

LA EDUCACIÓN BÁSICA DE ADULTOS EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: DE JOMTIEN A DAKAR

*Florentino Sanz Fernández**

I. INTRODUCCIÓN

La década de los noventa se inició con una gran Conferencia en Jomtien sobre la educación básica para todos que difundió una visión amplia de la educación y de la alfabetización y propuso un innovador programa educativo con profundas repercusiones para la educación de personas adultas en todas las regiones del mundo. Al finalizar la década se ha celebrado en Dakar el Foro Consultivo Internacional sobre educación para todos (abril del año 2000), en donde se ha hecho la evaluación del programa a lo largo de la década.

A la luz de Jomtien, indica M.^a del Rosario Fernández Santamaría (Dakar: 2000), secretaria General Adjunta de la OEI, los países iberoamericanos han realizado importantes esfuerzos de todo tipo para modernizar y transformar sus sistemas educativos en busca de mejores aprendizajes. Esto se ha manifestado en reformas educativas de amplio alcance que involucran a todos los niveles y a casi todas las modalidades de la educación¹.

* Universidad Nacional de Educación a Distancia.

¹ A título de ejemplo citamos algunas de las reformas educativas en Iberoamérica más significativas: ley Federal de Educación de Argentina, año 1993; ley 1565 de Julio de 1994 de Bolivia; Ley 115 de 1994 de Colombia; la ley 34 de 6 de julio de 1995 de Panamá que dedica el Título III a la educación de adultos; Ley general de educación de México de 1993; la Constitución de 1992 de Paraguay pone en marcha la Reforma del Sistema Educativo Nacional; en Guatemala existe una ley de alfabetización y una estrategia Nacional de alfabetización Integral para el periodo 1990-2000; en El

Desde la perspectiva iberoamericana, durante este periodo de diez años, se han celebrado, además, diez conferencias de educación y diez cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno. En casi todas ellas el tema educativo de las personas adultas ha sido un tema recurrente que ha preocupado a presidentes de Estado y ministros, tanto desde la perspectiva social (alfabetización de poblaciones marginadas), como desde la económica (formación de la población activa ante los desafíos de los nuevos sistemas de producción impuestos por la sociedad del conocimiento) y también desde las perspectivas política y cultural (formación para la participación social como medio de consolidación de los sistemas democráticos).

Toda la amplia programación de la OEI, tiene como ejes conductores el fomento de la equidad, la potenciación de la identidad cultural y el respeto a la diversidad, y entre las políticas tendentes a afianzar la equidad, además de la educación inicial generalizada, se encuentra:

«La intensificación de los programas de alfabetización dirigidos a jóvenes y a adultos, con especial incidencia en la mujer, que no tuvieron su oportunidad en su momento. Resaltamos en este sentido los programas de alfabetización aprobados en la cumbre iberoamericana de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Madrid, España, en 1992 y de los que con la financiación del gobierno de España, gerenciados por la OEI, se han desarrollado o están desarrollándose en el Salvador, República Dominicana, Honduras y Nicaragua. Algunos de los cuales han obtenido premios de la UNESCO. Se trata de programas con vocación de continuidad, por lo que se insertan en las estructuras permanentes de educación de adultos de los países respectivos, y que no quedan en la mera alfabetización y educación básica, sino que tienen un componente esencial de capacitación laboral, teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades productivas del país, permitiendo la inserción en el mundo del trabajo de adultos a los que este derecho les estaba vedado. Presentan además otro componente positivo en el caso de las mujeres, ya que está probado que en el hogar de una mujer alfabetizada, sus hijos también lo serán» (FERNANDEZ SANTAMARÍA, 2000).

Salvador se inicia a partir de los acuerdos de paz de 1992 un amplio programa de la educación de adultos en colaboración con otros Países; Uruguay crea en 1992 la Dirección General de Educación de Adultos; Costa Rica aprueba el Plan de Estudios para Jóvenes y adultos por Decreto 3393 en 1993; otros países como Honduras, República Dominicana, y Nicaragua inician importantes programas de educación de adultos durante los años noventa, algunos de ellos premiados por la UNESCO.

Por otra parte, organizaciones internacionales como la UNESCO, UNICEF, PNUD o el Banco Mundial, todos ellos promotores de la conferencia de Jomtien, han mantenido esta preocupación de la educación de adultos en la región americana colaborando en programas educativos de diferentes países aunque lo hayan hecho desde sensibilidades no solamente distintas sino también distantes.

Dos grandes encuentros regionales merecen una especial atención por el examen que hacen del conjunto de la tarea educativa desarrollada con personas adultas en la región iberoamericana: la Conferencia Regional Preparatoria de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos celebrada en Brasilia en enero de 1997, y la celebrada en febrero del año 2000 en Santo Domingo con motivo de la revisión del programa sobre Educación para Todos en las Américas y donde se elaboró un marco de acción regional para el futuro, hasta el año 2015.

En Dakar ha tenido finalmente la reunión del Foro Consultivo sobre Educación para Todos, al que los países participantes de Iberoamérica aportaron informes sobre el desarrollo del programa de la educación para todos a lo largo de la década en cada uno de sus países respectivos, y donde también hubo un pronunciamiento latinoamericano sobre la educación que está teniendo amplio eco más allá de las fronteras americanas y al que aludiremos en su momento.

Todo este conjunto de eventos ocurridos a lo largo de esta década ofrecen datos suficientes como para hacer una reflexión detallada sobre las implicaciones del programa de EPT en la educación de personas adultas en la región de Iberoamérica.

Un signo que demuestra la particular inquietud de los educadores en la región, ha sido el volumen de estudios notables que se han producido y que analizan directa o indirectamente el desarrollo de la educación de personas adultas a lo largo de esta década, análisis de los que esta reflexión se siente deudora. Estudios adscritos al Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) de Santiago de Chile, los publicados por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) de Buenos Aires² o las reflexiones que se han generado en distintas universidades desde el marco de reflexión de las conferencias ibero-

² Podemos destacar los estudios de E. NAJERA (1997), R. M. TORRES (2000) y J. L. CORAGGIO (1997), que se encuentran debidamente citados en la bibliografía.

americanas de educación³. La serie de cuadernos de educación comparada de la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que ya ha publicado algunos análisis sobre la educación tiene también en proyecto la realización de un estudio monográfico sobre la educación de adultos en Iberoamérica⁴.

II. LA CONFERENCIA DE JOMTIEN COMO MARCO DE REFERENCIA DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN AMÉRICA LATINA

II.1. El origen del Programa de la Educación para Todos (EPT)

El origen del programa tiene lugar en 1989, cuando M. James Grant, director ejecutivo de UNICEF (Fondo de Naciones Unidas Para la Infancia), propone a directores del PNDU (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y Banco Mundial, promover, con motivo del año internacional de la alfabetización que se celebraría al año siguiente, una gran conferencia mundial destinada a encarar las necesidades educativas fundamentales de todos: niños, jóvenes y adultos. El motivo era el año internacional de la alfabetización, pero el objetivo fundamental que en principio se planteaba, era el de afrontar las necesidades fundamentales de aprendizaje, entre las que se encontraba la alfabetización. Efectivamente, en 1990, quedaban todavía según criterios de la UNESCO⁵, más de 120 millones de niños sin escolarizar y en torno a 960 millones de adultos mayores de quince años.

³ Merecen especial atención dos autores J. C. TEDESCO, que ha estudiado la educación latinoamericana frente a los retos del nuevo capitalismo, haciendo explícitas referencias a la educación de personas adultas frente a los desafíos de los nuevos perfiles profesionales en una sociedad en cambio, otro autor que ha estudiado las diferencias culturales y educativas entre jóvenes y adultos desde la perspectiva de los medios de comunicación ha sido J. MARTÍN BARBERO desde la Universidad de Colombia.

⁴ GARCIA GARRIDO, J. L. y VALLE, J. M. son los coordinadores de esta serie «Cuadernos de Educación Comparada».

⁵ Los criterios de la OCDE son más severos y apuntan hacia un 20% de analfabetos en los países desarrollados.

II.2. Los patrocinadores de la conferencia: diferencias y tensiones

Las cuatro organizaciones acordaron poner en marcha y financiar una Comisión Interinstitucional con un Comité y un Secretariado Ejecutivo cuya presidencia recaería en Wadi Haddad, del Banco Mundial. Este secretariado se establece en Nueva York, en la sede de la UNICEF y es el que se encarga de preparar la conferencia proyectada.

En marzo⁶ de 1990 tuvo lugar en Jomtien (Tailandia) la conferencia sobre «Educación para todos» promovida por los cuatro grandes patrocinadores principales a los que hemos aludido (más tarde, en 1998, se suma a este esfuerzo la FNUAP, Fondo de Población de Naciones Unidas), diez copatrocinadores y siete patrocinadores asociados⁷. A ella asisten 155 países, 33 organismos intergubernamentales y 125 ONGs con el ánimo de hacer realidad el derecho que todo ciudadano, hombre o mujer, a cualquier edad y en el mundo entero, tiene a la educación.

