

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación es sobre la PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN EL PARAGUAY. Comprende a uno de los aspectos críticos más relevantes en el panorama general de la problemática de la educación de adultos del país.

Los objetivos generales de la investigación son: analizar la situación actual de los organismos no gubernamentales, en su oferta real y potencial de educación; definir los niveles y enfoques planteados por dichas entidades; y verificar, en base a los recursos actuales y potenciales detectados y a las carencias, la viabilidad concreta de definir una estrategia nacional concertada de educación de adultos entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales. Dentro del marco de estos objetivos generales, se plantean los objetivos específicos, que son las desagregaciones de los primeros y los logros específicos y mínimos que se propone esta investigación.

La hipótesis general de la investigación es la siguiente:

Las acciones de Educación de Adultos, realizadas por los organismos no gubernamentales del Paraguay, se han acrecentado en los últimos años. Hay, de parte de dichos organismos, carencias fundamentales en materia de percepción-macro, así como de uso de recursos y de potencialidades para fines educativos. A pesar de que existe heterogeneidad y descoordinación de las acciones de educación de

adultos, de parte de dichos organismos hay disposición favorable e inquietudes concretas para reorientar y dinamizar la coordinación interinstitucional, como elemento de apoyo que contribuya al perfeccionamiento del sistema nacional de educación de adultos.

De esta hipótesis general se derivan cinco hipótesis específicas, que se analizan y tratan de probar en el trabajo.

El trabajo comprende 4 capítulos y cuyos contenidos son los siguientes:

a) El Capítulo 1 presenta la problemática del desarrollo de la Educación de Adultos del Paraguay, en la perspectiva de la participación de los Organismos No Gubernamentales. Se plantea y formula el problema, se precisa su relevancia, se presentan los objetivos y las hipótesis y se definen los términos centrales de la investigación.

b) El Capítulo 2 se refiere al sentido y alcances de la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos del Paraguay, en la perspectiva situacional y teórica. Tanto el Marco Situacional como el Marco Teórico inciden directa e intencionalmente en la problemática de investigación, focalizada en el Paraguay dentro del contexto de América Latina.

Los análisis situacionales son de carácter general y se refieren a las tendencias del desarrollo de la educación de adultos en América Latina, al desarrollo de la Educación de Adultos del Paraguay a cargo de los organismos gubernamentales y a la acción de los organismos no gubernamentales de América Latina en el campo de la

educación de adultos.

En el Marco Teórico los temas desarrollados son: la Educación de Adultos del Paraguay dentro del contexto de la Educación Permanente, la educación de adultos como tarea y compromiso de la comunidad nacional, la participación en las diversas formas operacionales de la Educación de Adultos del Paraguay, la participación de los organismos laborales y de las diversas instituciones de la comunidad en acciones de educación de adultos, el sentido y alcances de la coordinación intrainstitucional e interinstitucional en relación con la educación de adultos, un enfoque general del sentido y perspectivas de la investigación participativa en relación con la educación de adultos.

c) El Capítulo 3 contiene el cuerpo principal del trabajo. Se desarrolla el Procedimiento, Análisis e Interpretación de los resultados de la investigación.

El universo de la investigación comprende un total de 14 organismos no gubernamentales del Paraguay, localizados en cuatro áreas geográficas, que representa el 25% del total de estos organismos en todo el país.

La investigación es, fundamentalmente, de tipo descriptivo, con componentes de análisis bibliográfico y documental y de exploración de opiniones, con el propósito de obtener la información requerida en relación con los objetivos y las hipótesis correspondientes, dentro de un enfoque metodológico general de carácter participativo.

Se explicitan las técnicas e instrumentos utilizados y el pro-

cedimiento empleado en la recolección de datos.

El análisis e interpretación de los resultados de la investigación, está en directa relación con las cinco hipótesis específicas del trabajo.

d) Las CONCLUSIONES pretenden ser un cuerpo orgánico de planteamientos, de carácter general y específico, que se deriva de la presente investigación.

e) El Capítulo 4 contiene el Anteproyecto de Ley sobre la Responsabilidad y Participación de los Organismos No Gubernamentales en el desarrollo nacional de la Educación de Adultos. Este Planteamiento se deriva de la investigación y constituye una sentida inquietud del Ministerio de Educación y Culto del Paraguay. Es importante subrayar que dicho anteproyecto requerirá el necesario perfeccionamiento, pues la sustentante no tiene el dominio de la técnica jurídica.

En la Bibliografía y Anexos, sólo se consideran lo que estimamos que son las referencias básicas.

La presente investigación sólo tiene el carácter de un primer intento sistematizado de analizar la situación y perspectivas de la participación de los Organismos No Gubernamentales del Paraguay en el desarrollo nacional de la Educación de Adultos. En tal sentido sus alcances son limitados y, por tanto, sus pequeños logros tienen el carácter de una incitación a posteriores búsquedas, que permitirán ampliar y profundizar el conocimiento sobre la problemática encarada en el presente trabajo.

Mi reconocimiento al Dr. Raúl Peña, Ministro de Educación y Culto, a la Lic. Blanca Sanabria de Adle, Directora del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, por su permanente estímulo y su apoyo efectivo que facilitó significativamente mi trabajo.

Mi reconocimiento y mi compromiso de seguir trabajando solidariamente con los Organismos No Gubernamentales del Paraguay. A los compañeros representantes de dichos organismos, mi agradecimiento y mis mejores deseos de que juntos sigan investigando y encontrando respuestas para que sus entidades puedan profundizar sus acciones de educación de adultos en servicio al país.

Mi reconocimiento al Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA, por haber hecho posible, a través de la beca que se me concedió, mis estudios en el Curso de Maestría en Educación de Adultos.

Al CREFAL, mi reconocimiento, por haber contribuido significativamente a mi formación de posgrado y haberme dado la oportunidad de ampliar mi horizonte de estudio y análisis de la problemática de la educación de adultos, a nivel latinoamericano y nacional.

CAPITULO 1

LA PROBLEMATICA DEL DESARROLLO DE LA EDUCACION DE ADULTOS DEL PARAGUAY, EN LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.

1.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

1.1.1 El desafio de la formación y capacitación de recursos humanos en función del desarrollo nacional del Paraguay

De una población total de 2.357.955, registrada en el Censo de 1972, un 38% se constata que viven en los núcleos urbanos y el resto, 68%, en áreas rurales.

De esta población, más del 44% son menores de 15 años de edad demostrando significativamente el proceso de rejuvenecimiento de la población nacional, constituyéndose la población infanto-juvenil en el centro de la dinámica nacional en los diversos campos.

En los últimos años, la política nacional está más orientada a dinamizar el desarrollo económico apoyando fuertemente a los sectores productivos con ayuda crediticia, incentivos legales, asistencia técnica, agilización de las transacciones interno-externo, etc. Asimismo, se han iniciado acciones tendientes a consolidar los aspectos sociales del desarrollo con la construcción de nuevas infraestructuras de servicio para la educación, la salud, las comunicaciones y consolidando en todos los aspectos lo atinente al campo

específico de la reforma agraria con la creación de más de 400 colonias y la habilitación (adjudicación) de más de 3 millones de hectáreas para beneficiar a un número estimado de 400.000 familias.

Apoyando toda esta actividad y considerando los emprendimientos nacionales y multinacionales vigentes, se han iniciado los trabajos de planificación regional, la puesta en marcha de una serie de programas integrados de desarrollo urbano rural y regional. (Eje Norte, Eje Este, Región del Paraná, Chaco, Itapúa, Paraguari, y Zona Sur).

Dentro de esta perspectiva se ha iniciado un proceso positivo de crecimiento y emergencia de núcleos urbanos de notable significación y gravitación dentro del proceso de desarrollo nacional. Así han surgido centros de servicios generales, industriales, administrativos, tales como Encarnación dentro del área de influencia del emprendimiento YACYRETA-APIPI, Ciudad Pte. Stroessner, dentro del área del emprendimiento Binacional ITAIPU; Pedro Juan Caballero, al norte, límites con el Brasil, Cuaquazú y Coronel Oviedo, dentro de la zona de nueva colonización; actividad agroindustrial-forestal, y otros núcleos como Concepción, Villarrica, Pilar, entre los más importantes.

Otro componente importante y significativo constituye la habilitación de miles de hectáreas para el asentamiento de nuevas colonias agropecuarias en toda la costa del Río Paraná, Cordilleras del Amambay y Itacaré, el Chaco Paraguayo y la Zona Norte del país (San Pedro y Concepción).

Este esfuerzo nacional indudablemente precisa de un apoyo constante, permanente y sistemático de la población sujeto y objeto del desarrollo.

En esta línea se ha visto positivamente la participación ordenada y sistemática del componente demográfico apoyando las gestiones oficiales y privadas por mejorar el nivel de vida y bienestar popular. Con el apoyo de la población se han construido un sinnúmero de centros educacionales, puestos de salud, kilómetros de caminos y el florecimiento de cientos de colonias, gracias a la organización de las unidades familiares.

Por otro lado, es loable destacar dentro de este proceso, la participación de millares de migrantes extranjeros que se han acoplado al proceso de desarrollo del país, contribuyendo a la cultura, tecnología y fundamentalmente a la infraestructura para el desarrollo del sector agropecuario y forestal.

En las zonas de reciente colonización, (costa del río Paraná y las Cordilleras del Anambay y Ibaracayú) se han incorporado miles de familias provenientes de Europa central-norte, (Itapúa); miles de familias provenientes del Japón (Itapúa y Alto Paraná); menonitas (Chaco, San Pedro y Caaguazú); brasileños, argentinos y oriundos del Medio Oriente o de los departamentos del Alto Paraná, Caendiyú, Anambay y Concepción.

La incorporación de nuevas unidades familiares al proceso de desarrollo a través del proceso de reforma agraria y colonización, movimientos migratorios internos-externos han incidido posi-

vamente en la producción agropecuaria, agro-industrial, y la incursión de una manera más vigorosa en el mercado internacional.

A lo planteado es fundamental agregar, todo cuanto puede implicar los grandes emprendimientos nacionales y binacionales en la búsqueda de una consolidación del desarrollo del país, la iniciación de varias obras viales para unir las regiones y los países entre sí, tales como la ruta Encarnación-Stroessner, el puente sobre el río Paraguay y la ruta Transchaco, que permitirá no solamente incorporar o unir regiones entre sí sino también una salida al mercado andino, el puente Encarnación-Posadas y el inicio de los trabajos para el asfaltado de la ruta Coronel Oviedo-Bella Vista (Amambay).

Unosé a estos emprendimientos, la construcción de las represas ITAIPU, YACYRETA-~~MIPE~~ y eventualmente CORPUS; emprendimientos que no solamente implican acción para el desarrollo regional o nacional sino también una creciente demanda de mano de obra calificada, organización comunitaria a nivel nacional, regional y micro-regional.

Es un hecho notorio que el país palpita a un ritmo diferente . Los cambios socioeconómicos se suceden a ritmo vertiginoso. Hay desarrollo en todos los sectores porque hay incentivos y hay predisposición del hombre y de los recursos humanos. Por otro lado, hay que plantear si los 1.300.000 (31,5 del total) de la población económicamente activa está en condiciones de apoyar el esfuerzo nacional.

