

LA EDUCACIÓN NO FORMAL Y LA DIVERSIDAD EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN AMÉRICA LATINA

*Non formal education and diversity from a historical perspective of youngsters'
and adult education in Latin America*

JOSÉ RIVERO*

Resumen

El artículo desarrolla una amplia reflexión sobre la demanda y oferta de educación para personas jóvenes y adultas que, al no ser coincidentes, necesitan de respuestas de gran alcance y diversidad por parte de los responsables de los múltiples programas estatales o no gubernamentales, que superen la oferta común y se orienten a satisfacer las necesidades que se perciben; teniendo como antecedentes que la educación sigue siendo un pilar fundamental en las estrategias de lucha contra la pobreza y que el fortalecimiento de los actores sociales es un desafío para los modelos políticos.

Palabras clave: Educación no formal, diversidad, demanda, oferta, desarrollo local.

Abstract

The article deeply reflects upon educational supply and demand for youngsters and adults who need differentiated and easily accessible answers from those in charge of either state or non governmental programs, beyond the ordinary supply. Perceived needs should be satisfied bearing in mind that education continues to be a fundamental pillar in strategies against poverty and, on the other hand, that strengthening social actors is a challenge for political models.

Key words: Non formal education, diversity, demand, supply, local development.

* Educador peruano. Actualmente miembro del Consejo Nacional de Educación de su país. Se desempeñó como especialista regional en la UNESCO, con Sede en la Oficina Regional de Educación de Santiago de Chile.

Pocos aspectos de la educación han sido más desafiantes y cambiantes que la educación y formación para jóvenes y adultos. Demandas externas y presiones, incluso aquellas asociadas a los cambios tecnológicos y a necesidades sociales urgentes, han generado gran tensión en sus programas y base lógica fundamental. Cada vez se requiere más de parte de los jóvenes y adultos, en términos de desafíos en los niveles educativos posteriores o distintos a una educación formal, ya sea en el lugar de trabajo, en el hogar o en la comunidad.

Se registran dos situaciones que afectan las actuales demandas y ofertas educativas: el reconocimiento de que los sistemas educativos formales, a pesar de posibilitar en determinadas circunstancias aptitudes básicas y un interés en el aprendizaje, no pueden anticipar respuestas a exigencias socioeconómicas cambiantes; y la de que crecientes presiones en los adultos para que continúen estudios o se capaciten no tienen eco al ser canalizadas sólo a través de fuentes educativas convencionales. La demanda y la oferta, al no ser coincidentes, necesitan de respuestas de gran alcance y diversidad por parte de los responsables de los múltiples programas estatales o no gubernamentales, que superen la oferta común y se orienten a satisfacer las necesidades que se perciben.

Este sentido de urgencia y de prioridad para el cambio ha tenido, sin embargo, menor influencia del desarrollo mismo de la modalidad educativa, que de las propias necesidades económicas y sociales.

En el cambio operado ha primado la necesidad de que sus participantes tengan aptitudes, valores y actitudes requeridos para superar el entorno socioeconómico y para maximizar su participación como productores y ciudadanos.

El contexto latinoamericano

Un dato permanente en la evolución latinoamericana es que la historia política y la económica no han tenido correspondencia. Esta tesis de A. Touriane ha sido confirmada en las últimas décadas donde en un período de crisis económica profunda, en América Latina se ha conseguido realizar un importante proceso de democratización política. Sin embargo, sigue pendiente hallar modelos políticos que permitan fortalecer los actores sociales sin los cuales no se podría poner en pie una economía moderna y competitiva; fracasada la vía populista y convencido de que la vía liberal a ultranza no soluciona y, más bien, agrava la actual diferenciación social, el propio analista plantea tres condiciones básicas para que en las regiones se dé un adecuado desarrollo económico: inversiones, redistribución social y un estado fuerte con conciencia nacional y voluntad de desarrollo e integración a la vez.

La heterogeneidad latinoamericana obliga a ser cautos para adscribir la hipótesis de que se dan o no en cada contexto nacional estas condiciones básicas. Sin embargo, es posible afirmar que América Latina –cuya mayoría de países pertenece a la categoría de intermedios respecto de los más ricos, que están en vías de postindustrialización y dominio del sistema mundial, y a los países colectivamente más pobres– se debate entre la necesaria e indispensable apertura al mercado mundial, pugnando dificultosamente por recuperar y acrecentar la parte que le corresponde en el comercio mundial, y la defensa de una identidad personal y colectiva nacional, a pesar de participar en la cultura de masas a través de sus objetos de consumo, de sus programas de televisión, de sus técnicas productivas y, en alguna medida, de sus programas educativos. América Latina procura ser universal y globalizante, es decir moderna y, a la vez, particularista y fiel a su historia y a su cultura.

En la opción por la modernización se reconoce que una de las claves, o el desafío central, está asociado al reconocimiento y atención de dos relativamente nuevos personajes en el escenario latinoamericano, los consumidores y los ciudadanos, y a poner el acento en la complementariedad de los resultados, en la productividad y en la moderna ciudadanía. En este contexto, uno de los principales desafíos será el uso social que se haga de la tecnología y lograr una significación cultural del trabajo, lo que tiene implicaciones en cuanto a democracia y equidad (Rivero, 1993).

La idea de *desarrollo* no es equiparable a la que se postulaba hace tres décadas. En la actualidad pugnan dos principales corrientes: la de quienes asocian el desarrollo al crecimiento económico que llevará inevitablemente a una mayor modernización de los países y la de quienes postulan un desarrollo humano, definido como “el proceso de ampliar las oportunidades de las personas” a través del cual se procure que, junto con ese crecimiento económico, los pobres traspasen el umbral de la pobreza y se consolide la democracia con amplios procesos de participación ciudadana y de desarrollo cultural.

