



EDUCACION DE ADULTOS: DE NAIROBI A PARIS

Marcela Gajardo

Documento presentado al Encuentro Nacional de Educación de Adultos organizado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, celebrado en Lo Barnechea, Chile, entre los días 11 y 12 de noviembre de 1985. Este documento pertenece a una serie editada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en Santiago de Chile. Las opiniones presentadas en él son de la responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

PRESENTACION

En este documento se abordan los aportes que diferentes conferencias internacionales sobre educación de adultos han hecho a este campo de la educación. El análisis se hace desde un punto de vista particular: la perspectiva latinoamericana. Con esto presente se parte del supuesto que las

declaraciones, acuerdos y recomendaciones que emanan de este tipo de reuniones representan una voluntad de cambio por parte de autoridades nacionales y especialistas en educación de adultos. Son, como tales, portadoras de futuro y así se las comprende en este trabajo.

El documento ha sido dividido en tres grandes y apretados capítulos. El primero proporciona información contextual sobre las conferencias internacionales que precedieron a la Reunión de Nairobi. El segundo recoge la Recomendación de Nairobi y la analiza a la luz de los avances y problemas propios del desarrollo de la educación de adultos en América Latina. Por último, se consideran las recomendaciones generales de la última conferencia internacional, realizada recientemente en París, y sus aportes más específicos.

1. ALGUNOS ANTECEDENTES

En esta exposición nos proponemos abordar los aportes que al desarrollo de la educación de adultos han realizado diversos eventos de carácter internacional. El título nos remite a Nairobi y París. Nairobi fue la sede de la Décimonovena Conferencia General de la UNESCO en el año 1976, y bajo el nombre de esta ciudad se conoce la *Recomendación para el desarrollo de la educación de adultos* que allí fuera aprobada. París fue la sede de la Cuarta Conferencia Internacional de Educación de Adultos, realizada entre el 19 y 29 de marzo de 1985. Nairobi puede entenderse por sí misma porque constituye uno de los hitos de un marco normativo para la formulación de políticas y estrategias de educación de adultos. Sin embargo, creemos que ni esta recomendación ni las que emanan de la conferencia internacional que tuvo lugar en París pueden entenderse sin aludir a las tres conferencias internacionales que precedieron a esta última.

La UNESCO organiza, aproximadamente cada diez años, una conferencia internacional sobre educación de adultos. A éstas se las conoce bajo el nombre del lugar en que se llevan a cabo y con ellas se persigue realizar un balance general de lo logrado en el lapso de una década. Estas sirven, además, como referente obligado de cada país para observar los avances habidos en este campo educacional, los vacíos aún prevalecientes y las líneas que se hace necesario seguir para hacer realidad lo que la mayoría de estas conferencias recomienda: situar los procesos educativos con adultos en la perspectiva de la construcción de un orden social basado en principios de igualdad en el acceso a bienes y beneficios sociales y en el diseño de estrategias que posibiliten la participación del conjunto de los

miembros de una sociedad en procesos que aseguren el desarrollo individual y colectivo.

Partimos del supuesto que tanto las declaraciones como los acuerdos y recomendaciones que emanan de este tipo de reuniones internacionales representan una voluntad de cambio por parte de autoridades y especialistas en educación. Voluntad de cambio que tiene su base de apoyo tanto en el movimiento que manifiesta este tipo de procesos educativos como en la realidad que viven las diversas sociedades. No es por azar que a las conferencias se las conozca también por una idea-fuerza que orienta los debates. La primera, conocida como la Conferencia Internacional de Elsinore (Dinamarca) fue realizada en 1949 bajo el título, a secas, de Conferencia Mundial de Educación de Adultos. La segunda, realizada en Montreal (Canadá) en 1960, se convocaba bajo el título de "La educación de adultos en un mundo en procesos de transformación". Casi doce años después, en 1972, se realizaba en Tokio la Tercera Conferencia Internacional bajo el título de "La educación de adultos en el contexto de la educación permanente". Y, en 1985, la Cuarta Conferencia, casi como un signo del tiempo, se convocaba bajo el título de "El desarrollo de la educación de adultos: aspectos y tendencias".

La de Elsinore fue la conferencia de la postguerra. El escenario fue el mismo elegido por Shakespeare para ambientar el drama hamletiano. El propio espíritu de Hamlet parecía vagar entre los participantes al evento que, como él, se debatían entre la realidad de un mundo en ruinas y la esperanza de un posible renacer. Montreal, en cambio, nos muestra un mundo floreciente: los rápidos cambios científicos y tecnológicos, la descolonización de un número importante de países, particularmente en el continente africano, y la modernización que empezaba a mostrar sus frutos en las sociedades latinoamericanas. Todo un mundo que se refleja no sólo en los contenidos de la Conferencia sino también en la composición de la misma.

