

Estrategias de la educación de adultos en América Latina, en la perspectiva de la participación estatal*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XVI, núm. 2, pp. 57-95

César Picón**

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo tiene el propósito de proponer algunas reflexiones orientadas al proceso de búsqueda de una racionalidad estratégica del desarrollo de la educación de adultos (EA) en América Latina, en la perspectiva de la participación estatal; comprende dos temas: **la estrategia principal y las estrategias intermedias** de EA.

En el primer tema se presenta la estrategia principal de EA, prefigurada como el horizonte estratégico deseable a largo plazo en la mayoría de los países de la región. En el segundo, se presentan las estrategias intermedias; es el horizonte estratégico a corto y mediano plazos en la mayoría de los países latinoamericanos. Su intencionalidad es acercarse, por aproximaciones sucesivas y de acuerdo con las peculiaridades nacionales, a la gran estrategia o estrategia principal de desarrollo nacional de la EA.

El presente trabajo tiene la limitación de referirse, fundamentalmente, a las nuevas estrategias a cargo de los agentes estatales y sobre todo de aquellos dependientes de las secretarías o ministerios de educación. Tal lindero no obedece a la percepción sesgada que puede tener el autor acerca de la dinámica de las acciones de EA en una sociedad nacional en cuanto a sus múltiples sujetos y agentes.

** Este trabajo es una versión modificada de la ponencia presentada en el Encuentro Nacional sobre la Situación Actual, Experiencias Innovadoras y Prospectiva de la Educación Básica para Adultos, CREFAL, Pátzcuaro, Mich., septiembre, 1986.

** Especialista de la OEA, adscrito al CREFAL.

Responde, más bien, a la visión de que es tan fuerte la presencia del Estado en la marcha de nuestras sociedades que, en un proyecto a futuro de EA, no podemos dejar de considerar tal realidad.

Otra limitación del trabajo son los planteamientos sin un referente contextual específico, sino el muy genérico de América Latina. Trabajar con una pluralidad o con realidades de promedios significa hacerlo un poco en nivel de abstracción. Por esta razón, en un sentido más amplio, este trabajo es una propuesta estratégica de carácter indicativo, en la medida en que se refiera y aplique a situaciones nacionales específicas.

II. ESTRATEGIA PRINCIPAL DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

Para tener un necesario marco de referencia sobre el planteo central que se hace en este tema, es importante hacer algunos señalamientos básicos sobre los estilos de planificación de la EA en América Latina, y sobre algunas definiciones conceptuales de carácter operativo.

A. Estilos de planificación de educación de adultos en América Latina

Las tendencias en el proceso de evolución histórica de la planificación de la EA muestran que hay distintos enfoques. Las concepciones básicas proceden y se sustentan en las siguientes vertientes teóricas principales: teoría administrativa, teoría de sistemas y teoría del desarrollo; las expresiones operacionales de éstas son las siguientes:

- a) En el contexto de la teoría administrativa, en el proceso de planificación, hay una separación entre la elaboración de los planes y su ejecución. El puente o intermediario entre la formulación de los planes y su ejecución es el jefe o administrador.
- b) En el contexto de la teoría de sistemas, la planificación es un proceso orgánico que integra una serie de elementos; deja de ser el monopolio de los administradores y planificadores y se convierte en una actividad abierta a la participación y a la posibilidad de articulación y convergencia de decisiones.
- c) En el contexto de la teoría del desarrollo, la planificación se convierte en un instrumento crítico para el logro de los objetivos y metas del desarrollo, según las correspondientes concepciones ideopolíticas.

Esta evolución ideológica de la planificación de la educación en general y de la EA en particular, ha generado una evolución metodológica. Desde la perspectiva de ésta, se considera que en la planificación de la EA hay cuatro etapas o momentos: parcial, integral, integrada y participatoria.

Los momentos señalados no son necesariamente cancelatorios ni rigurosamente secuenciales en el orden cronológico, sino estilos de planificación que se han dado y se dan como tendencias prevalecientes en determinadas épocas, en los distintos países de América Latina. Se pueden caracterizar en forma sintética:

- En la planificación parcial la EA está separada de la planificación global de educación y ésta de la del desarrollo nacional; atomiza el fenómeno educativo; ya sea ingenua o deliberadamente contribuye a fortalecer los fenómenos de concentración, marginación y dependencia.
- En la planificación integral se trata de establecer las correspondientes articulaciones de la EA con las otras expresiones del sistema educativo nacional. Metodológicamente se orienta a la elaboración de programas concretos para su incorporación a los respectivos planes nacionales de educación.
- En la planificación integrada se considera que las acciones educativas deben estar vinculadas con los objetivos y metas del desarrollo nacional. Se operacionaliza a través de proyectos intersectoriales y multisectoriales.
- En la planificación participatoria hay una ruptura del monopolio a cargo de los planificadores y de los administradores. La planificación se convierte en un proceso en el que deben participar necesariamente los sujetos de la acción educativa. Es un estilo que está en un nivel inicial de desarrollo.

La planificación de la EA en América Latina ha tenido históricamente como referente principal las decisiones y programaciones de las instituciones estatales en relación con el desarrollo educativo de la población. En el proceso de evolución histórica de dicha planificación hubo un momento en que se asumió que ésta era de exclusiva responsabilidad de los planificadores y que las decisiones correspondían a los administradores. Luego se entendió como una responsabilidad compartida entre planificadores, políticos y administradores. La tendencia prevaleciente actual es que la planificación es una responsabilidad compartida y participatoria de distintos elementos, enfatizando la presencia y capacidad decisiva de los sujetos de la EA.

A partir del análisis del comportamiento histórico de los distintos estilos de planificación, es importante destacar los siguientes:

- Hay un avance en la macroplanificación y un incipiente desarrollo de la microplanificación.
- En razón de la carencia de definiciones políticas, no existe una continuidad orgánica en la orientación fundamental del desarrollo educativo de la población adulta.
- En una planificación, con un profundo sentido de las realidades, es indispensable hacer un dimensionamiento de alta racionalidad de las posibilidades y limitaciones de una sociedad.
- Existe una progresiva toma de conciencia acerca del valor instrumental de la planificación de la EA.
- Hay obstaculizadores y facilitadores en el proceso de la planificación de la EA. Identificarlos y trabajar con ellos para superarlos y optimizarlos, respectivamente, es una práctica indispensable.
- Salvo algunas excepciones no existen investigaciones importantes acerca de la planificación de la EA, en nivel macro y micro. No se cuenta con una sistematización dinámica de modelos de planeamiento y administración de los programas de alfabetización y EA.
- Se necesita definir operacionalmente e implementar las macrodecisiones políticas.
- Es necesario cuestionar críticamente la orientación sustantiva de la planificación estatal de la EA.

El proceso de la planificación de la EA en los países de América Latina, a cargo de las administraciones estatales, debe estar cada vez más focalizado en la población meta y sólo secundariamente y en nivel de apoyo, en el sistema educativo. Esta reorientación sustantiva plantea a dichas administraciones el reto de tener voluntad política y de operacionalizarla. Ello implica interpretar y asumir una imagen de futuro de la EA que se acerque a la percepción que de su proyecto educativo tienen los propios sujetos, dentro de sus propósitos más amplios de desarrollo y transformación y en el contexto de sus respectivas realidades nacionales.

La planificación de la EA no es una práctica monopólica de los técnicos planificadores que trabajan en la administración pública. Ellos son los animadores, los acompañadores, los secretarios técnicos, los que apoyan un proceso que necesita la participación de los sujetos y de sus diversos agentes. De otro lado, conjuntamente con la planificación se requiere también la participación de los otros procesos involucrados en la dinámica totalizadora de las acciones específicas de EA.

En esta visión de ruptura del monopolio burocrático de la planificación, se trata de que dicho proceso se convierta en un proceso articulador de otros comprendidos en la totalidad orgánica de la EA de una determinada población-meta. Ello implica que en la planificación se tendrán que aprovechar los resultados e hipótesis de trabajo de la investigación, de la experimentación e innovaciones, de la evaluación, de la capacitación, el seguimiento, de la coordinación, de la gestión administrativa y de otros procesos presentes en la señalada totalidad orgánica.

En dicha totalidad hay un conjunto de procesos interrelacionados e interdependientes, cuyo dimensionamiento estratégico sólo tendrá sentido en la medida de su vinculación con el referente principal, constituido por las prácticas más amplias de la poblaciónmeta, que pueden ser de naturaleza global o sectorial. En el contexto de tales prácticas tienen sentido las acciones educativas como elementos de apoyo y acompañamiento a las primeras.

Para que se dé la condición anteriormente señalada, se requiere la participación protagónica de los sujetos de la EA y una participación institucional que tenga el sentido de apoyo, animación y acompañamiento. Esta última supone necesariamente un crecimiento de la racionalidad estratégica de las entidades de apoyo. Uno de los indicadores de tal crecimiento —en particular en el caso de las administraciones estatales— será la reorientación de su papel hegemónicamente burocratizante y obstaculizador del avance de las alternativas educativas no convencionales que se van dando en forma dinámica por las organizaciones de la sociedad civil.

B. Algunas definiciones conceptuales de carácter operativo

En el tema están implicados algunos conceptos fundamentales: estrategia, administración, EA y sujeto histórico de ésta.

La estrategia es asumida como la creación de las condiciones favorables para lograr la articulación y operabilidad de las decisiones políticas, conceptuales y técnicas en relación con las acciones parciales o globales de la EA de una determinada sociedad nacional, en un cierto espacio y tiempo.

La administración es interpretada como un proceso con vocación articuladora, cuyo cometido fundamental es la conducción de la energía social, de los procesos y de los recursos con el fin de lograr determinados propósitos. Para ello tiene que generar un sistema de trabajo con base en una infraestructura que permita la dinámica de interrelación e interdependencia de los procesos, recursos y resultados involucrados en la totalidad orgánica de

las acciones específicas de EA. Consecuentemente, cuando nos refiramos en adelante a la administración de la EA, lo haremos en la perspectiva de un proceso articulador, facilitador y de apoyo de otros procesos y de otros elementos de esa totalidad orgánica que se llama EA.