Para ello, haciendo una breve consideración de la situa -

ción educativa y ocupacional de los 1.8 millones de la población, mayores de 12 años, conforme a los datos del Censo de 1972, tenemos las siguientes referencias:

De un total de 1.843.751 habitantes, comprendidos entre los 12 años y más, 282.190 (15,3%) no tienen instrucción alguna; el 72% (1.3 millones) han cursado la primaria; 11% la educación media y solamente el 1.2% la universitaria. De este grupo humano el 39,6% se encuentra en los núcleos urbanos, mientras que el 60,3% en áreas rurales. (1)

En las zonas urbanas la situación educativa (2) se presenta como sigue:

Sin instrucción	8%
Grados primarios	66,4%
Estudios secundarios	21,2%
Universitario	3%

La población asentada en la zona rural presenta la situación siguiente:

De un total de 1.112.096 personas mayores de 12 años:

Carecen de instrucción	19,6%
Cursó la primaria	76,4%
Cursó la secundaria	3,3%
Cursó la universitaria	0,09%

(1) Censo Nacional de 1972, Departamento de Estadística de Paraguay

(2) Ministerio de Educación y Culto de Paraguay, 1976.

Tal como registran los datos de 1972, la situación de la "cierta" calificación de la población mayor de 12 años a nivel nacional, con mayor énfasis en la zona rural, presenta un bajo nivel. (38% del total no llegaron a completar la primaria, de esto, el 15% sin instrucción alguna).

En las áreas rurales, un 19% de la población mayor de 12 años, carece de instrucción alguna; 76% ha concluido la primaria, hechos que dimensionan claramente la necesidad de mejorar y perfeccionar la mano de obra nacional para adecuar a los requerimientos del desarrollo y los emprendimientos nacionales. (1)

Del total de la población (2.3 millones) solamente un 30.9% de las personas comprendidas entre los 12 años y más, están ocupadas en alguna actividad específica. De este grupo (730.567) el 41.2% está concentrado en los núcleos urbanos, y el 58.7% restante, disperso en las áreas rurales.

Por otro lado, y tratando de distribuir este mismo componente en ramas de actividades, del total, un 47.8% se dedica a las actividades agrícolas; 2,5% a las ganaderas, 14% a la industria manufacturera; 3.8% a las construcciones; 8% a las actividades comerciales; 2.7% a los transportes; 16,8% a los servicios y 2% que no fue posible ubicarlos en actividades específicas. (2)

(1) Servicio Nacional de Promoción Profesional, Paraguay, 1977.

(2) Servicio Nacional de Promoción Profesional, Paraguay, 1977.

El resto del porcentaje se distribuye entre las actividades de caza y pesca, minas canteras, hotelería, finanzas, servicios sanitarios, etc.

Según los datos del Censo de 1972, se comprueba mayor cont contracción de la mano de obra en las actividades agropecuarias, industria manufacturera, comercio, servicios y construcciones. De éstos, donde mayor se siente la necesidad de calificación y perfeccionamiento es en la zona rural, donde se concentran las actividades agropecuarias y forestales, en cambio en los núcleos urbanos se concentran, preferentemente, las ramas que hacen referencia a la actividad industrial, construcciones, comercios y servicios.

Paralelamente a estos fríos datos, es importante considerar la dinámica nacional, los emprendimientos infraestructurales, servicios comunitarios básicos y la dinámica propia de cada sector productivo, los que justamente están reclamando la necesidad de incorporar el mayor número posible de mano de obra en los nuevos puestos de trabajo que se van generando.

Experiencias ya obtenidas, hablan claramente del déficit en materia de perfeccionamiento y calificación de la mano de obra nacional para responder a los requerimientos de los emprendimientos nacionales.

En muchos casos las empresas e instituciones se ven obligadas a recurrir a la contratación de recursos humanos no nacionales. Asimismo, están tomando conciencia acerca de la necesidad de realizar acciones de entrenamiento, capacitación de los recursos hu

manos nacionales a fin de facilitar su incorporación a la actividad económico-productiva del país.

En este período de mayor desafío del desarrollo del país, es importante pensar o implementar actividades que puedan complementar el esfuerzo oficial por mejorar el nivel de calificación de la mano de obra nacional en todos los niveles. En esta labor deben estar abocados propios y extraños, organismos gubernamentales y no gubernamentales y quienes se sienten comprometidos con el desarrollo integral del hombre paraguayo.

1.1.2 Formulación del problema

La necesidad educativa va a surgir, en una dimensión de análisis, del desfase entre su andamiaje conceptual o teórico aplicado versus la dinámica de requerimientos provenientes del proceso económico y social. Dichos requerimientos plantean desafíos a los sistemas de educación formal y no formal, tanto oficial como privado. Los hechos prueban que el grado de organización y los recursos puestos en acción de los sistemas educativos no permiten la plena cobertura de los requerimientos, lo que va generando una brecha, un déficit no solamente cuantitativo sino cualitativo, pues la readaptación o el dinamismo de los sistemas educativos, en especial el sistema formal debido a su rigidez no acompaña e inclusive diverge de los requerimientos cambiantes y versátiles de la realidad económica y social. En tal sentido los sistemas no formales estructuralmente son más flexibles y adaptables, aunque habría que verificar

su grado de concatenación, sensibilidad y agudez en cuanto a saber responder cortemente a las demandas económico-sociales. Dicha brecha en sus múltiples variables y enfoques constituye el referente de la presente investigación a nivel general; y la brecha observada desde el prisma de las respuestas que brindan los organismos no gubernamentales, vinculados a la educación de adultos en el Paraguay, constituye el problema específico objeto del presente estudio.

Es dentro de lo anteriormente referido que se ubica el presente trabajo de investigación, que pretende contribuir al estudio situacional crítico ; al enfoque de perspectivas de la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos del Paraguay.

Los principales tipos de organismos no gubernamentales que tienen vigencia en la vida del país son, básicamente, los siguientes: centros laborales de los distintos sectores económicos y sociales del país; sindicatos de trabajadores; colegios profesionales; denominaciones y asociaciones religiosas, asociaciones de empresarios industriales y comerciales; cooperativas agrarias de producción, de ahorro y crédito y de servicios; clubes de servicio social; instituciones culturales, sociales, deportivas y recreativas.

El ámbito de acción de los mencionados organismos no gubernamentales es, mayormente, de alcance nacional. En mayor o menor medida, dichos organismos vienen realizando acciones de educación de adultos que responden a las exigencias de los respectivos planes sectoriales de desarrollo económico y social. Sin embargo, el es-

fuerzo educativo global que hacen tales organismos no está comprendido dentro de una política y estrategia nacionales de desarrollo de la educación de adultos, pese a la relevancia política de tal participación y a la disponibilidad de recursos financieros y de potencialidad que para la acción educativa tienen, en mayor o menor grado, los organismos no gubernamentales del país.

La profundización del desarrollo orgánico de la educación de adultos del Paraguay requiere la activa participación de los organismos no gubernamentales. Tal participación se viene dando en el país, pero en una forma tal que todavía dista de ser plenamente institucionalizada.

El supuesto de la institucionalización que se utiliza en el presente trabajo es que la referida participación cuente con definiciones políticas, legales, estratégicas, metodológicas, organizacionales y operacionales dentro del esfuerzo global que realice en forma articulada y coherente el sistema nacional de educación de adultos del Paraguay.

En virtud de lo referido anteriormente, el esfuerzo de investigación se orientará a hacer las siguientes exploraciones específicas:

- Políticas y estrategias básicas que promuevan y orienten la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos en el Paraguay, dentro de las particulares circunstancias nacionales y a la luz del análisis situacional con un sentido prospectivo.

- Análisis y perspectivas de la referida participación, como uno de los principales orientadores de la administración general de la educación de adultos del Paraguay.

- Análisis y planteamiento de un mecanismo de coordinación en sus dimensiones interna y externa, que estimule y busque permanentemente la coherencia doctrinaria, normativa, metodológica y operacional de las acciones de educación de adultos como una tarea nacional que convoca el esfuerzo articulado del aparato estatal y de las organizaciones no gubernamentales del país.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente planteado, el problema concreto de la investigación se formula del siguiente modo:

¿Cuál es la situación actual y qué correspondencia hacer, en el orden de definiciones políticas y de una adecuada instrumentación de éstas en el marco de una estrategia nacional, para lograr la institucionalización de la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo educativo de la población adulta, como factor que contribuya en forma significativa a profundizar, articular y perfeccionar el esfuerzo global del Estado y de la comunidad nacional paraguaya en el campo de la educación de adultos?

1.2 RELEVANCIA DEL PROBLEMA EN MATERIA DE EVOLUCIÓN

1.2.1 Originalidad

El presente trabajo de investigación es el primero que se hará en el campo específico de estudiar la problemática de la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo orgánico de la educación de adultos del Paraguay, dentro del marco del esfuerzo global y coherente que debe hacer la sociedad nacional para atender la demanda educativa de la población adulta del país.

1.2.2 Proyección

De ser adecuadamente desarrollado el presente trabajo de investigación, las circunstancias políticas del país son extraordinariamente favorables para que este trabajo pueda ser considerado como documento de base para el establecimiento de políticas y estrategias que permitan una institucionalización de la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo orgánico de la educación de adultos del país, dentro del marco de los reajustes e innovaciones que en este campo viene promoviendo el Ministerio de Educación y Culto a través del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos.

1.2.3 Aportes teóricos

- La Educación de Adultos como tarea y como responsabilidad social de la comunidad nacional en su conjunto.

- La participación como uno de los principios rectores de la Educación de Adultos del Paraguay, que posibilita la plena expresión de la potencialidad creativa de la sociedad paraguaya y del hombre paraguayo.

- El nuevo sentido de la administración general de la educación de adultos, uno de cuyos componentes a nivel de sistema nacional es la participación de organismos no gubernamentales dentro del marco de las correspondientes políticas y estrategias nacionales.

- La coordinación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, en sus dimensiones interna y externa, como instrumento que promueve la articulación y coherencia del esfuerzo global que realiza el país en el campo de la educación de adultos.

1.2.4 Aportes prácticos

- Planteamiento de criterios básicos y operacionales para la institucionalización de la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos en el Paraguay.

- Planteamiento del marco legal para institucionalizar la responsabilidad educativa de los organismos no gubernamentales.

- Modelo organizativo, de nivel nacional, como alternativa organizativa óptima que facilitaría tal participación.

- Mecanismos de coordinación interna y externa para promover y orientar la participación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos en el Paraguay.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

1.3.1 Objetivos generales de la investigación

1) Analizar la situación actual con visión institucional no gubernamental en su oferta real y potencial de educación. Dimensionar la brecha. Qué ofrecen y pueden ofrecer las instituciones no gubernamentales de educación de adultos.

2) Definir los niveles y enfoques planteados por dichas entidades.

3) Verificar -en base a los recursos potenciales detectados (actitudes, posibilidades existentes) y a las carencias (faltas, ausencias)- la viabilidad concreta de definir una estrategia nacional concertada de educación de adultos entre los sectores público y privado que responda con más realismo y fidelidad a los requerimientos del desarrollo económico y social del país en el presente y una prudente visión prospectiva. Definir complementariamente los factores componentes de dicha estrategia (planificación, finanzas, metodología, sensibilidad, administración, real capacidad de gestión y toma de decisiones, participación, etc.) a fin de ver en cuál de ellos se incidirá más para lograr mejoras en la acción presente y futura.

1.3.2 Objetivos específicos de la investigación

1. Captar, inventariar acciones.

2. Visualizar los recursos actuales y potenciales.

3. Captar el nivel de percepción del problema a nivel macro y a nivel micro.
4. Captar las actitudes, la concepción que tienen los organismos no gubernamentales de educación de adultos en cuanto a dinamizar acciones educativas y la necesidad de concertación.
5. Considerar la viabilidad de una concertación entre los sectores público y privado.
6. Visualizar expectativas, propuestas, sugerencias a nivel macro y micro que busquen mejorar el sistema de educación de adultos.