Los efectos de políticas económicas sin sustento social

A principios del siglo XXI América Latina sigue presentando unas cifras de pobreza escalofriantes. Según la CEPAL (2004) el número de personas pobres bordea actualmente los 220 millones, de los cuales 98 millones son indigentes o viven en la pobreza extrema. Los años '90 han sido escenario de una cierta recuperación económica y de un incremento moderado del gasto social que, sin embargo, no han conseguido modificar la tendencia al alza de la pobreza en términos absolutos, mientras que la pobreza relativa sólo se redujo débilmente.

En este escenario, la educación sigue siendo un pilar fundamental en el diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza. Es más, el escenario de globalización econó-

mica ha reforzado en el discurso político la importancia de la inversión en educación como instrumento fundamental para la competitividad y el crecimiento económico, para la mejora de la productividad laboral y para acelerar la difusión de información en la sociedad del conocimiento. Al mismo tiempo, ha acentuado la necesidad del acceso a la misma como mecanismo de defensa de la exclusión social y la pobreza. A ello hay que añadir el interés reciente en valorar la importancia de la educación como mecanismo generador de mayor cohesión social, de cultura democrática y de mejores prácticas institucionales.

Sin embargo, en América Latina el aumento de la inversión educativa, el mayor acceso a todos los niveles educativos y el incremento de la media de años de escolarización en el transcurso de la década de los noventa han tenido hasta ahora unos efectos sobre la pobreza claramente desalentadores.

Las concepciones de educación de adultos en América Latina

Son variados los estudios que han tratado de asociar la evolución de las estructuras sociales en América Latina y las diversas concepciones propuestas para la educación de personas jóvenes y adultas en la región. Estos trabajos confirman que las diversas concepciones coinciden con épocas determinadas con la particularidad de que las nuevas concepciones no son consecuencia de las anteriores ni las sustituyen.

¿Cuáles son las principales concepciones desarrolladas en la región?

El *extensionismo y la educación agrícola* corresponde a los orígenes de la modalidad de educación de jóvenes y adultos, vinculados al campesinado. Sus programas estaban asociados a la transformación del sector agrario de modo que el campesino se incorpore mejor al mercado. El extensionismo agrícola tuvo fuerte influencia de Estados Unidos de América, como parte de su estrategia de conservar una constante oferta de alimentos y materias primas por parte de países latinoamericanos.

Paralelamente a estos programas de educación agrícola se realizaron varias campañas de alfabetización en la década de los 40 en países como Ecuador, República Dominicana, México, Perú, Honduras y Guatemala. Estas campañas se asociaban a luchas contra la miseria y pobreza y partieron de una visión optimista de que la educación era factor principal del cambio social; sin embargo su impacto fue pequeño respecto de las expectativas con que se generaron.

La *educación fundamental* fue propagada por la UNESCO a fines de los 40 como intento de respuesta a los fracasos de dicha campaña de alfabetización. Dicho concepto enfatizaba que “la formación económica, política y social de los adultos debía ser desarrollada a partir de sus actividades cotidianas y sus preocupaciones fundamentales”

(Barquera, 1982). Si bien predomina el carácter asistencialista de los programas, se amplió el concepto de educación e incluyó los campos básicos de la vida como salud, trabajo y vida familiar.

Según Castillo y Latapí (1983) la educación fundamental corresponde a la interpretación de América Latina que hacen organizaciones internacionales vinculadas al sistema de Naciones Unidas a partir del subdesarrollo como principal tema de la época, el que tendría como origen principalmente en la falta de decisión y voluntad de los individuos. El problema sería más de psicología social (¿cómo lograr que los individuos participen?) que de sociología y política (¿cuáles con los condicionamientos de la estructura social que explican el subdesarrollo?).

El *desarrollo de la comunidad* corresponde a las décadas de los sesenta y setenta.

La crisis del modelo basada en la industrialización y rápida urbanización y acontecimientos como la revolución cubana y la creación de la Alianza para el Progreso, constituyen el marco contextual de esta modalidad de programas sociales.

El desarrollo de la comunidad es considerado como “una forma de educación altamente eficiente, porque no sólo fuerza a la gente a aprender, sino porque les permite aplicar a las actuales condiciones lo que ellos aprenden. Tiene además la ventaja de hacer a la gente consciente de que su nivel de vida no depende únicamente de su capacidad de ganar dinero, sino de la calidad de los beneficios que se obtienen a través de los recursos de la comunidad local” (Lowe, 1975)

Se parte por reconocer a la participación activa y voluntaria de los miembros de una comunidad como principal mecanismo de progreso social y económico; la educación actúa como el principio dinámico.

Más desarrollo de la comunidad se identificó con “modernización”, ayudando a ello el apoyo externo técnico y financiero a que dio lugar. La trasmisión de valores, procedimientos y visiones generales ajenos a la vida de la comunidad fue evidente, generándose en muchos casos una auténtica invasión cultural.

La *educación funcional* asociada a la alfabetización es impulsada por la UNESCO a inicios de los setenta. Importa destacar que constituye un claro esfuerzo por asociar vínculos entre la educación y el desarrollo socioeconómico nacional. (“El objetivo de la alfabetización funcional permanece básicamente el mismo: movilizar, entrenar y educar la mano de obra aún subutilizada para volverla más productiva y útil a ella misma y a la sociedad”. UNESCO, 1973).

En muchos aspectos, la educación y alfabetización funcional se convierten, asociando educación al trabajo productivo, en elementos “funcionales” del proceso de industrialización y modernización agrícola.

El Plan Experimental Mundial de Alfabetización fue concreción de ese pensamiento.

La evaluación de dicho programa formula severas críticas al no cumplimiento de los objetivos y a la orientación desarrollista de estos programas. El éxito de varios de ellos estuvo asociado al surgimiento de actitudes individualistas teniendo como objetivo la movilidad social aun cuando se rompan los lazos de solidaridad comunitaria.