Una comparación mínima. Fueron 79 los participantes a la Conferencia de Elsinore, aunque sólo representaban a 29 países. Del total de participantes, 54 (o sea 68.4%), provenían de países europeos; 14 (17.7%) venían de América del Norte y los 11 restantes (13.9%) representaban al resto del mundo. El delegado egipcio contenía en sí a todo el continente africano y sólo un delegado representaba al conjunto de América Latina. Un chino, un pakistaní y un tailandés representaban al Asia en su conjunto, y los países del Este y la Unión Soviética no enviaron delegados (Hely, 1963: 12-16). Con esta composición general no es de extrañar que en la Conferencia de Elsinore los debates se centraran preponderantemente en los problemas que afectaban a los países de Europa Occidental y que los

finés y funciones atribuidos a la educación de adultos fueran relativamente limitados. La educación de adultos en esta conferencia aparecía ora como un fin en sí mismo, ora como un mecanismo de suplencia o complementariedad. En ella, al decir de Lowe, se subrayaba exageradamente el papel jugado por las organizaciones civiles y voluntarias, en desmedro de funciones que, como el tiempo se encargaría de demostrar, debían ser asumidas mayoritariamente por el Estado, pero sin prescindir de la sociedad civil (Lowe, 1978: 12).

Montreal nos muestra un mundo en movimiento, empezando por la propia composición de la Conferencia, que reunió un número mayor de situaciones nacionales. Se encontraban allí representados 51 países a través de sus delegaciones nacionales. De este total, ocho delegaciones provenían de África, 10 de Asia y ocho de América Latina.¹ Países de Europa del Este y la Unión Soviética habían enviado también delegaciones. Sobre un total de 112 delegados, sólo 33 (29.5%) provenían de países de Europa Occidental. A su vez, la presencia de organismos no gubernamentales e intergubernamentales eran también indicativos de un cambio en el espectro social y político de la humanidad. Fue este hecho el que condujo a que los fines y funciones de la educación de adultos se analizaran en un contexto global, estableciendo vínculos con otros procesos económicos, políticos y sociales. Si bien el fantasma de la recesión de la década de los años 30 y el conflicto bélico de los 40 rondaba aún entre los participantes, particularmente entre los europeos, los temas y tareas propuestos por la Conferencia de Montreal trascendieron con mucho aquéllos de la de Elsinore. Si bien estas últimas no habían perdido su vigencia (Hely, 1963: 26 y ss.), ellas se veían superadas por nuevos desafíos que imponían metas renovadas a las prácticas educativas con adultos. Entre ellas, se contaban los avances científicos y tecnológicos a nivel de los países desarrollados; los procesos de urbanización e industrialización a que se veían sometidos los países en desarrollo; la emergencia de los nuevos Estados nacionales; la polarización de fuerzas políticas y económicas en grandes bloques, y los fenómenos de la transnacionalización en los planos económico, social y cultural. Estos fueron algunos de los problemas levantados como telón de fondo de lo que era y sería la educación de adultos en las décadas siguientes.

Montreal indicó que en lo sucesivo la educación de adultos debería enfocarse como una actividad en permanente adaptación a un contexto en constante y rápida evolución. Como tal, ésta debía ser reconocida por to-

1 No existen antecedentes sobre cuáles eran los países latinoamericanos que enviaron delegaciones a Montreal, sólo la referencia del número total.

dos los pueblos como un elemento normal y por todos los Gobiernos como un elemento constitutivo del sistema de enseñanza de cualquier país (UNESCO, 1975: 6). Entre las propuestas de estrategias cabe citar la prioridad asignada a los procesos de alfabetización, el acceso de las mujeres a todos los tipos de educación, la preparación para una participación cívica, la revalorización de la acción de las organizaciones de carácter voluntario, la formación sistemática de personal docente especializado, la necesidad del desarrollo de la investigación y, sobre todo, la consideración de la educación de adultos como parte integral de los sistemas regulares de enseñanza (Hely, 1963; UNESCO, 1975: 6).

Median 12 años entre la Conferencia de Montreal y la Tercera Conferencia Internacional de Educación de Adultos, más conocida como la Conferencia de Tokio. Esta se realiza en el año 1972. A la época, la experiencia acumulada en materia de educación de adultos era significativa. Se habían realizado también, entretanto, reuniones intergubernamentales para analizar y buscar soluciones a los problemas más urgentes en materia educacional. Entre ellos estuvo el analfabetismo, que cinco décadas después de la Primera Conferencia Internacional de Educación de Adultos continúa siendo considerada como una de las lacras del siglo XX (UNESCO-OREALC, 1985). Atendiendo precisamente a una recomendación de la Décimotercera Conferencia General de la UNESCO, se había celebrado en Teherán el Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo (8 a 10 de septiembre de 1965), reuniendo 85 delegaciones entre cuyos jefes se contaban 37 Ministros y ocho Subsecretarios de Estado. Diez de dichas delegaciones eran latinoamericanas.² Es precisamente en dicha reunión donde se legitima ampliamente el concepto de alfabetización funcional, tan difundida en nuestros países latinoamericanos. Con ellos se designa la necesaria relación que debe establecerse entre programas de alfabetización y procesos de desarrollo económico-social, entre programas de alfabetización y procesos de participación en la vida social de los grupos tradicionalmente excluidos de los beneficios de la educación y la cultura.