Es asumida, en su visión más amplia, como el conjunto de interacciones entre adultos orientadas al logro de múltiples propósitos que no tienen que ver únicamente con el desarrollo educacional *per se*, sino con el propósito de más amplia cobertura y que son de carácter cultural, político, económico, social. La EA es una expresión educativa que se desarrolla en los diferentes niveles del respectivo sistema educativo nacional; utiliza distintas modalidades, señaladamente la modalidad presencial y las distintas manifestaciones de la modalidad abierta; tiene la potencialidad de posibilidades combinatorias de las diversas formas de educación (formal, no formal e informal); tiene una naturaleza eminentemente política y social, con vocación histórica orientada a la transformación y al cambio social; a través de vías y mecanismos no convencionales, que rebasan las fronteras del espacio y del estilo escolar, trata de hacer un acompañamiento militante y comprometido con las grandes tareas históricas de su respectiva sociedad.

El sujeto histórico es el vasto sector poblacional conformado por las clases populares que, en la vida de la mayoría de los países de la región, ha sido históricamente el que menos atención ha recibido y el que ha vivido y aún vive las más agudas situaciones de dominación y dependencia en razón de su mayor vulnerabilidad política, económica y social.

El sujeto histórico ha sido identificado oficialmente por los países de la región en el contexto del Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe. En efecto, a pesar de la diversidad de percepciones que hay al interior de los países y entre los países, hay consenso regional en el reconocimiento de las siguientes situaciones fundamentales:

- la pobreza está focalizada en las áreas rurales y en las áreas urbano-marginales, y hacia fines del siglo gravitará considerablemente en estas últimas;
- las poblaciones indígenas, además de vivir en situación de pobreza crítica, son las que sufren las más agudas situaciones de desigualdad;
- las poblaciones femeninas de las áreas rurales y urbano-marginales tienen, comparativamente con las poblaciones masculinas, menores oportunidades de desarrollo educativo, profesional, ocupacional y humano;

- los jóvenes de las áreas señaladas, en general, no tienen mayormente incentivos ni oportunidades de realización en el trabajo;
- el analfabetismo es un fenómeno estructural y la alfabetización, por tanto, es sólo una de las respuestas que debe articularse con otras para contribuir a los procesos de desarrollo y transformación de los países;
- los adultos con bajos niveles de educación básica y con insuficiencia en su capacitación técnica están en riesgo permanente de formar parte de las filas del desempleo y son obligados a ejercer tareas que incrementen el subempleo;
- los subempleados y desempleados —por razones educacionales y por la incapacidad del Estado y de la sociedad nacionales de generar una tasa proporcional de incremento de puestos de trabajo en relación con el índice de crecimiento demográfico— no desempeñan un papel significativo como parte de la población económicamente activa;
- los minusválidos adultos, en razón de sus limitaciones físicas, mentales o sociales, no tienen las posibilidades de beneficiarse con las ofertas de educación y trabajo, y de fortalecer su dignidad humana como seres que no constituyan una carga social para sus respectivos países.

Teniendo en cuenta el precedente marco de referencia, nos proponemos caracterizar inicialmente lo que damos en llamar la estrategia principal de la EA.

C. Caracterización básica de la estrategia principal de EA

Consideramos que la estrategia principal es la que genera las condiciones favorables para operacionalizar el proyecto histórico de EA en un determinado momento de la vida de las sociedades nacionales en América Latina, como resultante de un alto grado de concertación de la voluntad política del Estado y de la sociedad civil.

Se trata de la estrategia matriz o estrategia-marco de desarrollo nacional de la EA, que convoca la participación solidaria y comprometida del Estado y de la sociedad civil, con base en una definición política fundamental en materia de desarrollo educativo de la población adulta.

El referente fundamental de esta estrategia lo constituye la teoría principal sobre dicha expresión educativa. Ella sería el núcleo de fundamentaciones y desarrollos conceptuales de la EA, a largo plazo, que requiere

abordajes dinámicos y progresivos. Tales abordajes serían, en buena cuenta, las teorías intermedias. Ellas permitirían operacionalizar en el corto y mediano plazos algunos aspectos o una parte de la teoría principal, teniendo en cuenta las relatividades del espacio-tiempo histórico de la marcha de nuestras sociedades.

Hay algunas condiciones para la vigencia de una estrategia principal de EA. Ella existe cuando en un país hay una gran política, un proyecto que integra la voluntad política del Estado y de la sociedad civil. En el establecimiento de una gran política debe considerarse el conocimiento y estudio de una realidad, su visión interpretativa y su visión prospectiva. En tal sentido, una gran política combina armoniosamente el presente y el futuro y se operacionaliza a través de una estrategia.

Eso implica que no puede haber una estrategia única para todos los países de América Latina. Algunas razones que fundamentan tal planteo son las siguientes: las realidades histórico-culturales e histórico-sociales de los países latinoamericanos no son las mismas, aunque tengan ciertos rasgos característicos comunes; las visiones interpretativas acerca de las realidades nacionales no son unívocas, y ello depende de la diversidad de concepciones ideopolíticas; la imagen-objetivo de una sociedad nacional —construida a partir de las correspondientes visiones interpretativas y prospectivas que se hayan asumido— tiene distinta configuración, en razón de las variables que entran en juego en la especificidad de una sociedad nacional concreta. La operacionalidad de la imagen-objetivo de ésta implica asumir una opción concreta frente a la realidad que se está viviendo, en uno de los siguientes sentidos: mantener y conservar la realidad que se está viviendo, tal cual es; reformarla dinámicamente en la medida de su coherencia con los parámetros ideopolíticos del sistema que se asume como perfectible; transformar la realidad por vía pacífica; transformarla radicalmente, a través de los procesos revolucionarios.

Las razones anotadas indican que no puede haber una estrategia única de desarrollo nacional de EA para todos los países de América Latina. Sin embargo, no puede dejarse de considerar que hay múltiples aspectos de encuentro, de convergencia y de articulación. Ellos pueden nuclearse en una pauta indicativa regional. En efecto, hay rasgos característicos comunes que tienen los países latinoamericanos —tanto por su identidad histórico-cultural como por tener un horizonte de desarrollo con niveles no tan agudamente diferenciados y por el hecho de vivir una época llena de tensiones, conflictos y desafíos—, que sólo podrán ser superados por una

genuina cooperación regional e internacional, que es o debe ser instrumento de paz, desarrollo y justicia social.

Son varios los puntos de encuentro de la problemática latinoamericana. Algunos de ellos y que están en el umbral de las situaciones límite son los siguientes:

- Somos países dependientes de un ordenamiento económico internacional, sustancialmente desigual e injusto.
- La pobreza —como una de las manifestaciones de las desigualdades que se dan al interior de nuestros países— es un fenómeno estructural y multifactorial que se va agudizando en forma alarmante y va planteando el reto histórico de redefinir el pacto social vigente.
- La perspectiva del fenómeno de la pobreza hacia fines del siglo presenta un horizonte de desesperanza.
- La crisis económico-financiera está obligando a los países latinoamericanos a hacer recortes sustanciales en sus metas de desarrollo y transformación para pagar la deuda externa y va planteando la necesidad de definir e implementar estrategias alternativas de desarrollo.
- Una parte de nuestra región, América Central, se ha convertido en uno de los grandes focos de tensión que amenaza la paz mundial y constituye un elemento de distracción en la lucha de los países latinoamericanos por su desarrollo y transformación.

En el contexto de las situaciones señaladas y de otras que son propias de cada realidad nacional debe definirse la gran política de un país. Ello implica precisar una visión interpretativa de la realidad que se está viviendo y otra a largo plazo de la que se quiere vivir, a partir del expreso reconocimiento de que el reclamo de la hora histórica presente es la vocación de transformación y cambio para superar gradualmente las enormes e insostenibles desigualdades existentes al interior de los países y entre los países. La articulación de estas visiones, en el nivel de un marco indicativo de pautas de acción a largo plazo, sería la gran estrategia nacional o estrategia principal, cuyo cometido fundamental es operacionalizar el proyecto histórico nacional. Uno de los componentes de éste sería el proyecto histórico de EA.

Por la presencia que tiene el Estado en la vida de los países latinoamericanos, no puede concebirse un proyecto histórico de EA en el nivel macro sin la participación de aquél. La iniciativa puede proceder del Estado o de agentes no estatales, pero el elemento principal estaría dado por la

participación del Estado en términos de promoción y apoyo al desarrollo nacional de las acciones de EA, que sería asumido como una de las tareas nacionales.

Si en razón de la coyuntura histórica de transformación que se está viviendo en una sociedad nacional, el Estado promueve y apoya las acciones de EA en respuesta a los intereses, necesidades y expectativas de los sujetos de la misma, las condiciones son favorables para generar un proyecto histórico con la participación comprometida e integrada del Estado y de la sociedad civil. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que tal situación sólo se da en sociedades nacionales con un proceso de transformación y de cambio, y en las que los sectores sociales desfavorecidos conquistan su derecho de ser sujetos históricos de la EA.

En situaciones nacionales de reforma, la experiencia regional muestra que es posible generar espacios de acción para configurar proyectos históricos de EA en el nivel micro y por acción protagónica de los sujetos de ésta, si se cuenta con diversos grados de apoyo del Estado o por lo menos con su no interferencia y obstaculización hasta un nivel permisible por los parámetros ideopolíticos del sistema en vigencia. También dicha experiencia enseña que en situaciones nacionales de reforma es posible crear ciertas condiciones para sensibilizar al Estado en la incorporación gradual de las clases populares como sujeto histórico y, por tanto, prioritario de la EA.

En situaciones nacionales de mantenimiento y conservación del ordenamiento vigente, los espacios de acción se cierran en el nivel macro para generar un proyecto histórico nacional de EA. Aprovechando las condiciones que existen al interior del sistema y del aparato estatal, en tales situaciones algunos agentes no gubernamentales realizan con sentido táctico acciones opuestas a las que ofrece el proyecto oficial de EA del sistema, esperando que coyunturas favorables en tal circunstancia nacional posibiliten que dichas acciones puedan desarrollarse ulteriormente y ser, más adelante, componentes del proyecto histórico de EA.