1.4 HIPOTESIS

1.4.1 Hipótesis general

Las acciones de Educación de Adultos, realizadas por los organismos no gubernamentales del Paraguay, se han acrecentado en los últimos años. Hay, de parte de dichos organismos, carencias fundamentales en materia de percepción-macro, así como de uso de recursos y de potencialidades para fines educativos. A pesar de que existe heterogeneidad y descoordinación de las acciones de educación de adultos, de parte de dichos organismos hay disposición favorable e inquietudes concretas para reorientar y dinamizar la coordinación interinstitucional, como elemento de apoyo que contribuya al perfeccionamiento del sistema nacional de educación de adultos.

1.4.2 Hipótesis específicas

1.4.2.1 Hay acciones de educación de adultos, acrecentadas en los últimos años, de parte de los organismos no gubernamentales.

1.4.2.2 Existe heterogeneidad y descoordinación de dichas acciones.

1.4.2.3 En las instituciones no gubernamentales hay múltiples recursos actuales no utilizados y recursos potenciales que pueden ser movilizados para la educación de adultos.

1.4.2.4 Hay, de parte de los Organismos No Gubernamentales, una limitada percepción-macro acerca de su participación en el desarrollo nacional de la educación de adultos.

1.4.2.5 Hay antecedentes esporádicos, disposición favorable e inquietudes concretas para reorientar y dinamizar la coordinación interinstitucional, como elemento de apoyo que contribuya al perfeccionamiento del sistema nacional de educación de adultos.

1.5 DEFINICION DE TERMINOS

En la investigación se utilizarán, entre otros, los siguientes términos centrales que tendrán los significados que a continuación se refieren:

Participación: Principio y práctica social que facilita la expresión de la potencialidad creativa del hombre individual, social, que afirma su autenticidad y que contribuye a su permanente perfeccionamiento.

cionamiento, dentro del marco de su intransferible capacidad de decisión.

Organismos no gubernamentales Conjunto de instituciones laborales, sociales, religiosas, profesionales, culturales, deportivas y otras de similar naturaleza que, no dependiendo administrativamente del Ministerio de Educación y Culto del Paraguay o de cualquier otro organismo estatal, realizan acciones educativas destinadas fundamentalmente a la población adulta.

Educación de adultos: " ... 'Educación de adultos' designa la totalidad de los procesos organizados de educación, sea cual fuere el contenido, el nivel o el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actividades o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente." (1)

Desarrollo de la educación de adultos en el Paraguay: Perfeccionamiento global del sistema nacional de educación de adultos, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, con miras a servir mejor

(1) C.E.A.L., Declaración de Nairobi, 1977

a la población adulta del Paraguay, contando para el efecto con el esfuerzo articulado y coherente del aparato del Estado y de todas las instituciones de la comunidad nacional.

Investigación-Participativa: Método metodológico no convencional de investigación social que consiste en que la investigación se convierte en una total experiencia educativa, en la cual los elementos humanos que intervienen en la misma no son objetos sino sujetos de la investigación.

En otra dimensión de análisis, es un método de investigación que se inscribe dentro del espíritu de la Metodología Participativa, citada por el CREFAL, y se ajusta a los principios y características propias de la educación de adultos.

La instrucción general de la educación de adultos del Paraguay: Conducción Nacional de la Educación de Adultos del Paraguay que, mediante el establecimiento de un sistema de trabajo, promueve y moviliza la energía social y los recursos requeridos para satisfacer las necesidades cada vez más crecientes de educación de la población adulta, a través de formas escolarizadas y muy especialmente a través de las diversas expresiones de la llamada educación abierta, contando con el esfuerzo orgánico de las entidades del Estado y de las diversas entidades no gubernamentales.

Institucionalización: Adopción política, legal e instrumental de un determinado modelo de estructura organizativa, dentro del marco de ciertos principios y políticas, que orientan su correcto funcionamiento.

Coordinación de educación de adultos: articulación y coherencia de las acciones que en materia de educación de adultos realizan los organismos del aparato estatal y el conjunto de organismos no gubernamentales, dentro del marco de los objetivos, políticas y estrategias nacionales de desarrollo económico y social y de desarrollo educativo.

Políticas: Rumbos, orientaciones, definiciones para desarrollar las acciones de educación de adultos, teniendo en cuenta sus objetivos y marco doctrinario.

Estrategias: Conjunto de acciones significativas a realizar, en la dimensión espacio-temporal, para lograr los objetivos y metas que se han determinado, teniendo en cuenta las políticas definidas.

Región: Conjunto de países de América Latina y el Caribe, partiendo del reconocimiento de su pluralidad cultural y política.

CAPITULO 2

EL SENTIDO Y ALCANCES DE LA PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS NO
GUBERNAMENTALES EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACION DE ADULTOS DEL
PARAGUAY.

2.1 MARCO SITUACIONAL

2.1.1 Análisis situacional, de carácter general, de las princi- pales tendencias del desarrollo de la Educación de Adultos - tos en América Latina.

En cuanto a las principales tendencias en el desarrollo de la educación de adultos en América Latina, en base al análisis documental y a los testimonios y experiencias de mis compañeros del Curso de Maestría en Educación de Adultos del C.E.F.L., pueden mencionarse las siguientes:

a) La educación de adultos ya no es planteada como un simple quehacer pedagógico o una acción educativa aislada, sino que se la plantea dentro de un marco de referencia que la comprende y que está constituido por el contexto cultural, político, económico y social. La educación de adultos, por su naturaleza y características, tiene que trabajar con esta realidad. Al hacerlo, su opción es: ser conservadora o mantenedora del status quo; o ser creativa y promotora de la transformación de la realidad en que actúa. La experiencia histórica de América Latina registra estas dos opciones.

b) Los países de la Región están dando fisonomía, progresivamente, al cuerpo de doctrina de la educación de adultos. Las fuentes alimentadoras provienen de las formulaciones teóricas de la comunidad internacional y de los esfuerzos de sistematización teórica de los organismos internacionales, señaladamente de la UNESCO y de la OEA. A partir de este marco de referencia, los países están tratando de conformar un cuerpo de doctrina que articule armoniosamente los siguientes aspectos: los postulados generales de la educación de adultos; los planteamientos específicos que emergen de la propia realidad nacional, en correspondencia "con la opción ideológica asumida por el país y cuya explicitación es el Proyecto Nacional". (1)

En general, los países de América Latina no solamente son recipientarios de los aportes conceptuales que en el campo de la educación de adultos hace la comunidad internacional. En efecto, son relevantes los aportes que personalidades latinoamericanas y los países hacen a la formulación doctrinaria de la educación de adultos. Una síntesis de tales aportes (2) puede ser la siguiente:

"- La educación de adultos es componente de vida de los hombres y de las instituciones. No se trata de un simple derecho o

(1) OEA, Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, Edición Ministerio de Educación, Lima, 1975.

(2) PICON, César: Revista Educación y Adultos, Vol. I, ° 2, CREFAL, Pátzcuaro, 1976, pp 10-11.

reivindicación. Se trata de un instrumento de realización personal y social, puesto al servicio de los grandes objetivos nacionales y de los propósitos fundamentales del hombre como persona y como miembro de una comunidad nacional.

- La educación de adultos, por su naturaleza y características, cumple con todos los requerimientos de una disciplina científica y así ha sido caracterizada con el nombre de Andragogía. Consecuentemente, tiene su propio cuerpo doctrinario, principios, métodos, técnicas y procedimientos de trabajo; es en sí misma un sistema integrado a otro más amplio que la comprende: el sistema nacional de educación, el cual a su vez está inserto en el contexto social.

- La educación de adultos es una tarea nacional. En esta perspectiva corresponde al Estado -a través de los ministerios o secretarías secretarías de educación- la función de conducir, promover, asesorar, coordinar y apoyar los esfuerzos educativos que realicen todos los sectores económicos y sociales y no gubernamentales. Ello implica un reto para la participación y la movilización nacional de personas e instituciones nacionales, en el entendimiento de que la educación de adultos es una responsabilidad social profundamente vinculada al destino histórico de los pueblos latinoamericanos.

- Teniendo en cuenta la limitada disponibilidad de recursos materiales y financieros para los programas de educación de adultos, se plantea la urgente necesidad del uso pleno de la capacidad instalada con potencialidad educativa para la realización de di

chos programas. Para ello se requiere que los hombres y las instituciones de cada país tomen conciencia acerca del sentido y alcances de la Educación Permanente y de la inaplazable necesidad de atender la demanda educativa de los adultos, particularmente a través de las formas no convencionales.

- La educación de adultos en América Latina debe basarse en el reconocimiento expreso del carácter pluricultural y plurilingüe de las respectivas sociedades nacionales, dentro del marco de profundo respeto y revalorización de las diversas expresiones culturales y de las lenguas nativas de cada país.

- La educación de adultos debe ser eminentemente concientizadora y liberadora, otorgando importancia especial al cambio de actitudes y a la formación de una conciencia crítica que posibilite su más amplia participación en la concepción y ejecución del proyecto nacional que libremente se opte por cada sociedad nacional.

- Debe considerarse la obra educativa como una función social de responsabilidad comunitaria permanente y posibilitar a la colectividad asumir una mayor participación en la gestión y financiamiento de los servicios educativos.

- Debe organizarse la educación de adultos utilizando principalmente las formas no escolarizadas, tendiendo a desescolarizar la educación comunitaria y a superar las rigideces de la educación escolar dentro del marco de una sociedad espontáneamente educadora.

- La educación de adultos debe otorgar prioridad a los

sectores sociales marginados, dentro del marco de las políticas y estrategias optadas por cada país".

c) Hay una tendencia general en el sentido de ubicar a la educación de adultos como componente del desarrollo económico y social del respectivo país. Se ha avanzado bastante en relación con este propósito, pero parece que todavía -en términos de rigor- la educación de adultos no está institucionalizada como elemento de apoyo fundamental del respectivo plan nacional de desarrollo económico y social.

Tal institucionalización significaría que el conjunto de acciones de educación de adultos fueran consideradas como componentes operacionales indispensables de los proyectos económicos y sociales del país, independientemente de la naturaleza de la persona natural o jurídica que los promueva. Sin embargo, si esto todavía no se logra, no es menos cierto que en los últimos años se va aconteciendo la tendencia de que las decisiones políticas en materia de educación de adultos se van tomando cada vez al más alto nivel. Tal situación, evidentemente, obedece a que la educación de adultos está siendo progresivamente visualizada en su real dimensión político-social. El reto es que -a partir de la referida situación- puede convertirse en la praxis en un real componente del desarrollo económico y social de los países.

d) En todos los países de la Región, con mayor o menor énfasis, el punto de partida conceptual de la educación de adultos es

la concepción general de la educación permanente. Se está en una etapa de desagregación doctrinaria de la concepción general, con miras a aplicarla en función de una realidad nacional dada. Esto de terminará una estrategia nacional para aplicar en plenitud la concepción de educación permanente que se haya optado, dentro de los términos de la opción ideológica nacional que se haya asumido.

e) Se afirma en la Región las características de pluralidad, flexibilidad, diversificación, multidisciplinariedad y multisectorialidad de las acciones de educación de adultos. Con distintos enfoques y diversos grados de énfasis hay, sin embargo, un avance que puede considerarse significativo.