A la fecha de la Reunión de Tokio existía ya un descontento generalizado con respecto al concepto de la funcionalidad tanto en los procesos de alfabetización como en aquéllos de la educación de adultos en general. Se había constatado, a través de programas experimentales, como lo fue

2 A saber: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela.

el Programa Experimental Mundial de Alfabetización, PEMA,³ y de programas nacionales rigurosamente evaluados, que los así llamados procesos de alfabetización funcional adolecían de los mismos problemas de discontinuidad, descoordinación y discordancia con las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios que otros programas de corte más tradicional. Existían problemas que trascendían el ámbito educativo y se relacionaban más con principios referidos a la voluntad política y el compromiso nacional por implantar planes dimensionados a cada realidad: principios relativos a la participación de todos los sectores nacionales en la formulación de las políticas educativas y estrategias a seguir; el principio de la coordinación inter y multisectorial, y aquél de la movilización de todos los segmentos de la población para asegurar el pleno derecho de todos a la educación.

Este conjunto de principios pasaron a formar parte de lo que actualmente conocemos como el concepto de educación permanente, que si bien fuera introducido en la Conferencia de Montreal no había logrado trascender el ámbito del debate teórico. En la actualidad diríamos que es también un concepto superado pero, al año de la Conferencia Internacional de Tokio, se presentaba como un eje aglutinador entre quienes procuraban una transformación de la estructura educativa en su conjunto y aquéllos que proponían funciones renovadas y flexibles para la educación de adultos en general. John Lowe coloca el problema en los siguientes términos:

La preparación de la Conferencia de Tokio tuvo lugar en un momento en que los sistemas públicos de enseñanza eran violentamente atacados, mientras se difundían ampliamente algunos proyectos de reformas profundas de la educación. Puede decirse que, en conjunto, las posiciones de los que preconizan reformas de la enseñanza escolar y universitaria y de los que quisieran que las formas de educación de adultos se extendiesen y diversificasen son muy semejantes.

Los dos grupos coinciden en adherirse al principio de la educación permanente y en exigir sistemas de educación que sean a la vez amplios y flexibles (Lowe, 1978: 15).

Es precisamente esta convergencia de intereses la que se constituyó en vector de la Conferencia de Tokio. En efecto, a la fecha muchos países, entre ellos los latinoamericanos, habían intentado una reforma educacional para adaptar sistemas educativos arcaicos a los requerimientos de la modernización social. Muchos, a la vez, habían desarrollado programas educativos no formales, tanto al margen del aparato regular de enseñanza o

3 Proyecto conjunto UNESCO-PNUD realizado en diez países del Tercer Mundo entre 1967 y 1975. De América Latina sólo Ecuador formó parte del mismo.

como parte constitutiva de otros procesos sociales y económicos, a fin de apoyar programas específicos de desarrollo económico-social. En algunas sociedades se había logrado la plena participación de todos los segmentos de la población en la formulación de políticas educativas. En otros se avanzaba, no sin conflictos, en esta perspectiva. El hecho es que, dada la variedad de situaciones nacionales y dada la diversidad de estilos de desarrollo prevalecientes en ellas, la UNESCO optó por una estrategia que acabó por asegurar el éxito de la reunión. Esto es, centró el debate en tópicos específicos e involucró a los distintos países en la preparación del evento. Ello se realizó a través de un levantamiento de información, realizado por equipos nacionales, sobre la evolución, situación y perspectivas de la educación de adultos en cada país. Se organizaron grupos de trabajo que recogieron información descriptiva, analítica y estadística para su respectivo país, que no sólo facilitó el debate en la Conferencia de Tokio sino que constituye, hasta el día de hoy, fuente de consulta obligada para quienes se ocupan en la investigación de la educación de adultos. Concomitante con ello, UNESCO preparó dos documentos de base: *Retrospectiva internacional de la educación de adultos: De Montreal a Tokio* y *La educación de adultos en el contexto de la educación permanente* (UNESCO, 1973). Tales documentos proporcionaban evidencia empírica sobre los avances de la educación de adultos en el transcurso de una década, daban cuenta de los obstáculos y limitaciones en su desarrollo y proporcionaban criterios para la formulación de estrategias y políticas para el desarrollo futuro de este campo de actividad.

No es del caso en esta oportunidad detenernos en las características y aportes de esta conferencia, por lo demás ampliamente difundidos en el libro de Lowe ya citado (1978). Lo que sí cabe destacar es que, a pesar de los avances, se asistía en Tokio a un cuestionamiento general de los sistemas educativos tradicionales y a una falta de respuestas para enfrentar los desafíos que imponían los procesos de cambio social. Aun cuando a la época los conceptos de concientización y desescolarización introducidos por Paulo Freire e Iván Illich, respectivamente, habían trascendido el ámbito latinoamericano que los originara, no se veía en ellos, tampoco, una respuesta adecuada a la necesidad de flexibilizar y diversificar los sistemas y procesos educativos para atender a las demandas, objetivas y subjetivas, imperantes en cada sociedad.