La *educación popular* constituyó un amplio movimiento alentado por grupos comprometidos en la transformación de las estructuras sociales para superar la situación de opresión de las mayorías.

La educación popular tiene variadas definiciones. La mayoría de ellas la asocia como el quehacer orientado a que los sectores populares accedan a los saberes y adquieran las capacidades que les permitan constituirse en actores de la transformación de sus sociedades, generalmente sustentadas en un sistema de relaciones que impone severos límites al desarrollo cabal de dichos sectores.

Sus propósitos de acción tienen por lo menos tres niveles: La búsqueda de la solución de problemas ligados a la sobrevivencia y la calidad de vida (vivienda, salud, educación de los hijos, alimentación); un segundo nivel está asociado al cambio social que la educación popular pretenda realizar inscrita en una perspectiva de mediano o largo plazo; y un tercer nivel, intermedio a los anteriores y elemento central de su estrategia, corresponde a la voluntad de contribuir a la conformación de actores sociales en el medio popular (García Huidobro, 1989).

Dicha concepción y práctica educativa no proviene de organismos internacionales como la UNESCO, sino que surge de experiencias de base en América Latina. El carácter de movimiento que ha tenido la educación popular se expresa en numerosas y variadas experiencias, tendencias y propuestas; en el amplio número de organismos no gubernamentales que han surgido en la región para dedicarse a este trabajo; en la reflexión y debate propiciados sobre aspectos relevantes del trabajo con adultos y en la preocupación por ubicar críticamente sus resultados para la vida y proyección de grupos populares. Constituye un evidente aporte latinoamericano a la educación de adultos mundial de entonces.

El discurso y la práctica de la educación popular no han sido siempre coincidentes. La propia dificultad para definirla así como la búsqueda de legitimidad de su carácter “alternativo” han generado una visión dicotómica y simplista, magnificando el papel de la escuela y de la educación tradicional en la reproducción ideológica y, a la vez, la convicción de que la educación popular es modelo ideal y paradigma radicalmente diferente de aquélla. Ello hizo que se confundiera lo ideal con lo real y, en el caso de los educadores populares, a idealizar su propia práctica, asumiendo como afirmaciones lo que debiera asumirse como preguntas (R. M. Torres, 1988).

Otro de los problemas que se reconoce es la falta de sistematización institucional y la escasez de trabajos que den cuenta tanto de los avances teórico-metodológicos como de los resultados evaluativos de estas actividades. Son escasos los estudios o evaluaciones referidos a los impactos de las estrategias metodológicas promovidas por la educación popular, a pesar de representar éstas, como se ha señalado, uno de los principales aportes de la región en materia de búsqueda de modelos alternativos de trabajo educativo con jóvenes y adultos.

La educación popular es una de las principales expresiones de educación no formal en América Latina.

La *educación permanente* tiene sus primeros orígenes en la Conferencia Mundial de Educación de Adultos desarrollada en Tokio (1972); a partir de ella ha sido lugar común referirse a la educación de adultos como educación continua y permanente.

Lowe, inspirado en el cambio tecnológico de las sociedades del norte desarrollado, identificaba la educación de adultos con la educación permanente y propone la creación de una sociedad en permanente aprendizaje. Se dieron iniciales críticas o reparos desde el pensamiento latinoamericano: “La educación permanente aparece así como una ideología pedagógica que sintetiza experiencias aparentemente contradictorias: recupera ciertas preocupaciones democráticas al mismo tiempo que preserva aquellas típicas de la tecnocracia” (Paiva, 1982).

La idea de educación permanente tiene un nuevo perfil y mayor énfasis a partir de la Declaración de Jomtien enfatizando la opción de una educación para todos privilegiando la satisfacción de necesidades básicas¹. La educación básica llegó a ser término de consenso en el que se amalgamaron las visiones, prioridades y agendas de cada uno de los socios internacionales de Jomtien², de los países y de las numerosas instituciones así como especialistas nacionales e internacionales que analizaron e interpretaron las sucesivas versiones de los documentos producidos.

La iniciativa de la Educación para Todos encontró eco en todo el mundo, en particular en los gobiernos y decisores de política en los países en desarrollo. No obstante, y

¹ “Cada persona –niño, joven o adulto– deberá poder aprovechar las oportunidades educativas destinadas a satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje... como los contenidos básicos del aprendizaje... que requieren los seres humanos para sobrevivir, desarrollar todas sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de sus vidas, tomar decisiones informadas, y continuar aprendiendo. El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura, y cambian inevitablemente con el paso del tiempo” (*Declaración Mundial sobre Educación para Todos*).

² UNESCO, PNUD, UNICEF, Banco Mundial.

a pesar de la amplia difusión de las conclusiones de la Conferencia Mundial, no penetró en las esferas intermedias del sector educativo ni llegó a los docentes y menos aún a la población en general.

La evaluación realizada diez años después en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, confirmó serias dificultades y falta de voluntad de política y de mecanismos efectivos de seguimiento y vigilancia sobre los compromisos asumidos por los países en Jomtien.

Uno de las carencias mayores reconocidas en Dakar fue la escasa importancia dada a la educación de jóvenes y adultos. El hecho que dos de los seis objetivos específicos asumidos en Dakar estén vinculados a esta modalidad educativa³ es constatación de decisión colectiva para reparar aquello.

Otro aporte significativo a la idea de una educación permanente fue dado por el Informe Delors, en la propuesta alentada por la UNESCO de visionar una educación para el siglo XXI. El informe Delors (1996) señala:

El concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida surge como una de las llaves del siglo XXI. Va más allá de la distinción tradicional entre la educación inicial y la educación continua. Enfrenta los desafíos de un mundo en cambio rápido y constante. No se trata de una nueva visión puesto que los reportes previos de la educación han hecho siempre énfasis en la necesidad de que las personas regresen a la educación para enfrentar las nuevas situaciones que surgen en sus vidas personales y laborales. Esa necesidad está siendo cada vez más fuerte. La única manera de satisfacerla es que cada individuo aprenda a aprender.

