

## ¿Nuevas relaciones entre organizaciones civiles y agencias gubernamentales en la formulación de **POLÍTICAS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS?**



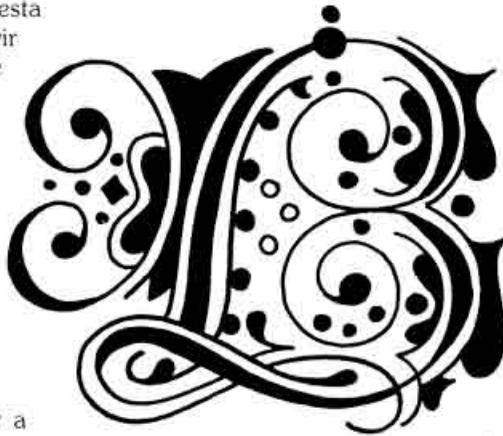
**Cayetano De Lella Allevato**

Instituto de Estudios y Acción Social, Argentina.

*La Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos, a realizarse en 1997 con el auspicio de UNESCO y otras agencias de las Naciones Unidas, empieza a animar reflexiones como las de Cayetano de Lella sobre las perspectivas de la educación de adultos en América Latina. De Lella nos advierte que la educación de adultos no constituye prioridad en las políticas educativas de la banca multilateral y recomienda la concertación entre ONG y el Estado para el trazado de políticas públicas que reconstruyan la educación de adultos en nuestro continente. TAREA invita a sus lectores a aportar argumentos y reflexiones sobre los desafíos de la educación de adultos en el Perú, así como sobre experiencias de innovación en el aprendizaje de los adultos.*



Sólo pretendemos, con esta breve exposición<sup>1</sup>, servir de disparador para que los participantes de este Foro nos planteemos el reto innovador de una verdadera y profunda articulación de nuestras diversas reflexiones y prácticas educativas, en un momento histórico tan crítico para los pobres de nuestro subcontinente, destinatarios de nuestra acción.



Por consiguiente, el capitalismo central, a través de dicha banca, ejerce un papel activo y decisivo en la definición y en el condicionamiento de las políticas gubernamentales de nuestros países, denominados «en desarrollo», incluidas las políticas económicas globales y las sectoriales, como las de educación. Condiciona reformas propias del ajuste económico estructural (desregulaciones, política fiscal, descentralización) a la vez que impulsa un modelo de sociedad de pretendida validez planetaria: la democracia de libre mercado.

También querríamos aportar a la visualización de perspectivas esperanzadoras en la reconstrucción colectiva de la *identidad de la educación de adultos* y la *refundación del subsistema*, tanto desde el Estado, cuya responsabilidad consideramos principal e indelegable, como de las demás instituciones de la sociedad civil, que de ella se ocupan.

La crisis de la deuda externa debilitó la posición de los países endeudados y aumentó el poder de dicha banca multilateral. Los acuerdos suscritos con ella, que implementaban los ajustes, eran requisito *sine qua non* (usados como arma) para condicionar políticas, obtener refinanciamientos y hasta para acceder a otras fuentes de créditos frescos.

### **La globalización inequitativa**

América Latina, como buena parte del mundo, atraviesa una crisis considerada *epocal*. Crisis multidimensional, que afecta a la escuela toda, a la educación toda, incluida por cierto la educación de adultos.

El imaginario de un mundo único interdependiente, que constituye el discurso idílico de la globalización, oculta e invierte la inequidad y brutal asimetría, con gran concentración de poder en el capitalismo avanzado, que acelera la brecha «norte-sur», como atestigua el *Informe sobre desarrollo humano (1990)* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En esta crisis tiene un papel claro el afianzamiento en la región, desde comienzos de los ochenta, del modelo político-económico neoliberal. Se promovieron profundas reformas de los estados-nación que significaron la disminución de sus poderes políticos y económicos autónomos. Se privatizaron las empresas públicas y se aumentó la presión fiscal, a fin de garantizar el pago de la deuda externa. Se instaló la lógica de autorregulación del libre mercado nacional, abierto a los mercados mundiales.

