifestaciones de estas desigualdades se da en el fenómeno de la pobreza, localizado en las áreas rurales y en las áreas urbano-marginales.

- Es en los sectores sociales desfavorecidos, ubicados principalmente en las áreas geográficas depravadas, en donde se concentra el fenómeno global del analfabetismo, consecuencia de la situación de subdesarrollo y dependencia de la respectiva sociedad nacional.

- Hay desigualdades por sexos: las más altas tasas de analfabetismo en las áreas rurales y urbano-marginales se da entre las mujeres; y éstas no tienen todas las oportunidades de trabajo y otras que se relacionan con su desarrollo personal y social.

- La población económicamente activa comprendida dentro del sector informal de la economía, los desocupados y subempleados y los minusválidos no tienen mayores oportunidades de desarrollo educativo.

- Los trabajadores, con bajos niveles de educación básica, dificultan su acceso a niveles tecnológicos más avanzados.
- Las ricas y variadas expresiones de la cultura popular, no son todavía plenamente reconocidas ni están plenamente revalorizadas.
- En materia de desarrollo educativo se crea algunas veces un ambiente artificial con finalidades, contenidos, estructuras, métodos, técnicas e instrumentos completamente ajenos y discordantes con el contexto socio-económico-cultural de las respectivas poblaciones-meta, en nombre de una integración nacional que no existe.
- Hay una contradicción evidente entre la postulación teórica de la participación social en la educación de adultos y la participación real de los sujetos de la educación de adultos dentro de los parámetros de sus correspondientes sistemas sociales.

Estas y otras situaciones fundamentales constituyen el punto de partida para la definición de los programas estratégicos de educación de adultos, en el horizonte temporal que resta para finalizar el Siglo XX. Tal definición se hará teniendo en cuenta las grandes vertientes del movimiento nacional de la educación de adultos: alfabetización y postalfabetización; educación de adultos orientada al trabajo y al desarrollo; y educación de adultos orientada a afirmar la identidad histórico-cultural, dos de cuyas expresiones significativas son: la educación popular y la educación indígena.

d. La educación de adultos tiene todas las potencialidades para constituirse en un movimiento nacional de carácter social. En América Latina, en la gran mayoría de los países, los movimientos nacionales de educación de adultos están recién en un proceso inicial de conformación. No tienen todavía una personalidad; carecen de coherencia conceptual y metodológica, que afirme su vocación de unicidad esencial y simultáneamente su natural diversificación en razón de los distintos contextos, poblaciones-meta y propósitos que éstas persiguen.

e. Hay un acento empírico-intuitivo en la administración de la educación de adultos en cuanto conducción de procesos, de la energía social y de los recursos para el logro de objetivos y metas dentro de políticas y estrategias claramente definidas y utilizando una determinada infraestructura de carácter formal y no formal.

No hay una percepción dinámica acerca del sistema de la educación de adultos; de los elementos del ciclo orgánico de la administración y de sus interrelaciones e interdependencias; y de la gestión de administración o conducción de la educación de adultos teniendo en cuenta la activa participación de los sujetos de educación de adultos, de los organismos y organizaciones estatales y no estatales que promueven y/o realizan acciones educativas con la población adulta.

f. La participación en la educación de adultos se da, fundamentalmente, a nivel de las situaciones de aprendizaje. Hay carencias de participación -sobre todo de una participación real y operativo que implica necesariamente capacidad de decisión- en relación con los otros procesos y áreas de trabajo inherentes a la educación de adultos.

g. En los países de América Latina no se ha definido específicamente el sentido y alcances del desarrollo cualitativo de la educación de adultos. Hay ausencias notorias en materia de contenidos y desarrollo curricular, técnicas y métodos de trabajo educativo, instrumentos técnico-operativos, materiales educativos, experimentaciones previas a los procesos de generalización, búsqueda permanente de innovaciones y estrategia de implementación de dichas innovaciones.

h. Hay diversos agentes personales involucrados en las acciones de educación de adultos, profesionistas y no profesionistas. La extraordinaria demanda de desarrollo de personal está vinculada, entre otros, a los siguientes factores: crecimiento y desarrollo socio-económico de los países, constante creación y transformación de necesidades ocupacionales específicas, crecimiento acelerado de la población, impacto del desarrollo científico y tecnológico. A esto se agrega el desarrollo dinámico de las ciencias sociales y de la educación.

Si la concepción y praxis de la educación permanente se intensifica en los países de la región y tal parece ser la tendencia, la educación de adultos tendrá que atender a un gran número de personas, para lo cual requiere, cualitativa y cuantitativamente, cuadros de personal por lo menos en los siguientes niveles y áreas: dirigente, técnico-educativo, técnico-administrativo, personal de trabajo de campo para atender los procesos de desarrollo global de las poblaciones-meta. Hay evidencias empíricas de carencia de desarrollo de personal, en éstos y otros niveles y áreas, en escalas variables de una situación nacional a otra.

En general: se puede decir que la formación de recursos humanos para el desarrollo de la educación de adultos ha tenido y sigue teniendo un carácter coyuntural; un acento fundamentalmente escolarizado; y tiene un sentido y orientación diferentes de acuerdo con los modelos de desarrollo que sustentan los procesos socio-económicos de los países.

i. Fuera del potencial humano, hay otros recursos que son necesarios para el desarrollo de la educación de adultos: recursos institucionales, técnicos, financieros y de infraestructura física. Es fundamental considerar el comportamiento de la administración de la educación de adultos en relación con los recursos, pues la optimización estratégica de éstos es una condición indispensable para intensificar el desarrollo de la educación de adultos en los países de América Latina.

Con ser considerables los esfuerzos financieros que hacen los países para atender las crecientes demandas de educación de adultos, los presupuestos que a ella se destinan son insuficientes. Tal situación se agrava aún más si se considera la crisis económico-financiera internacional, que ya está obstaculizando el cumplimiento de las metas de desarrollo asumidas por los países de América Latina. Hay la ineludible necesidad de crear fuentes de financiamiento, particularmente de carácter no convencional, con sentido de realidades y con imaginación.

i. En general la información y comunicación en educación de adultos, en la dimensión interna y externa, muestran múltiples carencias. Son muy pocas las publicaciones que circulan en la región. Los centros de información y documentación en el área de la educación de adultos no están interconectados a una red central.

Las pocas sistematizaciones de experiencias no se divulgan con la amplitud y celeridad que serían deseables. No hay una fluida comunicación entre los agentes institucionales y personales de las distintas vertientes de los movimientos nacionales de educación de adultos; y es muy limitada la comunicación entre los países de América Latina.

k. Los gobiernos de los países de América Latina, en foros regionales e internacionales, han definido su compromiso político de fortalecer el desarrollo nacional de la educación de adultos, fundamentalmente en el contexto del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe y del Proyecto Regional de Educación de Adultos y Alfabetización (PREDAL). Tal decisión de los países implica la definición e implementación de una estrategia nacional de desarrollo de la educación de adultos, por lo menos en el horizonte temporal de las casi dos décadas restantes del presente siglo.

l. Algunos países no han definido, con claridad y precisión, sus respectivas políticas de cooperación técnica y financiera. Se advierte la tendencia de atomización de dicha cooperación, que no permite una adecuada concentración y racionalización de los recursos y de la energía social del país en las tareas realmente prioritarias.

En general, hay urgente necesidad de optimizar estratégicamente la cooperación horizontal entre los países, a nivel bilateral y multilateral; y hay la necesidad de seguir fortaleciendo la cooperación técnica y financiera de organismos regionales e internacionales para el desarrollo de la educación de adultos en los países de América Latina.

## **2.2 Consideraciones generales acerca del estado situacional de la educación de adultos en América latina**

En los países de la región imperan las desigualdades sociales, que están llegando a situaciones críticas. Al iniciarse la década de los 80 -según las estadísticas de las Naciones Unidas- había en América Latina 147 millones de pobres, de los cuales 80 millones correspondían a las poblaciones de las áreas rurales y 67 millones a las áreas urbanas; 45 millones de analfabetos. Cerca de 40 millones de personas, o sea el 30% de la fuerza laboral de Iberoamérica, no tienen empleo fijo, de acuerdo con los datos del Banco Interamericano de Desarrollo. A estas situaciones problemáticas fundamentales se agrega la crisis económico-financiera internacional, que tiene hondas repercusiones en el logro de las metas de desarrollo de los países.

Hay desigualdades entre los países de América Latina y al interior de éstos. Tales desigualdades son -por lo menos- estructurales, económicas, sociales, políticas, étnicas, físicas y de oportunidades por sexos. Una de las expresiones concretas de dichas desigualdades es el fenómeno de la pobreza.

En relación con las desigualdades vigentes al interior de los países, es de especial preocupación la atención que debe acordarse a los sectores poblacionales tradicionalmente carentes de oportunidades para su realización personal y social, problemática ésta localmente vinculada con el desarrollo global de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales.

Entre los sectores poblacionales más carenciados de las sociedades nacionales que son y deben ser los sujetos de la educación de adultos, en concordancia con los consensos de la Reunión de Quito pueden considerarse las siguientes:

-”Los grupos poblacionales afectados por la pobreza que, por lo general, se hallan ubicados en las zonas rurales y urbano-marginales.

-”Las poblaciones indígenas que, además de sufrir el rigor de la pobreza, se ven afectadas por incomunicación lingüística.

-”La población que se halla en la fuerza de trabajo y que por no poseer el nivel educativo elemental básico o por la falta de capacitación tecnológica, está expuesta al desempleo o a realizar labores que incrementan el subempleo.