El problema de la educación a lo largo de la vida es la necesidad actual de que toda la población, con toda su diversidad, sea partícipe de esta dinámica, lo que la convierte en una necesidad de política pública. Hay que definir quién y cómo se atenderá la demanda de los adolescentes y jóvenes adultos excluidos del sistema educativo y del mercado de trabajo; quién y cómo se atenderá la demanda de actualización de los trabajadores insertos tanto en la economía formal como en los mercados de trabajo informales, quién y cómo asumirá las demandas de poblaciones y comunidades interesadas en decisiones públicas que les afectan directamente para cuya decisión se requieren conocimientos complejos; quién y cómo se hará responsable de la integración cultural de los grupos migrantes internos o precedentes de otros países.

³ Objetivo 3: Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa. – Objetivo 4: Aumentar de aquí al 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50% en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente (*Informe Final de Dakar*).

Será clave considerar como principal tensión que aqueja a la nueva interacción que supone la educación permanente: la rapidez del cambio frente a los tiempos necesarios para consolidar una nueva institucionalidad.

La educación permanente estará determinada y delimitada en buena medida por la necesidad de integrar a todos los grupos de población a circuitos de aprendizaje que les permita su inclusión en las dinámicas sociales, culturales, políticas y laborales.

La educación con personas jóvenes y adultas en el contexto del siglo XXI

La *actual redefinición de la educación con personas jóvenes y adultas* ha tenido como principal escenario la última Conferencia Mundial CONFINTEA V desarrollada en Hamburgo (1997).

En las actividades regionales preparatorias de esa conferencia se partió de varias constataciones importantes. Críticamente se señaló:

- Que había que considerar que la mayoría de participantes en la educación de adultos eran jóvenes y comenzar a denominar a la modalidad como Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EDJA).
- Que la reunión de Jomtien en su loable afán por universalizar la educación básica, imprimió un esfuerzo unilateral en la educación formal de los niños y las niñas, ignorando la educación de los jóvenes y adultos.
- Que el Informe Delors en la manera como ubica la educación de los adultos, adolece de un sesgo europeo primermundista y desconoce la rica experiencia acumulada en Latinoamérica, particularmente en la educación popular.
- Que el anterior y otros documentos internacionales no lograron superar la visión compensatoria y supletoria de la EDJA que fue característica por varias décadas.

La Conferencia de Hamburgo alentó el surgimiento de nuevos modelos de educación básica para jóvenes y adultos que superen la mencionada visión compensatoria y supletoria y se introduzcan en la perspectiva de la educación permanente, haciendo realidad las cuatro orientaciones propuestas por la comisión Delors: aprender a aprender, a hacer, a ser y a convivir. Junto con esto insistió en la necesidad de conceptuar la educación no sólo como un derecho sino como un proceso que exige la adhesión y el compromiso de cada persona para convertirse en la llave de entrada al siglo XXI; esto implica que la EDJA se oriente al crecimiento de la persona y de su capacidad de adueñarse de sí misma y de su futuro.

El documento “Hacia una educación sin exclusiones. Nuevos compromisos para la Educación con Personas Jóvenes y Adultas en América Latina y el Caribe” constituye base del seguimiento regional a lo acordado en Hamburgo. En la parte propositiva presenta un panorama extraordinariamente claro: define los nuevos conceptos, enfoques y políticas que deben guiar la EDJA; identifica los actores, instituciones y redes; enfatiza la intervención de la sociedad civil y plantea la necesidad de construir políticas educativas que contribuyen a superar una visión economicista del desarrollo por un desarrollo centrado en las personas.

Las áreas prioritarias que deben considerar los programas de acción⁴ en este campo vinculan a la EDJA con la superación de la pobreza y mejorar la igualdad de oportunidades, como requisito esencial para el futuro. Remirar a la EDJA como componente clave de una estrategia de equidad social y como componente de una educación inclusiva que profundice la acción educativa como un derecho ciudadano, constituye parte esencial de la estrategia de acción acordada.

La renovación de conceptos y estrategias considera el progreso de nuevas tecnologías de información y comunicación y su oferta de nuevos caminos al conocimiento y la necesidad de procurar aprendizajes para su uso y para el acceso y procesamiento de la información, asociadas a razones de justicia, equidad y competitividad.

La “educación a lo largo de la vida” adquiere para la EDJA particular importancia como eje central de su nueva institucionalidad. Se trata de recuperar sentidos colectivos propiciando una acción común y complementaria entre entes públicos y no gubernamentales, centrando la acción en posibilitar capacidades y competencias, potenciando y respetando las distintas culturas y los saberes constituidos y, a la vez, reforzando el poder de comunicar, de crear y diseñar.

En esa perspectiva se plantea que la EDJA forme parte importante en la lucha por una mejor calidad de vida. Para ello se consideran:

- La creciente población de personas en la denominada tercera edad reafirma la idea de educación permanente y la necesidad de atender los problemas culturales, sociológicos y económicos que afectan a este creciente sector de la población adulta. El uso del tiempo libre y estímulos a la autonomía personal se convierten en temáticas relevantes para importantes núcleos de población.

⁴ Estas áreas son: la vinculación con el mundo del trabajo; la atención a la población juvenil; a educación de los campesinos e indígenas; la equidad educativa y de género; énfasis en la alfabetización, ciudadanía, derechos humanos y participación social; así como el desarrollo local y el desarrollo sustentable.