El debate sobre las ideas de Freire e Illich en esta conferencia es un dato interesante ya que éstas trascendían, con mucho, las orientaciones predominantes en los sistemas educacionales. Aún más, diríamos que éstas se introducían como un elemento innovador en lo que venía siendo el debate

en torno de la educación de adultos y los procesos de escolarización en los países del Tercer Mundo. Fue precisamente en este contexto que sus nombres se citaron frecuentemente en la Tercera Conferencia Internacional, aunque ni los procesos de concientización, ni aquéllos de la desescolarización, aparecían ante los delegados como alternativas susceptibles de orientar la formulación de políticas nacionales de educación de adultos o de reforma educacional. Quizás ello explica, en la actualidad, que si bien las ideas de Illich han quedado como propias de un periodo particular las de Freire han sido retomadas por organizaciones de inspiración cristiana, organismos no gubernamentales de investigación y desarrollo educativo y movimientos sociales en general, inspirando a la mayoría de los movimientos que en América Latina se vienen conociendo como de educación popular. Ello no obsta para que muchas de las ideas propugnadas por ambos educadores hayan influido a tal punto el pensamiento educativo que las encontremos reflejadas, como veremos con posterioridad, en la así conocida como Recomendación de Nairobi.

Lo anterior es reconocido también por John Lowe cuando reflexiona sobre la Conferencia Internacional de Tokio. Allí señala:

Mientras que en Elsinore, y en menor grado en Montreal, los participantes habían hablado sobre todo en nombre de los países industrializados, ahora los países del Tercer Mundo estaban fuertemente representados en la Conferencia y exponían vigorosamente sus opiniones y sus problemas [...] en esas sociedades la educación de adultos se consideraba ya como parte esencial y normal del conjunto del sistema de educación. Por la naturaleza de los problemas que se planteaban a los países en proceso de desarrollo, allí se tendía a ver en la educación de adultos una de las ramas más importantes de la educación (Lowe, 1978: 16-17).

Dieciséis fueron las delegaciones oficiales de América Latina a esta reunión.⁴ Esto sin considerar las delegaciones no gubernamentales y los países de Asia y Africa que compartían con los latinoamericanos un descontento generalizado frente a una educación cuya funcionalidad sólo remitía a la formación para el trabajo, dejando de lado aspectos básicos relativos a la participación social.

Las conferencias internacionales de educación de adultos, en general, han respetado una agenda común. Esta remite, por una parte, a la evolu-

4 A saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

ción habida en este campo en el transcurso de una década y, por otra, a cuestiones relativas a la definición de la educación de adultos, sus funciones, objetivos y estrategias, sus estructuras, contenidos y métodos, y cuestiones relativas a la cooperación y el intercambio internacional de ideas y experiencias. Todas ellas se sintetizan en los informes finales de cada conferencia, pero ninguna, como la de Tokio, amplió tanto los márgenes de acción para este tipo de actividad al concluir que ella debía considerarse como:

Un instrumento de concientización, de socialización y de transformación social que tiende a crear una sociedad consciente de los valores de solidaridad [...] un instrumento de pleno desarrollo del hombre total, concebido en la globalidad de sus funciones de trabajo, tiempo libre, vida cívica y vida familiar que tiende al perfeccionamiento de las cualidades físicas, morales e intelectuales [...] un instrumento de preparación para la actividad productiva y la participación de la gestión de la empresa [...] un instrumento de lucha contra las alienaciones económicas y culturales y de elaboración de una cultura nacional liberadora y auténtica [...] (UNESCO, 1975: 7).

Ahora bien, entre las múltiples recomendaciones de la Conferencia, la número siete aludía a la necesidad de contar con un instrumento internacional sobre los principios y problemas de la educación de adultos que indicara, a la vez, soluciones para su desarrollo cuantitativo y cualitativo. Aludía particularmente a la necesidad de aportar soluciones para la erradicación definitiva del analfabetismo. Por ende, recomendaba que la UNESCO estudiara la posibilidad de preparar “en conformidad con el Reglamento sobre las Recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo cuatro del artículo IV de la Constitución, una recomendación a los Estados Miembros sobre el desarrollo de la educación de adultos, en relación con la liberación total del hombre” (UNESCO, 1972: 47). A esta tarea se abocó la UNESCO durante el curso de 1975 preparando un proyecto de recomendación que fue definitivamente aprobado en la Reunión de Nairobi, en 1976.

2. LA RECOMENDACION DE NAIROBI EN LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA: RECOMENDACIONES Y REALIDADES

La denominada Recomendación relativa al Desarrollo de la Educación de Adultos (UNESCO, 1976) tiene, a diferencia de las recomendaciones emanadas de las conferencias internacionales, un carácter normativo. Así,

por una parte, establece los fines y funciones de la educación de adultos y ofrece a los Estados Miembros un marco dentro del cual formular políticas y estrategias educativas en este campo. En cuanto al contenido, la Recomendación de Nairobi tiene el mérito de haber recogido las conclusiones de las tres conferencias a que aludíamos con anterioridad, los aportes del Simposio Internacional de Alfabetización, resumidos en la hoy famosa Declaración de Persépolis (1975), y aquellas recomendaciones formuladas por otros organismos del sistema de Naciones Unidas.⁵