Tratar de caracterizar dicho proyecto supone introducirse al mundo de la prospectiva de la EA en los países latinoamericanos. En razón de las limitaciones del presente trabajo, sólo intentaremos prefigurar la imagen-objetivo de un proyecto asumido por las administraciones estatales en el horizonte 1986-2000, que sirva como referente para la definición y puesta en marcha de la estrategia principal de EA.

En la prefiguración anteriormente anotada, es importante precisar que hay pluralidad de situaciones, relatividades y potencialidades de carácter político, económico, social y educativo en los países de América Latina.

Si bien dichos países tienen ciertas afinidades histórico-culturales, viven una común situación de subdesarrollo y dependencia, tienen manifiestas desigualdades estructurales, económicas y sociales, no es menos cierto que sus niveles de desarrollo y de potencialidad de transformación son cualitativamente diferentes. De ahí que las peculiaridades de cada contexto nacional determinarán el curso de los acontecimientos en el horizonte 1986-2000. El desarrollo de la EA estará supeditado a tales contingencias. Esto demuestra que no es posible ni tienen validez las fórmulas universalizantes ni mucho menos las recetas transplantadas a nuestros países vía países desarrollados o vía organizaciones internacionales.

Lo anteriormente señalado muestra que no es posible esquematizar las realidades múltiples que se dan en América Latina. Sin embargo, sí se puede generar una utopía de rasgos característicos, vinculados con la imagen-objetivo del comportamiento a futuro de las administraciones estatales en el campo del desarrollo de la EA. Esta utopía puede definirse operacionalmente como el intento de las administraciones estatales de apoyar y acompañar el desarrollo de un proyecto regional de EA que, contextualizado en sus particularidades nacionales, tenga las siguientes características:

- que sea capaz de interpretar e incorporar la aspiración legítima de desarrollo educativo de la población adulta de las clases populares, con atención prioritaria a los sectores sociales desfavorecidos y marginados de la pertinente sociedad nacional;
- que articule la energía socioeducativa de las clases sociales y grupos que dentro de ellas buscan consolidar su proyecto educativo, la energía socioeducativa del aparato del Estado y de los movimientos populares;
- que articule las vertientes del correspondiente quehacer nacional de la EA;
- que articule la participación organizada de los sujetos y múltiples agentes que hacen dicha educación;
- que sea un instrumento de contenido transformador en las respectivas estrategias nacionales de desarrollo y cambio social;
- que tenga una percepción interdisciplinaria e intersectorial en el análisis e interpretación del marco situacional, conceptual y estratégico de la EA, ubicada en el contexto latinoamericano;
- que teniendo un contenido y una vocación transformadores, contribuya a la toma de conciencia histórica y de juicio crítico acerca de las desigualdades, y que sea un instrumento estratégico del esfuerzo global de la lucha contra ellas;

- que sea un componente absolutamente indispensable de las tareas del Estado, de la sociedad civil y de sus organizaciones intermedias;
- que contribuya a la afirmación de la identidad nacional, con respeto y valoración a sus distintas expresiones histórico-culturales;
- que sea un instrumento estratégico de desarrollo educativo total de las totalidades sociales;
- que propicie un sistema igualitario de EA, al que correspondan estructuras y modelos organizativos que se reorienten permanentemente y en forma dinámica;
- que las instituciones que genere tengan la vocación de reorientarse en forma permanente, en concordancia con la dinámica de las realidades a las cuales servirá;
- que estimule y favorezca las posibilidades combinatorias de formas y modalidades educativas y de estructuras organizativas formales y no formales;
- que estimule y desarrolle un amplio proceso de comunicación e intercambio de experiencias entre sujetos de EA y entre éstos y los agentes estatales y no estatales;
- que promueva el constante desarrollo teórico-metodológico de las acciones de dicha educación;
- que estimule el uso de la metodología participativa, en relación con la totalidad de los procesos vinculados al desarrollo de la EA;
- que tenga una actitud vigilante y crítica respecto a la calidad de los servicios que presta;
- que favorezca la participación protagónica del sujeto histórico en la determinación de su respectivo proyecto educativo, como instrumento orientado a la construcción de un ordenamiento nacional e internacional más justo;
- que capte y movilice los recursos de distinta índole de la sociedad civil y del Estado para realizar las tareas estratégicas de EA; y
- que contribuya al cultivo y afirmación de la solidaridad nacional, regional e internacional.

Definir y operacionalizar las características de la utopía de desarrollo regional en el horizonte 1986-2000, podría ser el ámbito potencial de la estrategia principal de la EA en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

III. ESTRATEGIAS INTERMEDIAS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

El punto de partida para caracterizar la estrategia intermedia es la gran estrategia o estrategia principal. Ella, con visión prospectiva, quedó caracterizada del siguiente modo: dimensionamiento temporal y espacial de acciones orientadas a generar, a largo plazo, condiciones favorables para construir un proyecto histórico de EA.

Teniendo en cuenta el señalado punto de partida, la estrategia intermedia es el dimensionamiento en el tiempo y en el espacio de acciones que, mediante aproximaciones sucesivas, tratan de lograr los propósitos indicativos de las pautas de acción de la estrategia principal.

Del señalamiento anterior se deriva que la estrategia intermedia implica un ejercicio de alta racionalidad operativa de los presupuestos teóricos, comprendidos en la formulación de la gran teoría que fundamenta el proyecto histórico. Dichos presupuestos teóricos constituyen la teoría intermedia. En tal entendimiento, la estrategia intermedia tendría en nuestra visión los siguientes núcleos principales de concepción y acción:

- A. Fortalecimiento del sujeto histórico de la EA.
- B. Creación y/o fortalecimiento del sistema nacional igualitario de EA.
- C. EA como instrumento estratégico facilitador de prácticas significativas del sujeto histórico.

Hay un rico crecimiento del discurso teórico relacionado con la primera estrategia intermedia. No ocurre lo mismo con las otras dos. De ahí que sólo referiremos esquemáticamente la primera estrategia intermedia y abordaremos con cierto detenimiento la segunda y la tercera.

A. Fortalecimiento del sujeto histórico de la educación de adultos

Partimos de la premisa de que el fortalecimiento del sujeto histórico de la región dependerá de la toma de conciencia y del esfuerzo sostenido que haga éste en la conquista de su derecho por ser el artífice, el protagonista de su desarrollo en general y de su desarrollo educativo en particular. Desde el punto de vista de la participación de las administraciones estatales de EA y en la visión de una estrategia intermedia, el señalado propósito puede ser logrado si se reorienta sustantivamente el comportamiento de dichas administraciones. Tal reorientación supone la configuración y puesta en marcha de nuevas pautas de acción estratégica, algunas de las cuales pueden ser las siguientes:

- El papel de la EA frente a la lucha contra la pobreza.
- El proyecto nacional de EA debe incorporar las necesidades y expectativas de desarrollo educativo de las clases populares.
- Los contenidos de las acciones de EA deben tener un sentido transformador.
- La EA tiene la potencialidad de convertirse en un movimiento nacional, en una tarea nacional orientada a fortalecer al sujeto histórico.

B. Creación y/o fortalecimiento de un sistema nacional igualitario de educación de adultos

Un sistema nacional igualitario de EA es una totalidad de elementos interrelacionados e interdependientes, provenientes en parte del medio ambiente y en parte del sistema educativo, que se orienta al logro de propósitos definidos con el sujeto de servicio mediante el establecimiento de determinadas políticas y estrategias. Dicha totalidad de elementos tiene una dinámica de interacciones de sujetos, agentes, momentos y procesos, y requiere una infraestructura organizativa y logística de carácter no convencional, basada en las posibilidades combinatorias de captación y uso de recursos y apoyos del medio ambiente y del sistema educativo.

Utilizamos el término "igualitario" para contraponerlo al sistema oficial de EA que, en la mayoría de los casos nacionales de la región, trabaja únicamente con un pequeño segmento de la población adulta de un país y lo hace con un criterio hegemónicamente escolarizado y dentro de una pauta de desarrollo educacional. Tal situación genera que la vasta mayoría del sujeto histórico de la EA de una sociedad nacional viva una aguda situación de desigualdad de oportunidades de desarrollo educativo.

En el entendimiento anterior, se rebasa la noción generalizada del denominado sistema abierto. No sólo se trata de "abrir" el sistema dentro de una connotación convencionalmente conocida: utilizar en las acciones educativas con los adultos no sólo la modalidad presencial sino las distintas expresiones de la modalidad abierta, una de las cuales, por ejemplo, es la educación a distancia. Tal apertura sería simplemente uno de los sentidos del sistema igualitario de EA. En su percepción más amplia, *tal sistema sería la infraestructura orgánica que facilite el fortalecimiento del desarrollo autogestionario del sujeto histórico de la EA.*

Esta estrategia intermedia de creación y/o fortalecimiento de un sistema nacional igualitario de EA se operacionalizaría a través de pautas básicas de acción, algunas de las cuales pueden ser las siguientes:

1. Referente principal de un sistema nacional igualitario de EA.
2. Desarrollo orgánico y equilibrado de las dimensiones básicas de la administración estatal de la EA.
3. Reorientación sustantiva en el proceso de la toma de decisiones sobre la EA.
4. Reorientación de estructuras y modelos organizativos de las administraciones estatales de la EA.

En el presente trabajo sólo desarrollaremos las pautas de acción estratégica (1) y (4).

1. *Referente principal de un sistema nacional igualitario de educación de adultos*

Un proyecto nacional de EA a futuro debe tener la vocación de construir un sistema igualitario. Debe considerarse que históricamente los sistemas oficiales de EA de la gran mayoría de los países de la región han sido y todavía son sistemas cerrados, que requieren una "oxigenación" mediante la incorporación de elementos del medio ambiente con un sentido de amplia cobertura y flexibilidad.