La conferencia, en medio de una serie de circunstancias complejas, debido entre otras cosas a las diferentes concepciones educativas de las cuatro Organizaciones Internacionales que están detrás, llega, no con facilidad, a ponerse de acuerdo en una serie de conclusiones y declaraciones que presentaban, como veremos más detenidamente, una gran novedad y ofrecían perspectivas optimistas para el futuro de la educación en general y específicamente para la educación de personas adultas.

En Jomtien surge la necesidad de crear un Foro Consultivo que sea la expresión de un consenso sobre las principales tareas a emprender después de la Conferencia, entre ellas la necesidad de evaluar las necesidades educativas en cada país, determinar los recursos, coordinar más eficazmente las acciones de los gobiernos y las ONGs, consultar a nivel regional y local para compartir las preocupaciones de las experiencias en marcha y acrecentar el sostenimiento de la educación de base por parte de los patrocinadores principales que se comprometían a reunirse una vez por año. La idea del Foro Consultivo internacional, como su

⁶ La Conferencia tuvo lugar los días 5 y 6 de marzo de 1990.

⁷ Los copatrocinadores fueron: la Banca Asiática de Desarrollo; el Danemark; Finlandia; el FNUAP; Japón; Noruega; la Organización Islámica de Educación, Ciencia y Cultura; Suecia y el USAID. Los patrocinadores asociados fueron: Australia; la Comisión económica y social para Asia y el pacífico; el CDRI; Italia; Suiza; la fundación Bernard van Leer y la OMS.

mismo nombre indica, no era la de imponer líneas de acción educativa, sino la de ayudar a las comunidades locales a partir de las necesidades educativas detectadas en sus propias comunidades. No se presentaba, en principio, como un instrumento de poder de las grandes agencias internacionales sino como un instrumento de servicio. Cuestión difícil de mantener y cuestionada después por muchos sectores implicados en la EPT⁸.

El PNUD, la UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial acuerdan acrecentar su apoyo a la educación básica para todos poniendo a su servicio los mecanismos, estructuras y recursos que poseen⁹. Pero el entendimiento entre los patrocinadores no ha sido nada fácil debido a las diferentes funciones sociales que cada uno tiene encomendadas: la UNESCO es una organización especializada en educación, el PNUD es un programa dirigido por los países, UNICEF y el FNUAP son fondos que se destinan a la infancia y a la población respectivamente, y el Banco Mundial es una banca. Cada una de estas organizaciones participa en la EPT desde su perspectiva y especificidad de tareas. En este sentido solamente la UNESCO tiene como tarea y función la de extender la cultura y la educación. Es la única entre todos los organismos multilaterales del Foro que se ha planteado como objetivo prioritario la educación de base de los adultos. Solamente en estos últimos años hay que anotar en su haber la celebración de la Conferencia mundial sobre alfabetización organizada en 1996 (Filadelfia) por el Instituto Internacional de alfa-

⁸ En el *Pronunciamiento latinoamericano* con oportunidad del Foro Mundial de Dakar, en el apartado e) de *salvaguardar los valores latinoamericanos* se dice: pedimos a los organismos internacionales revisar su papel en la definición de políticas educativas y en su concreción a nivel regional y nacional. Vemos con preocupación el creciente protagonismo de dichos organismos, sobre todo de la banca internacional, como organismos ya no sólo de financiamiento sino de asesoría técnica, investigación, monitoreo y evaluación. Nos preocupa el «pensamiento único» instalado en la educación en los últimos años, el fuerte sesgo economicista y el peso de lo administrativo como componente central de la reforma educativa. La necesidad de revisar el modelo tradicional de cooperación internacional, sobre todo en el campo de la educación, viene siendo planteada por estudiosos y especialistas de todo el mundo, e incluso de las propias agencias de cooperación. Su rol debe ser el de impulsores, facilitadores, comunicadores y catalizadores.

⁹ En la reunión de París de 1991 se acuerda que el Foro debía contribuir a que la cuestión de ayuda fuera una de las prioridades de la agenda mundial. La organización internacional podría servir de catalizador global y de estímulo para la acción de los gobiernos, de las organizaciones y de otros socios implicados en la EPT, ofrecer pistas generales a la comunidad identificando las acciones nuevas y focalizando la atención en cuestiones de interés general. El Foro no debía intervenir en la planificación y realización de las acciones (Reunión del Foro EPT, París, diciembre 1991. Resumen de la Conferencia).

betización y la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos coordinada por el Instituto de Hamburgo en 1997.

Lo positivo que ha planteado esta acción multilateral ha sido el reconocimiento de la educación de base como una acción compuesta por múltiples facetas con implicaciones transversales de varios sectores. Pero lo complicado ha consistido en vertebrar en torno a lo educativo los intereses específicos de cada uno de los patrocinadores. El desacuerdo de la Unión Europea; los patrocinadores de los países del Norte y la UNESCO ante la iniciativa del Banco Mundial de pretender coordinar los planes educativos de desarrollo que él subvencionaba; las diferencias de dos organizaciones como la UNESCO y UNICEF, que no siempre han estado de acuerdo en las estrategias educativas a seguir; el pronunciamiento latinoamericano con oportunidad del Foro Mundial de Dakar y las manifestaciones públicas de muchos interlocutores revelan esta problemática.

Diez años más tarde, en el informe de la sección tercera de la evaluación del proceso del Foro Mundial sobre educación, se transcriben las intervenciones de algunos participantes indicando el marcado retroceso de ciertos patrocinadores con relación a la visión ampliada original y las implicaciones de este retroceso sobre el trabajo del Foro.

Reproducimos con traducción personal del francés algunas intervenciones que representan esta tensión oculta:

«Es un punto de exactitud histórica recordar que el Banco Mundial y la UNICEF, los dos, han reducido la noción de la EPT de Jomtien, más o menos inmediatamente después de Jomtien, para centrarse exclusivamente sobre la escolaridad primaria.»

«Los convocantes han incumplido sus compromisos. La educación no formal de niños y adultos ha sido globalmente descuidada, aunque el Banco Mundial y UNICEF hayan hecho esfuerzos. La Conferencia de Educación de Hamburgo de la UNESCO ha sido una buena cosa. Ha permitido poner carne sobre el esqueleto. El Forum debería haber recogido las ideas de esta conferencia. En lugar de esto, se ha reducido al sistema educativo formal.»

«La UNESCO ha preconizado una concepción abierta de la educación de adultos. La UNICEF ha subrayado la necesidad de incluir en la educación de base el desarrollo de infancia y la educación precoz. La UNICEF y la UNESCO, las dos, han defendido la necesidad de introducir modalidades educativas flexibles y diversificadas,

incluyendo alternativas educativas no formales. El Banco Mundial quería centrarse sobre el sistema escolar y la educación primaria. El PNUD no ha tomado postura sobre este punto» (www.unesco.org).

Efectivamente a lo largo del proceso ha existido una tensión oculta entre los mismos patrocinadores que no han alcanzado a asumir en la práctica la visión teórica que apareció en la declaración de 1990. El desacuerdo entre UNESCO y UNICEF sobre la puesta en marcha concreta del programa de Educación para Todos ha facilitado que la política educativa del Banco Mundial¹⁰, menos especializado en educación, haya sido la que haya prevalecido favoreciendo así el concepto más recortado de la educación. Si en Jomtien se hablaba de Educación para Todos dentro y fuera del sistema escolar lo que se ha puesto en marcha a lo largo de la década ha sido sobre todo la educación de la infancia. Si lo que se planteaba era satisfacer necesidades básicas de aprendizaje lo que se potencia en realidad es la enseñanza primaria. Si lo que se planteaba en Jomtien era aprendizaje de calidad lo que se considera en Dakar es el acceso a un puesto de aprendizaje en la escuela independientemente de sus resultados y si la equidad era un objetivo claro, lo que se produce en la década es un aumento de la pobreza, la exclusión, el desempleo y el hambre.

Por otra parte las dificultades venían también por parte de la UNESCO. La reputación mundial en aquel momento coyuntural no era del todo buena. Los Esta-

¹⁰ La noción de educación básica del Banco Mundial durante esta década sigue centrada en la educación escolar e infantil como se puede demostrar a partir de las definiciones que ofrece en los distintos documentos a lo largo de esta década. En *Educación primaria. Documento de Política del Banco Mundial*. Washington de 1992, identifica la enseñanza primaria con la básica. En *Prioridades y estrategias para la educación: examen del banco mundial*. Washington de 1996, la definición de educación básica varía según el país, aunque normalmente, se dice, abarca por lo menos la educación primaria y con frecuencia también la secundaria de primer ciclo (BM, 1996: 117). El BM no considera otras esferas de lo educativo como la familia, la comunidad, el entorno, el trabajo, los medios de comunicación que quedan al margen de las recomendaciones de su política. También queda fuera la educación de adultos y la educación no formal. El BM fomenta así una política intraescolar centrada en edificios (política que cambia en 1991), bibliotecas, libros de textos, tecnología aplicada a la escuela con el fin de mejorar la oferta escolar pero no una política educativa extraescolar y de demanda fomentando de esta manera una visión recortada de la educación diferente de la visión ampliada tal y como firmó en Jomtien con el resto de Organismos patrocinadores de la Conferencia sobre la Educación para todos. El análisis que, desde una perspectiva iberoamericana hacen Torres, M. R. y Coraggio, J. L. (1997): *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos* (Buenos Aires / CEM-Miño y Dávila) merece una lectura detenida.

dos Unidos acababan de desligarse de la Organización y esto dificultaba su liderazgo en el Foro. A pesar de todo la UNESCO se responsabiliza de su secretaría. Michel Laukin¹¹, representante de la UNESCO, es nombrado el secretario ejecutivo del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos que a partir de aquel momento tiene su sede en un despacho del Edificio de la UNESCO en París. Todo lo cual implica a la UNESCO en un compromiso muy específico en el programa de la EPT, que se pretende desarrollar hasta el año 2000.