-”Los subempleados y los desempleados, que por razones educacionales de habilitación profesional, no logran desempeñar un papel laboral de significación económica en el sistema productivo.

-”Los minusválidos, a los cuales se debe otorgar atención integral que les permita incorporarse o reincorporarse al proceso educativo y al trabajo.

Obviamente, la escala de prioridades se ajustará a cada circunstancia nacional, en virtud de que las situaciones problemáticas señaladas tienen una expresión diversificada en el contexto de la pluralidad histórico-cultural y social de los países. A partir del reconocimiento de tal diversificación, no es menos cierto que los países de América Latina tienen un conjunto de carencias comunes y unas inquietudes también comunes en torno al desarrollo de la educación de adultos, que pueden traducirse en acciones de cooperación horizontal, como expresión de la solidaridad de los pueblos latinoamericanos.

Como resultado de las contradicciones y desigualdades de los sistemas sociales vigentes en los países, la educación de adultos tiene diferentes niveles de desarrollo y en su dinámica hay distintos tiempos sociales dentro de una misma sociedad nacional. Ello implica que, en las sociedades nacionales, hay paralelamente acciones de educación de adultos con diferentes orientaciones, propósitos, estrategias, efectos e impactos, grados de participación en el apoyo a las grandes tareas históricas del país, distintas percepciones.

Son múltiples las percepciones que hay en los países acerca de la educación de adultos. Hay diferencias entre país y país, aunque éstas no son ciertamente sustantivas; y hay diferencias también al interior de los países en razón de las distintas visiones ideológicas, culturales y políticas. No obstante las diferentes y hasta contradictorias percepciones sobre la educación de adultos, hay en todas ellas el común denominador de que la educación de adultos tiene una importante función en la vida y en la búsqueda de un destino mejor para las sociedades nacionales.

En una percepción -que se va acentuando cada vez más en los países de América Latina- la educación de adultos es un instrumento estratégico que contribuye a reducir las desigualdades sociales o por lo menos una de sus manifestaciones que es la pobreza. Esta tiene como núcleo crítico a las áreas rurales y a las áreas urbano-marginales.

Contribuir a reducir la situación de pobreza en las áreas rurales es un reto histórico que van asumiendo los países de la región, por lo menos a nivel de declaraciones políticas; y cuando éstas se concretan se plantean en la perspectiva de ciertas mejoras que se pueden hacer dentro del correspondiente y vigente sistema social. Es en este contexto que se ubican históricamente los programas de desarrollo rural integrado de dichos países.

Es un hecho que en América Latina, en determinados momentos histórico-nacionales, la educación ha contribuido a afirmar las desigualdades económicas, sociales y políticas. Es un hecho también que la educación de adultos tiene potencialidades para coadyuvar a reducir dichas desigualdades, cuando en una coyuntura nacional se convierte en un elemento de apoyo indispensable para la realización de las tareas históricas inherentes a los procesos de desarrollo y cambio social.

Una nota dominante del desarrollo educativo en la región en el siglo XX ha sido su constante búsqueda de articularse el modelo político-social y a la opción de desarrollo de su respectiva sociedad nacional. En este empeño, la educación ha tenido dos opciones básicas: i) Ser instrumento de alienación y de mantenimiento del ordenamiento tradicional de la sociedad nacional; y ii) ser instrumento de cambio social y de desarrollo global. 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.

Del señalamiento anterior se deriva 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.

La orientación política de una sociedad nacional limitada de hecho o favorece extraordinariamente la posibilidad de realización y de servicio de la educación de adultos.

Los instrumentos de explicitación ideo-política son los proyectos políticos. Uno de ellos es el denominado proyecto nacional: que puede ser el resultado de una concertación dialógica y contar con la participación activa del pueblo; o puede ser impuesto al pueblo con el pretexto de defender sus intereses.

En la práctica socio-política de los países lo que se da comúnmente es la situación supérstite de la coexistencia de un llamado proyecto nacional, que es un programa político de la administración gubernamental de turno; y un conjunto de proyectos alternativos que corresponden a otras percepciones sobre la realidad nacional y el destino nacional y que se oponen al primero.

Los planes, programas y proyectos de educación de adultos que sólo realizan acciones en la línea de los llamados “proyectos nacionales” -que no son unívocos para toda la sociedad nacional- están trabajando en forma unilateral en la perspectiva de las tareas asumidas por el “país oficial” y desatendiendo las expresiones educativas del “país real” que es distante del primero y al que hay que recurrir una y otra vez para buscar la huella del destino histórico de una sociedad nacional.



La educación de adultos es una tarea nacional, es una responsabilidad social que alcanza a las familias, a las organizaciones del pueblo, a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a las distintas instituciones intermedias de la comunidad nacional, a ésta en su conjunto.

Aquí se perfila uno de los rasgos esenciales de la sociedad contemporánea y de la sociedad del futuro próximo: sociedad con conciencia, vocación y práctica educadoras en forma permanente, haciendo uso de los múltiples medios que pone a su alcance el insospechado desarrollo científico y tecnológico de la humanidad y de la extraordinaria capacidad y potencialidad educadoras que tienen en sí misma cada sociedad nacional.

La educación de adultos ya no es más una tarea monopólica de las secretarías o ministerios de educación, de los funcionarios y maestros y de las instituciones educativas. Es una tarea que también realizan las dependencias estatales y el amplio espectro de organismos y organizaciones no estatales. Esta ruptura del monopolio de la educación configura el carácter de un vasto quehacer social de la educación de adultos, a nivel nacional e internacional, teniendo como elemento protagónico al sujeto de la educación de adultos, que es el pueblo mismo.

La educación de adultos como un vasto quehacer a cargo de múltiples agentes tiene la potencialidad de convertirse en un movimiento nacional, de carácter social.

Para que exista movimiento social es necesario que existan fuerzas. En el caso de la educación de adultos, dichas fuerzas están constituidas por los diferentes grupos que son sujetos de una experiencia educativa, generalmente comprendida dentro de una práctica social cada vez más amplia. En tal sentido, las fuerzas de la educación de adultos son: los grupos humanos concretos a los cuales sirve; las clases sociales, a través del proceso de búsqueda o consolidación de su proyecto educativo, la energía social que moviliza el aparato estatal para el logro de los propósitos del proyecto oficial vigente; y la energía socio-educativa de los movimientos populares, que se dan al interior de las sociedades nacionales.

El movimiento nacional de la educación de adultos cuenta con unas vertientes que históricamente se han ido incrementando en forma progresiva como resultado del cambio de percepción sobre cultura, sociedad, política, desarrollo, educación. Al iniciarse la década de los 80 se configura cada vez con mayor claridad que las vertientes de la educación de adultos son, fundamentalmente, las siguientes:

alfabetización y postalfabetización; educación orientada al trabajo y al desarrollo; y educación de adultos orientada a afirmar la identidad histórico-cultural, cuyas expresiones más significativas son la educación popular y la educación indígena.

Cada una de las vertientes señaladas tiene su propio universo y constituye en sí misma una categoría de acciones educativas en el campo de la educación de adultos. Las vertientes de la educación de adultos tienen su propia orientación y direccionalidad, dependiendo ello de la pauta ideo-política asumida por el Estado, por una clase social o un determinado grupo humano.

En la visión dinámica de las sociedades nacionales de América Latina se puede percibir que, en la gran mayoría de los casos, tal orientación y direccionalidad no es unívoca, pues sus referentes tienen pautas ideo-políticas diferentes en razón de la especificidad de sus particulares intereses.

Tal situación genera contradicciones y tensiones al interior de las diversas expresiones de la educación de adultos en una sociedad nacional, resultando de ello, una anulación de fuerzas sociales que hacen de la educación de adultos una totalidad incoherente y desarticulada de acciones educativas con la población adulta.

Las fuerzas que generan acciones de educación de adultos tienen sus propios ritmos de velocidad y aceleración, dependiendo ello, en gran medida, del diferente modo de interpretar las motivaciones, intereses, necesidades y expectativas del sujeto histórico de la educación de adultos.

Esto implica que no son uniformes los tiempos sociales que sienten y viven cada una de las fuerzas que generan acciones de educación de adultos. Tal situación explica que en determinados países de América Latina el tiempo social que en materia de educación de adultos vive el aparato del Estado no corresponde en intencionalidad, ritmo, velocidad y aceleración al tiempo social que viven los grupos humanos y los individuos supuestamente beneficiarios de dichas acciones.

La experiencia histórica de América Latina enseña que la brecha de los tiempos sociales de las distintas fuerzas que generan acciones de educación de adultos, se acorta en la medida en que hay una articulación sustantivo de propósitos de una población nacional, en torno a un proyecto nacional unívoco. Dicha experiencia también enseña que cuando las sociedades nacionales realizan procesos de profundos cambios sociales, la educación de adultos cobra especial relevancia y da un salto cualitativo al primer plano de la vida nacional, se convierte

en una tarea histórica prioritaria. Los casos de Cuba y Nicaragua y la frustrada experiencia peruana, son una muestra representativa de la emergencia histórico-coyuntural de la educación de adultos.

Tal emergencia no es fortuita. Es que en tales situaciones históricas, la educación de adultos, por tener una orientación y direccionalidad unívocas, se potencia considerablemente y cobra una magnitud extraordinaria, que la convierte en un vehículo absolutamente indispensable para concretar los objetivos y metas del proyecto histórico de la sociedad nacional.

La educación de adultos, tanto en situaciones revolucionarias como no revolucionarias, optimiza sus potencialidades cuando es capaz de crear condiciones favorables para conformar un sistema. Una primera característica que diferencia al sistema está dada en función del movimiento. La educación de adultos es en sí misma un sistema y es un subsistema del sistema nacional de educación; y éste, a su vez, es un subsistema del sistema social.