### **La banca multilateral y la pobreza en América Latina**

Esta *globalización inequitativa* ha dado lugar a una expansión e intensificación considerable de la pobreza en el sur (que avanza hacia sociedades duales), transformándose en un desafío y un riesgo de seguridad global.

Se sentaron así las bases de los procesos de globalización, no sólo económica sino también política y cultural. Dichos estados-nación latinoamericanos fueron perdiendo el control de las reformas que realizaban, transformándose en administradores de decisiones que se tomaban fuera de sus fronteras.

El Banco Mundial, en su *Informe sobre el desarrollo humano 1990: la pobreza*, asume que «ninguna tarea debería tener más prioridad para los políticos del mundo que la reducción de la pobreza global». Su entonces presidente, Barber Conable, indicó que «la misión básica del Banco es la reducción de la pobreza», y en el mismo sentido se expidió su sucesor, Lewis Preston. El actual Director General de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, sostuvo, en el Foro sobre *Reforma social y pobreza*, organizado por el BID y el PNUD en Washington en 1993, que «la pobreza es un factor de inestabilidad» y «un problema de seguridad a escala internacional». Otros ponentes coincidieron en que puede originar con-

Paralelamente, se acrecentó el poder de los *organismos internacionales* (incluida la llamada Banca de Desarrollo: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) que expresan los intereses de los países del norte avanzado y tienen en ellos una indiscutida hegemonía (por ejemplo, el Grupo de los Siete tiene casi el 50% de los votos del Banco Mundial).

---

flictos sociales y poner en cuestión la legitimidad y viabilidad del modelo económico. Los altos mandos castrenses norteamericanos y latinoamericanos se han expedido reiteradamente en el mismo sentido.

Pero: ¿cuál es la magnitud del fenómeno? Los métodos más usados para medir la pobreza –línea de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas– subestiman su verdadera dimensión. Mientras que el Banco Mundial calculó que en 1990 la incidencia era de 25,2%, la CEPAL computó un 45,9% en 1992. En ambos casos, la estimación es sobre la población total de América Latina y utilizando los métodos de la *línea de pobreza*. El PNUD, con el método de *medición integrada de la pobreza*, desde el «Proyecto Regional para la superación de la Pobreza», coordinado por el especialista mexicano Julio Boltvinik, también en 1992 llegó a un valor del 62,8% de pobres, sobre la misma población.

La razón de la subestimación tiene que ver con la racionalidad fiscal. Se trata de implementar políticas que tengan costos manejables, desde el punto de vista del equilibrio fiscal exigido por los ajustes estructurales. Las políticas condicionan las mediciones desde las opciones metodológicas adoptadas, cuando lo lógico sería lo inverso. Esta inversión también se da en otros estudios «empíricos» del Banco Mundial, supeditando los datos a la relevancia políticamente operativa, lo cual lleva a Boltvinik (1994) a afirmar que existe «una definición política de la pobreza». La ficción construida, presentada como real y verosímil, convierte en no pobres a quienes de hecho lo son.

El propósito es no transferir fondos públicos a los supuestamente no pobres, mediante una focalización del gasto sólo en los grupos más vulnerables, en la pobreza extrema. Así, el Banco Mundial logra restringir en forma inadmisiblemente la población objeto de las políticas sociales.

Hoy, el Banco Mundial y el FMI aceptan que los ajustes estructurales tienen efectos adversos en los pobres: principalmente en el aumento del desempleo, la disminución del salario, la elevación de los precios de bienes y servicios y la reducción del gasto social (Banco Mundial, *Manual para la reducción de la pobreza*, 1993).