II.3. El proceso seguido por la EPT

1. *La Reunión de París (1991)* en que se determina e identifica la función del *Forum* al que se comienza denominando *Foro Consultivo Internacional sobre la Educación para Todos*. Se insiste en que las tareas del Foro no son solamente las de compartir e intercambiar informaciones e ideas y promover colaboraciones, sino controlar los avances y coordinar las actividades. El problema que va a surgir va a ser el de coordinar acciones educativas en países soberanos y en seleccionar los criterios de progreso: ¿quién los pone? ¿cuáles son? Es una cuestión que no se discute tanto pero se da por entendido que son los grandes patrocinadores quienes eligen y seleccionan dichos criterios. Un punto de conflicto para el futuro se abre por aquí.

2. *Nueva Delhi (1993)*. La importancia de esta reunión es que acoge a nueve de los países más poblados del mundo: Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán. El conjunto de todos ellos supone aproximadamente la mitad de la población mundial y dos terceras partes de los analfabetos y que por lo tanto deben hacer frente de una manera específica a los objetivos planteados en Jomtien. De ahí surge la denominada iniciativa E-9.

3. *Amman (1996)*. En Amman se hace una revisión de los objetivos de la EPT en la mitad de su proceso (1990-1995) y allí comienzan a surgir determinadas alarmas. Si en Jomtien se pedía una atención directa a los resultados del aprendizaje, estos resultados se estaban comenzando a medir en términos de años de escolaridad.

¹¹ La última reunión de la Comisión interinstitucional, de la que, como ya hemos dicho, era secretario un representante del Banco Mundial (Wadi Haddad), tiene lugar en la sede de UNICEF el 23 de julio de 1990. En este momento es reemplazado por el Foro Consultivo y se nombra secretario ejecutivo a M. Lakin (de la UNESCO).

zación. Los países, las regiones y lo local se distanciaban mucho de los grandes principios globales. Una cosa era lo que decían las agencias internacionales y otra lo que se hacía realmente.

En la evaluación de 1996 la escolarización infantil había progresado en un 80% de los países y desde 1990 a 1995 las plazas escolares habían aumentado en 50 millones, es decir, a un ritmo dos veces más rápido que en la década de los ochenta. Por otra parte el cálculo que se hacía era que los 128 millones de niños que en 1990 no encontraban plaza en la escuela aumentarían a 148 y, sin embargo, los datos obtenidos indicaban que, por primera vez, el número de niños no escolarizados había bajado a 110 millones.

Los programas de la primera infancia (3-6 años) también habían aumentado en un 20% con relación a 1990. Cincuenta y seis millones de niños de la primera infancia (3-6 años) participaban en programas educativos. Se aumentó también el tiempo dedicado a la escuela.

Pero todo este aumento no ha de ocultar el crecimiento desigual. Se ha dedicado esfuerzo a la enseñanza infantil pero no a la enseñanza de adultos. El programa era un programa para todos y no solamente para niños y no se trataba sólo de acceso a puestos escolares ni de más tiempo dentro de la escuela, sino sobre todo de calidad de la enseñanza traducida en eficacia y resultados reales. Se reconocía que donde estaban peor las cosas era en la eficacia y calidad de las escuelas (hay más plazas pero el aprendizaje era mediocre), la situación económica y la formación de los educadores (muchos vivían en condiciones tan difíciles que les obligaba a sobrecargarse de clases o a abandonar la profesión), la desigualdad entre los sexos y la cantidad a todas luces insuficiente de los recursos dedicados a la alfabetización de adultos; Mayor Zaragoza llegó a decir expresamente que la educación de adultos constituía una de las insuficiencias mayores del programa de Educación para Todos: «No hacemos lo suficiente para enseñar a leer y a escribir a los jóvenes y adultos y para darles una formación al margen de la escuela» (MAYOR ZARAGOZA: 1996).

II.4. El modelo de visión ampliada de la educación de Jomtien

El concepto de educación que se plantea en Jomtien implica una ampliación de lo que tradicionalmente se venía entendiendo por educación de base y por alfa-

betización de adultos. Tanto en los estudios hechos desde la perspectiva iberoamericana por analistas especializados en el tema como en el documento de la sesión sobre alfabetización para todos, celebrado en Dakar, aparece la insistencia en reafirmar estas nuevas aportaciones. Resumimos en un cuadro los aspectos de esta nueva visión que, a nuestro juicio, más inciden en la educación de adultos¹².

VISIÓN RESTRINGIDA Educación y alfabetización Niños	VISIÓN AMPLIADA Educación y alfabetización Adultos
La educación se dirige a los niños.	La educación se dirige a niños, jóvenes y adultos.
La alfabetización se asocia únicamente a jóvenes y personas adultas con deficiencias escolares adquiridas en su niñez pasada.	La alfabetización se asocia a la infancia, la juventud y la edad adulta con desafíos de futuro en su edad adulta.
La educación se basa en programas escolares con vistas a promociones académicas por niveles.	La educación se basa en necesidades sociales con vistas a contribuir socialmente como persona crítica, ciudadano participativo y trabajador eficaz.
La meta de la alfabetización es mínima, su fin es la adquisición de habilidades lecto-escritoras.	La meta de la alfabetización es posibilitar el seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida.
Educación básica equivale a necesidades de aprendizaje.	Educación básica equivale a la enseñanza primaria o al nivel educativo pre-establecido.
La adquisición y el desarrollo de la alfabetización están asociados con un período específico en la vida de una persona. Fuera de ese período no cabe otra alternativa que la de compensar oportunidades ya perdidas.	La alfabetización entendida como un proceso de aprendizaje que dura y se perfecciona a lo largo de toda la vida. Se trata de aprovechar y validar todas las oportunidades de aprendizaje independientemente de cuándo, cómo y dónde se aprende.
La educación reconoce como aprendizaje válido únicamente el adquirido en la escuela.	Reconoce validez a todos los tipos de saber independientemente del lugar y la época en que se hayan adquirido.
Predomina la modalidad de oferta y el punto de vista de la institución escolar y de la administración en la definición de contenido y de los métodos.	Exige el punto de vista del adulto que demanda.

¹² Sacado a partir del Informe de Evaluación Sección 3 FORO Mundial y de Torres, M. R. y Coraggio, J. L. (1997): *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos* (Buenos Aires, CEM).

III. LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN LAS CONFERENCIAS IBEROAMERICANAS DE EDUCACIÓN Y LAS CUMBRES DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Durante esta década se han celebrado diez Conferencias Iberoamericanas de Educación¹³ (incluyendo la primera que se celebró en junio de 1989) y otras tantas Cumbres de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno¹⁴. No es este el momento de hacer un análisis pormenorizado de cada una de ellas pero sí de resaltar los aspectos más relevantes que en ellas han aparecido en torno a la educación de personas adultas. Aunque las propuestas de los Ministros de Educación y las decisiones de los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos puedan estar

¹³ La I Conferencia celebrada en La Habana, del 29 de mayo a 2 de junio de 1989 sobre educación, trabajo y empleo; la II Conferencia, celebrada en Guadalupe y Sevilla (España) 19-21 de junio de 1992 sobre cooperación iberoamericana en el campo de la educación; la III Conferencia tiene lugar en Santafé de Bogotá, 4-6 de noviembre de 1992 sobre descentralización educativa; la IV Conferencia se celebra en Salvador de Bahía, 7-8 de julio de 1993 sobre el contexto socioeconómico y la situación educativa en los países iberoamericanos.; la V Conferencia tiene lugar en Buenos Aires, 7-8 de septiembre de 1995 sobre posibles líneas de acción conjunta y cooperación; en la VI Conferencia Iberoamericana, celebrada en Concepción, 24-25 de septiembre de 1996 sobre gobernabilidad de los sistemas educativos; la VII Conferencia se celebra en Mérida, Venezuela, 25-26 de septiembre de 1997 sobre la educación y los valores éticos para la democracia; la VIII Conferencia, celebrada en Sintra, 9-10 de julio de 1998 sobre globalización, sociedad del conocimiento y educación; la IX Conferencia se celebra en La Habana, 1-2 de julio de 1999 sobre calidad de la educación: equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización; X Conferencia que tiene lugar en la Ciudad de Panamá, 3-4 de julio del 2000 sobre la educación inicial en el siglo XXI.