La Recomendación refuerza la idea de considerar la educación de adultos como parte de un proyecto global encaminado tanto a reestructurar los sistemas educativos vigentes como a desarrollar todas las posibilidades de formación fuera de dicho sistema. En este sentido, amplía las funciones de la educación de adultos considerando como tales tanto los programas ofrecidos por los sistemas regulares de enseñanza como aquéllos que se dan al margen de él, sea en forma separada o como parte integral de algún otro tipo de actividad. Refuerza, también, un antiguo principio: el de concebir los programas de educación de adultos en función de las necesidades de los participantes, aprovechando diversas experiencias, y lograr su participación en la adopción de decisiones en todos los niveles del proceso de educación; en particular, en la elaboración de programas de estudios y en la ejecución, evaluación y determinación de las actividades educativas. Además, agrega sobre este último aspecto que el lugar de la educación de adultos en cada sistema de educación debía ubicarse en la perspectiva de corregir las principales desigualdades de acceso a la enseñanza, reconocer el valor de las experiencias vividas por el adulto y establecer una mayor permeabilidad entre el sistema educativo y el contexto social, cultural y económico.

La de Nairobi es, diríamos, una recomendación comprehensiva que recoge el desarrollo de la educación de adultos a lo largo de cuatro décadas y propone metas claras y principios definidos. En la práctica, sin embargo,

5 Las recomendaciones aludidas son: 1) la emanada de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, realizada en México en 1975; 2) la relativa a la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales, y 3) la que se refiere a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Estas dos últimas recomendaciones fueron aprobadas en la Décimoctava Reunión de la Conferencia General de la UNESCO.

la teoría es otra. Observémoslo a través de nuestra propia realidad: la latinoamericana.⁶

Si bien es un hecho innegable que en América Latina se ha avanzado rápidamente de lo supletorio a lo funcional, particularmente durante la década de los años sesenta, cuando este tipo de prácticas fueron mayoritariamente asumidas por el Estado con apoyo de las organizaciones representativas de lo que actualmente se conoce como sociedad civil, lo cierto es que en este continente son pocos los países que han adoptado una política en la cual la educación de adultos se integre a una estrategia global de cambios que vinculen educación y producción y ambas a la vida política y social. Son también escasos los países donde se haya traspasado la responsabilidad educativa a los propios destinatarios y donde se hayan verificado intentos sistemáticos por rescatar los valores y experiencias de los grupos y comunidades que se benefician de este tipo de educación. Por último, el establecimiento de prioridades y la determinación de objetivos no siempre han obedecido a las necesidades e intereses de los grupos que no accedieron a la educación sino a las particulares demandas que los diversos estilos de desarrollo han impuesto sobre cada sociedad. En este sentido, a pesar de haberse modernizado las estructuras educativas, y en algunos casos haberse reformado el conjunto del sistema, los principios preconizados para la educación de adultos no se reflejan ni en la estructura ni en las formas de organización de los programas educativos para adultos, incluyendo en ellos la alfabetización.

Persisten los subsistemas de educación de adultos, versión disminuida y deformada del sistema regular de educación. En forma completamente desvinculada de éste se dan los programas educativos no formales, que si bien muchas veces obedecen a requerimientos de desarrollo sectorial no siempre consideran las orientaciones pedagógicas mínimas para asegurar, junto a la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas, la participación de los destinatarios en la gestión y desarrollo de su propio proceso educativo. En este sentido, puede decirse que los países latinoamericanos están lejos, aún, de haber conformado sistemas nacionales de educación de adultos capaces de desarrollar actividades diversificadas y flexibles que puedan responder a las demandas de formación de grupos diversos combinando

6 Los antecedentes sobre los problemas y tendencias de la educación de adultos en América Latina han sido tomados del documento *La educación de adultos en América Latina: problemas y tendencias* (UNESCO-OREALC: 1983) que yo misma preparara para la Consulta Técnica Regional, organizada por UNESCO-OREALC en 1983 en el marco de la Cuarta Conferencia Internacional de Educación de Adultos.

estrategias que atiendan a sus particulares características, necesidades e intereses. Son escasos, por otra parte, los programas que han utilizado las escuelas como una base de apoyo físico al desarrollo local y la educación comunitaria, lo que ha provocado una desarticulación entre los programas regulares de enseñanza y los aportes que a éstos pueden hacer los procesos de educación no formal. Esto sin considerar el desaprovechamiento de recursos disponibles a nivel local, que podrían aportar a un mayor desarrollo educativo. En el mismo espíritu, aunque en otro campo de la educación de adultos, las prácticas de educación no formal, y especialmente las de la capacitación para el trabajo, raramente se sustentan en un sistema de certificación de conocimientos que posibilite, por una parte, restituir el flujo escolar y, por otra, asegurar a los participantes el acceso a tramos superiores de enseñanza.