Es conveniente abrir espacios de acción o intersticios para que, incluso dentro de las condiciones menos favorables, el sistema nacional de EA no sea tan asfixiante, tan ensimismado en sus prácticas burocratizantes, tan rígido e insensible frente a las duras realidades que viven los sujetos de la EA de nuestras sociedades nacionales.¹

Un sistema igualitario implica la interacción permanente de sujetos y agentes, la participación dinámica de los sujetos en la definición de su proyecto educativo, la permanente y dinámica reorientación institucional de los agentes en sus estrategias ideológicas y sus estrategias efectivas, una infraestructura que favorezca el más amplio diálogo de sujetos y agentes y un amplio intercambio de conocimientos y experiencias, unas posibilidades de trabajo cooperativo entre los distintos agentes estatales y no estatales que desarrollan acciones de EA. En suma, un sistema igualitario permitiría construir, a través de aproximaciones sucesivas y en atención a las realidades de cada situación nacional, un dinámico movimiento nacional de EA.

¹ Los interesados en precisiones y ejemplificaciones sobre el sistema cerrado, semiabierto y "abierto" de las administraciones estatales de educación de adultos en los países de la región, pueden recurrir a Picón, César, *Dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos en América Latina*, Pátzcuaro, México, CREFAL, 1984, pp. 110-127.

La construcción de un sistema nacional igualitario que cuente con la promoción y el apoyo de las administraciones estatales, es un reto y una posibilidad de respuesta. Ella puede permitir acortar la distancia actualmente existente en varios países de la región entre el proyecto oficial de EA y los múltiples proyectos alternativos que asumen no estar comprendidos ni representados en el primero, y tener con éste posiciones contradictorias y hasta antagónicas.

Un sistema igualitario es la infraestructura apropiada para la búsqueda de respuestas creativas e imaginativas y para la implementación estratégica y solidaria de las posibles respuestas. Partiendo, por ejemplo, de la misma educación formal con los adultos que se desarrolla principalmente en las instituciones educativas dependientes de las secretarías o ministerios de educación, debemos preguntarnos por qué tales instituciones tienen que seguir casi invariablemente el mismo estilo de trabajo. Dicho de otro modo ¿por qué las instituciones de educación básica para adultos, por ejemplo, tienen que seguir desarrollando rutinariamente la práctica de la educación formal como algo que es ajeno a las realidades de vida y de trabajo de los adultos?, ¿por qué estos centros de educación básica no pueden ser considerados como elementos de apoyo para generar acciones reorientadas de educación formal e incorporar el nuevo elemento de acciones educativas no formales?, ¿por qué las dos señaladas formas de educación no se enriquecen con la captación de los contenidos de la educación del diario acontecer, a la que convencionalmente se denomina educación informal?

El nuevo elemento señalado implicaría que el “Centro de educación básica para adultos”, además de atender parcialmente las demandas de educación formal, abriría el servicio de apoyo y de consulta con el conjunto de instituciones intermedias dentro de su ámbito de acción. De este modo, dicho centro en sus acciones educativas estaría operacionalizando en forma combinada la educación formal y la educación no formal, y en el proceso de configuración de los componentes educativos formales y no formales habría una contribución sustantiva de la educación informal.

En sentido opuesto al anteriormente señalado, las acciones educativas no formales —generadas, por ejemplo, por los agentes no estatales— pueden considerar también la posibilidad de servir de “vasos comunicantes” y de infraestructura de apoyo para que los sujetos de dichas acciones accedan a las opciones de educación formal, si éstas responden a determinados propósitos de vida de dichos sujetos.

Lo que tiene que estar muy claro en materia de dimensionamiento estratégico es que las distintas formas de educación no son excluyentes

sino complementarias y responden a determinados propósitos de desarrollo del sujeto de la EA. Lo importante es lograr la ruptura de la falsa dicotomía entre la educación formal y la educación no formal. Se facilitará tal logro en la medida que los estilos de trabajo y los recursos destinados a ambas no tengan una vocación hegemónica y cerrada sino que sirvan para operacionalizar concurrentemente un proyecto educativo global, a través de componentes formales y no formales.

De otro lado, ¿por qué considerar que en todos los casos y para todos los propósitos tenga que utilizarse la modalidad presencial en la EA?, ¿por qué no considerar que tal modalidad tiene ricas posibilidades combinatorias con las distintas expresiones de la modalidad abierta.²

En el comportamiento más o menos generalizado de los proyectos oficiales de EA, ocurre que las instituciones de dicha expresión educativa que se han venido creando y las modalidades que han venido funcionando, han sido diseñadas con un criterio de territorialidad burocrática y con una vocación monopólica. Un proyecto a futuro tiene que romper tal vocación monopólica y optimizar el uso de la capacidad instalada para fines educativos y el uso combinado de las distintas formas y modalidades para desarrollar las acciones educativas con los adultos.

Otro elemento que está implicado en la construcción de un sistema igualitario es la captación y optimización de los recursos del Estado y de la sociedad civil. Somos países pobres, estamos viviendo situaciones difíciles y la prospectiva no es nada esperanzadora. Estos hechos objetivos deben ser el punto de partida para definir e implementar estrategias orientadas a una racionalización en el uso de recursos de distinta índole y una optimización de su uso.

En un proyecto de EA a futuro no podemos darnos el lujo de seguir el juego irracional de desperdiciar recursos, o peor todavía de ignorar, promover o participar en absurdas acciones competitivas al interior de las instituciones y entre instituciones, de duplicar los esfuerzos y los recursos de que disponen la sociedad civil y el Estado para las mismas acciones, de no tomar conciencia del valor que tienen los recursos para desarrollar las múltiples acciones de EA. A partir de esta toma de conciencia sobre

² Los interesados en mayores indagaciones sobre el particular pueden leer a Ciricliano, Gustavo, *La educación abierta*, Buenos Aires, El Ateneo, 1983; y a Picón, César, "Persistencia del enfoque escolarizado y la modalidad presencial en las acciones de educación de adultos", en *Medios-Educación-Comunicación*, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Medios, Educación y Comunicación (CEMEC), 1982, Año 1, No. 2, pp. 41-52.

el valor y la importancia que tienen los recursos para el desarrollo de la EA, es fundamental considerar las formas de trabajo cooperativo entre el Estado y la sociedad civil, como una vía solidaria de servir y fortalecer al sujeto histórico.

La experiencia en América Latina registra múltiples evidencias empíricas en el sentido de que la solución a nuestros problemas no proviene de los países altamente desarrollados o de la amplia gama de organizaciones regionales y/o internacionales. En el mejor de los casos, la participación de tales agentes externos sólo tiene el carácter de apoyo complementario a los sustantivos esfuerzos nacionales.³ A partir de esta realidad, la EA debe considerar que uno de sus papeles consiste en convertirse en un instrumento estratégico para promover y fortalecer la toma de conciencia acerca de la necesidad histórica de un desarrollo endógeno para construir las grandes tareas nacionales.

A la luz de todos los señalamientos precedentes, el reto histórico que tienen los agentes centrales de conducción del sistema nacional de EA es en qué medida dichos agentes desean trabajar fundamentalmente solos como lo han venido haciendo en la gran mayoría de los casos, y en qué medida desean trabajar en forma horizontal con múltiples agentes de EA, teniendo como referente-eje el servicio a las poblaciones-meta. La posición que se asuma no retóricamente sino como comportamiento real en la acción, será el indicador que nos permitirá visualizar si hay o no genuina voluntad política de construir un sistema nacional igualitario, como infraestructura que posibilite la atención prioritaria a los sectores sociales desfavorecidos como sujetos históricos de la EA.

Es obvio que los sujetos y agentes viven tiempos sociales, ritmos y aceleraciones diferentes. Los agentes institucionales no pueden asumir que sus prefiguraciones teóricas, sus propuestas, constituyen la solución a los problemas que viven los sujetos de la EA. En un sistema igualitario tales prefiguraciones y propuestas no pueden ni deben basarse únicamente en la percepción institucional sino en la percepción interactuante de sujeto y agentes. De este modo se podrán superar ciertos comportamientos de las administraciones estatales de EA que han generado acciones dentro de una lógica institucional que nada o poco tenía que ver con la lógica social de los propios sujetos.

³ A quienes se interesen en profundizar sus indagaciones sobre la cooperación internacional en educación de adultos se les sugiere leer a Picón, César, "La cooperación regional e internacional en el campo de la educación de adultos", en "Movimientos Nacionales de educación de adultos en América Latina: situación, carencias fundamentales y perspectivas", mimeo, Pátzcuaro, México, CREFAL, 1982, pp. 232-255.

Debemos tomar conciencia de que no pocas veces al hacer la oferta de las opciones educativas convencionales de EA, estamos violentando el proceso de las motivaciones, intereses, necesidades y expectativas del sujeto histórico; estamos esquematizando y simplificando las realidades actuantes y vivas de tales sujetos y les estamos diciendo algo así como: “o aceptas tal como está planteada esta opción educativa que hemos preparado para ti, o la dejas”. Este comportamiento tiene que ser necesariamente reorientado en un proyecto nacional a futuro, porque de lo que se trata más bien es de fortalecer el desarrollo autogestionario de dicho sujeto y reconocer que éste es hacedor de cultura y de historia.

Una línea de apoyo coherente con el propósito señalado consiste en que en un sistema igualitario la labor central de los agentes es de acompañamiento crítico a los sujetos de la EA; es de apoyo sin dominación y sin dependencia; es de facilitación de procesos, técnicas e instrumentos para que el mismo sujeto pueda ser capaz de sistematizar el conocimiento, a través de sus prácticas de interpretación y transformación de su realidad.

Lo ya señalado implica que el referente fundamental de un sistema igualitario no es el conjunto de variables de funcionamiento del sistema educativo sino las variables que están profundamente vinculadas a los proyectos globales de desarrollo y transformación de las poblaciones-meta, uno de cuyos componentes debe ser el proyecto educativo; a partir de éste, en cuya decisión ha participado en forma protagónica la población-meta, tiene sentido la cooperación de los agentes de EA y, en consecuencia, la de las administraciones estatales.