Pero estos perjuicios del ajuste estructural serían sólo costos transicionales, de corto plazo. En el largo plazo todo, «todo será mejor»; aunque no existan evidencias empíricas que permitan afirmarlo. Hoy, ni siquiera pueden exhibir, en todos los países latinoamericanos, el éxito que consideraron más rotundo: la estabilización y la anulación de la inflación. Con la promesa de un futuro paradisiaco, se pretende excluir y negar el presente como fundamento para la impugnación del modelo (Ezcurra, 1995).



Diversos estudios en casos nacionales permiten afirmar que la expansión e intensificación de la pobreza es una tendencia estructural y permanente, gestada en el ajuste (no reversible sino agravable), el cual produce creciente exclusión social y empobrecimiento.

Ante esta situación, el Banco Mundial diseñó una estrategia de triple vía:

**1.** La primera consiste en reafirmar el modelo, a fin de lograr el crecimiento económico. Esto implica profundizar las reformas que tienden a la estabilización (control de déficit fiscales y de la inflación) y la apertura al comercio y a la inversión internacional (bajando barreras arancelarias y desregulando). Siempre se presenta éste como «único camino», «necesario», «inevitable». Esta carencia total de alternativas debe ponerse en cuestión e introducir el problema del poder como ámbito estructural determinante de la inequidad y la exclusión.

El Banco Mundial recomienda, en cuanto al patrón de crecimiento, una matriz de base amplia, intensiva en trabajo, que expande el empleo; pero en condiciones más precarias y flexibles (sin beneficios sociales que lo encarecen) y con salarios más bajos en pro de la competitividad. Es de recordar que la caída de los salarios ha significado en nuestros países una distribución de ingresos marcadamente regresiva, contribuyendo a expandir la pobreza. Por su parte, la flexibilización laboral significó restringir a niveles inaceptables las condiciones de dignidad mínimas de los trabajadores.

**2.** Pero el Banco Mundial también postula una segunda vía: aumentar la eficiencia social del gasto, focalizándolo en pro de ciertos servicios sociales muy básicos para los más pobres. ¿De dónde se obtendrían los recursos? Nunca mediante la generación de dinero ni aumentando el déficit fiscal; sino a través de una reforma financiera que reubique recursos de niveles superiores en los inferiores y recupere selectivamente costos, mediante arancelamientos.

De este modo, se propugna dar prioridad a la educación básica en desmedro de la superior o universitaria, así como introducir lentamente aranceles en estos niveles. La incorporación de mecanismos de mercado en los servicios públicos esenciales (como educación y salud), es consistente con el modelo global. Pero también es «la



consagración de sociedades duales, con la marginación de una parte importante de la población y una verdadera reproducción ampliada de las desigualdades» (Calcagno, 1993).

Al concentrarse el Estado en la educación básica y dejar los otros niveles a la racionalidad del mercado, consolida la segmentación y agudiza la desigualdad en nombre de la equidad. Las políticas sociales se subordinan a las exigencias del ajuste.

**3.** El Banco Mundial postula una tercera vía para paliar los efectos del ajuste: la focalización «estrecha», con programas compensatorios dirigidos a grupos, lo más

pequeño posible, muy vulnerables, de pobreza extrema. Como excluye de hecho a mayorías pobres, promueve transferencias desde sectores pobres (o medios empobrecidos) a fracciones indigentes. Esta estrategia requiere localizar, identificar y llegar a esos sectores paupérrimos; para lo cual el Banco Mundial, con clara racionalidad fiscal, convoca a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades locales. Éstas resultan más eficientes, en términos de costo-beneficio, porque aseguran más la llegada focalizada a la población objeto.

Si la selectividad fina no se garantizara –por la alta dispersión de los beneficiarios y la escasa aptitud operativa– es preferible siempre, en función de los costos, alguna de las otras dos vías. Sin embargo, no se descarta la autoselección, en programas sólo deseables por los muy pobres: alimentos de menor calidad, salarios reducidísimos, etcétera. Una vez más, lo social se supe dita a la reafirmación del paradigma económico, que es el meollo de la propuesta.