- Mecanismos preventivos sobre la salud –con énfasis en la atención primaria– buscando proteger la niñez y siendo parte activa de los esfuerzos para enfrentar epidemias como el VIH-Sida y la prevención del uso de drogas.
- Los programas demográficos en sus aspectos sociales, económicos y culturales creando conciencia sobre el crecimiento y la fecundidad y las migraciones internas y externas.
- Una educación ambiental que identifique la naturaleza como hogar de todos, buscando su conservación y el conocimiento de los peligros de la degradación ambiental.
- La educación para el consumo dando particular valor a la información acerca de los costos, la calidad de los bienes y servicios y a la participación en instancias que hagan valer derechos de los contribuyentes y consumidores.

La educación no formal

La revisión histórica de las diversas concepciones que han predominado en la educación de adultos y la variedad de procesos educativos implicados en ella así como la heterogeneidad de los grupos destinatarios, hace ver la enorme dificultad y hasta la imposibilidad de adoptar una definición que las englobe a todas.

En este sentido la referencia a una “educación no formal de adultos” ha servido de un modo u otro, pese a lo insatisfactorio de la expresión, para referirse al conjunto de esas acciones educativas.

La educación no formal fue definida por Coombs y Ahmed (1974) como “una actividad educacional organizada, sistemática, realizada fuera del marco del sistema formal, para proporcionar tipos selectos de aprendizaje a subgrupos particulares en la población, tanto niños como adultos”.

No obstante que esta definición intenta ir algo más allá de la connotación negativa aportando algunos otros elementos, es difícil asumirla como síntesis de la entonces denominada educación de adultos, ni considero que ese haya sido el sentido de sus autores. Más aún, la connotación “no formal” fue tan insatisfactoria que muchos representantes de la denominada educación popular la asumían como antagónica por su carácter “integracionista” en contraste con la opción “liberadora” que asumían.

Caracterización de la Educación No-Formal de Adultos

Uno de los escasos trabajos específicos sobre la educación no-formal de adultos (ENFA) latinoamericana es el desarrollado por Alfonso Castillo y Pablo Latapí⁵. Varios de los elementos en él caracterizados mantienen vigencia.

Respecto de los *objetivos* de esta modalidad educativa se señala que una de sus primeras características es la amplitud de su intencionalidad. Si bien los proyectos proponen objetivos directamente educativos, la mayoría de ellos los integra en otros objetivos extraeducativos en virtud de los cuales la acción educativa es vinculada con otros procesos sociales; por ello, la mayoría de los proyectos se apoyan en concepciones globales de la realidad social, generalmente con un propósito más o menos explícito de transformarla. Los espacios de permisividad que define el régimen político nacional y la ideología de los grupos e instituciones sociales responsables de estos proyectos, influyen en las modalidades adoptadas.

Otra característica es su *diversidad institucional*. Son numerosas y heterogéneas las instituciones, organismos y grupos que realizan la ENFA. Los proyectos públicos corresponden a varios sectores, particularmente el Ministerio de Educación. En el caso de los privados predominan los de inspiración cristiana, con o sin vinculación institucional con las iglesias; destacan también otros dependientes de los sindicatos y partidos políticos y de diversas instituciones educativas. Son numerosas las instituciones extranjeras y las agencias internacionales (regionales o mundiales) que intervienen. Uno de los resultados negativos de tal dispersión es la dificultad no sólo para procurar su coordinación, sino aun para lograr una suficiente información y sistematización de experiencias.

En cuanto a *problemática política*, la ENFA es incorporada, casi siempre explícitamente, en la política educativa de cada gobierno y asume características congruentes del régimen político en el que se inserta. La problemática política influye también en los proyectos privados, afectados por la manera como el Estado los ubica dentro de sus propósitos educativos, sociopolíticos y la manera como reacciona respecto a sus resultados que se van produciendo. Ambas institucionalidades parten de considerar las necesidades básicas de cada grupo para definir los objetivos y modalidades de los proyectos.

Influyen en la fundamentación de los proyectos: el cuestionamiento de la capacidad escolar para cubrir las necesidades de los grupos marginado, la conveniencia de aprovechar los recursos educativos de las comunidades, la importancia de asegurar la participación de grupos populares a la movilización para el desarrollo, las ventajas en costos y de ahorros en gastos de infraestructura que es posible lograr, etc.

⁵ *Educación No-Formal de Adultos en América Latina. Situación Actual y perspectivas*. UNESCO, 1983.

¿Cuáles son las *modalidades predominantes en la ENFA*? Las más frecuentes son:

- Programas de alfabetización
- Educación básica, proponiéndose por lo general un currículo de desarrollo acelerado equivalente al de la educación escolar. A pesar de la diversidad de sus modos de organización y de una relación pedagógica diversos de los del sistema escolarizado, el propósito de certificación tomando como referente esencial a la educación formal, la aparta de la ENFA típica.
- Concientización, buscando que los adultos adquieran una mejor comprensión de su ser, de la naturaleza así como de las relaciones sociales en las que están inmersos. El pensamiento de Paulo Freire fue determinante en esta modalidad.
- Capacitación para el trabajo, propiciando la adquisición de conocimientos y destrezas vinculadas a una mejor vida productiva.
- Desarrollo de la comunidad, concretada en acciones orientadas a la satisfacción de necesidades básicas de la población
- Organización popular, ya sea para la actividad productiva, la acción política u otros objetivos sociales.

Muchas de estas modalidades suelen coexistir en un mismo proyecto. Mas, la definición las “modalidades” en función de la actividad preponderante de cada proyecto, resulta inadecuada para captar el contenido real del mismo; esto dificulta la sistematización de la ENFA.