Finalmente, el sistema nacional igualitario, como queda dicho, es la infraestructura adecuada para hacer de la EA un movimiento nacional, una tarea cuyo sentido es acompañar críticamente y dar apoyo técnico y estratégico a las grandes tareas históricas de una sociedad nacional. En tal perspectiva, el principal papel de dicho sistema no es desarrollar en forma prioritaria sus propios objetivos, que también los tiene, sino más bien de apoyar el logro de objetivos más amplios que están focalizados en el destino colectivo de los sujetos históricos de la EA de cada sociedad.

2. Reorientación de estructuras y modelos organizativos de las administraciones estatales de la educación de adultos

Un comportamiento generalizado de la administración pública en nuestros países es que genera instituciones y organismos, y establece para éstos modelos y estructuras organizativas sin tener en cuenta las realidades a

las cuales supuestamente debe servir y sin considerar la evolución dinámica de éstas. Hay instituciones estatales de EA establecidas desde los cincuenta, sesenta, setenta que, a la fecha (1987) permanecen estáticas. Hay un desfase histórico entre tales instituciones y las realidades que supuestamente originaron su establecimiento y funcionamiento. Esta tendencia, en la perspectiva de un proyecto nacional de EA a futuro, tiene que ser necesariamente corregida.⁴

Una pauta para considerarse en la reorientación sustancial de dicha tendencia es la necesidad de definir políticas e implementar estrategias para la reorientación permanente y dinámica de todas las instituciones de EA en funcionamiento y para crearse en el futuro, como una práctica indispensable en el proceso de la vida orgánica de dichas instituciones.

Un componente indispensable de la planeación institucional a corto, mediano o largo plazos para operacionalizar la señalada pauta, debe ser la estrategia de adecuación de las estructuras y modelos organizativos a las realidades, con sentido de presente y de futuro. Un elemento principal de tal estrategia es que los diseños organizacionales, a partir de ciertos aspectos comunes y de validez generalizada, tienen que ser flexibles y diversificados, con una versatilidad tal que les permita combinar armoniosamente la utilización de estructuras organizativas formales y no formales.

Este nuevo estilo de dimensionamiento de las estructuras organizativas —en congruencia con las realidades a las que se orientan a servir y con una dinámica de interacción y complementariedad de estructuras organizativas formales y no formales— es una de las condiciones favorables para generar una infraestructura de un sistema igualitario de EA. Se trataría de un sistema que no esté atrapado en su “ghetto” burocrático sino que se proyecte al medio ambiente y sea capaz de captar la participación, en lo posible, de las estructuras organizativas de dicho medio ambiente, como elementos de apoyo al desarrollo de la EA.

En materia de modelos organizativos de EA —en la perspectiva de la administración pública de los estados nacionales en la región— están funcionando los tres tipos conocidos: centralizado, desconcentrado y descentralizado. Obviamente, el establecimiento de un tipo de modelo organizativo, en la perspectiva señalada, dependerá del dimensionamiento burocrático organizativo de toda la administración pública de la que forma

⁴ Hay intentos saludables que, a este respecto, se vienen haciendo en la actualidad en algunos países, señaladamente en los casos de Bolivia y México.

parte. Genéricamente en el nivel de administración pública, sólo en casos de excepción, se autoriza que el modelo organizativo sea de un tipo diferente del sistema administrativo prevaleciente en un determinado momento.⁵

Es indudable que cada uno de los tres tipos de modelos organizativos tienen sus ventajas y sus desventajas. Sin embargo, en la visión de favorecer el fortalecimiento del sistema nacional igualitario de EA, es importante reflexionar sobre las siguientes situaciones.

Tenemos que preguntarnos en qué medida cada uno de los tipos de modelos organizativos señalados favorece o no a la acumulación y monopolio del poder central o en qué medida facilitan la distribución del poder en todas las instancias de la red administrativa. El poder monopólico centralizado no contribuye ciertamente a la generación y/o fortalecimiento de la autonomía del sujeto y de los agentes intermedios y locales de la EA, porque tiende a esquematizar, simplificar y generalizar falsamente ciertas respuestas.

En el contexto señalado la participación de los sujetos y de los agentes intermedios y locales está fuertemente condicionada y controlada por el poder burocrático central; las decisiones básicas y las estratégicas son patrimonio de dicho poder. La participación de tales sujetos y agentes, por tanto, es casi nula o inexistente. ¿Hasta qué punto un tipo de modelo organizativo, con un fuerte etnocentrismo y que desde el nivel central se proyecta y generaliza falsamente, puede contribuir al autodesarrollo y a la autorrealización de los sujetos históricos de la EA?

Las experiencias históricas de nuestra región muestran que un poder altamente centralizado limita las iniciativas de los sujetos y los condiciona para una situación de dependencia. Los intereses del poder político y burocrático central y las variables de funcionamiento del aparato burocrático son los referentes fundamentales en el proceso de la toma de decisiones. No interesan sustantivamente —aunque pueden formar parte del persistente discurso retórico— las motivaciones, intereses, necesidades y expectativas de las poblaciones-meta.

De otro lado, la acumulación de poder genera un crecimiento desequilibrado en las diferentes instancias de la red administrativa. El nivel central ingresa a la espiral del crecimiento del “árbol burocrático” como una vía de fortalecer su poder, mientras que los niveles intermedios y locales se mantienen con ritmos modestos de crecimiento, situación que los hace cada vez más dependientes del nivel central.

⁵ Históricamente los casos de excepción en América Latina se refieren a las estructuras administrativas y modelos organizativos establecidos en algunos casos para los programas nacionales de alfabetización.

Un efecto de la situación señalada es que los agentes intermedios de la administración estatal carecen de práctica en el proceso de la toma de decisiones y en el manejo fluido de la totalidad de procesos involucrados en el desarrollo total y orgánico de las acciones de EA. A esto se agrega la situación de una injusta distribución de los recursos de diversa índole.

En la medida que de los altos niveles burocráticos de la red administrativa se desciende a los niveles microoperativos, los sujetos de la EA estarán potencialmente más cerca de la toma de decisiones y del país real, y no del país oficial y burocrático. Ocurre que la instancia administrativa encargada de atender a estos sujetos tiene recursos limitados; no siempre cuenta con la suficiente práctica en la toma de decisiones y no está plenamente capacitada para hacer un acompañamiento orgánico a las poblaciones-meta en la configuración y desarrollo de sus correspondientes proyectos educativos.

De los señalamientos anteriores se deriva que pensando a futuro un modelo organizativo de EA, en el marco de la administración pública nacional, tiene que ser establecido teniendo en cuenta ciertos criterios básicos; algunos pueden ser los siguientes:

- a) El modelo organizativo que se defina debe ser congruente con la postulación del desarrollo autogestionario del sujeto de la EA, lo cual implica generar una infraestructura que facilite su participación, y contribuya a afirmar, de este modo, la autonomía del adulto social e individual.
- b) La autonomía del sujeto se fortalecerá en la medida que éste acreciente su poder político y social. El modelo organizativo, en consecuencia, se debe orientar a generar espacios de acción que estimulen la realización de prácticas dirigidas al logro de tal propósito.
- c) El modelo organizativo debe establecerse teniendo en cuenta las realidades a las cuales va a servir, con una dinámica de estructuración por aproximaciones sucesivas y con una captación óptima de recursos y potencialidades del medio ambiente.
- d) Debe ser dimensionado estratégicamente con base en una definición política cuya voluntad esté operacionalizada por indicadores concretos, tales como:
 - el respeto a la afirmación de la autonomía del adulto que implica, entre otros aspectos, un pleno reconocimiento a su capacidad autogestora y cogestora en el proceso de toma de decisiones que atañen a su destino colectivo y a su destino individual;
 - la efectiva descentralización de la toma de decisiones;

- la asignación de recursos, con un sentido de justicia distributiva;
- la reorientación necesaria del papel del nivel central y de los niveles intermedios y locales de la administración pública nacional;
- un activo apoyo de capacitación del nivel central a las instancias intermedias y locales de la red administrativa hasta que éstas puedan generar su desarrollo autosostenido.

Hemos abordado dos líneas de acción relacionadas con la segunda estrategia intermedia que consiste en la creación y/o fortalecimiento de un sistema igualitario de EA: referente principal de un sistema nacional igualitario y reorientación de estructuras y modelos organizativos de las administraciones estatales. La aplicación de las mencionadas líneas de acción estratégica está llena de dificultades.

Una primera dificultad es que la historia política de los Estados nacionales en América Latina registra la tendencia de acrecentar el poder central, independientemente de que se trate de países unitarios o federalistas; comportamiento que no facilita una genuina descentralización del poder. Por medio de la administración pública nacional se afirma el poder etnocentrista del Estado. ¿Hasta qué punto el poder burocrático-estatal —que en nuestras sociedades nacionales representa el poder económico y social hegemónico del sistema vigente— está real y sinceramente interesado y comprometido en descentralizar el poder y reorientar en forma sustantiva las prácticas burocratizantes de la administración pública nacional en sus distintos campos y señaladamente en el campo educativo, cuando todo ello ha sido el sustento de su poder?

No es fácil generalizar una respuesta. Habría que referirla a situaciones nacionales específicas y dentro de ellas a los intentos de descentralización administrativa del aparato estatal en algunos países de la región, tanto en el contexto capitalista como en el de transición al socialismo.

Una segunda dificultad es el grado de aceptación consciente que puede asumir la administración estatal en relación con la participación popular en el proceso de la toma de decisiones sobre el desarrollo educativo del sujeto de la EA, que como práctica social tiene la potencialidad de proyectarse a otros campos de la actividad nacional y contribuir al fortalecimiento del poder político y social de tales sectores.

Tampoco es fácil generalizar una respuesta a la cuestión planteada. Lo que emerge cada vez con mayor claridad y como lección de la historia, es que participar implica, fundamentalmente, decidir; y decidir es un acto de poder. La experiencia humana enseña que no siempre se quiere compartir el poder y que éste no siempre se orienta éticamente al logro del bienestar

colectivo. He aquí una de las razones del conflicto permanente que existe entre quienes detentan el poder y quienes no lo tienen o están momentáneamente impedidos de tenerlo.