La educación de adultos es un sistema, porque tiene un conjunto de elementos que se interrelacionan y son interdependientes y que se vinculan con el medio ambiente físico y social, a través de un propósito. Si la educación de adultos es un sistema, es consubstancial a éste su naturaleza de movimiento.

El movimiento de la educación de adultos tiene una dinámica con acento en la flexibilidad y diversificación, en razón del conjunto de variables de distinta índole que configuran su carácter, esencialmente probabilístico. De ahí que no es posible prefigurar en forma absoluta enfoques y soluciones con criterio de validez universal, incluso al interior de una misma sociedad nacional.

Esta relatividad del movimiento de la educación de adultos estimula permanentemente la creatividad y el respeto profundo y consciente al sujeto de la educación de adultos. Estimula también la permanente y dinámica búsqueda de respuestas específicas para sujetos concretos dentro de determinados contextos histórico-sociales. En tal visión las respuestas, en cuanto productos no pueden ser de ningún modo transferibles, pero pueden tener científicamente una validez referencias a nivel de procesos metodológicos de trabajo.

Esta práctica de la búsqueda dinámica de respuestas, con un sentido de unicidad esencial y de diversificación en atención a situaciones específicas, es el elemento que enriquece permanentemente el panorama probabilístico del sentido y direccionalidad de las acciones de educación de adultos.

Otro factor importante que tiene que ver con los movimientos nacionales de educación de adultos es la participación de los organismos no gubernamentales. Hay en la región 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 diversas de fomento cultural y educativo, empresas privadas, voluntariado para acciones sociales y educativas, organizaciones femeninas, asociaciones científicas-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 de educadores de adultos, clubes y ligas de carácter social, cultural y recreativo.

En torno a las entidades no gubernamentales, en general, es importante destacar los siguientes aspectos: van asumiendo la práctica educativa como parte de su responsabilidad social; sus justificados temores ante los intentos de control y manipulación de parte del Estado, no han contribuido a conformar la fisonomía y personalidad de los programas nacionales de educación de adultos; algunas de ellas, como es el caso de las empresas privadas, han distorsionado, en la práctica social, el sentido y alcances de la capacitación laboral; las formas organizacionales actuales de dichas entidades no permiten una adecuada comunicación de experiencias en el campo de la educación de adultos; las legislaciones nacionales no siempre definen su participación en el desarrollo de la educación de adultos; las entidades no gubernamentales, que tienen mayores disponibilidades económicas, no siempre hacen toda la inversión que debieran en materia de desarrollo educativo; su indiscutible afán innovador y creativo no siempre es estimulado ni apoyado por el Estado.

Las entidades no gubernamentales son una muestra altamente representativa de la pluralidad cultural e ideopolítica 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 en un cierto momento histórico.

La participación de las entidades no gubernamentales en los movimientos nacionales de educación de adultos se ve obstaculizada o facilitada por el *momentum* sociopolítico 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 aprovechando el rico patrimonio de su práctica educativa no siempre explícita por razones tácticas.

Los objetivos, las políticas y las estrategias son elementos-claves de definición del sistema nacional de la educación de adultos. Ocurre que, en muchos casos, tales elementos no están claramente definidos. Hay vaguedad, decisiones intuitivas, ausencia de rigor científico, monótona repetición de la fraseología internacional de carácter convencional.

El sistema nacional de educación de adultos es la infraestructura organizativa que establece el movimiento nacional de educación de adultos. En la experiencia histórica regional, ha habido una presencia dominante de las estructuras organizativas formales y una omnipresencia del agente central de conducción (dirección general de educación de adultos o su equivalente) de los ministerios o secretarías de educación. Dicha situación está comenzando a cuestionarse críticamente, en dos sentidos fundamentales:

i. Es evidente que el movimiento nacional de educación de adultos requiere un agente central de conducción -sea el mismo o uno nuevo- pero con un replanteamiento sustancial de funciones, las cuales serían esencialmente de: promoción, asesoramiento y apoyo para el desarrollo de dicho movimiento en sus distintas expresiones.

ii. Las evidencias empíricas muestran la viabilidad estratégica de que las estructuras organizativas formales deben combinarse armoniosamente con las pertinentes estructuras organizativas no formales, con el propósito de revitalizar la participación articulado de los múltiples agentes educativos y de concordar la movilización popular con la movilización del Estado.

Contribuye a afirmar la personalidad del sistema de educación de adultos la organicidad del ciclo de administración, que en la secuencia de la lógica formal comprende los siguientes elementos o procesos: investigación, planeamiento, organización, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento y coordinación. El supuesto previo es que tal secuencia no se da ni tiene que darse necesariamente en la práctica social. El ciclo orgánico de la administración de la educación de adultos debe corresponder a la dinámica de los movimientos nacionales de educación de adultos, cuya interrelación e interdependencia de elementos genera efectos que rebasan la simple suma aritmética de los mismos.

Un análisis de interrelaciones e interdependencias de los elementos del ciclo orgánico de la administración de los programas de educación de adultos, en una perspectiva dinámica, nos muestra que, en un sentido general, los movimientos nacionales de educación de adultos para ser tales deben consolidar sus respectivos sistemas de educación. En el mencionado proceso un aspecto crucial es la redefinición de objetivos, políticas y estrategias, para el desarrollo de la educación de adultos a corto, mediano y largo plazos.

Históricamente en América Latina la preocupación fundamental 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.

Los indicadores de la calidad de la educación de adultos no están claramente definidos; y son casi inexistentes los mecanismos y procesos de control de calidad de la educación. La masificación de la educación generalmente ocasiona un menor grado de atención a la calidad de la educación. Ella está asociada al fortalecimiento de los agentes educativos, procesos técnicos como la investigación, la evaluación y el desarrollo de instrumentos.

En la calidad de la educación de adultos está también presente el afán inquisitivo e innovador en la búsqueda de respuestas que permitan perfeccionar constantemente al trabajo educativo que, en sus múltiples manifestaciones, beneficie a la población adulta.

Definitivamente, la calidad de la educación de adultos es un punto crítico que supone asumir decisiones políticas y operacionalizar estrategias de implementación, así como ejercitar un continuado esfuerzo creativo, optimizando los recursos de que se disponen.

Son diversos los recursos destinados al desarrollo de la educación de adultos: entre ellos, el más importante, es el potencial humano. A éste se agregan otros de diferente índole: técnicos, institucionales, financieros, materiales, de infraestructura. Una tendencia acentuada en la concepción y utilización de tales recursos para el desarrollo de la educación de adultos es la insistencia en las vías y opciones con que tradicionalmente se han venido trabajando.

Hay un apego a la formalidad, a dependencia del apoyo estatal, a la inercia en materia de gestión administrativa, a la rutina. La experiencia histórica plantea la necesidad de ser más creativos, más imaginativos, más audaces en el mejor de los sentidos, para perfilar la dimensión no convencional de dichos recursos y combinarlos armoniosamente con los recursos convencionales.

En la medida en que se reaccione con mayor apertura y creatividad, en relación con la optimización estratégica del uso de recursos, se contribuirá a dinamitar y fortalecer el desarrollo de los movimientos nacionales de educación de adultos.

Dichos movimientos son de carácter social y, por lo mismo, son susceptibles de concertar una normatividad básica que oriente su acción. Sólo en algunos casos puede considerarse que existe una legislación orgánica en materia de educación de adultos, con deslindes conceptuales y normativos sólidos y coherentes y con sentido de proyección al futuro. La situación más generalizada consiste en que hay una dispersión normativo-legal debido a las contingencias políticas de los países; y un énfasis en las estructuras administrativas formales de la educación de adultos.

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 a las cuales deben servir y atender. 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 del aparato estatal.

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 operacional. El agente central de conducción está ubicado en las sedes centrales de los ministerios o secretarías de educación con rango de dirección general y en dos casos nacionales con rango de vice-ministerio.

Hay un caso nacional -el de México- en que, a través de la creación del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y la consiguiente desaparición de la Dirección General de Educación para Adultos como órgano directamente dependiente de la Secretaría de Educación Pública, se pretende descentralizar la administración nacional de la educación de adultos e iniciar vigorosamente la conformación de un movimiento nacional de educación de adultos, contando con la activa participación de los diferentes sectores y agentes educativos vinculados a dicho movimiento.

La Participación de los sectores y agentes vinculados los movimientos nacionales de educación de adultos se hace más fluida cuando se optimizan las posibilidades combinatorias de las formas y modalidades de la educación de adultos. En relación con ellas no siempre hay definición de políticas, que posibilitarían el diseño y aplicación de estrategias más viables.

A pesar de la persistencia del enfoque escolarizado y de la modalidad presencial en las acciones de educación de adultos, es interesante destacar la preocupación de los países por encontrar caminos no convencionales de desarrollo educativo. Hay dos intentos sugerentes sobre el particular: la búsqueda de articulación de la educación formal y de la educación no formal, beneficiándose ambas con el rico aporte de la denominada educación informal; y la articulación de la modalidad presencial con la modalidad a distancia y con otras dentro de un horizonte de educación abierta y permanente.

En las distintas manifestaciones de la educación abierta -y, por tanto, en la educación a distancia- es importante subrayar la utilización de los medios de comunicación social. Tales medios permiten que los mensajes lleguen virtualmente a todos los miembros de una sociedad nacional. Sin embargo, siendo estos medios de evidente uso y utilidad pública, su sentido y orientación son de carácter marcadamente “unilateral”.