¹⁴ I Cumbre celebrada en Guadalajara, los días 18 y 19 de julio de 1991; II Cumbre celebrada en Madrid el 23-24 de julio de 1992; III Cumbre celebrada en Salvador de Bahía el 15 y 16 de Julio de 1993 en torno a un programa sobre el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social; IV Cumbre celebrada en Cartagena de Indias los días 14 y 15 de junio de 1994 sobre comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano; la V Cumbre celebrada en San Carlos de Bariloque los días 16 y 17 de octubre de 1995 sobre la educación como factor esencial del desarrollo económico y social; la VI Cumbre celebrada en Santiago de Chile los días 10 y 11 de noviembre de 1996 sobre gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa; la VII Cumbre celebrada en Isla Margarita los días 8 y 9 de noviembre de 1997 sobre los valores éticos de la democracia; VIII Cumbre celebrada en Oporto los días 17 y 18 de octubre de 1998 sobre los desafíos de la globalización y la integración regional; IX Cumbre celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 1999 en La Habana sobre Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada; X Cumbre en Panamá los días 17 y 18 de noviembre de 2000 sobre educación inicial en el siglo XXI.

expresadas en un lenguaje un tanto retórico, es significativo, sin embargo, el énfasis que pretenden dar a determinados aspectos de la educación.

Si hacemos un corto recorrido a través de los temas tratados podremos constatar que algunas de las preocupaciones transversales que manifiestan las autoridades iberoamericanas coinciden con las expresadas en Jomtien. Sin duda alguna la preocupación prioritaria que se ha mantenido ha sido la de universalizar la educación básica a todos. Aunque por educación básica lo que se ha entendido ha sido la alfabetización, limitando así el concepto ampliado que se hacía en Jomtien, merece la pena sin embargo detenerse en este aspecto. Otros aspectos han sido también objeto de preocupación intensa aunque quizás hayan sido menos desarrollados. Todos ellos merecen una mención particular:

III.1. Las propuestas ministeriales de universalizar la educación a todos, incluidos los adultos, en nombre de la equidad

La educación de adultos es una necesidad que se afirma intermitentemente desde la primera hasta la última conferencia iberoamericana. El objetivo de lograr una oferta educativa equitativa e igualitaria para todos siempre permanece como un objetivo de las conferencias.

«La educación debe ser considerada de una forma amplia de tal forma que mediante mecanismos formales e informales se potencie un proceso de calificación, reciclaje y reconversión de todos los recursos humanos. Se considera a la educación como un fenómeno social total que interviene en todas las etapas y dimensiones de la vida humana» (I CONFERENCIA, LA HABANA, 1989).

«Se establece la necesidad de programas solidarios cuyo objetivo será el apoyo a la escolarización básica en la infancia y la alfabetización en la edad adulta en países en los que se produzcan mayores carencias al respecto. Ello nos compromete a un ejercicio de solidaridad que se traduzca en la aportación de medios y de apoyo técnico, con objeto de garantizar la reducción significativa, en un plazo razonable, de las tasa de analfabetismo y el mejoramiento de la calidad de la educación básica en las zonas seleccionadas a tales efectos» (II CONFERENCIA, ESPAÑA, 1992).

En la V Conferencia que tiene lugar en Buenos Aires, en septiembre de 1995, se revisan varios programas de colaboración que ya están en marcha entre los que,

desde el punto de vista de la educación de adultos, hay que destacar el programa de alfabetización básica de adultos que se desarrolla en la República Dominicana y El Salvador con la colaboración del Ministerio de Educación y Ciencia de España y con la gerencia de la OEI con el objetivo de atender al menos a un 25% de los analfabetos.

La VIII Conferencia, celebrada en Sintra en julio de 1998 sobre Globalización, Sociedad del Conocimiento y Educación propone la promoción de la educación a lo largo de toda la vida

La IX Conferencia se celebra en La Habana en julio de 1999 sobre «Calidad de la educación: equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización», la equidad no se limita solamente al acceso universal a los servicios sino que requiere un tratamiento diferenciado. En virtud de todo lo anterior, los ministros y ministras se comprometen a redoblar esfuerzos para la erradicación del analfabetismo en la región, fijando en cada país, a estos efectos, objetivos concretos, al mismo tiempo que impulsarán políticas que ofrezcan nuevas oportunidades para que todos los habitantes de la región alcancen al menos el nivel de instrucción básica obligatoria. Se comprometen igualmente a intensificar los esfuerzos orientados a ofrecer nuevas oportunidades de educación de adultos que más lo necesiten mediante propuestas curriculares flexibles que respondan a intereses y necesidades.

Para hacer efectivas las propuestas de extender la alfabetización a los adultos la II Conferencia iberoamericana de educación solicita el mandato expreso de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno para el desarrollo de una serie de programas entre los que se encuentra: un programa iberoamericano de solidaridad, cuyo objetivo será el apoyo a la escolarización básica de la infancia y la alfabetización en la edad adulta en países en los que se produzcan mayores carencias al respecto con objeto de garantizar la reducción significativa, en un plazo razonable, de las tasas de analfabetismo; un programa conjunto de educación para el trabajo que fomente el intercambio sobre la reforma de educación técnica y profesional; la producción y difusión de programas de televisión educativa iberoamericana a través del satélite Hispasat y la organización de un sistema de intercambios universitarios. Efectivamente la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado celebrada en Madrid aprueba y hace suya la realización de tres programas: Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB), cooperación universitaria

(MUTIS) y alfabetización educación básica de adultos (PAEBA). Dos de ellos hacen referencia a la educación de adultos:

El «programa de Televisión Educativa Iberoamericana» tendrá entre otras misiones la educación para el empleo, la alfabetización y la educación sanitaria, con contenidos todos ellos de formación de adultos. La III Cumbre de 1993 constata que este programa se está centrando en la formación de adultos.

El «Programa de Educación Básica de Adultos» mantiene dos objetivos diferenciados: el apoyo a la escolarización infantil y la alfabetización de adultos. Su objetivo con adultos es reducir en un 20 a 25% a lo largo de 5 años. Este programa posibilitará el marco para la firma de dos convenios de alfabetización con El Salvador y la República Dominicana, en el que intervenían cada uno de estos países con el gobierno español y la OEI.

III.2. Otros aspectos de las conferencias y las cumbres coincidentes con las propuestas de Jomtien

III.2.1. La educación no formal un cauce de extensión educativa

En la Declaración de Bariloche de la V Cumbre Iberoamericana se declara que la política educativa debe ser una política de Estado, basada en el consenso y la participación de todos los sectores sociales, a fin de garantizar el acceso a la educación a toda la población sin distinción alguna. Por eso el esfuerzo a realizar en esta dirección no puede quedar circunscrito a los sistemas educativos. La educación debe concebirse como una responsabilidad del conjunto de la sociedad, en la que participen tanto el sistema educativo institucional como los actores económicos y sociales, los medios de comunicación y las distintas organizaciones sociales.

III.2.2. La dimensión intersectorial de la educación

En la Cumbre de Bariloche, dedicada a la educación como factor esencial del desarrollo económico y social, se insiste en la necesidad de articular educación y producción y la necesidad de revisar los tradicionales modelos de formación profesional y capacitación laboral, los cuales deben ser responsabilidad compartida de

diversos agentes sociales: gobiernos, empresas, sindicatos, organizaciones sociales e individuos.

III.2.3. La educación de adultos como desafío a los problemas laborales

La IV Conferencia Iberoamericana de Educación aborda el problema socioeconómico y la situación educativa de los países iberoamericanos, y entre los objetivos que propone alcanzar se encuentra el de la educación básica de calidad para todos, oportunidades de formación para el trabajo de jóvenes y adultos, la renovación de la educación técnica y profesional y el acceso de los trabajadores a la formación continua. En ese sentido se trataba de establecer una oferta suficiente de formación continua en cada país que garantizara el acceso de las personas empleadas a una preparación para conservar el empleo o adaptarse a los cambios del mercado laboral y a los desempleados para acceder a las cualificaciones necesarias. Los programas de alfabetización y formación básica de la población adulta deberían ser complementados con acciones de preparación para el empleo con objetivos y contenidos bien definidos y evaluables. En las Cumbres III y IV celebradas en 1993 y 1994 respectivamente se aprueban los programas de TEIB y PAEBA.

En la V Conferencia Iberoamericana se aborda el tema de la educación como factor esencial del desarrollo económico y social en el que se da continuidad a los programas en ejecución (TEIB, PAEBA y MUTIS) y se admiten otros nuevos sobre modernización de la administración educativa, formación profesional, programas de doctorado, evaluación de calidad, la lectura como fundamento de educación y desarrollo.

En la VIII Conferencia se propone impulsar medidas en el ámbito de la formación para el trabajo y Cumbre sobre los desafíos de la globalización y la integración regional.

III.2.4. La educación como participación social

La VI Conferencia Iberoamericana de la educación y en la VI Cumbre sobre gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa se aborda indirecta-

mente el tema educativo de la participación social. También en la VII sobre valores éticos de la democracia se plantean temas educativos de la población adulta referentes al acceso igualitario, a la atención médica y otros servicios que faciliten la inserción social de las personas mayores.