Una tercera dificultad es la percepción rígida, muchas veces insensible, carente de imaginación y creatividad, que tiene históricamente la administración estatal de la EA para ponerse al ritmo histórico de los tiempos en que vivimos y poder generar en forma dinámica modelos y sistemas organizativos que se ajusten a las situaciones emergentes del presente y a los desafíos del futuro.

El grado de apertura que pueda tener una determinada administración de la EA, en el contexto de una reorientación fundamental del comportamiento del Estado, será un indicador de su real o no disposición de contribuir a la creación y/o fortalecimiento de un sistema igualitario, como infraestructura facilitadora del autodesarrollo y autorrealización del sujeto histórico.

C. Educación de adultos como instrumento estratégico facilitador de prácticas significativas del sujeto histórico de la educación de adultos

Un "hilo conductor" de la reorientación estratégica que se viene señalando a lo largo del presente trabajo es la focalización del proyecto de la EA en la población-meta. Congruente con tal orientación, en un proyecto a futuro debe dimensionarse su potencialidad de instrumento estratégico para la ejercitación de prácticas significativas que estén vinculadas con el hecho educativo, pero que trasciendan a éste y se proyecten en el ejercicio de prácticas más amplias del sujeto histórico.

En el espíritu de lo anteriormente señalado y siempre en el nivel de propuesta indicativa, se plantean las siguientes líneas de acción de la EA como instrumento estratégico:

- facilitador de la práctica participativa;
- para afirmar la educación intercultural;
- para intensificar la operacionalidad de la práctica interdisciplinaria e intersectorial;
- facilitador de la calidad del servicio educativo de la población-meta;
- de desarrollo educativo total de las totalidades sociales; y
- de innovaciones y cambio.

Sólo abordaremos las dos últimas líneas de acción estratégica.

1. *Educación de adultos como instrumento estratégico de desarrollo educativo total de las totalidades sociales*

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

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

El comportamiento referido no sólo se da entre sector y sector, entre ministerio y ministerio dependientes del Estado, sino también, y con igual o mayor intensidad, al interior de cada sector, de cada ministerio o secretaría de Estado. Una muestra representativa del comportamiento señalado se da en los ministerios o secretarías de educación. Cada una de sus grandes dependencias —llámense viceministerios o subsecretarías, direcciones generales, direcciones nacionales, departamentos, etc.— por lo general realizan acciones en forma independiente sin los requeridos esfuerzos de articulación. Un análisis somero de las funciones y tareas de tales dependencias nos lleva a la conclusión de que los programas, proyectos o actividades de desarrollo educativo que serán ejecutados, en forma bilateral o multilateral, son escasos y en algunos casos sencillamente no existen.

Por eso, en los procesos de reforma de la educación de los setenta, en algunos países de América Latina (Perú, Argentina, Chile y Panamá) se enfatizó en la reforma administrativa como prerrequisito para la puesta en marcha de los nuevos sistemas educativos.

Los señalamientos precedentes explican que las totalidades sociales de las áreas rurales y urbanas, para los propósitos del servicio educativo, son “parceladas” burocráticamente en servicio de educación preescolar o inicial, básica de niños y adolescentes, de adultos, técnica, formación profesional, acciones de capacitación y otros.

Cada uno de los servicios educativos anteriormente referidos, trabaja con determinado grupo de edad, utilizando formas y modalidades que supuestamente corresponden mejor al grupo al cual está destinado a servir. Son casos de excepción —que sólo se han dado en forma generalizada en procesos de reforma o de revolución educativa— aquéllos en que un servicio educativo se convierte en un elemento articulador que posibilita la participación de un complejo de servicios, con el propósito de atender más ampliamente a la totalidad social de un determinado contexto rural o urbano.

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

- De todos los servicios educativos convencionales, la EA ha demostrado voluntad y vocación de articulación, porque la naturaleza de su trabajo la lleva a hacerlo con un sentido de interdisciplinariedad y de totalidad orgánica. En esta perspectiva, la estrategia de algunas acciones de vanguardia ha estado focalizada en la atención de la población adulta, pero no destinada exclusivamente a ella.
- Al iniciar la década de los ochenta, en algunos países (Brasil, Honduras y Perú) se han realizado algunos intentos de articulación de la EA con la educación preescolar o inicial, tanto en el medio rural como en el medio urbano-marginal. El entendimiento de tal intento de articulación es que la primera fase del desarrollo (niños de 0 a 6 años) es crucial y definitiva para la vida del ser humano, ya que depende totalmente de sus padres; de ahí la necesidad de educar a los padres, para que tomen conciencia del valor que tiene la primera fase del desarrollo y para que puedan prestarle a sus hijos las atenciones, cuidados y estimulaciones que sean requeridos. Tal tipo de educación, obviamente, tiene un alto componente de EA.

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

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

- En el análisis de las estrategias nacionales de alfabetización de los países de América Latina —en todos los casos— la alfabetización es la opción educativa de entrada o encuentro con parte de o toda una comunidad rural. Se ha percibido que hay otros procesos y expresiones educativas que pueden tener y que de hecho tienen más sentido que la acción propiamente alfabetizadora con un grupo de adultos que están viviendo un determinado “tiempo social”. Estas otras expresiones educativas pueden corresponder a lo que se da en llamar la posalfabetización, la capacitación para el trabajo, el apoyo a la organización comunitaria y a la organización para la producción, la capacitación para la investigación de su realidad social y natural, el

acompañamiento y apoyo en la implementación de tareas de infraestructura de la comunidad.⁶

Independientemente de cuál sea el punto de partida, se tiene que llegar a la acción alfabetizadora.

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

En algunas acciones alfabetizadoras y otras de EA realizadas en el medio rural y urbano-marginal, se observa que las opciones educativas convencionales promovidas y desarrolladas por el Estado —y especialmente por los ministerios o secretarías de educación— hacen una “oferta cerrada” a sus potenciales beneficiarios. El dilema que se les plantea es: o lo tomo tal como está, o no lo tomo, porque no me sirve tal como está.

La respuesta educativa para un determinado grupo humano analfabeto —que está dentro del sector informal de la economía, por ejemplo, los vendedores ambulantes— quizá no es toda la acción alfabetizadora sino uno o dos componentes de ella y algunos más que corresponden a otros procesos y expresiones educativas. Todos estos componentes se nuclearían y articularían en una totalidad orgánica nueva que, en buena cuenta, sería el proyecto educativo de un grupo determinado. Este no sería exclusivamente de alfabetización, ni de educación básica, ni únicamente de capacitación para el trabajo, o de tal o cual proceso o expresión educativa. Sería un proyecto con múltiples componentes orientados al desarrollo educativo total de la población adulta, y que se articularía con los otros componentes orientados al desarrollo educativo global de los niños y adolescentes de la respectiva totalidad social. Un proyecto así concebido constituiría la infraestructura operativa de una EA como instrumento estratégico del desarrollo educativo total de las totalidades sociales de las áreas rurales y urbano-marginales.

De los señalamientos anteriores relacionados con las realidades y potencialidades de la EA como instrumento estratégico de desarrollo educativo total de la sociedad nacional, se derivan algunas inquietudes que deseamos por lo menos perfilarlas panorámicamente. Ellas son las que a continuación se refieren.

⁶ A los interesados en mayores informaciones sobre el particular, se les sugiere leer a Picón, César, “Administración de proyectos de educación de adultos dentro del desarrollo global de las áreas rurales: obstáculos principales”, en *Administración de la educación de adultos: cuatro experiencias*, Pátzcuaro, México, CREFAL, 1982, pp. 295-381.

- La posición que asumimos no nos lleva a hacer de la EA una expresión educativa con vocación hegemónica. No sostenemos que el desarrollo educativo de la población nacional de todos los grupos de edad gira en torno a la EA. Nuestra posición es que cuando la EA y las otras expresiones educativas tengan que servir a un determinado grupo humano, se deberá considerar que el contexto del que forma parte dicho grupo es una totalidad mucho más amplia y que en ella coexisten niños, adolescentes y adultos dentro de una realidad que los alcanza en términos de posibilidades y de limitaciones.
- Sostenemos que la aplicación de la estrategia de desarrollo educativo total nos aproxima mucho más a la identificación del reclamo histórico del desarrollo cultural y educativo que han planteado y plantean las clases populares. Hay dos situaciones históricas, correspondientes a posiciones ideológicas contradictorias, que ilustran mejor este señalamiento:
 - a) Dentro de la tendencia promocional de desarrollo educativo en algunos países de América Latina en las áreas rurales y urbanas, se puede advertir con claridad que la promoción de una familia y de una comunidad están inseparablemente vinculadas al crecimiento equilibrado y armónico de todos sus elementos humanos correspondientes a los distintos grupos de edad de la respectiva totalidad social, sea ésta una familia o una comunidad rural o urbana. Incluso dentro de la óptica simplemente promocional se percibe que no tienen sentido acciones educativas aisladas y atomizadas en relación con un determinado grupo de edad.
 - b) Dentro de la concepción y *praxis* del movimiento de educación popular, en su expresión más radical, la estrategia de desarrollo educativo alcanza a los distintos grupos de edad. En tal visión, la educación popular relacionada con la población adulta se convierte en una expresión educativa movilizadora y de apoyo de las otras que corresponden a los niños y adolescentes.
- Si consideramos la situación de pobreza en los países latinoamericanos y su virtual agudización hacia fines del siglo XX, no podemos seguir en la ruta de la irracionalidad y del paradójico despilfarro de los escasos recursos disponibles para atender los servicios educativos de las poblaciones rurales y urbano-marginales. Esto implica que la reorientación estratégica consistirá en cómo optimizar los escasos recursos para

atender a la mayoría. Tal ejercicio conducirá inevitablemente al intento de articulación de los servicios educativos entre sí y de éstos con procesos más amplios de desarrollo y transformación de las respectivas formaciones sociales.

- Dicha articulación tiene, por lo menos, las siguientes expresiones:
 - a) Articulación de las distintas expresiones de desarrollo educativo con base en programas y proyectos específicos.
 - b) Articulación de todas las expresiones de desarrollo educativo con procesos más amplios de desarrollo económico, social, político y cultural de los pertinentes sectores poblacionales.
 - c) Articulación del componente educativo integrado con las grandes tareas de la familia, del grupo, de la comunidad rural o urbana, de la sociedad nacional.