En síntesis, ante la pobreza, el Banco Mundial combina ajuste estructural e intervención estatal, crecimiento y equidad, a fin de preservar la viabilidad política del modelo (Ezcurrea, 1995).

En ninguna de las tres vías propuestas por el Banco Mundial para la superación de la pobreza, la educación de los adultos –ya sean éstos pobres estructurales, nuevos pobres o pertenecientes a sectores de pobreza extrema– constituye una prioridad de política educativa.

Quizá podrían considerarse una excepción los programas puntuales de capacitación, adiestramiento rápido

de mano de obra o formación profesional muy específica, más vinculados con las Secretarías de Trabajo o de Bienestar Social que con las de Educación.

La mayoría de los gobiernos de la región perciben como inevitable que los créditos externos para educación de la banca de desarrollo, estén orientados prioritariamente para la educación básica de niños. Esto implica minimizar al máximo la inversión en educación de adultos, sin discutir los términos de las políticas condicionantes.

### **Posible confluencia de miembros de organizaciones civiles y agentes educativos estatales**

Aquí es precisamente donde las ONG dedicadas a la educación popular o al desarrollo popular, junto con los educadores de adultos del sistema educativo y de otras agencias gubernamentales, así como los de las diversas organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la participación y organización de los ciudadanos, deberíamos concertar esfuerzos para incidir en sus autoridades, a fin de superar la enorme inequidad social que implica subalternizar la educación de las grandes mayorías de adultos pobres, excluidos.

Estos esfuerzos deberían ser intersectoriales y articularse en todos los niveles posibles, valiéndose de toda argumentación lúcida y autorizada que pueda esgrimirse. En la línea de los imperativos éticos insoslayables, también podrían apoyarse en la propuesta de Desarrollo Humano sustentada por los organismos de Naciones Unidas sensibles a lo social (UNESCO, UNICEF, PNUD) (Coraggio, 1995). El PNUD, en sus *Informes sobre desarrollo humano*, define al mismo desarrollo humano como «el proceso de ampliación del rango de elección de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, de atención médica, ingreso y empleo y cubriendo el espectro completo de elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas». Su principal regla es la inversión en la gente, pero sin descuidar el crecimiento.

La *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, celebrada en Jomtien en marzo de 1990, por iniciativa de una comisión interagencial compuesta por PNUD, UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial, y asumida con beneplácito —aunque posiblemente

sin ponderar sus implicaciones— por los gobiernos de la región, sostuvo que la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (NEBA) llevaba al mencionado desarrollo humano. Se entendía ahí por NEBA «los conocimientos, capacidades, actitudes y valores necesarios para que las personas sobrevivan, mejoren su calidad de vida y sigan aprendiendo» (Coraggio, 1995). Esta concepción es superadora de la mera racionalidad instrumental (subyacente en las primeras propuestas del Banco Mundial) de la eficiencia como valor supremo.

Aceptar la validez y necesidad incuestionable de una *educación básica para todos*, no exenta de eventuales críticas, incluye —aunque parezca de perogrullo— la educación de jóvenes y adultos. De este modo podrían comenzar a superarse, aún parcialmente, los criterios economicistas de focalización en los sectores de pobreza extrema. Desde una profunda fundamentación antropológica, se puede afirmar que todos los jóvenes y adultos con necesidades básicas de aprendizaje insatisfechas, tendrían derecho a la educación: «... referida a un conjunto de capacidades cognitivas básicas que permiten obtener y elaborar información de manera significativa» y adaptada a esta situación y cultura (Jomtien).

Por otra parte, como sabemos, el documento conjunto de CEPAL-UNESCO *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1992), de insoslayable lectura, ubica el conocimiento en el centro de la modernización económica, globalizada y competitiva.