IV. DE LAS PROPUESTAS A LAS RESPUESTAS: LO REALIZADO EN EDUCACIÓN DE ADULTOS EN IBEROAMÉRICA DURANTE ESTA DÉCADA

IV.1. Centrar el esfuerzo en ofrecer un puesto escolar a toda la población del sector infantil en lugar de universalizar la educación a toda la población

Podemos decir que se ha establecido una estrategia política de atajar la alfabetización prioritariamente desde la infancia¹⁵. Se pensaba que dando acceso a la educación a todos los niños y niñas el tema del analfabetismo no sería problema a medio plazo, cuando estos niños fueran adultos. Pero el problema consiste en que la alfabetización no se ataja sólo con acceso a puesto escolar sino con resultados de aprendizaje en ese puesto, es decir con calidad educativa; y con el desarrollo efectivo de los aprendizajes para lo que se requiere una política de empleo de aprendizajes, es decir, una intervención desde el sector productivo o político para desarrollar efectivamente lo aprendido. Por otra parte para muchos países la alfabetización de los adultos, especialmente la de las mujeres, formaba parte de la estrategia de la alfabetización infantil en la medida que la alfabetización de las madres aumentaba las posibilidades de éxito de la alfabetización de sus hijos.

IV.1.1. Informes particulares de cada país aportados a Dakar

Los informes de varios países iberoamericanos insisten en este aspecto. Recogemos textualmente los más explícitos:

¹⁵ El tema de la educación de adultos, sin estar ausente en las Cumbres de Jefes de Estado de Gobierno y en la Conferencias Iberoamericanas, como hemos constatado, ha ocupado un segundo puesto en comparación con la educación infantil. La X Conferencia Iberoamericana celebrada en Panamá sobre educación inicial en el siglo XXI entiende por educación inicial la que va desde el nacimiento a la educación primaria y centra toda su reflexión en los derechos del niño a la educación.

«En educación de adultos (sobre todo de jóvenes adultos): no se ha hecho en este campo un esfuerzo ni proporcionado al problema, ni comparable con la seriedad y cuantía de los programas MECE en Educación Básica y Media diurna. Existe más de un millón y medio de jóvenes entre 15 y 24 años (10% de la población del país), que no ha completado su educación y no está en las escuelas» (INFORME DE CHILE).

«En general, los planes de desarrollo educativo consideraron el problema de la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos, aunque éstas no tuvieron la misma prioridad que la educación básica para niños y jóvenes en edad escolar. Según cálculos consignados en el Plan de Apertura Educativa (1991-1994), a comienzos del decenio, la proporción de población analfabeta mayor de 20 años ascendía al 23.4% en zonas rurales y al 7.3% en las zonas urbanas... Sin embargo, la mejor estrategia para erradicar el analfabetismo es lograr el ingreso universal a la educación básica y la adquisición durante el ciclo escolar de las competencias básicas para el desempeño ciudadano y productivo» (INFORME DE COLOMBIA).

«La alfabetización no fue atendida como debía ser y se mantienen los mismos índices de hace diez años. No hubo programas y proyectos eficientes para atacar esta problemática; sin embargo, con el nuevo plan de alfabetización se pretende bajar el índice a un 4% al año 2002» (INFORME DE COSTA RICA).

«Los gobiernos de 1992 a 1998 no prestaron mayor atención a la reducción del analfabetismo, tanto que éste se habría incrementado en un 6% en el año 1998» (INFORME DE ECUADOR).

«Para 1992, el análisis por zonas muestra una clara diferencia entre zonas urbanas y zonas rurales. En efecto cuando la tasa de analfabetismo es de 5,7% en las zonas urbanas, esta misma tasa es de 13% en las zonas rurales....En cifras absolutas, la población analfabeta de 15 años y más corresponde a 243.824. Analizando este dato en una perspectiva histórica podemos ver que la cantidad de analfabetos en Paraguay varía poco» (INFORME DE PARAGUAY).

«El analfabetismo sigue siendo bastante alto. Los esfuerzos realizados a través de distintos programas públicos y privados no han dado los resultados que se esperaban. Se estima en un millón de personas mayores de 10 años las que están en situación de analfabetas» (INFORME DE VENEZUELA).

«El Estado hondureño ha venido, durante la presente década, desarrollando una estrategia de cerrar el analfabetismo abriendo las oportunidades de acceso a los niños, es decir, que la inversión mayor ha sido en preescolar y primer grado, para que esos niños 8 ó 9 años después no sean analfabetos. El efecto de esa estrategia es la reduc-

ción significativa del analfabetismo en la población joven (15-24 años) reforzada con acciones como la de Educación para Todos y las ONGs, con casi invariable tasa de analfabetismo en la población mayor de 40 años» (INFORME DE HONDURAS).

«Durante las últimas décadas México ha realizado grandes esfuerzos por brindar educación básica a las generaciones más jóvenes (como se puede observar en las altas tasas de alfabetización de la población que tiene entre 15 y 24 años). Sin embargo, nuestro país todavía tiene una gran deuda educativa con el conjunto de la población adulta: ocho de cada cien hombres y 13 de cada cien mujeres mayores de 15 años no pueden leer ni escribir» (INFORME DE MÉXICO).

«Entre 1992 y 1997 en el área urbana se produjo una reducción del analfabetismo del orden de 22%. Las mujeres continúan siendo las más afectadas —o más sinceras—, ya que en 1992 declararon no saber leer ni escribir un total de 14% y de 11% en 1997. Aunque esta situación ha mejorado en el área rural sigue siendo alarmante» (INFORME DE BOLIVIA).

IV.1.2. Informe Mundial de Educación 2000 de la UNESCO¹⁶: datos sobre Iberoamérica

Según el último informe de la UNESCO sobre «El derecho a la educación, hacia una educación para todos a lo largo de la vida» el número estimado de analfabetos mayores de quince años ha aumentado en el mundo desde 1950 al año 2000 en aproximadamente 170 millones: en 1950 eran 705 millones y en el 2000 alcanzan la cifra de 875. En América Latina la cifra ha permanecido prácticamente inalterable en todo este tiempo en torno a 41 ó 42 millones. Se calcula que el número de analfabetos en el año 2000 en América Latina es de 19 millones de hombres y 23 millones de mujeres. La tasa de analfabetismo ha descendido sin embargo en América latina del 42% en 1950 al 12% en 2000. Esto significa que la doble estrategia para reducir los analfabetos consistente en aumentar por una parte los esfuerzos para que alcanzara a los adultos la educación y por otra acelerar el acceso de la enseñanza elemental a los niños no ha producido los efectos deseados.

¹⁶ Los datos de este apartado están sacados o elaborados a partir del *Rapport mondial sur l'éducation 2000. Le droit à l'éducation. Vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie* de la UNESCO. En caso contrario se hace constar otra fuente.

Evolución del analfabetismo adulto de 1950 al 2000 en el mundo

	1950	1970	2000
Número en millones	705	858	875
Tasa	49	37	21
Aumento de alfabetizados			1.926 millones más
Aumento de analfabetos			17 millones más

Comparando América Latina con las distintas regiones del mundo nos encontramos con la tabla siguiente:

Evolución de las tasas de alfabetización de adultos por regiones

	Regiones desarrolladas	África Subsahariana	Estados árabes	América Latina Caribe	Asia Este	Asia Sur	Países menos desarrollados
Año 1970	95	29	29	74	56	32	27
Año 2000	99	61	62	88	86	56	51

Número de analfabetos adultos por regiones en el año 2000

	África Subsahariana	Estados árabes	América Latina Caribe	Asia Este	Asia Sur
Año 2000	138	66	42	192	415

Evolución general de analfabetismo en América Latina

Años	1970	1990	1997	2000	2005
Población analfabeta de 15 o más años		42.700.000	41.600.000		39.600.000
Tasa de analfabetismo	16	15,2	12,5	12	10,1

Evolución por países de América Latina¹⁷

País	Cantidad 1990-1997		Tasa 1995-1997	
	Argentina	963.000	881.000	4
Bolivia	836.000	757.000	17	16,3
Brasil	18.425.000	18.070.000	17	15,9
Chile	545.000	491.000	5	4,7
Colombia	2.542.000	2.402.000	9	9,1
Ecuador	793.000	751.000	10	9,7
Paraguay	237.000	226.000	8	7,5
Perú	1.922.000	1.781.000	11	11,2
Uruguay	77.000	62.000	2,5	2,5
Venezuela	1.323.000	1.223.000	9	5,4
Costa Rica	117.000	120.000	5	4,8
Cuba	394.000	323.000		3,7
El Salvador	831.000	853.000	28,2	22,7
Honduras	841.000	925.000	27	27,1
México	6.240.000	5.901.000	10,5	9,6
Nicaragua	721.000	850.000	34	32,5
República Dominicana	924.000	934.000	18	17,6

En América Latina las desigualdades entre género disminuyen.

Millones de hombres y mujeres analfabetos por regiones en el año 2000

	África Subsahariana	Estados árabes	América Latina Caribe	Asia Este	Asia Sur
Mujeres	84	43	23	138	255
Hombres	54	24	19	54	160

¹⁷ Fuente: Informe Mundial de Educación, UNESCO (2000). Para los datos de 1995 Informe sobre el desarrollo humano del Banco Mundial 1998/99.