La práctica de articulación señalada supone focalizar el planeamiento de la EA en el proyecto de desarrollo global de las poblaciones-meta y no en el sistema educativo; supone también optimizar el aprendizaje que realice el sujeto de la EA acerca de los procesos, técnicas e instrumentos de la microplanificación global de desarrollo. Dicho aprendizaje será una condición favorable para que la propia población-meta pueda prefigurar su proyecto educativo dentro del marco de un proyecto más amplio de desarrollo que comprenda aspectos económicos, políticos, culturales y sociales.

La puesta en marcha de lo que se viene refiriendo implica una reorientación sustantiva de los actuales sistemas educativos y la definición de nuevas estrategias nacionales de desarrollo educativo, dentro de cuya dinámica la estrategia nacional de EA podrá operacionalizar su papel movilizador, facilitador y de apoyo del desarrollo educativo total de las totalidades sociales.

2. *Educación de adultos como instrumento estratégico de innovaciones y de cambio*

La EA, dentro de las opciones que ofrecen los sistemas educativos, es la menos convencional. Históricamente, la EA tiene una vocación de búsqueda, de cambio, de innovación. Habría muchas evidencias empíricas para fundamentar tal señalamiento. Presentamos, a guisa de ejemplificación, dos casos:

Primer caso. La hoy generalizada concepción sobre educación permanente proviene de la experiencia de los educadores de adultos de todas las regiones del mundo en la primera mitad de los sesenta. Estos encontraron que los adultos —tomando como referente una determinada

acción de aprendizaje— aportaban a esta concepción una serie de conocimientos y experiencias; y aprendían de ella más allá de dicha acción en una serie de instancias de aprendizaje.

Otros intelectuales y técnicos complementaron tal postulación expresando que esa condición no era privativa de los adultos, sino también de los niños y adolescentes. El caso es que el principio de educación permanente, muy divulgado por la UNESCO en nivel de la comunidad internacional, procede de las canteras de la EA.

Segundo caso. Las formulaciones teórico-metodológicas de la educación liberadora, iniciadas por Paulo Freire y complementadas por otros latinoamericanos, se han incorporado al patrimonio de la cultura universal y se utilizan en otras regiones del Tercer Mundo; también son motivo de inquietud intelectual y técnica en los países desarrollados.

Los dos casos muestran en general la vena innovadora, la vocación de cambio que tiene la EA en América Latina. Sin embargo, no es una práctica completamente generalizada.

Es importante considerar que genéricamente las innovaciones se dan como resultados de modas y de presiones políticas y no como producto de unas decisiones básicas que se articulan en un plan de sistematización, experimentación y evaluación de las nuevas ideas al interior de un sistema y/o de la práctica educativa de una población-meta, teniendo en cuenta la dinámica de las realidades involucradas. Tales realidades, en sus distintas manifestaciones, presentan obstáculos y facilitadores, que deben ser dimensionados estratégicamente con el propósito de lograr la aceptación e implementación de las innovaciones.⁷

En un proyecto nacional de EA a futuro la innovación es una línea de acción estratégica particularmente relevante. Innovar implica aplicar algo nuevo. La aceptación y adopción de algo nuevo, de algo que supone cambiar lo establecido, no se da fácilmente. Requiere una sustentación teórico-metodológica y una estrategia para su puesta en marcha inicial, para el momento de expansión y, si cabe, de generalización y universalización.

Se relativiza la generalización y universalización en EA porque los proyectos educativos de los sujetos tienen referentes que corresponden a tiempos histórico-culturales e histórico-sociales que no son uniformes; tienen posiciones ideopolíticas distintas frente a las mismas realidades; hay una amplia gama de motivaciones, intereses, necesidades y expectativas del sujeto colectivo e individual de las acciones de EA.

⁷ Para mayores indagaciones sobre los obstáculos y facilitadores de las innovaciones educativas y el estudio del comportamiento de las administraciones, se sugiere leer a Malam, T., "Administrative problems in the generalization of innovations", en *The Generalization of educational innovations: the administrator's perspective*, organizador Carlos Malpica con la cooperación de Shapour Rassikh, París, UNESCO-International Institute for Educational Planning (IIEP), 1983, pp. 68-80.

La relatividad señalada no tiene la intencionalidad de cuestionar la relevancia de la innovación, sino de presentar el perfil de potencialidad relativa y probabilística que tiene la EA, asumiendo su propósito de contribuir a la afirmación científica del trabajo educativo con los adultos.

La innovación en EA a partir de la experimentación, de su puesta en marcha contando con una pauta estratégica que dimensione los elementos universales y específicos de su aplicación con determinados sujetos y en ciertos contextos, constituye un horizonte estratégico fundamental en el desarrollo teórico y metodológico de la EA.

La experiencia histórica en América Latina enseña que las administraciones estatales con acento burocrático se resisten a las innovaciones. En esta visión, todo aquello que tenga que ver con la investigación es considerado como una pérdida de tiempo, como una actividad académica de lujo dentro de una situación de pobreza. Lo evidente es que una administración con vocación burocratizante no tiene una clara percepción del sentido y alcances de las innovaciones, como uno de los procesos de vanguardia y que incide en el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la EA. La innovación es un elemento de apoyo indispensable para definir e implementar una estrategia de cambio y se orienta a la afirmación del carácter científico de la EA.

Teniendo en cuenta los señalamientos precedentes, un proyecto de EA a futuro debe contribuir a definir una política de desarrollo científico, mediante los procesos de experimentación e innovaciones en relación con las distintas expresiones del desarrollo educativo de la población adulta.

IV. SEÑALAMIENTOS FINALES

1. Las declaraciones políticas sobre el desarrollo de la EA que vienen haciendo los gobiernos de los países latinoamericanos a partir de 1979 en los grandes foros regionales e internacionales, implican necesariamente una reorientación sustantiva de sus respectivas estrategias nacionales de EA en el marco de nuevas estrategias globales de desarrollo educativo nacional. En nivel oficial existe el implícito reconocimiento de que con las estrategias actuales no es posible lograr los grandes objetivos de desarrollo educativo de la población adulta de los países de la región.

2. Reorientar sustantivamente la estrategia de EA de un país implica reorientar las definiciones fundamentales que le dan origen y sustento y que están constituidas por el conjunto de decisiones políticas, conceptuales y técnicas.

En dicho proceso de reorientación es importante desarrollar y perfeccionar una gran teoría sobre la EA, como un componente de la teoría global sobre el modelo de la sociedad nacional a que se aspira. Esta gran teoría es la utopía, la situación ideal a la que se quiere llegar. En América Latina existe un considerable crecimiento del discurso teórico sobre el proyecto histórico de EA, que no va acompañado de una estrategia a largo plazo. Hay un desequilibrio entre la racionalidad teórica y la racionalidad estratégica. La construcción del equilibrio implica definir y operacionalizar una estrategia a largo plazo; es la estrategia principal de EA.

Lo anterior nos permite comprender la necesidad de llegar a la gran teoría por aproximaciones sucesivas, estableciendo en el proceso las correspondientes teorías intermedias que le den una mayor direccionalidad a la estrategia. Este desarrollo teórico focalizado en determinados aspectos —que están comprendidos dentro de la totalidad de la gran teoría y con un horizonte temporal de corto y mediano plazos— es la teoría intermedia sobre la EA. Dicha teoría se operacionaliza mediante las estrategias intermedias.

3. Estrategias intermedias son un conjunto de decisiones y acciones destinadas a crear condiciones favorables para lograr los propósitos que se derivan de la teoría intermedia de la EA, en un horizonte de corto y mediano plazos.

Teniendo en cuenta la evolución histórica del desarrollo regional, dichas estrategias, en la asunción de un nuevo comportamiento de la administración estatal, comprenderían tres grandes núcleos de decisión y acción estratégicas: fortalecimiento del sujeto histórico; crea-

ción y/o fortalecimiento del sistema nacional igualitario, y realización de prácticas significativas de la población-meta teniendo como instrumento estratégico a la EA. Cada uno de los núcleos señalados tiene sus respectivos elementos y se desarrolla dentro de una dinámica de interrelaciones e interdependencias, dentro de un sistema de trabajo que se proyecta al medio ambiente.

4. Una primera estrategia intermedia consiste en crear condiciones favorables para el fortalecimiento del sujeto histórico de EA. Tal fortalecimiento presupone necesariamente el acrecentamiento del poder político y social de dicho sujeto, el cual está conformado por los vastos sectores poblacionales que históricamente no han accedido a niveles mínimos de bienestar por las desigualdades imperantes al interior de las sociedades nacionales y no han participado en forma significativa en la construcción del destino histórico nacional. En relación con esta primera estrategia intermedia, en el trabajo se plantean referencialmente las siguientes líneas de decisión y acción:

- el papel de EA frente a la lucha contra la pobreza;
- el proyecto nacional de EA debe incorporar las necesidades y expectativas de desarrollo educativo de las clases populares;
- los contenidos de las acciones de EA deben tener un sentido transformador; y
- La EA tiene la potencialidad de convertirse en un movimiento nacional, en una tarea nacional.

Estas y otras líneas de decisión y acción tienen la intencionalidad de crear condiciones favorables para el autodesarrollo y autorrealización del sujeto histórico de EA, en la perspectiva de un fenómeno real y vigente que es la pobreza, cuya prospectiva hacia fines de siglo es ciertamente desalentadora.

Los proyectos oficiales de la EA en América Latina tienen la característica común de focalizar su atención en las variables de funcionamiento de los sistemas educativos y no en las variables de desarrollo y cambio social de la población-meta. Una continuidad de tal tendencia implicaría la afirmación de la dependencia del sujeto histórico de la EA y un estrechamiento de sus potencialidades de desarrollo político y social, en desmedro de su mayor presencia en la vida nacional y de su capacidad de presión y negociación política y social.