La educación de adultos ya no es algo que se puede generalizar falsamente a los diversos grupos humanos y a las distintas zonas del país. Tiende a considerar y a atender los contextos específicos, aunque no siempre está preparada operacionalmente para ello. De otro lado, "la pedagogización de la educación de adultos" se va superando gradualmente. Hay cada vez más conciencia acerca de que la educación de adultos recibe los aportes de otras disciplinas del conocimiento humano: biología, psicología, sociología, antropología, economía, etc. En el mismo sentido, no sólo hay apertura conceptual sino que se están generando múltiples acciones en el sentido de que la educación de adultos es una tarea que convoca el esfuerzo de los diferentes organismos del país encargados de los sectores económicos y sociales.

f) La educación de adultos tiende a convertirse en un sub

sistema del sistema nacional de educación, pese a las rigideces de éste. Es importante anotar a este respecto que, al formar parte del sistema nacional de educación, la educación de adultos cumple una función acentuadamente innovadora y transformadora. Se convierte, pues, en un subsistema activo y movilizador y que constantemente es tá en la búsqueda de nuevas respuestas, generalmente a través de formas no convencionales.

La educación de adultos, de otro lado, ha comprendido a través de la experiencia histórica de América Latina que mientras no se transforme el sistema nacional de educación en su totalidad, lo que puede hacer la educación de adultos siempre será útil e inte resante, pero tendrá sus necesarias limitaciones. De ahí que los mo vimientos nacionales de educación de adultos en la Región van com pre ndiendo que en el desarrollo de sus políticas y estrategias tie nen que poner énfasis en contribuir al perfeccionamiento del sistema nacional de educación en su conjunto, para a partir de esto gene rar su propio perfeccionamiento.

g) En lo concerniente a políticas y estrategias para el desarrollo de la educación de adultos, en América Latina se ha avan cado bastante. Las políticas están haciendo definiciones cada vez más explícitas en relación con aspectos concretos, tales como: aten ción preferencial a los grupos sociales marginados y a las zonas de primidas; uso combinado de las formas de educación formal y educa ción no-formal -en sus principales expresiones que son la educación semiabierta, abierta y escolarizada- con particular énfasis en esta

última.

Las estrategias comprenden un amplio espectro desde las selectivas hasta las masivas, observando una particular acentuación de ésta última. Las estrategias se van configurando, cada vez más, como las acciones significativas a realizar para cumplir los objetivos y metas de desarrollo de la educación de adultos, teniendo en cuenta el marco doctrinario, los objetivos y las políticas correspondientes.

h) La percepción en América Latina se hace cada vez más clara acerca del conjunto de opciones educativas que comprende en atención al servicio que debe prestar a diferentes grupos humanos ubicados en contextos específicos. A este respecto, una respuesta estratégica caracterizada consiste en la formulación y ejecución de proyectos de educación integrada de adultos (1). La integración tiende a darse en tres dimensiones básicas:

1º La educación de adultos trata de desarrollar, en la secuencia que se determina en la estrategia de aprendizaje, las siguientes áreas de acción educativa: formación humanística, científica y tecnológica; capacitación para el trabajo y en el trabajo; actividades de diverso orden y naturaleza; formación metodológica para el autoaprendizaje y el interaprendizaje; orientación personal y profesional. La tendencia a la integralidad de la educación de adul

(1) CREFAL, Proyecto Multinacional "Alberto Masferrer" de Educación integrada de Adultos, Pátzcuaro, 1977.

tos en esta dimensión de análisis se da en el sentido de que seleccionando y desarrollando un área-oje, se desarrollan las otras áreas de acción educativa, con un enfoque interdisciplinario. De este modo, la elaboración y sistematización de los conocimientos y el logro de actitudes y hábitos se hace por los participantes no en forma fragmentaria o parcelada sino en forma integral, en forma estructuralmente significativa.

2° Los programas de educación de adultos tratan de integrarse dentro de un referente mayor que, de acuerdo con los niveles, son los siguientes: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Programas de desarrollo Regional (a nivel de los países) y Programas de Desarrollo Local. Como queda expresado en un punto anteriormente tratado; hay avances al respecto aunque todavía no puede hablarse en general de logros significativos. La idea dominante es la integración de la educación de adultos al proyecto de vida social e individual de los participantes.

3° La integración a nivel del esfuerzo, conocimiento, experiencia y de los recursos que pongan a disposición para la ejecución de las correspondientes acciones educativas conjuntas las diferentes entidades nacionales o internacionales. Es ésta una dimensión de integración que va mereciendo respuestas concretas en la Región, a través de proyectos que consideran la participación de una serie de agencias nacionales o internacionales para el logro de objetivos y metas comunes, dentro del marco de definición ideológica, política y estratégica del respectivo país.

i) La Metodología Participativa en relación con la Educación de Adultos es algo que va evolucionando de un enfoque retórico general a unas respuestas concretas, particularmente dentro del marco de una estrategia de aprendizaje. Sin embargo, es importante considerar que no sólo se trata del aspecto referido, sino que ya hay trabajos concretos en la Región acerca de la investigación-participativa (1) y de la planificación-participativa. En mayor o menor medida hay un intento de institucionalización de la participación en las acciones de educación de adultos, dependiendo su orientación de los respectivos modelos político-sociales asumidos por los países.

j) América Latina va aprendiendo por su propia experiencia histórica que las respuestas tecnológicas tienen que ser propias, haciendo uso para tal efecto de la acumulación del saber científico-tecnológico de la humanidad. Esto es lo que va ocurriendo específicamente en relación con la tecnología aplicada a la educación de adultos. En un primer momento se entendió por tecnología educativa una serie de aparatos e instrumentos que ponían a disposición del mercado internacional los países más altamente desarrollados. En un segundo momento, por acción de algunos países, surge el concepto más amplio de que la tecnología educativa no se reduce al aspecto simplemente instrumental y que lo más importante de ella no

(1) Consejo Internacional para la educación de adultos, Panorama
Nº 2, San José, 1978.

es el producto sino el proceso (1). A la luz de este deslinde conceptual, con más o menos variantes, se consideran como componentes de la tecnología aplicada a la educación de adultos los siguientes elementos: Curriculum, Métodos y Técnicas, Material Educativo, Instrumentos Auxiliares del Proceso Educativo y Evaluación (2). La tecnología aplicada a la educación de adultos, en otro sentido, se va perfilando cada vez más como un subsistema de apoyo indispensable al sistema nacional de educación de adultos.

k) Se van definiendo, cada vez más específicamente, políticas y estrategias en materia de desarrollo de personal para las acciones de educación de adultos. La tendencia general es que la composición de tal personal no debe reducirse a los profesionales de la educación sino que debe partir de bases de conformación multi disciplinaria y de diversas actividades humanas, en razón de la naturaleza de la educación de adultos.

En cuanto se refiere a los niveles, las respectivas políticas y estrategias van definiéndolos en la siguiente forma: nivel de cuadros de personal directivo o de conducción, nivel técnico, nivel medio y nivel de base. En general, las políticas y estrategias se refieren a la atención de los distintos niveles, pero según

(1) CREFAL, Curso de Maestría en Educación de Adultos, Unidad Temática de Tecnología Educativa, Pátzcuaro, 1977

(2) CREFAL, Documento de Base del Curso de Maestría en Educación de Adultos, Pátzcuaro, 1977.

las particulares circunstancias nacionales dan énfasis de atención a determinado nivel. Esta situación debe ser tomada en cuenta por los organismos internacionales que tienen que ver con el apoyo al desarrollo regional de la educación de adultos, pues los países tienen necesidades diversificadas en el campo de la formación y capacitación de recursos humanos.

Otro aspecto muy importante en relación con la problemática en cuestión es la gradual tendencia en estos últimos años, de la participación de las universidades en el campo de la formación y capacitación de recursos humanos. Actualmente no son muchos los programas universitarios destinados a la formación a nivel de licenciatura y de postgrado en el campo de la educación de adultos, pero los pocos existentes son muestra evidente de la tendencia a considerar que la universidad latinoamericana tiene en este campo una función a cumplir que es un reto inmediato y mediano.

Los países latinoamericanos van tomando conciencia acerca de la necesidad de desarrollar una acción permanente de formación y capacitación de recursos humanos, por considerar que se trata de un subsistema fundamental que permite movilizar la ener-gía social, en el marco de la pluralidad cultural y política de la Región, en beneficio de las acciones de educación de adultos.

b) Es evidente que por más recursos que se destinen al desarrollo de las acciones de educación de adultos, éstos siempre serán insuficientes para cubrir la total demanda educativa de la población adulta. A partir del reconocimiento de esta realidad, la

tendencia que va emergiendo en América Latina -con diversas expresiones- es el estudio, análisis y aprovechamiento de la potencialidad educativa de las mismas comunidades de base. En relación con tal enfoque general, las respuestas estratégicas tratan de encontrar la alternativa óptima, que en función de la correspondiente circunstancia nacional, permita el uso pleno de la capacidad instalada del país para los propósitos de la educación de adultos, dentro del marco de las limitaciones impuestas por la realidad nacional.

m) La coordinación en relación con el desarrollo de la educación de adultos, en sus aspectos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional, es una inquietud cada vez más sentida en la Región. Los avances en América Latina van desde los intentos que se están haciendo de articular, integrar y hacer cada vez más coherentes los intentos que en materia de educación de adultos deben hacer los Ministerios o Secretarías de Educación en el campo de la educación de adultos, hasta la concertación de esfuerzos con los otros organismos gubernamentales y la caracterización y ejecución de la acción conjunta de todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales que participan en el desarrollo nacional de la educación de adultos en la perspectiva de una coherencia ideológica, política y estratégica.

Son cada vez más significativos los esfuerzos que hacen los países en el campo de la coordinación, a nivel macro y micro. Las políticas y estrategias que van asumiendo, las diversas

formas de estructura organizativa que van optando, son indicadores concretos de que la coordinación dejó de ser una preocupación retórica para convertirse en una herramienta fundamental de trabajo educativo con acento solidario y participativo.

n) En cuanto a los programas de educación de adultos, sigue mereciendo una atención sostenida sobre la Alfabetización, entendida como la consecuencia de la situación estructural de la respectiva sociedad nacional. La tendencia a este respecto es que las políticas y estrategias que se refieren a la alfabetización comprenden también la problemática subsecuente de la postalfabetización. El enfoque general es bastante claro: alfabetización y postalfabetización dentro del contexto general de la educación de adultos, comprendida a su vez ésta dentro de la concepción general de la educación permanente.

Teniendo en cuenta el enfoque general señalado, cobran también relevancia en América Latina los programas de educación de adultos integrados al desarrollo rural, los programas de educación de adultos en beneficio de los diversos grupos sociales marginados y los programas de capacitación laboral de la población adulta.

2.1.2 Análisis situacional, de carácter general, del desarrollo de la Educación de Adultos del Paraguay a cargo de los organismos gubernamentales.

El Paraguay, un país mediterráneo de 406,752 Km², cons-

tituye en su conjunto una llanura ondulada, con características diferentes en la formación geológica de sus tierras, clima y otros fenómenos físicos naturales y meteorológicos. Estos, determinan el asentamiento de una población aproximada de 2.700.000 habitantes, formada por corrientes inmigratorias de Europa y Asia, más la raza guaraní, que nace de la unión hispano-guaraní y ha dado al país una lengua, el guaraní, que con el español, han hecho del Paraguay un país bilingüe.

Los factores mencionados, marcan su lento desarrollo sociocultural, pero se advierten signos inequívocos de un proceso de transformación en las áreas agropecuarias, forestal y energética.