Avances en equiparación por género. Tasa

		1990	1997	2005
Tasa de alfabetización	Hombres alfabetizados	86,4	88,5	90,6
	Mujeres alfabetizadas	83,3	86,4	89,3

IV.1.3. Otros informes de interés sobre la evolución de la educación de adultos en iberoamérica*Conferencia Regional preparatoria de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos*

La educación y el conocimiento han sido reconocidos en esta Conferencia Regional como factores cruciales para el desarrollo en Iberoamérica. Por lo menos catorce países han iniciado esta década procesos de reforma y modernización de la educación. Estas reformas están orientadas a priorizar la educación básica de niños y niñas, y relegan a un segundo plano la educación de jóvenes y adultos. Muchas de estas reformas coinciden al asociar el cambio educativo con la aplicación de tesis de mercado en la definición de políticas y en la gestión de estrategias educativas (INFORME FINAL. BRASILIA, enero 1997).

El Informe Final de la Quinta Conferencia Internacional sobre educación de adultos, celebrado en Hamburgo en 1997, al referirse a los países iberoamericanos recuerda que se debe apuntalar por parte de los gobiernos una mayor implicación en la esfera de la educación de adultos y apuntala la necesidad de revisar las políticas educativas nacionales desde la perspectiva de la educación permanente. Una de las recomendaciones más insistentes para la región es que los educadores de adultos adopten la estrategia clave de prestar atención a los jóvenes mayores de quince años.

Conferencia de Santo Domingo

Entre los logros educativos que se señalan en la Conferencia Regional Iberoamericana, preparatoria del Foro de Dakar, se encuentran el incremento significa-

tivo de la oferta educativa y el acceso de la casi totalidad de los niños y niñas a la educación primaria y entre los temas pendientes se constata la baja prioridad de la alfabetización y educación de jóvenes y adultos en las políticas y estrategias nacionales.

Se considera la educación de mujeres como un factor clave, sobre todo porque favorece la alfabetización de sus hijos y en esa medida queda instrumentalizada de alguna manera al servicio de la educación infantil.

Entre los logros se encuentra también la inclusión progresiva de temas de educación para la vida en las modalidades formal y no formal y la apertura a la participación de actores múltiples en la educación, y como tema pendiente, el bajo incremento de recursos para la educación y el uso ineficiente de los disponibles.

IV.2. Lo realizado en los otros aspectos del programa de la EPT

No es necesario abundar en datos cuantitativos para analizar las líneas de evolución que la educación de adultos ha ido tomando en algunos de los aspectos que vamos a enunciar. Es suficiente indicar las grandes tendencias.

IV.2.1. Planteamiento intersectorial

Muchos países han interpretado la colaboración intersectorial en educación de adultos en un sentido que podríamos denominar «blando» al reducir la colaboración educativa intersectorial a la colaboración interinstitucional. Nos encontramos con muchos casos en los que, como en Bolivia, el planteamiento intersectorial queda reducido a una buena e interesante relación entre la Iglesia católica (Cáritas), La Asociación Alemana para la Educación de Adultos y el Viceministerio de Educación Alternativa. En Colombia la coordinación intersectorial se entiende también como la acción interinstitucional que se desarrolla en convenio con entidades estatales, privadas, ONGs y sociedad civil. Más reducida aún queda en Ecuador, que identifica el planteamiento intersectorial como la coordinación de las distintas instituciones al interior del propio Ministerio de Educación (Sistema Nacional de Bibliotecas, Dirección Nacional de educación bilingüe, Federación Nacional de Organizaciones campesinas indígenas, confederación de

establecimientos educativos católicos, confederación de artesanos profesionales del Ecuador, etc.).

Uno de los países que ha entendido la acción educativa intersectorial como la efectuada desde distintos sectores de la realidad y con repercusiones de cambio más profundo ha sido El Salvador, en donde, después de hacer un análisis del Desarrollo de Recursos Humanos en colaboración con el *Harvard Institute for International Development* y la Universidad Centroamericana «José Simón Cañas» (UCA), se presentan, en 1994, un conjunto de recomendaciones políticas en las que se hace ver la relación entre educación, política y economía.

En cuanto a la relación entre economía y educación, podemos afirmar que Iberoamérica sigue viviendo en la paradoja de ser una de las regiones con más desigualdades sociales sin ser por otra parte la región más retrasada en educación.

«Las diferencias sociales no han disminuido en este tiempo. Vivimos en la paradoja de que después de una década de esfuerzos y logros para avanzar en lo educativo, la desigualdad aumenta. América Latina continúa siendo, según el informe Cepal, la región más inequitativa del mundo, con la mayor desigualdad en el reparto de ingresos y en la distribución de riqueza. Mucho queda por hacer, como se recoge en el marco de acción regional de la UNESCO aprobado en santo Domingo de este año» (FERNÁNDEZ SANTAMARÍA, 2000).

Según el Foro de las ONGs del Sur celebrado en La Habana bajo el lema «globalizar la solidaridad» la ayuda oficial al desarrollo continúa reduciéndose en la década de los noventa pasando del 0,35% al 0,22% del PNB de los países desarrollados, una cifra muy distante del 0,7% comprometido en la estrategia para el desarrollo de las naciones empobrecidas. La brecha tecnológica entre los países industrializados y los países del sur sigue creciendo y produciendo cada vez una mayor exclusión del conocimiento a los países pobres. Una política sectorial sobre la enseñanza que no tenga en cuenta la relación con estas otras políticas no podrá nunca dar una respuesta a las necesidades reales de adquirir y producir conocimiento que tienen aquellas poblaciones que aspiran a un desarrollo digno.

Mientras las políticas de cooperación, financiamiento y créditos de los países del norte no tomen en cuenta las necesidades económicas del sur ni sus peculiaridades históricas y socioculturales y sigan analizando las realidades de nuestros

países desde una perspectiva de subordinación, las tareas educativas podrán difícilmente cumplir sus objetivos.

Según los análisis de M. R. TORRES y CORAGGIO sobre el desarrollo de la política intersectorial en América Latina, los que han dominado han sido los criterios del Banco Mundial, es decir, una política educativa centrada en los sistemas de enseñanza como especialistas en educación con poca interrelación con otros sectores de la realidad social.

«Las estrategias propuestas por el BM para el conjunto de los países en desarrollo están en buena medida pensadas desde la realidad africana (teniendo, adicionalmente, como referencia el mundo rural) y, específicamente, del África Sub-Sahariana, la región más pobre y con los indicadores educativos más bajos del mundo. El BM daría prioridad, según este estudio a los niños sobre los adultos, a la educación primaria escolar sobre la educación básica ampliada, a los insumos intraescolares (mejores textos escolares, más tiempo escolar, capacitación docente, administración educativa, descentralización, infraestructura escolar...) sobre los insumos extraescolares. Y dada la transposición de programas educativos de zonas de bajo nivel educativo se traduce lo básico por lo mínimo o rudimentario. La eficacia del aprendizaje es medido con criterios económicos más que pedagógicos y la escuela es manejada como si fuera una empresa (CORAGGIO, 1994). Las propuestas de política que se hacen al Tercer Mundo parten del supuesto de que éste tiene problemáticas comunes, al mismo tiempo que comportamientos diferentes, al menos en ciertos ámbitos de lo educativo, a los del Primer Mundo» (TORRES: 20).

Entre las críticas que el análisis citado hace a la propuesta del BM en América Latina, nos interesa destacar aquellas que tienen relación con los puntos que estamos estudiando. Para los autores citados anteriormente el BM reduce la educación a la escuela de tal manera que la satisfacción de las necesidades básicas se resuelve dentro de las aulas, desconociéndose el papel de la familia, el entorno, el juego, el trabajo, la experiencia y los medios de comunicación como espacios educativos tanto o más importantes que el aparato escolar. Tiene una visión eminentemente sectorial de la educación, entendida como monopolio de un Ministerio, sin conexión con otros sectores que a la vez determinan y son determinados por lo educativo: salud, nutrición, producción, economía, empleo, etc. Carece de visión sistémica, esto es, se prima la fragmentación y desarticulación entre los diferentes niveles (educación inicial, primaria, secundaria, universitaria); se pretende incidir

en factores aislados —lo administrativo, lo legal, los textos, la capacitación docente, etc.— sin entender que el cambio educativo es un cambio sistémico. La educación básica es la educación de primeros niveles escolares.

La CONFINTEA V celebrada en Hamburgo en 1997, en su informe final, afirma que la colaboración entre las ONGs y los gobiernos es un elemento omnipresente en la educación de adultos, y esto ha conducido a innovaciones en la elaboración de planes de estudio. Sin embargo «ha quedado demostrado que la realización de la cooperación multisectorial e interinstitucional tan deseada tarda en cobrar el arraigo necesario».

IV.2.2. Educación de adultos y formación laboral

La educación, siendo una de los requisitos imprescindibles para introducirse en el mercado del trabajo, no resuelve por sí sola el problema. Es una condición necesaria pero no suficiente. Mientras la política educativa ha de hacer posible la participación en unos perfiles profesionales cada vez más «inteligentes», corresponde a la política socioeconómica hacer efectiva la utilización de los conocimientos mediante la creación de empleo.