Respecto de la *filosofía educativa* los autores mencionados remarcan las siguientes principales tendencias en cuanto a principios filosóficos:

- Tendencia “comunitaria”: contraponiendo lo comunitario a la tradicional concepción individualista de proceso de enseñanza y aprendizaje; ello determina preferir trabajar con grupos que con personas aisladas y por “subrayar las relaciones sociales en todos los actos educativos”.
- Tendencia “crítica”: partiendo del supuesto de la enajenación como correlato de la marginación social, se subraya la importancia de la “concientización” de los adultos sobre su realidad y sus relaciones sociales y productivas.
- Tendencia “participativa”: todo proceso educativo debiera ser participativo, es decir, posibilitar que los adultos estén informados, opinen, decidan sobre el propio proceso educativo, pongan en práctica, evalúen y decidan sobre el uso de recursos o la elección de los ejecutores del programa, etc.
- Tendencia “solidaria”: las tendencias participativa y comunitaria se sustentan en el valor de la solidaridad; ésta tiene diversas expresiones y va desde la ayuda mu-

tua en el aprendizaje hasta la constitución de asociaciones autogestionadas para propósitos productivos o sociales.

En cuanto a la *forma de promoción* en todas las anteriores tendencias se contempla la acción educativa promocional externa, variando la relación de los promotores externos con el grupo. No existe un educador promotor típico. Sus características formales presentan gran diversidad: carácter voluntario o asalariado, duración de contratos y monto de remuneraciones, cualificación educativa, sexo, edad, etc. En muchos proyectos, sobre todo los de índole privada, es común una gran inestabilidad del personal promotor, a ello suelen sumarse problemas derivados de insuficiente formación y dificultades de integración en un equipo de trabajo.

La *evaluación* del conjunto de proyectos ENFA es precaria o no existente, a pesar de que en muchos de ellos se prevén procedimientos evaluativos o se efectúan periódicas revisiones sobre su desarrollo. Esta ausencia evaluativa colocaba a la ENFA todavía en el nivel de experiencias poco sistematizadas, dispersas y de considerable debilidad técnica y metodológica. Ello genera incertidumbre sobre la relevancia efectiva de programas o proyectos ENFA tanto respecto al desarrollo de sistemas educativos de la región como respecto a la consecución de metas sociales que, con su concurso, se desea alcanzar para las poblaciones marginadas.

En la actualidad, sin embargo, es posible señalar que por lo menos en proyectos de cooperación bilateral o internacional y en países que han asumido como constante la evaluación de sus programas educativos, las exigencias de evaluación han aumentado y sus efectos han servido en no pocos casos para la desaparición de proyectos o a la disminución de fondos hasta obtener claridad en los resultados de la acción educativa.

La importancia del factor diversidad

Para apreciar las perspectivas futuras de la ENFA en América Latina es importante caracterizar su sujeto como una gran masa acuciada por sus condiciones de marginación y pobreza con requerimientos de una vida más digna.

El sujeto latinoamericano es lo que debe diferenciar a la ENFA regional de la de países altamente industrializados. Si en éstos el objetivo de este tipo de educación es canalizar mejor el ocio de una creciente población adulta, en nuestros países es procurar una respuesta a los efectos de las actuales políticas económicas y sociales aplicadas con escaso éxito en la gran mayoría de nuestros países, si por éxito nacional se considera un desarrollo con mejor redistribución del crecimiento económico y la reducción de los actuales niveles de pobreza y miseria reconocidos por organismos internacionales.

Los países latinoamericanos no se encuentran entre los más pobres del planeta; sin embargo son países de profundas desigualdades y exclusiones; las cifras de pobres extremos anteriormente presentadas son indicativas de formas graves de exclusión, negándoseles la calidad de seres humanos y de su derecho a la vida.

La desigualdad es un fenómeno complejo que afecta severamente a los países de América Latina. No se reduce a la falta de ingresos económicos, sino que abarca la falta de acceso a educación, servicios de salud, bienes públicos, protección de las instituciones democráticas. Asimismo, son desigualdades que se alimentan recíprocamente y tienen un carácter estructural: son “un complejo entramado que limita el desarrollo de las capacidades personales y menoscaba las oportunidades de las familias pobres de percibir los ingresos necesarios y superar la condición de pobreza a partir de su propio esfuerzo”⁶.

Mas, se haría mal en homogeneizar la pobreza también para efectos educativos. Las características de los sujetos latinoamericanos son múltiples y diversas, y la acción educativa con ellos están condicionadas tanto por elementos culturales diferenciados como por tensiones o contradicciones que contrastan con el “deber ser” de la educación.

Las diferencias culturales, étnicas, de género y la existencia de concepciones culturales diferentes tendría que significar en lo educativo que las modalidades formales y no formales de la educación con personas jóvenes y adultas y las propias instituciones educativas escolarizadas reconozcan esa diversidad y sean espacio de encuentro que asuma la existencia de esas concepciones diferentes.

Los aportes del Informe “Nuestra diversidad creativa”⁷

Este informe fue la culminación de las actividades desplegadas durante el Decenio Mundial para la Cultura y el Desarrollo. La Comisión presidida por Javier Pérez de Cuellar considera la cultura como “las maneras de vivir juntos” señalando que el desarrollo debe incluir el crecimiento cultural, el respeto de todas las culturas así como el principio de libertad cultural; por ello la cultura no puede ser reducida a ser simple catalizador del desarrollo económico, pues sus dimensiones son posiblemente más esenciales que éste.

La propuesta de repensar las políticas culturales se hace abordando el principio del pluralismo –en el sentido de tolerancia, respeto y aceptación de multiplicidad de culturas– los desafíos de la tecnología y creatividad humana y de un mundo cada vez más mediático, la vinculación entre cultura medio ambiente. Para ello se considera

⁶ CEPAL (2004).

⁷ Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, presidida por Javier Pérez de Cuéllar y alentada por la UNESCO.

fundamental ampliar el concepto de política cultural, aceptando que en la “cultura nacional” se consideren no sólo las artes y los artistas sino un entorno que fomente la propia expresión por parte de los individuos y las comunidades.