En este proceso de avance, va adquiriendo la nación paraguaya nuevas fisonomías que presentan necesidades, intereses, expectativas diversas. Es evidente, pues, que el proceso de desarrollo trae como consecuencia innovaciones y retos y también respuestas en la línea de logros efectivos y de tareas que deben seguirse emprendiendo con esfuerzo sostenido.

El censo de 1972 revela que el Paraguay cuenta con 1.302.771 habitantes de 15 años y más, de los cuales 259.592 son analfabetos, que en cifras relativas alcanza el 19.9%.

La decisión firme y continuada con que el Paraguay ha abordado el problema de su desarrollo global no sólo adquiere vigencia de empresa nacional para los dirigentes, sino también para las instituciones y la comunidad en su conjunto. No se trata de un desarrollo concebido como un propósito exclusivamente orientado a

mejorar las disponibilidades económicas del país. Se lo considera más bien, el instrumento, el medio indispensable para que los para guayos mejoren su calidad de vida personal, familiar y social y consoliden valores espirituales, éticos y políticos que constituyen su identidad nacional, que son muy queridos y celosamente guardados como "valores de la raza" originales.

Aquí no parece ocurrirá lo acontecido en algunos otros países en circunstancias semejantes. La firme plataforma cultural preexistente no se presenta en colisión con las exigencias del desarrollo. Con ser grande el orgullo nacional, hay un sentido práctico y una estimación correcta de los límites de posibilidades nacionales frente a las enormes exigencias tecnológicas, humanas, económicas y financieras que impone la estructura y la dinámica de los tiempos en que vivimos. (1)

Hoy, el desarrollo de los países cuenta con el conocimiento científico-tecnológico acumulado de los procesos evolutivos que demandaron centurias y décadas a los países desarrollados del presente. El país ha comprendido que estos "saltos históricos" no se logran a partir de la dinamización de los recursos naturales, humanos, tecnológicos y económicos del país exclusivamente. Se requiere una captación selectiva de los conocimientos, experiencias y de la cooperación internacional.

(1) SARUBI, Mario. Instituciones y agencias nacionales e internacionales que realizan educación de adultos en Paraguay, Asunción, 1978

Esto lo ha comprendido Paraguay con una claridad meridiana y con un pragmatismo definido. Es lo que explica la amplia apertura y receptividad -gubernamental y privada- de la sociedad paraguaya a la cooperación técnica y financiera externa convocada para colaborar con los organismos e instituciones nacionales empleados en la planificación y ejecución de las metas del desarrollo del país.

Sólo en 1976, para focalizar un momento del proceso que analizamos, 39 agencias externas, multilaterales y bilaterales, operaban en el Paraguay apoyando, fortaleciendo o promoviendo acciones innovadoras en las áreas de competencia de las instituciones nacionales comprometidas en el plan nacional de desarrollo económico-social. Comprender exhaustivamente la magnitud y complejidad de la incidencia que en los planos humano y socio-económico-cultural generan las actividades de este importante número de agencias, requiere una investigación minuciosa. Hacemos este señalamiento como un simple punto de partida para posteriores búsquedas y evaluaciones en torno a un campo que merece indudablemente un estudio detallado.

2.1.2.1 La labor del Ministerio de Educación y Culto.

No es el caso extenderse aquí en conceptualizaciones sobre la educación de adultos. Ni de formular juicios de valor sobre el lugar que ocupa, el papel, la planificación, los procesos y productos de la educación de adultos generada por los organismos e instituciones nacionales en este campo educativo. Como tampoco si

las actividades que tales instituciones realizan son coherentes con una concepción moderna de la educación de los adultos.

Pero sí parece necesario recordar que la educación de adultos se refiere a los servicios educativos destinados a las personas de 15 y más años en el curso de su existencia. Es decir, involucra a la población activa y potencialmente activa del país. Esto supone considerar la educación de adultos en su sentido lato. Tal como se da en la realidad.

En el espacio social, la educación de adultos se presenta formal y sistemáticamente, operando por medios convencionales (en los colegios y universidades o en los centros especializados no escolarizados para adultos) y no convencionales (teleeducación escrita, radial y televisada); o no formal (encuentros, jornadas de trabajo, seminarios, asistencia técnica, programas de extensión presenciales y a distancia); o informal (los mensajes interpersonales, los que provienen de la radio y televisión y los que provienen de los museos, bibliotecas, cine, etc.). Dicho de otra manera: la educación de adultos está constituida por un espectro muy anplio y diversificado de aprendizajes escolares y extraescolares que tienden a responder a las necesidades del hombre para llenar sus roles adultos en su hogar, en el lugar de trabajo, en la interrelación social. Al propio tiempo, atiende las demandas de calificación que requiere el desarrollo nacional.

En el Paraguay, la atención de la educación de los adultos no es exclusiva del Ministerio de Educación y Culto. Organis -

mos dependientes de él se ocupan de la educación escolarizada de adultos activos y preactivos, en los tradicionales bachilleratos humanísticos y comerciales y, más recientemente, de la educación técnica de nivel medio. También en el área del mismo Ministerio -utilizando formas convencionales y no convencionales- el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos atiende en todo el país la educación general y subprofesional de adultos netos y funcionales, en los niveles primario y básico.

Por lo que se refiere a la educación terciaria, las acciones de formación de adultos aparece compartida por el Ministerio de Educación y las Universidades. Dependiente del Ministerio, el Instituto Superior de Educación (ISE) dirige la educación superior no universitaria. A través de su actividad escolar sistemática se forma los cuadros docentes para el sistema educativo preuniversitario, incursionando periódicamente en la formación de planificadores y administradores de la educación y, cada año, -asociado al Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos- en la capacitación andragógica de los agentes de la educación de adultos de orden oficial.

La educación superior universitaria es responsabilidad de dos instituciones: la Universidad Nacional de Asunción, oficial, y la Universidad Católica, privada. El espectro de carreras universitarias es similar al de las universidades clásicas de la Región y exime de comentarios particulares. Salvo decir que la Universidad Nacional se encuentra en proceso de replanificación académica

CUADRO N° 1

PRELUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTO CON SUS DISTINTOS NIVELES

AÑO	1975	%	1976	%	1977	%
COLECTIVO						
Presupuesto General de la Nación	18.403.518.7	100	23.125.762.8	170	29.817.517.1	100
Presupuesto Ministerio Educ. y Culto	2.709.949.3	14.7	3.460.243.9	15	4.343.467.5	14.6
Educación Primaria	1.269.087.0	46.8	1.499.660.0	43.3	1.732.066.8	39.8
Alfabetización y Educación de Adultos	35.201.4	1.3	50.259.4	1.5	59.272.4	1.4
enseñanza Secundaria	210.433.5	10.3	350.475.0	10.1	470.347.8	10.8
Educación Comprensiva (Centros Regionales)	81.467.3	3	109.258.6	3.2	135.254.6	3.1
Formación y scc. Docente	32.115.7	1.4	51.235.6	1.5	60.242.2	1.4
Formación Profesional	30.219.6	1.1	36.210.7	1.1	44.442.2	1
Ultramarinos	420.665.3	15.5	510.200.1	14.9	623.000.9	11.4

y servicios en proceso de replanificación académica y servicios en un proyecto que recibe apoyo del BID y que otras fuentes de asistencia externa impulsan la inclusión y desarrollo de especialidades reclamadas por el desarrollo nacional (Ingeniería Electrónica, de Medicina, de Veterinaria, por ejemplo). Desde el punto de vista de la educación de adultos, la universitaria, tal como se presenta en el país, es educación superior escolarizada.

Del lugar, el papel y las tendencias oficiales de la política educativa en materia de educación de adultos da cuenta el cuadro N° 1, que registra la inversión nacional en la educación pública

2.1.2.2 La labor de los otros organismos gubernamentales.

Lo realizado por el Ministerio de Educación y Culto y las universidades no arroja el panorama del esfuerzo oficial en el área de la educación de adultos.

Paralelamente, se ha asignado competencia en educación de adultos a los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Justicia y Trabajo, de Salud Pública y de Bienestar Social.

El primero de ellos tiene la responsabilidad de promover la expansión de la educación escolar y extracurricular de la población rural, dentro de la estrategia fijada por el Plan de Desarrollo, para el sector. Se trata de la formación técnica y profesional agrícola-ganadera y forestal y agroindustrial de los jóvenes y adultos insertos en las áreas rurales, en los niveles primario y medio. Estas actividades son planificadas y realizadas por

la Dirección de Enseñanza Agrícola y Forestal (DEAF) en lo que se refiere a la enseñanza escolarizada y opera mediante establecimientos permanentes en el interior del país que forman los técnicos medios agropecuarios y los prácticos rurales (nivel postprimario).

El Servicio de Extensión Agrícola-Ganadero (SEAG) se ocupa de la educación técnica no formal de la población rural, a través de un abanico de acciones de extensión y asistencia técnica, que implica una actividad continua de transferencia científica y tecnológica para trabajadores y productores rurales y sus familias. Igualmente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería participa en la formación y actualización universitaria en agronomía y veterinaria. Actúa, en alguna medida, como regulador de la calidad de la formación profesional universitaria, cuyos egresados se asimilan a los cuadros profesionales que trabajan en el sector rural.

También cubre un área importante en la educación de adultos el Ministerio de Justicia y Trabajo a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). El objetivo de este Servicio es la formación profesional de mano de obra calificada en "los oficios de todos los sectores económicos del país" y la formación y perfeccionamiento de los mandos intermedios. Se trata de servicios convencionales abiertos y cerrados de formación profesional acelerada que se imparten, respectivamente, en establecimientos permanentes especialmente equipados y, mediante convenios, en el interior de las empresas. Ultimamente (1977) y para mejorar la eficiencia de las empresas industriales, ha iniciado una nueva línea

CUADRO N° 2

ESTUDIO COMPARATIVO DE REALIZACIONES
DEL S.N.P.P. DESDE SU CREACION

	AÑO 1974				AÑO 1975				AÑO 1976			
	Cursos		Trabaj. Formados		Cursos		Trabaj. Formados		Cursos		Trabaj. Formados	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
SECTOR I	75	200	787	82	78	4	1692	115	102	31	1838	9
SECTOR II	32	68	508	63	45	41	806	59	41	8	669	17
SECTOR III	18	12	222	23	10	44	262	18	14	40	330	26
SECTOR A.D.E.	-	-	-	-	-	-	-	-	16	-	211	-
TOTAL	124	107	1515	47	133	7	2760	82	173	30	3048	10.4

Fuente: Servicio Nacional de Promoción Profesional, 1976

de acciones con la formación de cuadros empresariales de alto nivel. Pero también la educación extraescolar de adultos es objeto de tratamiento por el SNPP. De esta característica es el PAE (Programa de Adiestramiento Extraescolar) dirigido a pequeños agricultores. Estas acciones, en cierta medida, concurren con las que desarrolla el Servicio de Extensión Agrícola-Ganadera. Ver cuadro N° 2.

Si en la competencia de los ministerios de Educación, Justicia y Trabajo y Agricultura y Ganadería se producen los servicios y acciones de educación de adultos de mayor envergadura, no puede dejar de mencionarse las que se promueven en el ámbito de los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social y en el de Defensa Nacional.

A los primeros corresponde una variada serie de programas no convencionales de educación para la salud, educación sanitaria, educación nutricional y alimentaria. No van dirigidos sólo a los adultos de las zonas rurales, sino también a los habitantes urbanos. Preferentemente informal, esta educación de adultos opera mediante asesoramiento sanitario, reuniones, campañas, teleeducación escrita y radial. También promueve la formación de personal paramédico y auxiliar de enfermería y de extensionistas sanitarios para las áreas rurales.