Los Informes particularizados de los países insisten en que la formación en competencias para el desempeño productivo en una sociedad de la información no fue abordado en la radicalidad de sus exigencias, ofreciéndose a los adultos programas de formación laboral con perfiles profesionales exigidos por sistemas de producción ya caducos. Suelen existir organismos especializados para ofrecer el aprendizaje de competencias laborales que se dirigen mayoritariamente a jóvenes egresados de la educación media, en general con bajos niveles de escolaridad y limitados a programas de muy escasa cobertura, cuyo impacto no ha sido evaluado suficientemente.

Entre las instituciones que podríamos citar, siempre a título de ejemplo, se encuentra el Centro de Educación Técnica Humanística y Agropecuaria (CETHA) de Bolivia, basado en tres principios combinados que merecerían un desarrollo más detenido: pensar crítico, saber útil y hacer productivo. En Paraguay, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la dirección de enseñanza agropecuaria y forestal, desarrolla cursos para formar Prácticos Rurales (post-primario de

dos años de duración). Mediante las escuelas Agropecuarias se ofrecen carreras terminales de dos a tres años de duración y cursos de Post Bachillerato de corta duración para Técnico Forestal. Y a través del Servicio de Extensión Agrícola y Ganadera, fomenta las organizaciones campesinas. El Ministerio de Justicia y Trabajo, a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) promueve cursos para los trabajadores no cualificados o semicualificados mayores de 18 años. Además ofrece Capacitación Gerencial y Asesoría de Empresas. En Ecuador, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) ofrece aprendizaje de soldadura, mecánica, bordado a máquina, repostería, etc. El problema de todos estos programas es que, aunque en algunos países se presentan como un desafío al modelo de desarrollo noroccidental que se les quiere imponer, cuestión que merece un análisis más detenido, en otros muchos se plantea como un modelo de formación caduco que mantiene a los ciudadanos en perfiles profesionales caducos.

IV.2.3. Educación no formal y educación de adultos en Iberoamérica

Existe una gran riqueza de acciones en este sector de las que se hacen eco tanto el informe final de la CONFINTEA V como los informes particulares de los distintos países en Dakar, así como también el pronunciamiento colectivo latinoamericano que salió del *FORUM*.

«La colaboración entre las ONGs y los gobiernos es un elemento omnipresente en la educación de adultos, y esto ha conducido a innovaciones en la elaboración de planes de estudio. En algunos países se contempla cada vez más a la mujer como un grupo prioritario en materia de educación. No obstante las políticas educativas todavía no se adaptan a las realidades sociales y no siempre superan los modelos convencionales de la enseñanza en clase» (INFORME FINAL DE CONFINTEA V, Hamburgo 1997).

Hay países que resaltan en este tipo de experiencias educativas. En Colombia, por ejemplo, desde mediados de los años 70, y por iniciativa de ONGs, se pusieron en marcha programas no convencionales de educación básica dirigidos a población adulta trabajadora. Destacan programas como el de «Educación Integral Comunitaria y Educación No Formal», que consiste en la capacitación para la organización y la gestión socio empresarial, con énfasis en la promoción de for-

mas asociativas de producción; el «Programa de Educación para la Convivencia Pacífica», orientado a la reinserción y a la vida civil de combatientes desmovilizados, y el componente de capacitación del «Programa de Empleo Urbano de Emergencia» de la Red de Solidaridad Social, orientado a brindar capacitaciones cortas con posibilidad de vinculación laboral inmediata y los talleres de Formación para el Trabajo en Antioquía. Otros programas como el «Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil –PEFADI y SUPERVIVIR–», «Proyecto Nacional de Educación Sexual y Fortalecimiento de estrategias preventivas con jóvenes en riesgo de vincularse al problema de las drogas» tienen que ver con esta modalidad de educación no formal. También habría que considerar el aumento de los espacios de televisión educativa, creando una franja especial conocida como «Espacio Maestro», consistente en 32 horas semanales de televisión educativa, con unos contenidos específicos de programación garantizados hasta el año 2000.

Bolivia tiene también programas de educación no formal en el ámbito de formación de formadores (facilitadores llaman ellos) entre los que cabría destacar FERIA, organización o movimiento educativo que prepara facilitadores para el área rural y que depende de la Comisión episcopal de Educación. El INFE (Instituto Nacional de Formación de Educadores) es otro organismo que aunque se dirige fundamentalmente a formadores de niños y niñas también tiene en cuenta a jóvenes. No se puede olvidar la particular importancia de la Asociación Alemana de Educación de Adultos que en Bolivia tiene tanta incidencia en este sector educativo.

Existen instituciones muy variadas en toda Iberoamérica que no podemos ni siquiera citar en este estudio. Algunos países han modificado la Administración en función de atender esta modalidad educativa. A este respecto podemos decir que en Guatemala existe una «Dirección General de Educación Extraescolar» y en Bolivia un Viceministerio de Educación Alternativa.

En otros países en cambio la modalidad de educación no formal o abierta es una modalidad más dependiente del modelo escolar. **En Costa Rica** se denomina correctamente «Modalidad de libre escolaridad» integrada por cuatro planes de estudios: Primaria por Suficiencia, Tercer Ciclo por Suficiencia, Bachillerato por Madurez y Educación Diversificada a Distancia. Cada uno de estos Planes de estudio tiene perfiles académicos distintos y sus propias exigencias de ingreso.

Los municipios y las comunidades locales están ocupando un gran protagonismo en el desarrollo de programas de educación alternativos a la escuela. **En**

Cuba se han favorecido un conjunto de medidas encaminadas a la difusión de mensajes educativos mediante diferentes y múltiples canales con el fin de continuar garantizando la democratización del conocimiento a toda la población, con énfasis en aquellos aspectos que pueden generar algún impacto social debido a los cambios que se operan en la sociedad. Con este propósito, se inició la implementación de varios programas en diferentes áreas sociales, que se desarrollan tanto en las instituciones educacionales como en las restantes de las comunidades.

Desde el año 1992 se desarrolla en el país el programa «Educación Para la Vida» con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población mediante la promoción de estilos de vida más sanos, cultos y preventivos que le ayuden a enfrentar los grandes cambios operados en la sociedad contemporánea. En la ejecución de estas acciones educativas comunitarias se involucran maestros, médicos, enfermeras, instructores de arte y deportes, que en su carácter de comunicadores sociales, difunden los mensajes educativos de la versión cubana del libro *Para la Vida*, en donde se ofrece aprendizaje de carácter psicoafectivo, biomédico y ecologista. Otros programas educativos de modalidad no formal que se desarrollan en las comunidades son: «Municipios por la Salud», «La Salud de Cara a...», «Movimiento de Escuelas por la Salud», etc.

En Ecuador se pueden citar las actividades educativas populares promovidas también desde los ámbitos municipales. En Quito, las experiencias de teatro popular en el marco de «Agosto, mes de las artes», tienen una gran acogida.

En Paraguay existen los Centros Integrados de Acción Comunitaria. Son espacios donde convergen las acciones coordinadas de las instituciones públicas y privadas de cada comunidad, optimizando esfuerzos y resultados en la lucha contra la pobreza. Todos estos centros desarrollan su actividad educativa no en el marco escolar sino en un marco comunitario más abierto:

«El desarrollo de nuestro país y de nuestras comunidades sólo será posible cuando sus miembros tengan la capacidad de descubrir y potenciar sus conocimientos y aprendizajes de manera global y permanente. Para lograrlo, se deben priorizar como factores estratégicos: el aprender a ser, el aprender a conocer, el aprender a hacer y el aprender a convivir. En este contexto son imprescindibles el desarrollo de competencias, actitudes y valores; la promoción de la fuerza del trabajo socialmente útil y la consolidación de la democracia. El lugar natural para estos aprendizajes es la comunidad. El desarrollo sustentable de las comunidades pasa por el rescate de los valores

y capacidades, la detección de las necesidades y la elaboración de soluciones solidarias y autogestionarias»

Los medios de comunicación social han sido también un cauce aprovechado para interferir en la educación de personas adultas. «Esta región (se refiere a Iberoamérica y el Caribe) señala un notable incremento de la función de los medios de comunicación de masas y de la implicación de la sociedad civil» (INFORME FINAL DE CONFINTEA V, Hamburgo, 1997).

MARTÍN BARBERO (2000), desde Colombia, es quizás uno de los mejores analistas de las posibilidades educativas de los medios de comunicación en Iberoamérica. Algunos de los programas educativos de televisión son objeto de múltiples convenios entre diferentes países y con organizaciones internacionales a las que ya hemos aludido anteriormente. Entre las experiencias concretas «ejemplares» de programas de radio podemos citar la Red de radios populares «CORAPE», ligadas a ALER, que emiten programas educativos y culturales en Ecuador. En el campo de la educación acelerada de adultos trabaja el «Instituto Radiofónico de Fe y Alegría» (IRFEYAL). Conviene citar algunas experiencias desarrolladas para poblaciones indígenas en varios espacios nacionales. Así el «Sistema radiofónico bicultural shuar», para poblaciones shuar y achuar de la amazonia. El «Sistema de educación indígena de Cotopaxi» (SEIC). En Perú también es importante el trabajo educativo que se realiza en la zona amazónica de Iquitos mediante la radio. Otras muchas experiencias y programas radiofónicos y televisivos merecerían un estudio comparativo que en este marco está fuera de propósito.