Se captan los mensajes por una determinada audiencia o clientela, pero ésta se ve imposibilitada de hacer llegar sus propios mensajes. En conexión con la situación anotada, hay un monólogo y no un diálogo; hay información parcializada, pero no una comunicación, es decir, no hay una interacción de mensajes en doble vía, a través de formas convencionales y no convencionales.



No hay modalidades educativas químicamente puras. Hay dosis o momentos de educación a distancia en las acciones educativas presenciales; y en las acciones de educación a distancia, la “presencialidad” es un componente cada vez más requerido.

En la visión señalada, la educación a distancia no pretende erigirse en la alternativa sustitutoria de la educación presencial. La alternativa óptima consiste en una estrategia de desarrollo educativo que de conformidad con las características, recursos y otras variables de la población-meta y de la correspondiente sociedad nacional, combine armoniosamente las dos modalidades dentro de una amplia acción de concertación y articulación, cuya intensificación es una tarea histórica a ejecutar a fondo en lo que resta del Siglo XX para optimizar las posibilidades de desarrollo cultural y educativo.

La profesionalización y los altos estudios en educación de adultos, constituye una carencia en muchos de los países de la región. Son muy pocos los programas de maestría y doctorado en educación de adultos en América Latina y, paradójicamente, más insuficientes aún son los programas de licenciatura. Esto está indicando claramente que las universidades latinoamericanas todavía no tienen plena conciencia de que independientemente de su aceptación o no, lo que hacen substancialmente es educación de adultos. En efecto, a las universidades quienes asisten ordinariamente no son los niños sino la población adulta joven, madura y de la tercera edad.

Las universidades al desarrollar programas en beneficio de dicha población, lo que están haciendo es educación de adultos en distintos niveles: profesional, postgrado y acciones educativas orientadas a diferentes propósitos no conducentes necesariamente a títulos y/o grados académicos.

Los programas de licenciatura y postgrado en educación de adultos tiene su razón de ser y deben estar totalmente alejados de cualquier connotación elitista; cumplen el propósito importante de contribuir a formar los cuadros de personal para el ejercicio de tareas técnicas y de conducción de los distintos procesos y áreas de trabajo inherentes a la educación de adultos.

Teniendo en cuenta la situación que se viene considerando, un reto y una posibilidad de respuesta es que en cada país se haga cada vez más explícita y comprometida la participación de las universidades en el desarrollo de la educación de adultos. En éste uno de los factores que contribuiría a favorecer el fortalecimiento de los movimientos nacionales de educación de adultos.

Hay un conjunto de condiciones, factores y/o circunstancias que crean una atmósfera, un *momentum* favorable para la emergencia y/o fortalecimiento de los movimientos nacionales de educación de adultos. Algunos de tales elementos son los siguientes:

- La expresión de la voluntad política del Gobierno mediante unas definiciones instrumentales traducidas en planes, programas o proyectos.
- La expresión de la voluntad política de la sociedad civil, a través de su movilización popular y de su participación en la gestión educativa.
- Motivación y participación de la población-meta, así como una sensibilización y promoción de la toma de conciencia de compromiso social de otros segmentos de la población nacional con la población-meta carente y en situación de atención prioritaria.
- La responsabilidad social y el compromiso con el sujeto de la educación de adultos facilita múltiples tareas y acciones y constituye un poderoso núcleo motivacional.
- Las acciones educativas con los adultos en correspondencia con lo que genéricamente puede denominarse el proyecto de vida individual y/o social de los sujetos de la educación de los adultos.
- Los recursos de distinta índole, que optimizan o limitan las posibilidades de acción de los movimientos nacionales de educación de adultos.
- El grado de participación que los beneficiarios directos de las acciones de educación de adultos tienen en los distintos procesos y etapas inherentes a dichas acciones.
- La articulación y coherencia conceptual y metodológica del conjunto de agentes que hacen educación de adultos.

Lo importante ahora es reflexionar si en todos y cada uno de los países de América Latina se dan o no tales factores o condiciones favorables. Hay ciertamente diversidad de situaciones nacionales, pero en general las realidades políticas, económicas y sociales parecen no favorecer en el momento actual a los movimientos nacionales de educación de adultos.

La represión política de los regímenes fuertes y totalitarios, la gradual agudización de los problemas sociales como secuela de las desigualdades sociales imperantes en nuestros países y de una crisis económico-financiera internacional sin visos de solución, la escasez de recursos para satisfacer las necesidades básicas de la población, la permanente inestabilidad política de algunos países: son algunas de las situaciones que nos hacen pensar que el *momentum* no es favorable a los movimientos de educación de adultos en los países de la región. Sin embargo recuérdase que, históricamente, la educación de adultos se ha desarrollado en forma más impactante e innovadora en el contexto de situaciones difíciles y limitativas. De modo que esta situación, aparentemente desfavorable, puede convertirse en una fuerza motivacional que nos obligue a generar respuestas transformadoras.

Optimizar nuestra vocación de realización transformadora, a través de un proceso de búsqueda permanente de crear condiciones favorables para la implementación de acciones de educación de adultos, es el reto estratégico que tienen planteado los países como tarea histórica a realizar en lo que resta del Siglo XX.

### **2.3 Consideraciones complementarias para la definición de estrategias nacionales de educación de adultos en América latina**

Son muchos los requerimientos y las exigencias que se plantean a la educación de adultos. Hay algo así como un sobregiro de expectativas en torno a ella. Se espera que la educación de adultos sea un instrumento de liberación cultural de los pueblos, elemento que contribuya a reducir las desigualdades sociales, componente indispensable del desarrollo global de los países, elemento que facilite la participación y organización de las comunidades locales y de sus instituciones, componente indesligable del desarrollo personal y comunitario. Se espera todo esto y mucho más de la educación de adultos.

Es evidente que la educación de adultos tiene extraordinaria potencialidad para encarar las señaladas tareas fundamentales, pero también tiene enormes limitaciones. En efecto, hay un conjunto de factores externos a ella que son los condicionantes del sistema social imperante y que respecto a él la educación de adultos viene a ser, en buena cuenta, una variable dependiente. En tal sentido, la presencia relevante o no de la educación de adultos en un determinado país depende de la orientación y de las circunstancias contingentes que se dan en el proceso dinámico del sistema social, así como de su capacidad de respuesta en

términos de contribuir al mantenimiento del ordenamiento tradicional de las respectivas sociedades nacionales o de contribuir -con sentido estratégico y táctico- a su proceso de cambios sociales y de desarrollo global.

El reto anteriormente referido no es fácil de superar. Ello implica asumir una opción ideológica y hacer definiciones concretas de objetivos, políticas y estrategias. ¿Quiénes asumen tales decisiones? En el panorama situacional de la región, todo parece indicar que las decisiones son asumidas por los Gobiernos de turno -en el marco de sus respectivos proyectos nacionales- cuyo instrumento de operabilidad es la administración pública.

En esta perspectiva, la situación más o menos generalizada es que corresponde a los ministerios o secretarías de educación, a través de las dependencias encargadas de la administración de la educación de adultos, tomar dichas decisiones, cuyo proceso tiene un carácter esencialmente burocrático. Las consultas y la coordinación horizontal con el conjunto de organismos estatales y no estatales y con las comunidades locales y sus organizaciones no se dan fluidamente.

Tal situación recorta la participación de la comunidad en su gestión educativa y la posibilidad de generar una política nacional que, a partir de ciertos consensos básicos, puede y debe tener diversificadas expresiones.

Dicho acuerdo nacional es viable en cierto tipo de sociedades nacionales. En otras, en razón de modelos sociopolíticos distintos, tal planteamiento puede no tener sentido. Esta situación puede gustar a unos y disgustar a otros, pero es parte de la realidad de la región, en la que hay un pluralismo cultural y político dentro de un contexto capitalista dominante y una situación de transición al socialismo en el caso de algunos países.

Considerando esta diversidad de situaciones: el sentido, alcances y estilos de trabajo de la educación de adultos tienen que ser necesariamente distintos. Sería absurdo generalizar modelos para todos los países de la región, sin considerar estas particularidades. Sería igualmente absurdo generalizar modelos para todas las regiones y para todos los sujetos de educación de adultos dentro de un mismo país.

A partir del reconocimiento objetivo de que la educación de adultos en América Latina tiene orientaciones y estilos de trabajo diferentes, en relación con el tipo de sociedad nacional a la cual sirve, es evidente que en su proceso de desarrollo histórico ha mostrado una vocación dialógica que no se circunscribe al ámbito nacional sino que trasciende a la comunidad internacional.

Es aquí donde la comunicación y el análisis de procesos de experiencias referidas a contextos específicos resulta siendo una de las alternativas óptimas para contribuir al constante perfeccionamiento de la educación de adultos, en cuanto elemento animador y componente del desarrollo educativo global de los pueblos.

Insistimos en el criterio ya señalado del desarrollo educativo global, porque las múltiples evidencias empíricas nos ilustran acerca de los extremos a que va llegando la segmentación -o mejor aún, atomización- de las acciones educativas destinadas a los diferentes grupos de edad y a los distintos niveles y modalidades del sistema nacional de educación. ¿Es que estamos condenados a profundizar esta atomización, una de cuyas manifestaciones es la vigencia de parcelas y territorios para fines educativos?