El Ministerio de Defensa, por su lado, aparte de la formación profesional específica de sus cuadros especializados, desarrolla acciones de educación de adultos no frecuentes en otros países. De tiempo atrás, oficiales del ejército se desempeñan como alfabe-

tizadores en destacamentos alejados del alcance de los servicios del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. Pero desde hace poco más de dos años ha inaugurado una acción esencialmente educadora de adultos de gran proyección social. El Ejército paraguayo se ha sumado a los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo, impulsando la creación de colonias permanentes con conscriptos. Organizados en cooperativas agropecuarias de producción, entrenados durante el servicio militar para la explotación agropecuaria que continuarán finalizada la conscripción, esta iniciativa innovadora, supone contribuir a la ocupación de las nuevas fronteras agrícolas, al incremento calificado de la producción del sector y a la generación de nuevos empleos productivos. Por lo que se refiere estrictamente al tema que nos ocupa, la acción colonizadora del Ejército significa impulsar la formación profesional de nuevos agricultores en técnicas agropecuarias, en mecanización rural, en producción, administración y comercialización cooperativa de productos rurales.

A se vez, las grandes empresas autónomas del Estado, ANDE (Administración Nacional de Electricidad) y ANTELCO (Administración Nacional de Telecomunicaciones) desarrollan cursos regulares o periódicos de capacitación, perfeccionamiento y actualización para distintos niveles de sus respectivos agentes, que en el caso de ANDE se extiende a la capacitación de adultos no pertenecientes a la empresa.

En el orden privado, las asociaciones y corporaciones empresarias se ocupan periódicamente -con frecuencia creciente en los últimos años- de entrenamiento y capacitación de cuadros gerenciales

en áreas de administración, mejora de calidad, comercialización, comercio internacional, exportaciones, etc. aplicada a la industria, a la agroindustria y a las empresas de comercialización.

Finalmente, debe señalarse la progresiva presencia en el espacio social y educativo paraguayo de las empresas privadas de educación. Sin excepción estas entidades hacen educación de adultos convencional y en menor grado no convencional, para el empleo con o sin relación de dependencia. Establecer el tamaño y la gravitación de esta formación de adultos no ha sido posible por el momento. Faltan registros y relevamientos confiables. Sólo puede decirse que su número aumenta constantemente por una demanda también creciente, sobre todo en el área de la ciudad de Asunción.

2.1.3 Análisis situacional, de carácter general, acerca de la acción de los organismos no gubernamentales de América Latina en el campo de la Educación de Adultos.

En los últimos años es un hecho concreto en América Latina que los diferentes tipos de organismos no gubernamentales -con enfoque, modalidades y grados de énfasis diversos- están participando en el desarrollo de la educación de adultos. A este respecto es importante considerar lo siguiente:

- 2.1.3.1 Las entidades no gubernamentales, progresivamente, van tomando conciencia de su responsabilidad educativa.

Durante un largo tiempo en América Latina, la educación fue

concebida como responsabilidad exclusiva de los ministerios o secretarías de educación, de los educadores profesionales y de las instituciones educativas. Esta concepción determinó un proceso de vigorosa institucionalización de la educación; y la firme creencia social de que quien no asistía a la institución educativa -llámese escuela, colegio o universidad- no se estaba propiamente educando. Había pues una suerte de monopolio de la educación. De acuerdo con tal concepción, unas instituciones y unas personas tenían el poder de educar. Otras instituciones y otras personas no tenían el poder de educar. Consecuentemente, para educarse debía uno ingresar a esta especie de club privado, pues de no ser así resultaba excluido de las posibilidades de aprendizaje. (1)

Como sabemos, esta concepción ha ido evolucionando y en 1978 resultaría difícil que alguien pudiera sostenerlo. En efecto, la educación es concebida ahora en un sentido muy amplio. En primer lugar, ahora ya no se cree que toda la educación es una tarea de monopolio de determinadas instituciones y personas. Hay unas acciones que necesariamente deben desarrollarse por determinadas instituciones y personas, pero hay otras instituciones y personas que deben cumplir su responsabilidad educativa en forma previa, simultánea o posterior.

La educación como concepción y praxis viene siendo caracte

(1) PICON, César, Revista Educación y Adultos N° 2, CREFAL, 1977.
pp. 3 y 4.

rizada como una responsabilidad comunitaria; como una empresa esencial e inherente al proyecto de vida del ser humano individual y social a lo largo de toda su existencia; como un vehículo de transmisión cultural, de recreación y generación de nuevas expresiones de cultura; como servicio fundamental orientado al desarrollo integral de los pueblos y a la búsqueda de su constante cambio en relación con los propósitos últimos del destino de la sociedad nacional a la cual sirve; como propulsor de la humanización del hombre; como elemento fundamental para cimentar la paz, la solidaridad y la comprensión, a nivel nacional e internacional.

Si por educación entendemos todo lo anteriormente señalado, es obvio que ha rebasado históricamente los linderos de su perfil monopólico anterior. Así lo venimos comprendiendo, progresivamente, los hombres y las instituciones de América Latina, dentro de la vigente y difundida concepción internacional de la Educación Permanente. Tal internalización de concepción, por lo menos a un nivel de intención teórica, va alcanzando igualmente a las entidades no gubernamentales. La educación, por tanto, se va convirtiendo gradualmente "en una tarea de todos", en una responsabilidad de la comunidad nacional y de la comunidad internacional.

2.1.3.2 Participación desarticulada de las entidades no gubernamentales en el desarrollo nacional de la educación de adultos.

Está de moda en los países latinoamericanos la concepción general de la educación permanente. Se habla y se escribe mucho sobre

este particular. Que se sepa no hay país de la región de la América Latina conservado. Por el contrario, hay un cierto rito formal en el uso o ligado de la nomenclatura formal en los discursos oficiales, en los planes nacionales de desarrollo educativo, en los proyectos de educación de adultos, etc. Sin embargo, son aislados los casos nacionales en que se ha definido o está en proceso de definición una estrategia nacional concreta para llevar adelante, en forma orgánica y coherente, la concepción de la educación permanente, dentro de cuyo contexto se desarrolla la educación de adultos.

La literatura nacional e internacional es pródica en referencias de carácter teórico-general sobre la materia. Hay, sin embargo, un profundo y significativo vacío en términos de experiencias específicas y de respuestas concretas a nivel estratégico y operacional. Esta situación genera una desorientación y una desarticulación del esfuerzo educativo global que hacen nuestras sociedades nacionales.

Las entidades no gubernamentales en relación con el desarrollo específico de la educación de adultos encuentran que no hay en todos los casos definición de políticas y estrategias nacionales que permitan encauzar su esfuerzo. Por parte de las entidades no gubernamentales, tampoco se puede apreciar en forma significativa una voluntad de integrarse orgánicamente al esfuerzo educativo nacional. Hay un acentuado prejuicio sobre "la capacidad empresarial del Estado", un deseo de preservar su autonomía, dentro del marco general de la concepción de "empresa privada"; su creencia, no siempre justifica-

da de que integrarse al esfuerzo estatal significa burocratización y rutina; su percepción de que coordinación implica necesariamente subordinación administrativa y política; su temor de ser finalmente absorbidas por el gobierno de turno, históricamente centralista y estatista; y en no pocos casos, su insensibilidad y su desconfianza en relación con el proyecto nacional vigente.

Las mencionadas reacciones y otras similares han generado históricamente en América Latina una serie de acciones desarticuladas de educación de adultos, a cargo de las entidades no gubernamentales, que están al margen del programa nacional de desarrollo de educación de adultos.

2.1.3.3 Distorsión de la capacitación laboral

Las entidades no gubernamentales, particularmente asociadas al desarrollo económico de los países latinoamericanos, han generado una serie de acciones educativas conocidas con el nombre de "capacitación laboral o técnica". A falta de políticas y estrategias nacionales y también debido a la falta de decisión y energía por parte de los correspondientes organismos responsables del aparato del Estado, tales entidades en su preocupación por contribuir al aumento de la producción y de la productividad, comenzaron a desarrollar acciones de capacitación de los trabajadores en una perspectiva completamente unilateral.

El énfasis de dichas acciones de capacitación fue la adquisición de habilidades y destrezas para el ejercicio eficiente de una ocupación determinada. En esta perspectiva, no importa atender

los otros componentes esenciales de una acción realmente educativa de los trabajadores. Interesa única y exclusivamente el aspecto instrumental, que no genera necesariamente la capacidad creativa, reflexiva, crítica y participativa de los trabajadores; no genera compromiso con las propias potencialidades de autorrealización y autodesarrollo en el trabajador; no procura al trabajador herramientas para su propio aprendizaje permanente, no posibilita al trabajador realizarse plenamente como persona, como padre de familia, como elemento de producción, como miembro activo y consciente de su responsabilidad en la determinación del destino nacional.

La capacitación laboral o técnica, así concebida, ha sido y es históricamente un elemento de alienación de nuestras sociedades nacionales. Contribuye a la insurgencia del "bárbaro tecnificado"; contribuye a la deshumanización del hombre; es una expresión concreta del concepto y praxis de una educación unilateral, tanto o más grave que la tradicional educación intelectualista y academicista.

En estos últimos años hay una tendencia significativa a superar la situación problemática referida. En la medida en que la educación del trabajador, dentro del marco de la educación de adultos, se ha ido definiendo con claridad y precisión y en la medida en que los países han establecido políticas y estrategias concretas sobre el particular, se ha advertido una reacción positiva de las entidades no gubernamentales. La respuesta más caracterizada a tal situación ha sido la capacitación integral del trabajador, dentro de cuyo alcance el componente de su instrumentación laboral es relevante, pero de ningún modo exclusivo ni excluyente.

2.1.3.4 Las formas organizacionales actuales no permiten una adecuada comunicación de experiencias en el campo de la educación de adultos.

En América Latina las entidades no gubernamentales de los diversos tipos de actividad no están mayormente organizadas a nivel nacional. Hay, en forma más o menos generalizada, ciertas formas organizativas por áreas de actividad, pero no hay una estructura organizativa de nivel nacional que agrupe a los diversos tipos de entidades no gubernamentales, particularmente en relación con su participación en el desarrollo de la educación de adultos.

La situación señalada obedece al hecho de que el vigoroso proceso de institucionalización educativa alcanza, básicamente, a los elementos del ámbito nacionalmente escolar. Como durante un largo tiempo no hubo conciencia del extraordinario potencial educativo de la comunidad, no se prestó la debida atención al conjunto de actividades educativas que se iban generando en las comunidades locales por una serie de entidades no gubernamentales.

Lo anteriormente señalado determinó que dichas entidades no pudieran actuar conjuntamente y desaprovecharan, de este modo, las ricas posibilidades de comunicación entre ellas y de comunicación con las correspondientes entidades del aparato estatal.

Esta situación de incomunicación no ha permitido analizar y divulgar una serie de experiencias sumamente interesantes y enriquecedoras en el campo de la educación de adultos, particularmente relevante la incursión de tales entidades en el vasto y suge-

rente campo de las formas no convencionales de educación de adultos. Estudiar, analizar y hacer una prospección de tales experiencias, requiere de formas organizacionales, todavía no logradas hasta el momento, que permitan promover una amplia comunicación entre las diversas entidades gubernamentales del país y entre éstas y las entidades no gubernamentales.

2.1.3.5 Las legislaciones nacionales sobre educación de adultos todavía no caracterizan, en forma clara y concreta, la participación de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos.