Sin desconocer los avances logrados en las tres últimas décadas en el desarrollo latinoamericano de la educación de adultos, no podemos dejar de reconocer que en este campo predomina la dispersión por sobre la integración de programas. A tal dispersión se agrega la desarticulación de los programas entre sí y de éstos con las estrategias nacionales de desarrollo. Objetivos, metas y prioridades se establecen generalmente sin diagnósticos previos sobre la situación educativa de los adultos y, sobre todo, sobre las posibilidades de absorción del contingente que se incorpora a los programas educativos y la previsión de cambios en la estructura ocupacional. Incluso, algunos programas que se ubican en una perspectiva integral e integrada, como puede serlo generalmente el desarrollo rural, fallan en vincular proyectos sectoriales y locales con otros de mayor envergadura que aseguren su continuidad. Con ello, llegan a producir serias frustraciones entre sus participantes.

Es verdad que el éxito o fracaso del desarrollo de la educación de adultos en el continente se mide en términos cuantitativos. Los problemas, en cambio, no se miden con criterios cuantitativos sino con medidas de otro corte, que tiene que ver con la orientación de los procesos y la falta de una política articulada y coherente que permita el pleno desarrollo de esta actividad. Observémoslo en la práctica a través de algunos programas específicos destinados a atender las necesidades educativas de los grupos más postergados de la sociedad, tal y como lo recomienda el instrumento de Nairobi.

En América Latina, el analfabetismo, al igual que en otros países del Tercer Mundo, continúa creciendo en números absolutos, a pesar de la multiplicidad de acciones destinadas a superar el problema, que no han avanzado sino en demostrar, fehacientemente, que las soluciones provendrán,

más que de medidas aisladas e intermitentes, de la aplicación de reformas sociales y educativas profundas. Reformas que, además, aseguren la permanencia de los niños en la escuela y mejoren el rendimiento escolar. Es un hecho reconocido que en el bajo rendimiento del sistema educativo se encuentra una de las principales causas del abandono y retardo escolar. Allí se gesta, a la vez, el analfabetismo puro y funcional. Así ha quedado demostrado en estudios recientes que cuanto más desarrollado es el sistema educativo, particularmente el de la enseñanza pública, menor es el analfabetismo juvenil y viceversa. Más aún, las estadísticas disponibles no registran cambios significativos en la alfabetización por efectos de actividades distintas de aquéllas del sistema regular de enseñanza, las cuales son concebidas, por lo general, como esfuerzos efímeros, aislados y desvinculados de las reales necesidades e intereses de los destinatarios (UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981). Se ha señalado también que se ha alcanzado, y es posible lograr, algún impacto con grupos seleccionados que obtendrán beneficios en la medida en que la alfabetización se asocie al cambio ocupacional y al desarrollo organizacional y productivo.

Lo anterior no es la norma vigente en nuestras sociedades. Se continúa insistiendo en la realización de “campañas” de alfabetización, probablemente inadecuadas, y se descuidan las necesidades de los grupos específicos a los que se alude en el párrafo anterior, que en América Latina están representados por aquellos sectores de la población que viven en situaciones de pobreza crítica, a saber: comunidades rurales y trabajadores agrícolas en general, poblaciones indigentes, minorías étnicas y pobladores urbano-marginales. Además, entre los grupos específicos que presentan mayores carencias educativas se encuentran las mujeres y los jóvenes que, habiendo abandonado los estudios a muy temprana edad, no cuentan con los conocimientos y destrezas mínimas para incorporarse al mercado del trabajo. Como tal se transforman rápidamente en un contingente desempleado o sub-empleado con escasas o nulas posibilidades de desarrollo individual y colectivo. Lo anterior, que es válido para las poblaciones urbanas, adquiere ribetes dramáticos en el medio rural, donde se manifiesta en forma más marcada la inadecuación del sistema educativo a la realidad del medio y su incapacidad para retener a los niños en la escuela y asegurar el éxito escolar.

Lo anterior modifica sustancialmente el escenario en que se desarrollará la trama de la educación de adultos en un futuro no lejano. Se hará necesario priorizar una acción con los jóvenes de 15 años y más, considerando que en nuestro continente casi la mitad de la población tiene menos de 21 años de edad, y de ellos, una parte importante pertenece al sexo femenino. Se hará necesario, a la vez, imaginar soluciones renovadas que

permitan vincular el aprendizaje de la lectura y la escritura con programas específicos de capacitación para el trabajo o habilitación laboral. Se precisará de sistemas integrados de educación rural que resulten de una formulación de políticas educativas para este medio y que hagan viable la triple relación educación, trabajo y vida cotidiana. La experiencia laboral de los niños deberá, a la larga, ser reconocida como parte constitutiva de los planes y programas de enseñanza. Sólo así la alfabetización, primera etapa de un proceso mayor de aprendizaje, se habrá ubicado efectivamente en la perspectiva de la educación permanente.