Esta es una cuestión que no ha merecido hasta la fecha suficiente atención. Hacemos énfasis en la “educación integrada” con otros sectores de la actividad económica y social del país, pero quizás no reflexionamos lo suficiente acerca de una de las dimensiones de la integración que consiste en articular el conjunto de opciones educativas para una específica población-meta -que puede ser de áreas rurales, áreas urbano-marginales, grupos poblacionales indígenas, sectores poblacionales pauperizados de las urbes industrializadas u otras- dentro de una práctica social totalizadora, de la que la educación de adultos es sólo un componente orientado al logro de objetivos de mayor alcance en el orden cultural, económico, político y social.

Estas y otras poblaciones-meta tienen niños, jóvenes y adultos de ambos sexos y requieren de opciones educativas en los distintos niveles y modalidades de educación. Si la premisa es que la educación -en una de sus dimensiones- es componente del desarrollo global de los pueblos, el desarrollo educativo tiene que ser también global, lo cual implica atender en forma equilibrada y armónica el desarrollo educativo total de las poblaciones-meta y no atender a éstas fragmentariamente por grupos de edad, porque de lo que se trata es de contribuir substancialmente a la promoción educativa global de dichas poblaciones como elemento de apoyo para su desarrollo también global.

La educación de adultos puede hacer mucho en relación con lo anteriormente referido. Si bien su preocupación básica está centrada en la población adulta, no puede dejar de considerar el hecho de que tal población tiene responsabilidades familiares y sociales y que su promoción está profundamente vinculada a la promoción de los demás miembros de su familia y de su comunidad.

Es por esta razón que, estratégicamente, las acciones de educación de adultos en espacios poblacionales específicos pueden convertirse en puntos de partida para acciones educativas de mayor aliento que alcancen a los otros grupos de edad.

En el mismo sentido es de esperar una apertura flexible de parte de los programas educativos destinados a los niños y adolescentes para que, en su turno, puedan constituirse en apuntaladores de acciones educativas con la población adulta. Esta concepción y práctica estratégica posibilitará que el desarrollo educativo sea estructuralmente significativo para el desarrollo global de las poblaciones-meta.

Definir las poblaciones-meta es un proceso que conduce a determinar prioridades. En materia de educación y desde el punto de vista cualitativo, todas las acciones son igualmente importantes, pero es obvio que hay unas necesidades y demandas que son más urgentes que otras en virtud de la búsqueda de igualdad de oportunidades educativas, en cuanto elemento que coadyuva a dar más sentido a la búsqueda de la igualdad social. Definir prioridades es una decisión que exige un alto sentido de justicia social y de realidades.

Aquello que se haya definido como las prioridades de primer nivel pueden ser operacionalizadas a través de los programas estratégicos de educación de adultos, en los cuales es indispensable optimizar los esfuerzos y recursos del aparato estatal y de la comunidad nacional en su conjunto.

No sería pertinente definir arbitrariamente tales o cuales programas estratégicos para los países de América Latina. Hay variables que se dan en cada una de las situaciones nacionales, que son intransferibles a otras. Sin embargo, no es menos cierto que hay un conjunto de situaciones problemáticas comunes que, con distintos matices, se dan en los diferentes países. De ahí que considerando el panorama situacional de América Latina es posible caracterizar un perfil general de dichos programas que, en alguna medida, hemos intentado bosquejar en el presente trabajo.

Lo fundamental en lo que venimos sosteniendo es considerar que corresponde a cada país definir cuáles son sus programas estratégicos de educación de adultos, delimitar sus respectivos marcos teóricos y metodológicos e instrumentarlos adecuadamente.

Este último aspecto de la instrumentación o implementación tiene un profundo sentido para nuestros países. En efecto: tenemos ideas e inquietudes sugerentes e imaginativas; nuestra capacidad de análisis crítico crece constantemente; es cada vez más rica nuestra sensibilidad acerca de la dimensión social de la educación en general y de la educación de adultos en particular, pero nuestra capacidad de respuesta en términos de implementación no siempre está a la altura de los avances señalados.

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 una serie de métodos, técnicas y procedimientos del trabajo educativo, pero no siempre tenemos la perseverancia y el sentido de continuidad orgánica en la generación de respuestas alternativas. Nuestra habilidad es manifiesta para la denuncia, pero no para la construcción en pequeño de un 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. La validación de métodos, técnicas e instrumentos no es, ciertamente, una práctica generalizada. La aceptamos racionalmente, pero no es todavía un pre-requisito indispensable para considerar posibles acciones de expansión y generalización como parte de una estrategia más amplia de implementación de innovaciones. Estas reacciones son, de algún modo, manifestaciones de nuestra idiosincrasia, sobre las cuales es importante reflexionar para crear respuestas que reclaman los tiempos en que vivimos.

Los señalamientos precedentes sólo tienen un carácter referencias. Corresponde a cada país de América Latina consolidar y actualizar su horizonte de percepción acerca de su problemática global de educación de adultos. Es un paso necesario e indispensable para que un país pueda definir sus estrategias nacionales de educación de adultos.

## **2.4 Algunos señalamientos iniciales, de carácter indicativo, para la formulación de estrategias nacionales de educación de adultos en los países de América latina**

A partir de la visión situacional precedente y con el propósito de contribuir con los países de América Latina en la consideración de elementos de juicio para que definan sus correspondientes estrategias nacionales de educación de adultos, se presentan a continuación algunos señalamientos iniciales de carácter indicativo.

Tales señalamientos se localizan en torno a algunas carencias de educación de adultos que se han analizado en el presente trabajo; y se desarrollan en base a un esquema metodológico, que tiene tres componentes: situación, objetivos y acciones.

Las carencias básicas identificadas no corresponden a un país en concreto, sino constituyen un núcleo situacional de puntos críticos que, con vocación de pluralidad, se infieren del estado general de la educación de adultos en los países de América Latina.

El esquema metodológico optado es simple, pero puede ser útil para iniciar el proceso de formulación de respuestas estratégicas: se parte del estudio y análisis de un contexto situacional pluralista y diversificado; se formula una propuesta de logros, que puede tener distintos dimensionamientos, congruentes con las particulares e intransferibles circunstancias nacionales; y, dentro del horizonte señalado, se proponen líneas de acción que pueden y deben tener una interpretación y una expresión nacionales.

La intención de las propuestas no es esquematizar realidades socio-económico-culturales tan complejas a determinadas fórmulas falsamente generalizadoras ni presentar arquetipos de países o modelos de desarrollo de la educación de adultos.

El sentido fundamental de dichas propuestas es plantear un conjunto de señalamientos, referencias, elementos de juicio, inquietudes provocativas, todo ello con el propósito de estimular la respuesta y puesta en marcha de sus estrategias nacionales de desarrollo de educación de adultos en el horizonte temporal de 1983 al 2000.



## **i. MARCO SITUACIONAL DE LA EDUCACION DE ADULTOS Y POLITICA ORGANICA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN EL AREA**

### *1.1 Situación*

La mayoría de los países no tienen estudios actualizados de diagnóstico y de sistematización acerca del estado general de la educación de adultos, que sirva como punto de partida para elaborar la correspondiente estrategia de desarrollo educativo hasta fines del presente siglo. Tampoco existen políticas y estrategias definidas en materia de estudios e investigaciones en el campo de la educación de adultos.

### *1.2 Objetivo*

Sistematizar los respectivos marcos situacionales del estado general de la educación de adultos y diseñar políticas y estrategias en materia de estudios e investigaciones en educación de adultos.

### *1.3 Acciones Principales*

1. Conformar un equipo nacional, de composición interdisciplinaria, que realice la sistematización del estado general de la educación de adultos.
2. Establecer canales de trabajo cooperativo con equipos nacionales similares que se establezcan en los países de la región; y con los equipos de los organismos regionales e internacionales que apoyen las acciones de los países.
3. Divulgar tales estudios a nivel nacional entre los agentes de todos los sectores del movimiento nacional de educación de adultos; y lograr una versión consolidada del mismo, como producto del proceso de concertación dialógica.
4. Establecer las bases de un programa nacional indicativo de estudios e investigaciones en educación de adultos, contando con la activa participación de todos los agentes educativos involucrados en el movimiento nacional de educación de adultos.

5. Considerar, para el establecimiento de los programas nacionales indicativos de estudios e investigaciones en educación de adultos, los siguientes criterios principales que forman parte del patrimonio experiencias de los países de América Latina y el Caribe:

- Que obedezcan a contextos y a requerimientos específicos.
- Que tengan un carácter interdisciplinario.
- En cuanto a su alcance, que comprendan los diferentes niveles: nacional, intermedio, local e institucional.
- Que sean abiertos y promuevan la condición de sujetos de la investigación a los sujetos de la educación de adultos.
- Que se articule con otros procesos de trabajo de la educación de adultos, dentro de la visión de totalidad de la experiencia educativa.
- Que se realicen, dentro de una amplia gama de niveles y modalidades, desde los estudios más avanzados hasta los de carácter operativo.
- Que en las investigaciones operativas se consideren los siguientes propósitos fundamentales: sistematizar las experiencias de los programas y, a partir de ello, intentar una generalización en el nivel que corresponda; experimentar en forma intensiva y selectiva determinados prototipos que, luego de ser confrontados con la realidad, sean debidamente reajustados y aplicados en el ámbito respectivo; y ampliar cada vez más el radio de las generalizaciones hasta llegar, en lo que sea factible y pertinente, a un nivel de universalización de los programas de educación de adultos.
- Que se utilicen métodos, técnicas e instrumentos simplificados, evitando innecesarias sofisticaciones.
- Que sea capaz de diseñar un modelo organizativo que comprenda a todos los sectores del movimiento nacional de educación de adultos.
- Que aproveche al máximo los recursos de toda la comunidad y los estudios e investigaciones realizados por todos los agentes de la educación de adultos.