Con base en los documentos citados, entre otros, la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la esfera de la Educación para América Latina y el Caribe, de UNESCO, recomendó «mejorar la equidad en la distribución del servicio educativo, es decir, ofrecer una educación de alta calidad a los sectores de población prioritarios...». Asimismo, entre sus lineamientos estratégicos figura: «una nueva conceptualización de la alfabetización y de la Educación Básica de Adultos, entendiendo la primera como parte consustancial de la educación básica y, por tanto, objeto de políticas educativas integrales...»

Al rico bagaje teórico-metodológico y experiencial de la educación de adultos en el marco de la educación popular, podemos integrar críticamente este discurso tan legitimado internacionalmente, que proporciona



ria un discreto arsenal argumental ante los gobiernos latinoamericanos para la definición de políticas educativas integrales, incluso en educación de adultos. Éstas deberían ser inseparables de otras políticas sociales y de las políticas económicas (Coraggio, 1995) que apunten a una resolución del conjunto de necesidades básicas, no sólo las de aprendizaje.

Nuevamente nos preguntamos: ¿en qué pueden converger y nutrirse mutuamente la educación popular, y más específicamente las ONG y otras instituciones civiles inscritas en tal corriente, y la educación de adultos, sistemática o asistemática?

A la hora de imaginar e intentar cambios, sociedad civil y sistema público de educación de adultos se constituyen en actores imprescindibles y con papeles protagónicos complementarios en el trazado de políticas públicas de educación de adultos frente al actual bloque hegemónico. Se trata de plantear políticas públicas, resultantes de la elaboración colectiva de tan amplias como conscientes articulaciones que surjan de la superación del mero intercambio, del «encuentrista», de la catarsis y se plasmen en variadas redes no sólo educativas y sociales, con sentido ideológico y político definido. Dicha construcción debe propender al diseño de políticas educativas acordes con las necesidades objetivas y subjetivas de los sujetos sociales diversificados de la educación de adultos. Asimismo, requiere análisis que posibiliten pensar en un futuro que no sea sólo del orden del mercado, sino del de la justicia y la solidaridad.

### **Crisis, autocrítica y perspectivas de articulación**

Creemos necesario partir de la realidad en que nos ubicamos: no sólo la educación de adultos sistemática y gubernamental está en una profunda y prolongada crisis; también la corriente de educación popular está inmersa en un proceso autocrítico, cuestionándose las certezas y los dogmatismos de otrora.

La educación popular, que tuvo su auge en las décadas de los sesenta y setenta, produjo un viraje muy significativo desde las primitivas perspectivas asistencialis-

tas. De un enfoque básicamente compensatorio pasó a una posición cuya crítica fundamental se dirigía hacia las estructuras políticas y económicas generadoras de pobreza y exclusión educativa y social. Su labor educativa con adultos cuestionó el orden dominante estimulando el protagonismo social de los sectores populares y la incorporación de un pensamiento y un quehacer críticos. En ocasiones, éstos fueron francamente alternativos al poder estatal y comprometidos en la transformación, por sus posibilidades develadoras de los mecanismos generadores de opresión e injusticia social y porque propugnaron una sociedad más justa e igualitaria (Pagano, 1995).

La educación popular concibió el trabajo educativo como un espacio de concientización y organización social, y supuso una ruptura político-pedagógica. En lo político, defendió la transformación social; y en lo pedagógico – que no siempre fue su fuerte– la superación de las concepciones tradicionales de enseñanza y de aprendizaje, propiciando múltiples propuestas dialógicas, de gran riqueza metodológica.

Recuperando lo mejor de su historia, las ONG y otras organizaciones civiles comprometidas con la corriente de la educación popular y el desarrollo popular podrían proponer, para su análisis y sistematización, su experiencia de trabajo con nuevos actores sociales, partiendo de sus necesidades sentidas, sus diversidades culturales, sus opciones de vida. Como es sabido, en ocasiones algunos de esos actores se movilizan principalmente por reivindi-

caciones específicas y no se vinculan con visiones globales que apunten a la transformación de la sociedad en su conjunto. Una labor de articulación múltiple, como la planteada, debería invitar a trascender el encapsulamiento en lo micro, en lo sectorial, permitiendo incorporar aquellas visiones de totalidad.