Lo anterior es válido, también, para aquellos adultos que se incorporaron tempranamente al mundo del trabajo y han adquirido sus conocimientos a través de la experiencia laboral. Paulatinamente los programas educativos que atienden a estos grupos de la población han ido poniendo énfasis en la dimensión puramente económica o productiva. Proliferan los programas conocidos como capacitación ocupacional o adiestramiento rápido de mano de obra en desmedro de las políticas de capacitación social que habilitan para una participación activa en la vida nacional. La experiencia acumulada nos muestra que han sido las propias organizaciones de trabajadores quienes han demandado y conseguido condiciones favorables para implantar programas educativos que incidan en una mejor capacitación ocupacional pero, sobre todo, que aporten al conocimiento de los derechos laborales y medidas legislativas que les aseguren mejores condiciones de vida y de trabajo. Esta tendencia, que se ha revertido progresivamente en América Latina, deberá ser recuperada si se aspira a cumplir con algunas de las recomendaciones que emanan de las conferencias internacionales. Por sobre el aspecto instrumental deberá pensarse en otras dimensiones. Dimensiones que emanan también de la Recomendación de Nairobi y que se relacionan con el desarrollo de una capacidad reflexiva y crítica, con la habilidad para llevar a buen término acciones de negociación colectiva y con la capacidad para participar activamente de la unidad productiva de la que se forma parte, así como para identificar los instrumentos educativos que posibiliten un continuo aprendizaje.

Todo lo anterior se relaciona, a su vez, con todas aquellas actividades o programas concebidos para satisfacer lo que la Recomendación de Nairobi denomina "la plenitud personal". Debemos reconocer que en América Latina queda un largo camino por recorrer para alcanzar dicho objetivo, particularmente si pensamos en la existencia del amplio contingente que en nuestra región no logra satisfacer sus mínimas necesidades de subsistencia: salud, trabajo, educación, vivienda. Tradicionalmente la satisfacción de tales aspectos se considera un derecho ciudadano y un deber del Estado.

Hoy nos enfrentamos, sin embargo, con un Estado que agota sus posibilidades para responder a estas demandas. Emergen, por otra parte, movimientos sociales que diseñan y ejecutan estrategias propias de desarrollo, sustentadas en sus propias potencialidades y recursos. La acción de los organismos no gubernamentales y otras asociaciones, así como las de las propias organizaciones sociales, adquieren una nueva y significativa dimensión. En algunos países se da una acción mancomunada entre éstos y los organismos del Estado, con evidentes ventajas para ambas partes. En otros, no se logra aún dicha articulación, con evidentes desventajas para uno y otro sector. A nivel internacional, sin embargo, existen ya algunos puntos de convergencia y se reconocen los aportes de los unos a los otros. Ello quedó de manifiesto en la Cuarta Conferencia Internacional, o Conferencia de París, a la que aludiremos, someramente, en el capítulo siguiente.

3. LA CONFERENCIA DE PARIS Y SUS PROYECCIONES PARA AMERICA LATINA

La Cuarta Conferencia Internacional se reunió en París entre los días 19 y 29 de marzo de 1985. El temario, propuesto de antemano por la UNESCO, comprendía un análisis evaluativo del desarrollo de la educación de adultos en el periodo de quince años transcurridos desde la Conferencia de Tokio y el grado hasta el cual, en un lapso de aproximadamente nueve años, se habían llevado a la práctica algunos de los principios y lineamientos de la Recomendación de Nairobi. Interesaba, además, indagar acerca de la posible contribución de la educación de adultos a la solución de los grandes problemas contemporáneos y formular prioridades para el próximo decenio, tanto en lo concerniente a los destinatarios de la acción educativa como a las formas que deberá asumir la cooperación técnica internacional para contribuir al pleno desarrollo de estas actividades y a un mejor aprovechamiento de la experiencia acumulada. El documento de base fue preparado por UNESCO bajo el título *Desarrollo de la educación de adultos. Aspectos y tendencias* (ED-85/Conf. 210/3).

El número de delegaciones sumó un total de 108, de las cuales 16 eran latinoamericanas.⁷ Había aumentado considerablemente el número de organismos no gubernamentales que se contaban en 18 delegaciones de distinta

7 A saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Perú y Venezuela.

naturaleza. Sólo una de ellas era latinoamericana, aun cuando, como parte de otras delegaciones, podía constatarse la presencia de algunos representantes de la Región.

América Latina, sin embargo, había hecho ya una contribución con los aportes recogidos en la Consulta Técnica Regional que, en el marco de la Cuarta Conferencia Internacional, se había realizado en La Habana entre los días 5 y 19 de septiembre de 1983 (UNESCO/OREALC: 1984). Allí se examinó un número de experiencias representativas de la Región y los avances y problemas en el desarrollo regional de la educación de adultos. A los problemas ya hemos aludido en párrafos anteriores. Entre los aportes se analizaron aquéllos que al desarrollo de estas prácticas habían hecho algunas experiencias nacionales de alfabetización (tales como las de Ecuador y Nicaragua) y proyectos específicos vinculados a programas de desarrollo rural realizados en un número considerable de países (por ejemplo, Brasil, Perú, Colombia y Venezuela). Un examen especial merecieron los aportes de experiencias propuestas y ejecutadas por organismos no gubernamentales y asociaciones de base por su carácter innovador y por el hecho de haber introducido en la Región un enfoque renovado en el trabajo educativo con adultos: el de la educación popular. De hecho, este enfoque estuvo presente tanto en la presentación de las experiencias nacionales como en documentos especializados que dieron cuenta de los avances habidos en el desarrollo de nuevos enfoques de enseñanza-aprendizaje, en el uso de los medios masivos de comunicación (multimedios), en la investigación educacional en el campo de la educación de adultos, particularmente en la evaluación de programas educativos, y en cuestiones tan específicas como lo son la educación de los trabajadores y los procesos de educación no formal.