- Que se promuevan convenios entre los organismos nacionales e internacionales que realizan estudios e investigaciones en educación de adultos, con el propósito de articular esfuerzos y racionalizar recursos.
- Que se promueva un amplio intercambio y confrontación de experiencias, a través de eventos debidamente programados.
- Que se definan las prioridades de estudio e investigación para períodos a corto, mediano y largo plazos.

6. Considerar, para el logro de lo planteado en el numeral anterior, las siguientes condiciones básicas:

- Definición de una política nacional de estudios e investigaciones en educación de adultos, teniendo en cuenta la política general de investigación del país y la política global de investigación de la educación nacional.
- Capacitación al personal técnico, docente, ejecutivo y de apoyo de los programas de educación de adultos en tareas relativas a la investigación, con especial incidencia en la investigación-participativa.
- Logro de un razonable presupuesto para llevar adelante los estudios e investigaciones, con aportes del presupuesto público y de otras fuentes de financiamiento, de carácter convencional y no convencional.

## **ii. DEFINICIONES FUNDAMENTALES EN MATERIA DE EDUCACION DE ADULTOS**

### *Situación*

Hay una ausencia generalizada de marco conceptual en la educación de adultos. A ello se agrega una vaguedad de objetivos, políticas, estrategias y estructura organizativa para impulsar en los países el desarrollo de la educación de adultos.

En tal situación, confluyen tres elementos básicos: i) Carencia de estudios de diagnóstico y de la situación general de la educación de adultos; ii) falta de hipótesis interpretativas del marco conceptual de la educación de adultos, en contrastación con el diagnóstico de la realidad nacional y con el diagnóstico de la realidad educativa del país; y iii) falta de una definición político-administrativa, que permita realizar un trabajo que supere las decisiones simplemente intuitivas.

### *Objetivo*

Definir -teniendo como punto de partida el estado general de la educación de adultos- el marco conceptual, los objetivos, las políticas, las estrategias y la estructura organizativa del sistema nacional de educación de adultos.

### *Acciones Principales*

1. Asumir una hipótesis interpretativa del marco conceptual de la educación de adultos, en correspondencia con los grandes propósitos nacionales y con visión prospectiva.

2. Precisar los vacíos en la definición operacional de la educación de adultos, en cuanto ésta es caracterizada como:

- Componente indispensable de los procesos de desarrollo global de los países.
- Instrumento de liberación cultural y política de los pueblos.
- Instrumento que contribuye a reducir las desigualdades sociales o por lo menos una de sus manifestaciones que es la pobreza.
- Instrumento que contribuye a promover respuestas innovadoras y creativas para expandir y mejorar cualitativamente los servicios educativos destinados a la población adulta.
- Instrumento animador y promotor de realizaciones de incidencia económico-social, particularmente en las áreas rurales y en las áreas urbano-marginales.

- Instrumento que posibilita la expansión cultural del pueblo y contribuye a afirmar su identidad histórico-cultural.

3. Definir operacionalmente las posibilidades combinatorias de las tres grandes formas de educación (educación formal, educación no formal y educación informal) en el siguiente entendimiento:

- Las tres formas son complementarias entre sí.

- Cada una de ellas se adecua mejor a determinados propósitos.

- La educación informal, como expresión de totalidad de la cultura, puede contribuir a enriquecer los contenidos y estilos de trabajo de las otras dos formas de educación.

4. Definir las prioridades de servicio en materia de educación de adultos, teniendo en cuenta el criterio fundamental de justicia social de privilegiar la atención a los sectores poblacionales desfavorecidos y a las áreas geográficas de menor desarrollo relativo.

5. Formular una estrategia-matriz para el desarrollo global de la educación de adultos y estrategias diversificadas, en relación con contextos socioeconómico-culturales específicos, población-meta con características diferenciadas y diversos grados de articulación a procesos más amplios de desarrollo.

6. Capacitar en servicio a los cuadros dirigentes y a los cuadros técnicos de educación de adultos en la percepción cultural, política y técnica implícita y explícita en la elaboración del marco conceptual y en la formulación de objetivos, políticas, estrategias y estructuras organizativas para el desarrollo de la educación de adultos.

### **iii. FORTALECIMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS NACIONALES DE EDUCACION DE ADULTOS Y DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL**

#### *Situación*

Los movimientos de educación de adultos, en la mayoría de los casos nacionales, no se han conformado todavía en la plenitud de sus expresiones; no tienen una fisonomía propia como movimiento nacional de carácter social; no tienen una coherencia conceptual y metodológica que afirme su sentido de unicidad esencial y simultáneamente su vocación de diversificación en relación con los distintos contextos, poblaciones-meta y propósitos que persigue.

#### *Objetivo*

Lograr el fortalecimiento del movimiento nacional de educación de adultos y un permanente y dinámico desarrollo institucional.

#### *Acciones principales*

1. Definir políticamente y dimensionar en el plano técnico-operativo los sectores básicos integrantes del movimiento nacional de educación de adultos, teniendo en cuenta que la experiencia regional registra las siguientes vertientes fundamentales: alfabetización y postalfabetización, acciones de educación de adultos vinculadas al trabajo y al desarrollo y acciones de educación popular de la población adulta.
2. Garantizar el respeto político y social a la pluralidad de manifestaciones del movimiento nacional de educación de adultos.
3. Establecer instancias, mecanismos, técnicas y formas de coordinación intersectorial, con capacidad de decisión, entre los agentes y sectores del movimiento nacional de educación de adultos.

4. Establecer la articulación operacional de servicio, a través de programas y proyectos específicos, de alcance bilateral y/o multilateral en beneficio de los sectores sociales más carenciados.

5. Establecer, como resultado de una acción dialógica de concertación nacional, las características y líneas de responsabilidad del agente central de conducción del movimiento nacional de educación de adultos, en el expreso entendimiento de que sus funciones básicas serán de promoción, articulación, asesoramiento y apoyo a todos los agentes que en el país realicen acciones de educación de adultos, con una visión de pluralidad cultural e ideo-política.

6. Fortalecer el desarrollo de los agentes institucionales de educación de adultos, mediante las siguientes acciones:

- Definición del marco legal-institucional.
- Definición de la estructura programática institucional.
- Manejo fluido de técnicas e instrumentos en relación con los distintos procesos de trabajo inherentes a la educación de adultos.
- Dimensionamiento de infraestructura organizativa, en respuesta a la naturaleza y características de la misión institucional, combinando armoniosamente las estructuras organizativas formales y no formales.
- Provisión razonable de recursos y apoyo logística.
- Perfeccionamiento constante de los mecanismos de información y comunicación, en la dimensión interna y externa.
- Mecanismo de incentivos y de emulación para optimizar la labor institucional.
- Estilo de conducción institucional, basado en un código de conducta del más alto nivel de compromiso y de responsabilidad con la misión social asumida por la institución.

Retroalimentación permanente del desarrollo organizacional.

## **iv. ADMINISTRACION DE LA EDUCACION DE ADULTOS**

### *Situación*

Hay un acento empírico-intuitivo en la administración de la educación de adultos: en cuanto conducción de procesos, de la energía social y de los recursos para el logro de objetivos y metas dentro de políticas y estrategias claramente definidas y utilizando una determinada infraestructura de carácter formal y no formal.

No hay una percepción dinámica acerca del sistema de la educación de adultos, de los elementos del ciclo orgánico de la administración y de la gestión administrativa, particularmente en tanto tareas y compromisos fundamentales de la comunidad nacional, de sus instituciones y organizaciones y de los propios sujetos de la educación de adultos.

### *Objetivo*

Definir, con rigor científico y técnico, una administración de la educación de adultos que optimice sus posibilidades de servicio a la población-meta.

### *Acciones principales*

1. Capacitación de los cuadros dirigentes y de los cuadros técnicos en teoría de sistemas y análisis de sistemas, en una visión plural de percepción y que combine armoniosamente los aspectos técnicos y contextuales.
2. Capacitación de los cuadros dirigentes y de los cuadros técnicos en el dimensionamiento de interrelaciones e interdependencias de: procesos y áreas de trabajo, métodos, técnicas e instrumentos en relación con cada uno de los elementos del ciclo orgánico de la administración de los programas de educación de adultos (investigación, planificación, organización, ejecución, supervisión, evaluación, seguimiento; y coordinación).
3. Capacitación de los cuadros dirigentes en el proceso de la toma de decisiones y otros inherentes a la gestión administrativa, con énfasis en la participación de los sujetos de la educación de adultos.



4. Capacitación de los cuadros dirigentes en la elaboración y puesta en marcha de los modelos alternativos de administración de programas específicos de educación de adultos, con especial incidencia en los programas estratégicos.
5. Asesoramiento técnico en el dimensionamiento de la red administrativa del sistema nacional de educación de adultos.
6. Asesoramiento técnico en el diseño y puesta en marcha de la estructura administrativa de la dirección general de educación de adultos; y en la estructura administrativa de otros agentes.
7. Asesoramiento técnico en el estudio, análisis y sistematización de procesos de reformas de educación de adultos en los países de la región.
8. Asesoramiento técnico en la elaboración de manuales de administración, con énfasis en la administración intermedia y en la micro-administración.
9. Sistematización de la información y comunicación utilizados en los programas estratégicos de educación de adultos.
10. Consolidación de modelos de planeamiento, gestión administrativa y evaluación en relación con los programas estratégicos de educación de adultos.

## **v. PARTICIPACION EN LA EDUCACION DE ADULTOS**

### *Situación*

La participación en la educación de adultos se da, fundamentalmente, a nivel de las situaciones de aprendizaje. Hay carencias sentidas de participación, con capacidad de decisión, en relación con los otros procesos y áreas de trabajo inherentes a la educación de adultos.