V. UNA INQUIETUD CREATIVA SIGUE LATENTE EN IBEROAMÉRICA: EL PRONUNCIAMIENTO LATINOAMERICANO CON OPORTUNIDAD DEL FORO MUNDIAL DE LA EDUCACIÓN DE DAKAR (24-28 ABRIL 2000)

Reproducimos, para terminar, algunos textos más, reveladores del manifiesto que salió del Foro de Dakar y que se está extendiendo más allá de las fronteras iberoamericanas:

«En este contexto y momento, un grupo de educadores e intelectuales latinoamericanos hemos querido hacer pública nuestra voz a fin de compartir con otros colegas

y con la comunidad educativa internacional algunas reflexiones y preocupaciones desde América Latina. Esta es una región importante en el mundo en desarrollo, con una gran especificidad histórica, educativa y cultural. En el campo de la educación, los latinoamericanos nos enorgullecemos de haber desarrollado una experiencia y un pensamiento educativo propios, innovadores, fértiles.

Nos preocupa enormemente la situación y el rumbo de la educación en el mundo, en los países en desarrollo y en nuestra región en particular. Después de varias décadas de intentos reiterados de reforma educativa en nuestros países, los resultados son dudosos y, en todo caso, no están a la vista en el ámbito que finalmente importa y que es el objetivo mismo de la educación: el aprendizaje y la formación integral de la persona. «Enfatizar el aprendizaje» fue un mandato fundamental para la Educación para Todos; no obstante, el indicador de aprendizaje (uno de los 18 indicadores que debían reportar los países) debió ser eliminado del informe final de evaluación de la década pues la mayoría de países no tenía información para reportar. «Mejorar el aprendizaje» fue la consigna de la década de 1990 en nuestra región; no obstante, las evaluaciones de rendimiento escolar hechas en los últimos años en los diferentes países muestran resultados pobres, por debajo de lo esperado y de lo deseable. Tampoco cuentan los sistemas educativos con indicadores o evidencias de logro en torno a la formación de los educandos, entendida como despliegue de sus potencialidades, estímulo a su creatividad y consolidación de sus valores.

Agencias internacionales y gobiernos formulan y suscriben estos planes y metas globales y regionales, se comprometen a su cumplimiento en los plazos que ellos mismos fijan, y revisan y aplazan continuamente los compromisos. En cada uno de estos planes se invierten energías y recursos financieros cuantiosos; al no verse resultados o cumplirse con lo ofrecido, se desgasta irremediabilmente la credibilidad social en torno a la educación y al cambio educativo.

Es necesario recuperar los planteamientos originales de la Educación para Todos y su «visión ampliada de la educación básica»: una educación capaz de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos (niños, jóvenes y adultos), dentro y fuera del sistema escolar (familia, comunidad, lugar de trabajo, bibliotecas y centros culturales, medios de comunicación, acceso a las modernas tecnologías, etc.) y a lo largo de toda la vida. Es indispensable recuperar para la educación y para la política educativa la visión multisectorial, entendiendo que los problemas no se explican ni se resuelven exclusivamente desde lo educativo, sino desde una política económica y social responsable del bienestar de las mayorías; la visión de sistema, superando la visión fragmentada y parcelada por edades, niveles, componentes o modalidades; y la visión de largo plazo, superando el cortoplacismo inmedatista al que fuerzan a menu-

do las lógicas de la política y las del financiamiento internacional. El énfasis sobre la educación primaria que se dio en la década de 1990, si bien importante por sí misma, se hizo a costa de una postergación de la problemática de la educación secundaria y universitaria, y de un abandono casi total de la educación y capacitación de jóvenes y de adultos.

Afirmamos la necesidad de la participación de la sociedad no sólo en la ejecución de las políticas y programas, sino en su formulación y discusión. La educación es asunto público y debe, por tanto, involucrar a todos sus actores y concitar su participación responsable. Esto es particularmente cierto y necesario en el caso de los docentes, sujeto clave de la educación y del cambio educativo. No basta con proclamar la participación e incluso con mostrarse favorable a ella; es preciso definir y habilitar tiempos y espacios, criterios y mecanismos concretos para que se dé dicha participación como un dispositivo regular de los procesos educativos desde el nivel local hasta el nivel global, desde la escuela hasta las instancias ministeriales e intergubernamentales en que se define y decide la educación. En este sentido, es preciso fortalecer y multiplicar algunas iniciativas valiosas de participación ciudadana en la educación que han surgido en los últimos años en varios países de la región».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL (1999): *Informe sobre el desarrollo mundial. El conocimiento al servicio del desarrollo* (Barcelona, Mundi-prensa Editorial Aedos).
- CONFERENCIAS IBEROAMERICANAS DE EDUCACIÓN: Web: www.oei.es/icie.htm
- CORAGGIO, J. L. (1997): *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos* (Buenos Aires Editores/CEM).
- CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO: www.oei.es/icie.htm
- FERNÁNDEZ SANTAMARÍA, M. R.: *Ponencia en la primera sesión Plenaria. Foro Consultivo Internacional sobre educación para todos* (Dakar, 26-28 de abril 2000).
- FORUM MONDIAL SUR L'ÉDUCATION: *Dakar, 2000*. www.unesco.org/wef/fr-leadup/fr_meet_europ-doctrav:shtm
- FORO ONGS DEL SUR: *Globalizar la solidaridad. La Habana* (Marzo 2000): <http://servicioskoinonia.org/logos/logos056.htm>.

- MEC (1999): *Programa de cooperación educativa con Iberoamérica. Curso de Educación de personas adultas. Ponencias* (Madrid, febrero/marzo 1999, Material de consulta en Subdirección General de Educación Permanente).
- MEC (1999): *Programa de cooperación educativa con Iberoamérica. Curso de Educación de personas adultas. Ponencias* (Madrid, noviembre/diciembre 1999, Material de consulta en Subdirección General de Educación Permanente).
- MARTÍN BARBERO, J. (2000): *Jóvenes: comunicación e identidad* (Colombia). <http://oei.es/barbero.htm>.
- MAYOR ZARAGOZA, F. (1996): *Allocution en el Forum international consultatif sur l'éducation pour tous* (Aman, 16 de junio de 1996).
- NÁJERA, E. (1997): *La demanda socioeducativa y el sistema de educación de jóvenes y adultos. Reflexiones en torno a un rediseño de la oferta desde la perspectiva del desarrollo local* (Santiago de Chile, PIIE).
- OEI: *Sistemas Educativos Nacionales Cuadernos monográficos sobre los sistemas educativos de los diferentes países*, editados en diferentes fechas
- TORRES, R. M. (2000): *Una década de educación para todos: la tarea pendiente* (Buenos Aires, IIPE, UNESCO).
- UNESCO (2000): *Rapport mondial sur l'éducation 2000. Le droit à l'éducation. Vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie* (París, Editions UNESCO).

RESUMEN

El artículo presenta una reflexión analítica y comparativa sobre la educación de jóvenes y adultos en Iberoamérica en el marco teórico y temporal que va desde la Conferencia de Jomtien (1990) hasta el Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar (2000). Para ello se hace, en una primera parte, una descripción de lo ocurrido en Jomtien y de las propuestas educativas allí efectuadas. Al no poder obviar las diez Conferencias Iberoamericanas de Educación y las nueve Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno celebradas durante esta década, hacemos un pequeño recorrido sobre las propuestas y decisiones tomadas en ellas con relación a la educación de adultos. En la tercera parte se analiza lo realizado en esta década sirviéndonos de varios documentos entre los que destacan los informes presentados en Dakar pero sin olvidar otros de interés reciente como pueden ser los Informes de la Unesco sobre Educación 2000, el Informe Mundial del Banco Mundial sobre el Conocimiento al servicio del desarrollo de 1999 y otros estudios de especialistas en educación sobre Iberoamérica. Terminamos finalmente con una transcripción del pronunciamiento latinoamericano que tuvo su origen en Dakar y que puede indicar una perspectiva de futuro optimista para la educación en esta región del mundo.

ABSTRACT

This article presents an analytical and comparative reflection on the education of young people and adults in Iberoamerica within the theoretical and temporal framework of the Jomtien Conference (1990) and the World Forum on Education (Dakar 2000). To this end, it begins with a description of the educational proposals made at Jomtien. The proposals made and decisions taken concerning the education of adults at the ten Iberoamerican Education Conferences and the nine Head of State summits which have taken place during the same decade are also briefly discussed. The third part of the article makes use of various documents including the reports presented at Dakar and others of more recent interest such as the Unesco Report on Education (2000) and the BANCO MUNDIAL report on knowledge at the service of development (1999) as well as other specialist educational studies of Iberoamerica to analyse what has in fact been achieved during the decade. We conclude with a transcription of the Latin American pronouncement which originated in Dakar and which may indicate optimistic perspectives for education in that region of the world.