El informe promueve la protección de los derechos culturales en tanto que derechos humanos, fija atención en los actuales desafíos de una globalización que genera una tensión inevitable entre los objetivos esencialmente culturales y la lógica del mercado, propugna una “ética global para el buen gobierno del mundo”⁸.

El Informe Pérez de Cuellar es particularmente importante para EDJA y sus expresiones no formales. Uno de los valores acumulados en éstas ha sido el trabajo cultural, contribuyendo a hacer socialmente visible la existencia de culturas populares y ayudando a reconocer y respetar la diversidad cultural. Se considera que uno de sus desafíos mayores seguirá siendo el fortalecimiento de la identidad cultural como condición para lograr la apertura de los sectores populares –campesinos y urbanos– a una sociedad más grande superando su aislamiento y consolidando su identidad como grupos y comunidades.

La necesaria superación de tensiones

El Informe Delors tiene un aporte poco destacado por sus promotores: las inevitables tensiones que tendrá que considerarse para llegar a los cuatro pilares en los que debiera basarse la educación en el presente siglo, generando un movimiento social que promueva “aprender a conocer”, “aprender a ser”, “aprender a hacer” y “aprender a convivir”.

Habrá que prever tensiones entre lo mundial y lo local; entre lo universal y lo singular; entre la tradición y la modernidad, entre las acciones de largo plazo y las emergencias a corto plazo; entre la competencia individualista y la oferta de igualdad de oportunidades para todos; entre el desarrollo de conocimientos y el desarrollo de las capacidades de asimilación del ser humano; entre lo espiritual y lo material.

Por ello, sin negar la importancia de los aprendizajes escolares, la educación para el siglo XXI tiene como misión y como reto lograr la “humanización” de todo el sistema de relaciones de las personas y de sus instituciones.

En este sentido la educación a lo largo de la vida no debiera constituir un ideal lejano, sino un imperativo democrático; con ella se pretende que cada individuo ejerza

⁸ Para la concreción de dicha ética global será fundamental que las grandes potencias estén dispuestas a someterse a las mismas reglas –igualdad ante la ley, responsabilidad democrática y transparencia de la información, entre otros aspectos centrales– que los demás miembros de las comunidades de naciones.

la capacidad de dirigir su destino en un mundo donde la aceleración del cambio, acompañada del fenómeno de la mundialización, tiende a modificar la relación de hombres y mujeres con el tiempo y el espacio.

De allí la necesidad de romper los marcos escolares de la educación de personas jóvenes y adultas para asumir una dimensión pluridimensional escalonada durante toda la vida, beneficiaria de la diversidad cultural local, nacional y mundial y las características históricas específicas de cada realidad.

La diversidad demanda, como se expresa en el Informe Delors, una dimensión analítica más amplia que la estrictamente educativa, centrada en la comprensión mutua y la aceptación de las diferencias y en temas sociales políticos y humanos.

*La diversidad e interculturalidad en los casos de
comunidades campesinas e indígenas*

Pocas situaciones como la educación en medios rurales e indígenas para expresar varias de las tensiones señaladas.

Ello se explicita en la vinculación de la renovada concepción de la EDJA con la necesidad de considerar tradiciones y prácticas ancestrales referidas a las relaciones padres-niños en medios rurales y las demandas diferenciadas de educación de poblaciones indígenas.

El reconocimiento de la existencia de concepciones culturales distintas sobre la infancia y que la escuela tiene que ser un espacio de encuentro que reconozca la existencia de esas concepciones diferentes, demanda prescindir de una actitud valorativa que privilegie unas formas de crianza sobre otras.

En la cultura occidental urbana y contemporánea la dependencia de los niños se prolonga lo más posible para privilegiar la adquisición de conocimientos y habilidades en el espacio escolar, creado especialmente para eso. No se espera que los menores sean productivos, ni que aporten a la reproducción de la vida diaria.

En contraste, las sociedades tradicionales, agrarias, o campesinas, entre otros posibles nombres, tienden a integrar a sus miembros a las labores productivas y reproductivas tan pronto como sea posible y se estimula la independencia y la autonomía física y emocional desde muy temprano. La adquisición de las destrezas y habilidades necesarias para la subsistencia se produce en la vida diaria, “se aprende haciendo” y eso implica que niños y niñas participen activamente de las tareas de la familia para ser miembros plenos de ella. Si estos niños y niñas van a seguir siendo miembros de estas comunidades y van a tener que sobrevivir allí, es importante que crezcan integrando esos conocimientos en sus vidas y que además los ejerciten. Entonces, las razones por

las que la escuela rural y los programas educativos para jóvenes y adultos en medios rurales tienen que ser flexibles –tomando en cuenta tanto los horarios como el calendario agrícola– no son solamente porque esas comunidades son pobres y necesitan que sus hijos trabajen.

Sin embargo, en la mayoría de casos, el discurso y la práctica hacia ellos son agraviantes desde muchos puntos de vista. Se les da poquísimos, no se les reconoce nada de lo que saben, y se considera que su vida entera (el lugar en el que viven, el trabajar en la tierra, la lengua en la que hablan) es “un problema” para la escuela y para programas como los de ENFA.

Respecto a la necesaria valoración y reconocimiento del conocimiento indígena, los distintos programas educativos no hacen referencias a los sujetos indígenas como los generadores (adultos) y continuadores (niños) naturales de ese conocimiento. Eso tiene implicancias importantísimas para el trato que se les da en centros o programas educativos y también para lo relacionado con el tema de las identidades culturales, usualmente tratadas en relación con la música, danzas, o a lo más con la comida, pero no con la vida misma y los valores y conocimientos locales.