La Conferencia de París no recogió la coexistencia de una variedad de enfoques y tendencias que fueron detectados en esta reunión y que se observan en nuestro continente cuando se trata del quehacer educativo con adultos. Mal podía hacerlo tratándose de una conferencia internacional donde convergen países con distinto nivel de desarrollo y propuestas educativas diversas. Recogió, sin embargo, un sentimiento de frustración y perplejidad, compartido por la mayoría de los participantes, frente a la magnitud de la crisis en que se debate una parte importante de la humanidad y la incapacidad manifiesta de los sistemas sociales para dar una respuesta a los problemas que la aquejan. Se reconoció allí que, a pesar de los avances habidos en el desarrollo de la educación en general y de la educación de adultos en particular, persisten las desigualdades educativas y aumentan las brechas entre privilegiados y desfavorecidos. Paradojalmente, casi cuatro décadas

después de la Primera Conferencia Internacional y sucesivas conferencias especializadas, el objetivo prioritario de la educación de adultos continúa siendo la erradicación del analfabetismo, preocupación que está plenamente justificada si se considera que en el umbral del siglo XXI sólo en América Latina existe un número aproximado de 45 millones de analfabetos o adultos sin escolaridad. Adultos que carecen del instrumental mínimo para realizar una lectura de su propia realidad y participar en la vida nacional.

Es quizá en esta perspectiva que en la Cuarta Conferencia Internacional se insistió en la necesidad de revalorar el papel que puede jugar la educación de adultos como facilitador de los procesos de democratización. Esto es, entender la educación como una acción anticipatoria de medidas de cambio más profundas que hagan realidad el viejo sueño de la igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y beneficios sociales y el derecho a decidir sobre el destino propio y aquél de la colectividad. Ambas dimensiones marcaron la tónica del debate en esta Cuarta Conferencia Internacional, y tanto en ésta como en la Declaración General que allí se originara parecen resonar aún los ecos de Nairobi. Tal declaración hace un llamado a reconocer en el derecho a la educación y la cultura un desafío del tiempo presente. Desafío que en la práctica se traduce en asegurar a todos los miembros de una sociedad:

El derecho a leer y escribir;
el derecho a criticar y analizar;
el derecho a imaginar y crear;
el derecho a interpretar la propia realidad y escribir la historia;
el derecho a acceder a los recursos educacionales;
el derecho a desarrollar las capacidades individuales y colectivas [...] (UNESCO, 1985).

A estos derechos, que la Conferencia de París rotula bajo el nombre de aprendizaje, se les considera en el documento ya no como condiciones para el pleno desarrollo de la educación de adultos, sino como condición indispensable para la sobrevivencia de la humanidad. Esperemos que en la próxima Conferencia Internacional, que deberá tener lugar casi en el umbral del año 2000, habremos avanzado para hacer de estos postulados una realidad.

BIBLIOGRAFIA

- HELY, A.S.M. *Nuevas tendencias en la educación de adultos. De Elsinore a Montreal.* (Monografías sobre educación). UNESCO, París, 1983.
- LOWE, John. *La educación de adultos. Perspectivas mundiales.* Ediciones Siguenese-UNESCO, Salamanca, 1978.
- UNESCO. *Informe final.* Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo, Teherán, 8-19 de septiembre de 1965. UNESCO ED/217.
- . *La educación de adultos en el contexto de la educación permanente.* Tercera Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos. UNESCO/CONFEDAD/5, ED-72/Conf. 38/5, París, 1972.
- . *Informe final.* Tercera Conferencia Mundial sobre la Educación de los Adultos, Tokio, 25 de julio al 7 de agosto de 1972. UNESCO, ED/MD/25, París, 1972.
- . *Desarrollo de la educación de adultos. Informe preliminar.* UNESCO, ED/MD/37, París, 1975.
- . *Recomendación Relativa al Desarrollo de la Educación de Adultos, Aprobada por la Conferencia General en su Décimonovena Reunión,* Nairobi, 26 de noviembre de 1976. UNESCO, documento de difusión.
- . *Programme Expérimental Mondial d'Alphabétisation. Evaluation critique.* UNESCO, París, 1976.
- . *Final report.* Fourth International Conference on Adult Education, Paris, 19-29 March, 1985. UNESCO, ED/MD/81, September, 1985.
- UNESCO-CEPAL-PNUD. *El cambio educativo. Situación y condiciones.* (Informes finales). Documento DEALC. Buenos Aires, 1981.
- UNESCO-OREALC. *La educación de adultos en América Latina y el Caribe.* Consulta Técnica Regional en el marco de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, La Habana, 5-10 de septiembre de 1983. UNESCO-OREALC, Santiago, 1984.