La cuestión crucial que se plantea en el plano filosófico-político es hasta qué punto las democracias formales de América Latina tienen la voluntad política de promover una genuina democratización del ordenamiento nacional vigente en la totalidad de sus manifestaciones de carácter cultural, político, económico, social y educativo. Tal democratización implica necesariamente una activa participación de los sectores populares. La participación significa asumir y compartir responsabilidades en el proceso de la toma de decisiones y en la implementación y puesta en marcha de dichas decisiones. La situación señalada reclama históricamente una reorientación del comportamiento de los Estados nacionales. En esta óptica, se trataría de buscar nuevas formas, modalidades y mecanismos que se orienten a la práctica de una democracia integral, en cuyo proceso el sujeto principal sea la sociedad civil; y donde el Estado nacional cumpliría las funciones básicas de apoyo, complemento, regulación y cubrimiento de los vacíos sociales y económicos que existen en países pobres como los nuestros.

El fortalecimiento del sujeto histórico de la EA requiere la autolimitación de la presencia hegemónica del Estado en la vida nacional para favorecer el desarrollo de las personas y de los grupos humanos que se asocian para el logro de sus propósitos comunes.

5. Una segunda estrategia intermedia consiste en la creación y/o fortalecimiento de un sistema nacional igualitario de EA. Tal fortalecimiento implica una total reorientación del comportamiento rígido, burocratizante, anulador de iniciativas, obstaculizador, monopolístico y arrogante que asume generalmente la administración estatal.

En el campo específico de la EA, la tendencia burocrática prevalente es generar un sistema cerrado y desigual. Cerrado porque es cautivo del espacio educativo escolar y carece de una adecuada proyección al medio ambiente. Desigual porque privilegia genéricamente su atención a una pequeña minoría que sigue el esquema de la escolaridad formal en desmedro de las grandes mayorías que viven situaciones de lucha contra la pobreza y otras manifestaciones de las desigualdades existentes en nuestras sociedades.

En relación con esta segunda estrategia intermedia, se plantean indicativamente las siguientes líneas de decisión y acción estratégica:

- referente principal de un sistema nacional igualitario de EA;
- desarrollo orgánico y equilibrado de las dimensiones básicas de la administración estatal de la EA;
- reorientación sustantiva en el proceso de la toma de decisiones sobre EA; y

- reorientación de estructuras y modelos organizativos de las administraciones estatales de EA.

Estas y otras líneas de decisión y acción tienen la intencionalidad común de contribuir a crear condiciones favorables orientadas al establecimiento y/o fortalecimiento de un sistema nacional igualitario de EA, en la perspectiva de una revalorización del medio ambiente como elemento de apoyo y revitalizador de las estructuras y modelos organizativos y de la dinámica de interrelaciones e interdependencias de los diversos elementos que lo conforman.

La puesta en marcha de las líneas de decisión y acción estratégicas propuestas y otras que se pueden considerar, requieren una reorientación fundamental del comportamiento de la administración estatal. Ello supone una percepción diferente del papel que corresponde al Estado nacional en el desarrollo de las acciones de EA. Dicho papel no debe ser obstaculizador, como viene ocurriendo hasta ahora en un buen número de casos, sino más bien facilitador y de apoyo y, mejor todavía, acompañador de las grandes tareas de la familia, de los grupos, de las comunidades, de las instituciones intermedias de la sociedad nacional y de ésta en su conjunto.

Para cumplir este nuevo papel, en lo que toca a la EA, los Estados nacionales deben generar un sistema de trabajo congruente con la naturaleza y características de vida y de trabajo de los sujetos de la EA. Ello implica no sólo "abrir" el sistema en su connotación más convencionalmente conocida, sino hacerlo más igualitario.

Hacer más igualitario un sistema presupone que éste sea más democratizador, más distributivo, más justo, más cercano a las necesidades y expectativas de los sujetos históricos de la EA. Supone también que incorpore la mayor cantidad posible de elementos del medio ambiente y que los combine en forma múltiple con los elementos administrativos que son propios del ordenamiento burocrático-estatal.

Un sistema igualitario de EA es la infraestructura apropiada e indispensable para el desarrollo también igualitario de la EA, en cuyo contexto el elemento humano conquista su derecho de ser el protagonista del conjunto de decisiones y de acciones orientadas a su autodesarrollo y autorrealización.

La gran interrogante planteada al respecto es si las administraciones estatales (que tienen genéricamente una vocación muy fuerte de centralización del poder y de control del mismo) están dispuestas o no a descentralizar y compartir su poder y crear las condiciones favorables para que éste se revierta a quien teóricamente es o debe

ser, en las democracias auténticas, la fuente del poder: la sociedad civil.

En relación con la interrogante planteada y su posible respuesta, se debe considerar que en el proceso de la descentralización del poder está presente la aventura de los pueblos en la búsqueda de su destino, la lucha por la conquista y la preservación del poder y la impredecibilidad del comportamiento humano como elemento condicionante, en unos casos, y condicionado, en otros, del comportamiento institucional.

6. Una tercera estrategia intermedia consiste en crear condiciones favorables para hacer de EA un instrumento estratégico en la realización de prácticas significativas del sujeto histórico de la misma; son favorables por estar vinculadas a los propósitos fundamentales de dicho sujeto en relación con su amplio desarrollo cultural, político, económico, social y educativo. Todavía no se ha operacionalizado suficientemente la extraordinaria potencialidad estratégica de la EA como expresión educativa de acompañamiento histórico-cultural e histórico-social a las grandes tareas de los sujetos de la EA, de la sociedad civil y de los Estados nacionales. Tal operacionalidad presupone una reorientación del comportamiento estatal. La reorientación sugerida se plantea referencialmente y se ejemplifica a través de las líneas de decisión y acción estratégicas mencionadas en la sección C.

Las señaladas líneas de decisión y acción estratégicas y otras que se pueden considerar, tienen como rasgo característico común afirmar el relevante papel instrumental que tiene la EA en los distintos momentos históricos de la vida de nuestras sociedades. De acuerdo con las peculiaridades nacionales, los niveles de desarrollo y las coyunturas históricas de cada sociedad, dicho papel puede consistir en abrir espacios para la acción educativa en contextos nacionales de carácter conservador y autoritario; optimizar las aperturas reformistas y contribuir a perfilar las bases de una ulterior transformación; operacionalizar las transformaciones pacíficas de desarrollo educativo con base en la política cultural consensual de la sociedad civil y de los Estados nacionales; operacionalizar las transformaciones educativas en el contexto de procesos revolucionarios.

Lo antes referido implica el reconocimiento, por parte de las administraciones estatales, a la vocación transformadora que tiene históricamente la EA en los países latinoamericanos; y el reconocimiento a la gran versatilidad de dicha expresión educativa para ade-

cuarse con flexibilidad y diversificación a los ritmos, velocidades y aceleraciones históricas de sus respectivas sociedades.

A pesar de los múltiples elementos obstaculizadores de los sistemas educativos oficiales en varios de nuestros países, la EA está a la vanguardia de los sistemas educativos convencionales en la región, porque por su naturaleza y características es un instrumento estratégico, cuya razón de ser consiste en acompañar, apoyar y facilitar un conjunto de prácticas fundamentales del sujeto de la EA; prácticas que tienen el rango de tareas históricas de la sociedad y del Estado nacionales.

La cuestión crítica que se plantea es si la administración estatal puede o no ser capaz de reorientar su generalizada percepción etnocentrista, hegemoníicamente escolarizada, atomizada, para dar paso a una percepción más amplia y totalizadora que genere condiciones favorables, que conviertan a la EA en una práctica educativa con vocación de encuentro, articulación, apoyo y acompañamiento a todas las grandes tareas de las familias, de los grupos, de las comunidades, de las distintas instituciones intermedias de la sociedad nacional, de ésta en su conjunto y del Estado en todas sus instancias.

7. Las tres estrategias intermedias tienen niveles de interrelación e interdependencia, cuyo elemento-eje es la primera de ellas, y se orienta al fortalecimiento del sujeto histórico de la EA. Las tres forman parte de la estrategia principal, cuyo horizonte temporal es de largo plazo.

Las estrategias intermedias, desarrolladas en el presente trabajo, tienen el sentido de una búsqueda innovadora y reorientadora del comportamiento global de la administración estatal de la EA en los países de la región. En su sentido más amplio son propuestas indicativas para la reflexión y decisión vinculadas con el rumbo histórico que dichos países quieran establecer para la EA en lo que resta del presente siglo.

V. EPÍLOGO

Una de las líneas de acción de la tercera estrategia intermedia, orientada a crear condiciones favorables para hacer de la EA un instrumento estratégico en la realización de prácticas significativas del sujeto histórico, consiste en la incesante búsqueda de innovaciones y de cambio.

Una de las necesarias innovaciones, por ejemplo, consiste en la búsqueda de respuestas alternativas a una de sus opciones, que se da en llamar "Educación básica para adultos". Opción que comenzó a masificarse e institucionalizarse en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, se concentró inicialmente en las áreas urbanas y se proyectó luego, en forma limitada y precaria, a las áreas rurales. Los sujetos de servicio, en general, fueron hegemónicamente los mestizo-occidentales y sólo en pequeña proporción los indígenas.

La educación básica institucionalizada para adultos se impregnó del estilo hegemónicamente escolarizado del trabajo educativo y generó un sistema cerrado. Los llamados "Centros de educación básica para adultos" han venido desarrollando, con algunas pequeñas variantes, un tipo de trabajo convencional.

Mientras las realidades políticas, económicas, culturales y sociales han evolucionado dinámicamente en nuestro continente, no ha ocurrido lo mismo con los señalados centros que han permanecido en una suerte de "congelamiento histórico". Hay una brecha entre el trabajo que realizan dichos centros y las realidades a las cuales pretenden servir. ¿Cómo cerrar esta brecha? ¿Cómo generar una nueva y distinta racionalidad teórica, estratégica y metodológica, vinculada con la educación básica para adultos, teniendo en cuenta el sentido de totalidad orgánica de las realidades sociales?

Es evidente que el reto señalado y otros similares que se dan en el universo de la educación de adultos contribuyen a afirmar la relevancia del proceso de innovaciones y de cambio, en la perspectiva de un enfoque estructural del desarrollo educativo de las totalidades sociales.