### *Objetivo*

Institucionalizar la práctica social de la participación de los sujetos y agentes de la educación de adultos en relación con los distintos momentos, procesos y áreas de trabajo de la acción educativa de la población adulta.

### *Acciones principales*

1. Articular la participación del pueblo y de sus organizaciones, del conjunto de organismos gubernamentales y de los múltiples organismos no gubernamentales en el desarrollo de las distintas expresiones del movimiento nacional de educación de adultos, que mediante el establecimiento de un sistema de trabajo -producto de una concertación dialógica permanente- logre una coherencia sustantiva en el orden conceptual y metodológico, compatible con la pluralidad de enfoques y realizaciones operativas.
2. Articular la participación de los agentes que hacen educación de adultos, provenientes de las diferentes vertientes del movimiento nacional de educación de adultos: alfabetización y postalfabetización, educación de adultos vinculada al trabajo y al desarrollo y educación popular de la población adulta.
3. Articular la participación equilibrada y armónica de las distintas formas de educación, estableciendo en cada caso el dimensionamiento estratégico de sus ricas posibilidades combinatorias.
4. Articular la participación equilibrada y armónica de las modalidades presenciales y no presenciales de la acción educativa de la población adulta, de acuerdo con los propósitos que se persiguen.
5. Articular la participación de los sujetos de la educación de adultos y de los agentes educativos en relación con todos y cada uno de los elementos del ciclo orgánico de la administración de los programas y/o acciones de educación de adultos.
6. Articular el esfuerzo de las actividades-eje y agentes de la educación de adultos, en un plano bilateral y/o multilateral, a través de programas y proyectos específicos.
7. Articular la participación de las estructuras organizativas formales y no formales para generar el efecto multiplicador del sistema nacional de educación de adultos.
8. Sistematizar científicamente la práctica social de la participación de la educación de adultos, en la pluralidad de sus manifestaciones.
9. Promover la vocación educadora y participativa de la comunidad nacional y de sus instituciones y organizaciones, así como de los sujetos y agentes de educación de adultos.

## **vi. DESARROLLO CUALITATIVO DE LA EDUCACION DE ADULTOS**

### *Situación*

En los países de América Latina no se ha definido específicamente el sentido y alcances del desarrollo cualitativo de la educación en general y de la educación de adultos en particular. Hay carencias sentidas en materia de contenidos y desarrollo curricular, técnicas y métodos de trabajo educativo, instrumentos técnico-operativos, materiales educativos, experimentaciones previas a los procesos de generalización y búsqueda permanente de innovaciones.

### *Objetivo*

Mejorar el desarrollo cualitativo de la educación de adultos.

### *Acciones principales*

1. Definir operacionalmente el sentido y alcances del desarrollo cualitativo de la educación de adultos.
2. Sistematizar, en los aspectos teórico-metodológicos, el diseño curricular-matriz y los currículos diversificados de la educación de adultos.
3. Elaborar diseños de medios instruccionales, esencialmente en la línea no conductista del desarrollo educativo.
4. Capacitar permanentemente a los cuadros técnicos y a los cuadros de base en el conocimiento y manejo del marco teórico, estrategias de aprendizaje, métodos y técnicas de aprendizaje, procesos técnicos e instrumentos asociados al desarrollo educativo del adulto.
5. Elaborar y sistematizar materiales educativos para los analfabetos, para los neo-lectores y para los grupos que están en otros niveles de postalfabetización.
6. Sistematizar experiencias educativas con los grupos sociales marginados, con el propósito de utilizar referencialmente los procesos experimentados y contribuir a mejorarlos en beneficio de otros grupos con características similares.

7. Sistematizar las formas de comunicación no convencional de grupos específicos para contribuir a fortalecer las extraordinarias posibilidades de la educación popular.
8. Definir políticas y estrategias para la realización de acciones experimentales previas, como condición indispensable para posibles generalizaciones.
9. Estimular e incentivar la creatividad e innovaciones en el campo conceptual, metodológico y operativo de todos los procesos inherentes a la educación de adultos.
10. Establecer criterios y mecanismos para asegurar los mínimos de calidad de servicio educativo de la población adulta.
11. Promover permanentemente la conciencia de calidad de la educación de adultos: como tarea y responsabilidad solidaria de los sujetos y agentes comprometidos con las acciones de educación de adultos.

## **vii. DESARROLLO DE PERSONAL**

### *Situación*

Hay diversos agentes personales involucrados en las acciones de educación de adultos, profesionistas y no profesionistas. La extraordinaria demanda de desarrollo de personal está vinculada, entre otros, a los siguientes factores: crecimiento y desarrollo socio-económico de los países, constante creación y transformación de necesidades ocupacionales específicas, crecimiento acelerado de la población, impacto del desarrollo científico y tecnológico. A esto se agrega el desarrollo dinámico de las ciencias sociales y de la educación.

Si la concepción y praxis de la educación permanente se intensifica en los países de la región y tal parece ser la tendencia, la educación de adultos tendrá que atender a un gran número de personas, para lo cual requiere -cualitativa y cuantitativamente- de cuadros de personal en los niveles dirigente, técnico-educativo, técnico-administrativo, de animación del aprendizaje, de promoción educativa de los trabajos de campo y de la animación cultural y comunitaria relacionadas con los procesos de desarrollo global de las poblaciones-meta. Hay evidencias empíricas de carencia de desarrollo de personal, en los distintos niveles, con grados de énfasis que son variables de una situación nacional a otra.

En general: la formación de recursos humanos para el desarrollo de la educación de adultos ha tenido un carácter coyuntural; un acento fundamentalmente escolarizado; es un esfuerzo discontinuado y temporal; y tiene un sentido de orientación diferente de acuerdo con los modelos de desarrollo que sustentan los procesos socio-económicos de los países.

### *Objetivo*

Desarrollar en forma armónica y equilibrada, de conformidad con las definiciones políticas y estratégicas que se asuman, los cuadros de personal correspondientes a los niveles y áreas de trabajo de la educación de adultos.

### *Acciones*

1. Establecer una política orgánica de desarrollo de personal; y una estrategia de selección y capacitación permanente de personal.

2. Estimular el estudio y la investigación para enriquecer el marco teórico en torno al sujeto de la educación de adultos; y el conocimiento empírico de las características socio-económico-culturales de las correspondientes poblaciones-meta, así como de sus intereses, necesidades y expectativas.

3. Fomentar el establecimiento de entidades formadoras de personal para la educación de adultos que cumplan las siguientes condiciones básicas:

- Que dispongan de infraestructura y recursos adecuados.
- Que estén interconectados a una red nacional de desarrollo de personal para la educación de adultos.
- Que cuenten con acciones de asesoramiento y apoyo de entidades animadoras a nivel de la cooperación nacional y de la cooperación regional e internacional.

- Que tengan una planta orgánica permanente de composición interdisciplinaria; y que capten la participación asociada de expertos y consultores nacionales e internacionales.
  - Que generen un efecto multiplicador, a través del servicio de apoyo a unidades de capacitación permanente, dentro de un ámbito de acción, de carácter formal y no formal.
  - Que contribuyan al desarrollo conceptual y metodológico de la educación de adultos.
  - Que sistematicen sus experiencias y las divulguen en el ámbito nacional.
  - Que experimenten prototipos de material educativo y asesoren a las unidades y grupos encargados de elaborar el material educativo diversificado.
  - Que optimicen, en beneficio del país, las posibilidades de cooperación técnica a nivel de los recursos humanos calificados del país y de los recursos provenientes de la cooperación técnica y financiera a nivel regional e internacional.
  - Que desarrollen las diversas formas de trabajo cooperativo, particularmente con las universidades y otras instituciones de educación superior.
4. Establecer una política orgánica de mejoramiento de la situación integral del personal involucrado en las acciones de educación de adultos, con una clara percepción de incentivos y estímulos que se ajusten a las motivaciones fundamentales e intereses dominantes de los distintos grupos de personal.

## **viii PROGRAMAS ESTRATEGICOS EN EDUCACION DE ADULTOS**

### *Situación*

En cada país hay problemas que han llegado a situaciones-límite, que deben resolverse necesariamente. La solución a tales problemas rebasa los marcos institucionales y se convierten en tareas nacionales. Este es el caso de los llamados programas estratégicos de educación de adultos.

En razón de los distintos niveles de percepción acerca de la sociedad, de los modelos de desarrollo, de educación y educación de adultos, los países tienen diferentes enfoques conceptuales y distintos dimensionamientos políticos y estratégicos. Sin embargo, a pesar de esta diversidad de visiones, hay por lo menos consenso en el reconocimiento de las siguientes situaciones fundamentales:

- Hay agudas desigualdades en el interior de los países y entre los países de la región.
- Una de las manifestaciones de estas desigualdades se da en el fenómeno de la pobreza, localizado en las áreas rurales y en las áreas urbano-marginales.
- Hay en algunos casos nacionales un agudo estado de marginación de las poblaciones indígenas.
- En los sectores sociales desfavorecidos, ubicados principalmente en las áreas geográficas deprimidas, es donde se concentra el fenómeno global del analfabetismo, consecuencia de la situación de subdesarrollo y dependencia de la respectiva sociedad nacional.
- Hay desigualdades por sexos: las más altas tasas de analfabetismo en las áreas rurales y urbano-marginales se da entre las mujeres; y éstas no tienen todas las oportunidades de trabajo y otras que se relacionen con su desarrollo personal y social.
- Los trabajadores independientes del sector informal de la economía, los desocupados y subempleados y los minusválidos no tienen mayores oportunidades de desarrollo educativo.
- Los trabajadores, con bajos niveles de educación básica, dificultan su acceso a niveles tecnológicos más avanzados.
- Las ricas y variadas expresiones de la cultura popular, no son todavía plenamente reconocidas ni están plenamente revalorizadas.