Hablar de educación intercultural supone diálogo con las diversas culturas acerca de lo que esperan de las instituciones y programas educativos. Hay demasiado asumido respecto a esto y poco diálogo e integración de la vida de las comunidades o sus expectativas en la organización de la escuela. Ello determina en muchos casos que las familias indígenas tengan actitudes ambivalentes frente a la escuela secundaria. Dado que en muchos casos estudiar secundaria implica alejarse de sus comunidades, las familias seleccionan –frecuentemente a los varones– para que prosigan su educación. Estas decisiones son muy importantes en sus precarias economías, y no son fáciles de tomar. Hay en ellas la conciencia de que se está perdiendo a un miembro de la familia para el trabajo en la chacra, y se espera a cambio que los conocimientos que éste adquiera lo habiliten para contribuir de otras maneras a la economía familiar. Los padres se quejan de que los chicos que van a la secundaria después no quieren trabajar la tierra, un poco por pereza, pero mucho porque sienten que les quita prestigio y porque además no son tan diestros en esas tareas como los que se quedan.

En varios países multiculturales en los que los jóvenes trabajan la tierra o se ausentan por razones religiosas (peregrinaciones, ayunos, retiros), la secundaria tiene previstas medidas para que las ausencias no interrumpan el curso de la escuela y existen mecanismos que les permiten ponerse al día, no como algo raro o especial, sino como algo que se hace normalmente pues su realidad y particularidades son asumidas e integradas por la escuela.

Por todo ello la educación inicial en zonas rurales y con poblaciones indígenas tiene que ser diseñada con el concurso de antropólogos y personas que tengan un cono-

cimiento respetuoso de estas culturas y valoren particularmente la participación activa de madres y padres. La cultura de crianza occidental y la psicología del desarrollo –principales fuentes que nutren la teoría y métodos de la educación inicial– no tienen una vocación intercultural, y es importante ser conscientes de eso y del efecto que pueden tener si no se trabaja en la educación inicial con una perspectiva de auténtico respeto y reconocimiento de la diversidad, no solamente como “otredad” a ser “integrada” y “educada”. La educación y participación de los padres deviene en factor esencial para esos propósitos.

El desarrollo local y sustentable como expresión educativa de la diversidad

En Hamburgo se destacó el llamado a que la EDJA promueva las competencias y las capacidades de la sociedad civil para enfrentar los problemas ambientales y de desarrollo local, en la reunión preparatoria a CONFINTEA, desarrollada en Brasilia, se destacó la importancia educativa de la recuperación de los conocimientos de las comunidades indígenas sobre la protección del medio ambiente, dando lugar a una educación ambiental intercultural.

En el campo del desarrollo local se ha señalado la importancia de experiencias de ONGD⁹ que trabajan en el continente, pues han logrado desarrollar metodologías de participación ciudadana, nuevas formas de gestión del poder local y propuestas alternativas de desarrollo, tanto a nivel rural como urbano. En varios países, esta experiencia se ha visto fortalecida por la acción de gobiernos locales que han impulsado reformas a la gestión pública y han abierto nuevas modalidades de participación de la ciudadanía en la formulación y control de las acciones municipales.

Los actuales procesos de regionalización y descentralización y de promoción del desarrollo local tienen evidentes consecuencias institucionales y metodológicas en el trabajo formal y no formal de la EDJA. Mas estos procesos deben asumir la diversidad y heterogeneidad de sus actores y darse dentro de procesos más generales de democratización de la sociedad. Ello supone contribuir al desarrollo de una pedagogía ciudadana que fomente la participación y acerque la actividad educativa institucional a nuevas alianzas que fomenten la autonomía y el control ciudadano de las políticas públicas.

Será importante el estímulo de políticas que fomenten la identidad local y la cohesión social, dirigidas fundamentalmente a fomentar la identificación de los ciudadanos con su comunidad local así como posibilitar su integración y el desarrollo de relaciones de cooperación mutua. Estas políticas tendrían que estar referidas a fomentar

⁹ Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.

la identificación de los habitantes con su comunidad, a promover relaciones solidarias y cooperativas en la comunidad y a la transformación del espacio local en un espacio integrador.

Bibliografía

- Barquera, H.** (1982). *Investigación y evaluación de experiencias de innovación en la educación de adultos* CEE; México.
- Castillo, A. y Latapí, P.** (1983). *Educación no formal de adultos en América Latina. Situación actual y perspectivas*. UNESCO/OREALC. Santiago, Chile.
- CEPAL** (2004). *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile.
- Coombs, P. H. y Ahmed, M.** (1976). *Atacando la pobreza rural: Cómo la educación no formal puede ayudar*. Cooperativa Laboratorio Educativo. Caracas, Venezuela.
- Delors, J.** (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional de Educación para el Siglo Veintiuno*. UNESCO. París, Francia.
- García Huidobro, J. E.** (1989). *La contribución de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en la Educación de Adultos*. UNESCO/OREALC (REDALF). Santiago, Chile.
- Lowe, J.** (1975). *The education of adults: a worldwide perspective*. UNESCO, París, Francia.
- Paiva, V.** (1982). *Educación permanente: ¿Ideología educativa o necesidad económico-social?* En: Torres C. (editor), *Ensayos sobre la educación de adultos en América Latina*, CC. México.
- PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial** (1990). *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*. Nueva York, USA.
- PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial** (2000). *Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 2000. Informe Final*. UNESCO, París, Francia.
- Rivero, J.** (1993). *Educación de adultos en América Latina. Desafíos de la equidad y la modernización*. Editorial Popular - OEI. Madrid, España.
- Torres, R. M.** (1988). *Discurso y práctica en educación popular*. Centro de Investigaciones Ciudad (Serie Textos, N° 9). Quito, Ecuador.
- UNESCO** (1973). *Guía práctica de alfabetización funcional*. París, Francia.
- UNESCO, CREFAL, CEAAL, INEA** (1998). *Hacia una educación sin exclusiones. Nuevos compromisos para la educación con personas Jóvenes y Adultas en América Latina y el Caribe*. UNESCO. Santiago, Chile.