En la gran mayoría de los países latinoamericanos no hay una legislación orgánica sobre educación de adultos. Existen disposiciones normativas de carácter general, pero no constituyen un cuerpo normativo sólido que facilite la profundización de la educación de adultos, considerada ésta como componente indispensable del desarrollo cultural, político, social y económico del respectivo país.

En el marco de la situación señalada, sólo en casos aislados se puede percibir —a nivel normativo relevante— una clara caracterización de los alcances de la participación de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos.

Esta carencia de marco legal determina que dichas entidades, en no pocos casos, para realizar acciones educativas deben hacer una serie de trámites burocráticos ante las pertinentes entida-

des del aparato estatal para conseguir la correspondiente autorización y el apoyo a su gestión educativa.

De otro lado, la carencia señalada determina también en otros casos que las entidades no gubernamentales realicen acciones de educación de adultos que no siempre son compatibles con las políticas y estrategias nacionales en la materia y que, por tanto, sus esfuerzos resultan periféricos al programa nacional de educación de adultos.

Pero hay algo más grave todavía: dicha carencia determina que los esfuerzos educativos que hacen las entidades no gubernamentales se consideren esencialmente librados a la voluntad y a la buena disposición de tales entidades. De ahí que, a pesar de los avances significativos que hemos anotado acerca de la participación de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de la educación de adultos, no todas ellas consideran a las acciones educativas como componente indispensable de sus respectivos planes institucionales.

2.1.3.6 Las entidades no gubernamentales no hacen toda la inversión que debieran en relación con el desarrollo de la educación de adultos.

Todo lo que venimos refiriendo tiene una incidencia muy directa en el momento de la inversión que las entidades no gubernamentales hacen especialmente en relación con el desarrollo de la educación de adultos. Hay algunas entidades que hacen una inversión educativa realmente significativa, pero al lado de ellas hay muchas otras que tienen disponibilidades presupuestales bastante limitadas para

sus acciones de educación de adultos.

La situación referida puede explicarse por dos razones fundamentales: 1) A pesar de los avances significativos, como expresamos anteriormente, todavía en nuestros países no se instrumentan medidas concretas para hacer de la educación de adultos un componente indispensable de las acciones de desarrollo integral de los pueblos; y 2) consecuentemente con lo anterior, en general los costos de educación no forman parte del costo general de operaciones de las entidades no gubernamentales. En la medida en que no se opere en los países un cambio profundo en relación con las situaciones señaladas, las entidades no gubernamentales harán toda la inversión que debieran en relación con la educación de adultos.

2.2 MARCO TEORICO

Antecedentes

En el Paraguay no hay antecedentes de otras investigaciones relacionadas con el tema específico del presente trabajo.

2.2.1 La Educación de adultos del Paraguay, dentro del contexto de la Educación Permanente

El Paraguay, como los otros países latinoamericanos, hizo suya la concepción general de la Educación Permanente. En términos generales, el nivel de interpretación es el que se detalla a continuación.

La educación permanente implica la continuidad del proceso educativo en todas las circunstancias y "en todas las freccas perfectibles del hombre". Consecuentemente, la educación es un componente no estacional, sino permanente, de la vida del hombre en la dimensión individual y social.

De acuerdo con tal concepción el ser humano (sea niño, adolescente, joven o adulto) aprendo en todo momento y en toda circunstancia. Ello implica superar el enfoque y la praxis tradicionales consistente en que primero había "una etapa de formación y luego una etapa de servicio". Superar tal situación implica interrelacionar significativamente educación y trabajo, que son dos componentes fundamentales de la vida del hombre. Tal interrelación implica la alternabilidad entre educación y trabajo y, en el más profundo sentido, una educación orientada permanentemente al trabajo.

De otro lado, educación ya no significa la simple acumulación de datos, fechas definiciones, cifras, clasificaciones, etc., casi siempre desarrollados en forma memorística. Educación ya no es la simple asimilación de conocimientos: Educación, en la perspectiva de la concepción de la Educación Permanente, implica ser cada vez más. En esto está implícito el hecho social concreto de que el hombre aprende a lo largo de toda su vida a través de sus diversas experiencias, de su contacto con otros hombres, de sus aprendizajes múltiples de carácter escolar y extraescolar.

La investigación psicológica aporta el dato de que el hombre es un ser inacabado. De ahí que, para ser más, el hombre tiene que realizarse plenamente a lo largo de su vida. Uno de los elementos fundamentales de realización del hombre es su la educación, porque ella posibilita cur

el hombre reflexione y actúe en función de su realidad concreta.

En tal sentido, como hecho pedagógico, la educación es "aprender a aprender, reaprender y desaprender".

Aprender a aprender, significa cultivar las actitudes y conocer y tener un dominio instrumental de las técnicas requeridas para que el hombre, ya sea individualmente o en asociación con otros hombres, pueda ser el gestor y participante de su propio proceso de aprendizaje, teniendo para tal efecto el conocimiento y el manejo instrumental de las técnicas y procedimientos requeridos por dicho proceso. Reaprender, implica un constante proceso de actualización del aprendizaje del hombre, en virtud de la dinámica del mundo, de la vida, del conocimiento y de las actividades del hombre y de la humanidad. Desaprender, significa el permanente cuestionamiento, revisión y corrección de facetas del aprendizaje que en un determinado momento pueden haber sido consideradas válidas, pero que a la luz del avance cultural, social, científico y tecnológico de la humanidad van siendo superadas y ajustadas constantemente en términos de valores, actitudes y conocimientos(1).

La Educación Permanente, como principio que orienta la educación en su conjunto, abarca a todos los grupos de edad; y es un proceso continuo. Esta continuidad de la educación es una primera característica que identifica el Paraguay dentro del marco de la concepción general de la Educación Permanente.

(1) CREFAL, Unidad Temática II - Primer Ciclo del Curso de Maestría en Educación de Adultos, Pátzcuaro, México, julio, 1977.

En síntesis, el sentido de esa continuidad de la educación (1) se ve aclarado cuando se afirma que:

- "Es continua porque no se limita al espacio físico de la escuela; se realiza en todas partes: sindicatos, clubes, centros culturales, etc. continuidad espacial.

- Es continua porque quiere engendrar una actitud y aptitud para aprender continuamente, sin necesidad incluso de maestro. Continuidad de aprendizaje.

- Es continua porque quiere lograr una integración entre lo escolar y lo extraescolar, lo formal y lo informal, Continuidad en lo orgánico estructural.

- Es continua porque quiere lograr la superación de la dicotomía entre lo que se aprende en la escuela y lo que se aprende en la vida. Ambos momentos deben fecundarse mutuamente, integrar un único hecho educativo en la formación total del "educando" (que puede ser también el educador). Continuidad vital.

- Es continua porque no se limita a un solo modo de comunicación. Se propala en diversidad de mensajes por radio, cine, televisión, prensa, correspondencia, grabaciones: Continuidad en la comunicación!"

La segunda característica de la educación permanente es su integralidad. Debe preparar al hombre para el conocimiento de sí mismo, conocimiento de su ambiente y de las opciones políticas que tie-

(1) OEA, Educación de Adultos en América Latina y el Caribe. Edición: Ministerio de Educación, Lima, Perú, 1975

ne su sociedad, dominio de su cuerpo y de su quehacer económico y posibilidad de participación en los bienes de su cultura, y todo esto se orienta a la promoción de un humanismo científico.

Con el humanismo científico se trata de que el hombre sea más, de que el aprendizaje se oriente a todo cuanto el hombre tiene de hombre en su dimensión individual y social, apoyado en el desarrollo científico de la humanidad. Nos estamos refiriendo a una educación integral, que es la segunda característica identificada por el Paraguay en la concepción general de la Educación Permanente.

La tercera característica consiste en identificar a la educación como elemento del desarrollo pleno de los pueblos. Estos tienen un destino, una pauta de vida. Aplicado al caso nacional del Paraguay, no sólo se aspira al crecimiento económico. El objetivo general consiste en que la educación sea un elemento del desarrollo cultural, económico y social, considerando el "determinante social" del país.

Este determinante social del país, como se puede apreciar en el marco situacional del presente trabajo, plantea serios desafíos a la educación nacional paraguaya. De ahí que el Paraguay desde hace unos años atrás, a través del Ministerio de Educación y Culto, se planteó la siguiente reflexión: "No es posible poner en práctica la concepción general de la Educación Permanente, muy difundida ahora por la UNESCO a toda la comunidad internacional, teniendo en cuenta solamente una opción estratégica". (1) En efecto, a dife-

(1) Exposición del Dr. Raúl Peña, Ministro de Educación y Culto del Paraguay con motivo del Día Internacional de la Alfabetización. 1976.

rentes objetivos corresponderán distintas funciones y actividades; y a diferentes recursos, distintas técnicas de autoeducación e intereducación.

La Educación Permanente ha revitalizado el concepto y la praxis de que la edad adulta es una etapa importante en el proceso de educación del hombre. Los adultos, en tal perspectiva, tienen la opción de aprender cada vez más, teniendo en cuenta sus particulares características y sus intereses, necesidades y expectativas.

En la perspectiva de interpretación del Paraguay, la concepción general de la Educación de Adultos dentro del marco de la Educación Permanente, se puede sintetizar (1) en la siguiente forma:

- La Educación Permanente es un principio que orienta las acciones de Educación de Adultos del Paraguay.

- La Educación de Adultos es un proceso continuo que va desde la alfabetización hasta los más altos niveles de capacitación, pasando por los niveles profesionales y de post-grado.

- La Educación de Adultos se orienta a la formación integral de la población adulta. Los elementos de dicha formación integral son: Conocimientos de carácter humanístico, científico y tecnológico; Capacitación para encarar las necesidades del desarrollo económico y social del país y la demanda social de los diversos grupos de población adulta del país; Formación de actitudes positivas que propicien la afirmación del sentimiento nacionalista y de integración con los países latinoamericanos y con los otros países de la comunidad internacional, en base

(1) Dirección de Alfabetización y Educación de Adultos del Paraguay, La Educación de Adultos del Paraguay, Asunción, 1976.

al principio de recíproco respeto a la soberanía nacional; Formación Metodológica, que permita que los adultos conozcan una gama variada de métodos y técnicas de aprendizaje y opten por los que mejor correspondan a sus necesidades y aspiraciones.

. La Educación de Adultos se desarrollará operacionalmente dentro de los establecimientos escolares y fuera de ellos, rigiéndose en ambos casos de acuerdo con las políticas establecidas por el Estado a través del Ministerio de Educación y Culto.

- La Educación de Adultos estará cada vez más significativamente vinculada a la vida del pueblo paraguayo a través de su quehacer social, económico y político del país, dentro del marco de una sociedad democrática que aspira la justicia social con paz, orden y bienestar.

- La Educación de Adultos estimulará la capacidad creativa y crítica de la población adulta, en función de los objetivos generales de la sociedad paraguaya.

- La Educación de Adultos atenderá a todos los grupos poblacionales que conforman la nación paraguaya sin ninguna excepción, otorgando atención preferencial a los adultos que por diversas razones no han tenido mayores oportunidades de desarrollo cultural y educativo.

A partir de estas definiciones, la Educación de Adultos del Paraguay ha dado un salto cualitativo y ha desarrollado una significativa expansión cualitativa. Ello permitirá perfilar una estrategia global y coherente de desarrollar las acciones de la educación de adultos dentro del marco de la educación permanente.