- En materia de desarrollo educativo se crea algunas veces un ambiente artificial con finalidades, contenidos, estructuras, métodos, técnicas e instrumentos completamente ajenos y discordantes con el contexto socio-económico-cultural de las respectivas poblaciones-meta, en nombre de una integración nacional que no existe.

- Hay una contradicción evidente entre la postulación teórica de la participación social en la educación de adultos y la participación real de los sujetos de la educación de adultos dentro de los parámetros de sus correspondientes sistemas sociales.

Estas y otras situaciones fundamentales constituyen el punto de partida para la definición de los programas estratégicos de educación de adultos, a realizar en las dos restantes décadas para finalizar el siglo XX.

### *Objetivo*

Definir las prioridades nacionales de la educación de adultos, precisando los programas estratégicos a desarrollar en las dos décadas restantes del siglo XX.

### *Acciones*

1. Consolidar el estudio sobre la realidad nacional, la realidad educativa del país y la situación de la educación de adultos.
2. Formular una propuesta nacional, en relación con los programas estratégicos que correspondan a las grandes vertientes de acción del movimiento nacional de la educación de adultos.
3. Estudiar y analizar la propuesta nacional, a través de los mecanismos pertinentes de la acción dialógica de concertación nacional.
4. Elaborar un plan-maestro, en base a consensos fundamentales de los agentes del movimiento nacional de educación de adultos, en el que se operacionalicen los programas estratégicos, en el marco de la propuesta nacional.
5. Someter el plan-maestro a la aprobación política de la comunidad nacional y de los poderes públicos.



6. Implementar el plan-maestro de programas estratégicos, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes líneas de acción: estudios e investigaciones, administración, desarrollo cualitativo, desarrollo institucional, desarrollo de personal, recursos y apoyo logística, trabajos de campo, experimentaciones e innovaciones, información y comunicación, cooperación nacional e internacional, financiamiento.

## **ix. COOPERACION REGIONAL E INTERNACIONAL**

### *Situación*

Los gobiernos de los países de la región han definido su compromiso político de participar en el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, coordinado por la UNESCO; y en el Proyecto Regional de Educación de Adultos y Alfabetización (PREDAL), coordinado por el Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA.

Tal decisión de los países implica la definición e implementación de una estrategia nacional de desarrollo educativo, por lo menos en el horizonte de las dos décadas restantes del presente siglo.

La cooperación regional e internacional en el área de educación de adultos se ha dado en los últimos años, con un cierto nivel de consistencia a través del Proyecto Multinacional de Educación Integrada de Adultos “Alberto Masferrer”, del PREDE-OEA; y se ha reactivado recientemente la cooperación de la UNESCO-OREALC en el campo de la educación de adultos.

Hay otras agencias de cooperación del Sistema de las Naciones Unidas y del Sistema de la OEA, así como organismos regionales e internacionales de carácter no gubernamental, que prestan en alguna medida cooperación técnica y financiera a los países de la región en el área de la educación de adultos.

Los países, en algunos casos, no han definido sus respectivas políticas de cooperación técnica y financiera. Hay, en otros casos, una situación de atomización de dicha cooperación, que no permite una adecuada concentración y racionalización de los recursos y de la energía social del país. En general, hay una sentida carencia de optimizar estratégicamente la cooperación entre los países y entre éstos y los organismos regionales e internacionales.

### *Objetivo*

Captar -sin condicionamientos y sin dependencia las múltiples posibilidades de cooperación técnica y financiera, en el ámbito regional e internacional, para apoyar las acciones fundamentales de la estrategia de desarrollo educativo en las dos décadas restantes del presente siglo, en el marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe y del Proyecto Regional de Educación de Adultos y Alfabetización.

### *Acciones*

1. Contribuir con los países en el levantamiento del estado general de la educación de adultos.
2. Contribuir con los países en la elaboración del marco conceptual, en la sistematización de experiencias, en el diseño y puesta en marcha de acciones experimentales y de innovaciones y en relación con otras tareas vinculadas al desarrollo cualitativo de la educación de adultos.
3. Contribuir con los países en el estudio y análisis de objetivos, políticas y estrategias para el desarrollo de la educación de adultos.
4. Contribuir con los países en el estudio y análisis del marco legal y de la estructura administrativa de la educación de adultos.
5. Contribuir con los países en el diseño, puesta en marcha y evaluación de sus correspondientes programas estratégicos.
6. Contribuir con los países en la capacitación de cuadros dirigentes y cuadros técnicos superiores, particularmente en los aspectos de programación, gestión administrativa y evaluación.
7. Contribuir con los países en los procesos de sistematización de las reformas de educación de adultos.
8. Contribuir con los países en el proceso de desarrollo institucional de la educación de adultos.
9. Contribuir con los países en el proceso de desarrollo de personal, a través de la capacitación permanente de sus cuadros de personal involucrados en las acciones de educación de adultos, utilizando las siguientes modalidades básicas

de servicio y sus respectivas posibilidades combinatorias: capacitación en el terreno de operaciones; capacitación-itinerante; capacitación en una sede de formación; capacitación con ciclos de alternabilidad en la sede y en el campo; capacitación a distancia.

10. Contribuir con los países en el diseño y puesta en marcha de estrategias de educación de adultos vinculadas al trabajo y al desarrollo, particularmente en beneficio de los sectores sociales desfavorecidos de las áreas rurales y de las áreas urbano-marginales.

11. Contribuir con los países en el diseño y puesta en marcha de estrategias de educación popular de la población adulta, en una visión de pluralidad cultural e ideopolítica.

12. Contribuir con los países en el estudio y análisis de estrategias de desarrollo educativo de las poblaciones indígenas.

13. Contribuir con los países en la capacitación de sus cuadros de personal, con el propósito de optimizar la cooperación nacional, regional e internacional.

14. Contribuir con los países en el diseño e implementación de una estrategia de cooperación bilateral y multilateral con los países de la región y con los países de otras regiones del mundo, en relación con el desarrollo de la educación de adultos.

## **x. INFORMACION Y COMUNICACION**

### *Situación*

En general, los sistemas de información y comunicación en educación de adultos, en la dimensión interna y externa, muestran múltiples carencias.

Son muy pocas las publicaciones que circulan en la región. Los centros de información y documentación en el área de la educación de adultos no están interconectados a una red central.

Las pocas sistematizaciones de experiencias no se divulgan con la amplitud y celeridad que serían deseables.

No hay una fluida comunicación entre los agentes institucionales y personales de las distintas vertientes del movimiento nacional de educación de adultos; y es muy limitada la comunicación entre los países de América Latina.

### *Objetivo*

Lograr una fluida información y comunicación entre los agentes institucionales y personales de las distintas vertientes y expresiones del movimiento nacional de educación de adultos; y favorecer una amplia información y comunicación entre los países de América Latina.

### *Acciones*

1. Promover e implementar la constitución y funcionamiento de redes interconectadas de servicios en educación de adultos, por áreas específicas de trabajo.
2. Promover e implementar la red nacional de centros de información y documentación en alfabetización, postalfabetización, educación de adultos vinculada al trabajo y al desarrollo y educación popular de la población adulta.
3. Estimular el más amplio intercambio de publicaciones y materiales educativos.
4. Diseñar y poner en marcha una infraestructura dialógica que sirva de foro permanente para el desarrollo conceptual y metodológico de la educación de adultos.
5. Estimular y apoyar los estudios e investigaciones, los proyectos y acciones experimentales, las innovaciones; y hacerlos conocer a través de diversas formas y medios.
6. Incentivar la formación de asociaciones, capítulos y otras formas organizativas dentro del movimiento nacional de educación de adultos.
7. Divulgar experiencias y publicaciones de otros países de la región y de otras regiones del mundo.

8. Estimular la sistematización de experiencias y la confrontación de las mismas con otras experiencias del país, de otros países de la región y de otras regiones del mundo.

9. Estudiar y analizar tendencias, modas, aportes, avances del movimiento internacional de la educación de adultos y contrastarlos con la situación nacional de la educación de adultos.

10. Participar solidariamente en las tareas del movimiento nacional de educación de adultos y mantener informados acerca de su labor institucional a los demás agentes de dicho movimiento.

## **xi. FINANCIAMIENTO**

### *Situación*

Con ser considerables los esfuerzos financieros que hacen los países para atender las crecientes demandas de educación de adultos, los presupuestos que a ella se destinan son insuficientes.

Hay la ineludible necesidad de crear fuentes de financiamiento, con sentido de realidades y con imaginación.

### *Objetivo*

Lograr el fortalecimiento financiero para el desarrollo de las acciones de educación de adultos.

### *Acciones*

Generar fuentes de financiamiento de carácter convencional y preferentemente no convencional, siendo algunas de ellas las siguientes:

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.

- 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.
- Búsqueda de patrocinios institucionales y personales para el sostenimiento de programas educativos, particularmente destinados a la juventud desocupada.
- 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.
- Fortalecimiento del crédito educativo, especialmente para atender requerimientos de financiamiento de demanda educativa de grupos específicos, que tengan los componentes de capacitación-producción.
- Fondo rotativo o revolvente para micro-proyectos de incidencia económico-social.
- Captación óptima de la cooperación financiera internacional.
- Otras fuentes de financiamiento no convencional.