Por su parte, la educación de adultos –a veces tan anquilosada y burocratizada, a pesar de la pregonada flexibilidad y desescolarización– tendría nuevamente que poder ser asociada a utopía, a sueño colectivo, a fortalecimiento del campo popular. Debería volver a jugar un papel esencial en el diálogo y la construcción de tramas sociales y educativas, con intencionalidad alternativa, entre actores del sistema educativo formal, de dependencias educativas no formales, de otras agencias gubernamenta-



---

---

les, miembros de ONG de educación popular y de desarrollo popular, militantes sociales, políticos y sindicales. Se trataría de recuperar, resignificando desde los nuevos escenarios, la más antigua tradición de la educación de adultos, de raigambre pública, estatal, que se caracterizó por dar a sus prácticas un contenido social y político más explícito que otras modalidades educativas y por visualizarse –en ocasiones con demasiado optimismo– como una herramienta del cambio social.

En esta confluencia, debemos dar prioridad a la calidad de los procesos educativos, relevancia máxima al aprendizaje de contenidos del mejor nivel y no sólo a las metodologías y a las técnicas con las que el adulto aprende. Se requiere generar ámbitos que den sólido fundamento pedagógico y didáctico a todas nuestras prácticas con adultos.

Muchos de los actores de la educación de adultos, gubernamentales y no gubernamentales, se cuestionan hoy en nuestros países si su misma tarea no resulta funcional a la exclusión de los sectores populares que impulsa el Estado del ajuste. La oferta educativa de algunas ONG y agencias gubernamentales pareciera patentizar la exclusión al brindar una pseudocapacitación laboral que no favorece la real inclusión dentro de un aparato productivo en crisis, crecientemente reducido, con escasas posibilidades de empleo.

Colaborar mancomunadamente desde las diversas agencias estatales o desde las ONG en la educación de jóvenes y adultos es apostar a la instrumentalización lúcida y concreta de estos actores sociales, para que puedan incorporarse activa y críticamente a un sistema social y a un mundo laboral que los excluye. También es reconstruir sus valores, sus capacidades de organización y participación, de constituirse como ciudadanos críticos y com-

prometidos en la construcción de una sociedad más digna y justa.

Una vez más, planteamos la necesidad y esperanza de refundar la educación de jóvenes y adultos si queremos orientar nuestras acciones hacia un proceso que amplíe la restringida democracia, hoy vigente en el continente. Por eso, un currículum y una didáctica propia de los adultos, una formación docente específica, un diseño de materiales educativos adecuados al nivel, no constituyen políticas en sí mismas, aisladas una de otra, sino que se deben articular alrededor de este centro organizador: la identidad de los nuevos sujetos sociales (Pagano, 1995).

Por último, queremos evocar las palabras señeras del maestro y amigo Paulo Freire, pronunciadas en Buenos Aires hace dos años:

«¿Qué puedo decirles a ustedes, educadoras y educadores de adultos? Dos cosas apenas: que luchen por una educación seria, competente y provocadora de alegría. Una educación desocultadora de verdades, jamás mitificadora. Y que lo hagan con eficacia y esperanza».

#### Notas

1. Ponencia presentada en el II Foro Nacional «Retos y perspectivas en la educación de adultos en México», organizado por la Academia de Educación de Adultos de la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el Consejo de la Educación para Adultos de América Latina y Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (México, D.F., 13 al 15 de noviembre de 1995). El autor reconoce aportes de distintos miembros del IDEAS, en especial de Ana María Ezcurra, Ana Pagano y Lidia Rodríguez. Asimismo, extiende su agradecimiento a José Luis Coraggio y Luis Rigal, en cuyos diálogos y escritos se ha nutrido.