En lo cualitativo, el signo más evidente es la con-

ciencia que sus responsables han ido adquiriendo sobre su especificidad. Mientras que la educación de adultos tenía como funciones la de "remediar", "recuperar", "paliar" las deficiencias del sistema escolar siempre y más allá de las intenciones modernizantes, su referente era la enseñanza existente y los métodos para niños y jóvenes. Por el contrario, hoy debe partir de la respuesta a las necesidades del adulto y sus métodos deben orientarse fundamentalmente hacia la autogestión y la autoevaluación educativa.

Dentro del marco del referido nivel de investigación, la educación paraguaya se impuso la tarea de "asegurar a los habitantes, a través de un proceso permanente, la igualdad de oportunidades para el más amplio acceso a la cultura, a la ciencia y a la técnica." (1)

En lo que corresponde a la educación de adultos, la más seria aproximación que se ha hecho hasta el momento es la caracterización y puesta en marcha experimental del Curriculum de Educación Básica de Adultos, que responda a la concepción de una educación integral y permanente. En efecto, el curriculum correspondiente considera la integración de educación y trabajo y, en torno a este componente-eje, articula en forma equilibrada y armoniosa las otras dimensiones de la acción educativa. Lo permanente se explicita, en lo general, en la promoción y búsqueda de una toma de conciencia acerca del sentido que tiene la educación, como factor inherente al proyecto de vida de carácter individual y social; y en lo instrumental, a

(1) Ministerio de Educación y Culto. Informe del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, Asunción, 1977.

través de técnicas y formas de trabajo que faciliten el autoaprendizaje y el interaprendizaje. Este curriculum, además de lo señalado, tiene las siguientes características:

- Considera todas las etapas del desarrollo integral del adulto. Sus objetivos contemplan aspectos cognoscitivos, afectivos y sicomotores.
- Los programas son sólo indicadores, pues la estructura del curriculum pretende ser emergente, en la medida en que el orientador organice contenidos y experiencias de aprendizaje, según necesidades y posibilidades del contexto socio-económico, considerando al participante adulto como centro de la acción educativa, para que éste pueda ser capaz de adaptarse y resolver sus problemas en la medida que lo exige el medio en que se desenvuelva.
- Es flexible, permitiendo la incorporación y promoción del adulto al sistema, según su experiencia, capacidad y logro de los objetivos propuestos.
- Es dinámico, porque toma en cuenta las experiencias y capacidades del adulto, que son a su vez activos y cambiantes, de tal manera que "aprenda a aprender", ya que las potencialidades de aprendizaje son comunes, variando sólo la velocidad del mismo.
- La acción educativa se desarrolla no sólo en locales escolares, si no también en instituciones y/o lugares donde el hombre se encuentre y a los que se confiera función educativa llevando así a la práctica los alcances del concepto de escuela-función.

En términos de rigor, el Paraguay ha asumido oficialmente la opción de la concepción general de la Educación Permanente. No pue

de decirse que tenga definida una estrategia global para operacionalizar dicha concepción general en relación con todos los niveles y modalidades del sistema de educación nacional. Sin embargo, en el caso concreto de la educación de adultos no sólo ha definido una estrategia, sino que está en la etapa de aplicación de algunas respuestas específicas. El reto de la educación de adultos, dentro del marco de la educación permanente, en el caso del Paraguay dejó de ser una simple preocupación teórica para convertirse en un esfuerzo concreto que, a través de sus errores y limitaciones, permitirá realizar acciones posteriores de mayor aliento.

2.2.2 Educación: tarea y compromiso de toda la comunidad nacional

En Paraguay hay conciencia de que existen demandas culturales y educacionales cada vez más crecientes. Hay sectores poblacionales carentes de bienes culturales que han vivido y viven todavía una real situación de marginación. Conviene considerar especialmente la situación de las personas que no concluyen el período formal de la escolaridad, de aquellos que se matriculan y luego de poco tiempo abandonan la escuela y de otros que nunca pudieron concurrir a ella. Son los sectores poblacionales que no cuentan con reales y efectivas oportunidades de educación. De ahí el elevado porcentaje de analfabetismo y los bajísimos niveles de educación básica y profesional, lo que constituye un factor limitativo para el desarrollo de los pueblos.

Lo referido anteriormente no es un simple problema educacional. No se trata sencillamente de perfeccionar el mecanismo de retener

ción de los educandos en las aulas escolares (o centros de educación de adultos). Es evidente que la educación debe ponerse a la altura de las características y necesidades del tiempo histórico que vivimos, pero ciertamente no es suficiente.

El problema de fondo es encarar nuestra situación de país subdesarrollado. Es aquí donde el factor hombre juega un papel de vital importancia, pues la construcción del destino de una sociedad nacional está en manos de sus hombres y los hombres se desarrollan a través de la educación. He aquí el reto: ¿será posible educar a todos los hombres de una sociedad nacional teniendo como única opción la institución educativa?.

En el campo de la educación de adultos se deben atender prioritariamente a los analfabetos y a los que tienen educación incompleta. Obviamente tienen que perfeccionarse al máximo las formas no escolarizadas de educación de adultos haciéndola más atractiva y procurando estímulos y alientos para que los adultos encuentren que la educación no escolarizada es una de las respuestas a sus necesidades, intereses y expectativas. Simultáneamente con este esfuerzo, debe hacerse un planteamiento a fondo de la educación no escolarizada para los adultos.

La educación no escolarizada para los adultos es, sin lugar a dudas, un instrumento de democratización de la educación. A través de ella millones de personas tienen la oportunidad concreta de seguir aprendiendo, ya sea individualmente o en asociación con otras personas. En tal sentido, la autoeducación y la intereducación son dos expresiones concretas y complementarias de la educación no

escolarizada. En una perspectiva realista, no es posible plantear la educación de adultos exclusivamente financiada por el fisco nacional y desarrollada sólo a través de las formas escolarizadas. Hemos visto que es enorme el esfuerzo económico que hace el Paraguay en materia de educación. Sin embargo tal esfuerzo es insuficiente para atender las demandas educacionales de la población nacional de 15 años y más. De ahí que, desde el punto de vista financiero, urge buscar nuevas fórmulas imaginativas que encaren frontalmente tal problemática. Al lado de esta razón económico-financiera hay también otra razón fundamental: la cultura no es escolarizada, no puede ser "enlatada" por las instituciones educativas; la educación ya no es monopolio de tales instituciones; educación es una tarea que no sólo compromete al Ministerio de Educación sino a todos los demás organismos del aparato estatal y a los organismos no gubernamentales del país.

2.2.3 La participación en las diversas formas operacionales de la educación de adultos del Paraguay

Se afirma repetidas veces en el presente trabajo que la educación es tarea de todos, lo cual implica la reversión de la responsabilidad educativa a la comunidad nacional. Esto supone necesariamente una participación amplia, consciente y efectiva de la comunidad en la gestión de los servicios educativos.

En el Paraguay el grado de participación de la comunidad nacional en los programas y servicios de educación está todavía en una etapa inicial, si bien en algunos casos hay ciertas realizaciones

alentadoras. Posiblemente la experiencia más significativa consiste en que a nivel de los escañones operativos en base de la red administrativa del Ministerio de Educación y Culto se trata de institucionalizar mecanismos de representatividad y participación no sólo de los maestros y padres de familia, sino de las diferentes instituciones de la comunidad.

Hay consenso en el sentido de que la educación ya no es un servicio que tenga que ser orientado y conducido exclusivamente por funcionarios, administradores y maestros. Las diferencias de enfoque radican en el grado de mayor o menor gravitación de las instituciones de la comunidad en las decisiones relativas a la gestión, ejecución y evaluación de los servicios educativos en general y de los servicios de educación de adultos en particular.

La participación en la educación de adultos, para ser realmente significativa, debe darse en todas y cada una de las fases del ciclo orgánico de la administración de los programas de educación de adultos, esto es: investigación, planeamiento, organización, ejecución, supervisión, evaluación y seguimiento. (1) Ello no significa convertir a los mencionados programas en una especie de asambleismo popular. Se trata de encontrar mecanismos y formas que permitan captar el esfuerzo, la iniciativa, la experiencia, los conocimientos, el juicio crítico de los miembros de una comunidad frente a una ta -

(1) CREFAL, Seminario sobre Metodología Participativa, Pátzcuaro, 1978.

rea común que la siente suya y de la que se saben solidariamente res
ponsables.

En el espíritu de lo anotado en el punto anterior, la educación de adultos es, en buena cuenta, un laboratorio social de participación, cuyo alcance inmediato corresponde al ámbito del respectivo programa educativo, porque siendo un ejercicio social de rentabilidad inmediata, se proyecta al ámbito de los asuntos que atañen a la comunidad local y a la comunidad nacional. En este sentido, la par
ticipación hace del hombre un sujeto de la historia, un protagonista del quehacer cultural, un agente de su propio perfeccionamiento permanente y del perfeccionamiento de la sociedad nacional. (2)

Los criterios básicos que deben considerarse en la problemá
tica de la participación en los programas de educación de adultos son los siguientes:

- La práctica de la participación supone una clara definición política basada en una sólida concepción humanista y en una pro
fundización de las nuevas expresiones sociales de la democracia.

- La participación es un principio que, para darse plenamente en la práctica, requiere de un ejercitamiento social.

- El ejercicio social de la participación supone asumir claras responsabilidades y, consecuentemente, tener capacidad de dec
sión.

- La institucionalización de la participación y su mecáni-

(1) UNESCO, Tercera Reunión Internacional sobre Educación de adultos, Tokio, 1972.

ca de funcionamiento tienen que ajustarse a las particulares circunstancias nacionales y a las correspondientes formas operacionales de la educación de adultos, tendiendo al logro de la más amplia representatividad popular en los diferentes escalones de la administración pública.

- La participación estimula cada vez más el sentido de responsabilidad social y contribuye a la afirmación del ser nacional y hace que todos los miembros de la comunidad nacional se consideren solidariamente responsables de la construcción del destino nacional.

- La participación en los programas de educación de adultos, como podrá apreciarse, abre extraordinarias perspectivas para el próximo futuro. Sin embargo, todo ello dependerá del establecimiento de adecuadas políticas y estrategias acordes con el Proyecto Nacional del Paraguay. /

2.2.4 La participación de los organismos laborales y de las diversas instituciones de la comunidad en acciones de educación de adultos.

Tradicionalmente en el Paraguay ha habido un marcado divorcio entre educación y trabajo. Una orientación que va ganando generalizada aceptación es aquella que caracteriza al trabajo como una instancia de autorrealización del hombre individual y social, a través de la cual produce bienes y servicios que se destinan al beneficio común. En esta perspectiva, el trabajo hace del hombre un ser permanentemente creativo, esto es, un hacedor de cultura. Si esto es así, la educación es un factor inherente a las diversas expresiones de la

cultura, una de las cuales es el trabajo con finalidad económica y social.

En el entendimiento de lo señalado en el punto anterior, hay esfuerzos significativos en la línea de lograr una confluencia entre educación y trabajo; hacer de la educación un servicio que permita a los hombres capacitarse para el trabajo; y, de otro lado, hacer del trabajo un laboratorio social permanente de experiencia educativa.

En este espíritu, hay aperturas interesantes en el empleo de la capacidad instalada del país en el mundo laboral para su utilización en el desarrollo de los servicios educativos. Cobra cada vez más relevancia la necesidad de usar los talleres, laboratorios, fábricas, campos de cultivo y otros medios laborales para procurar a los estudiantes experiencias educativas intransferibles en específicas situaciones reales de vida y trabajo. Tales aperturas son extraordinariamente importantes, pues no sólo se trata de un esfuerzo racional por aprovechar en los países pobres al máximo posible una capacidad instalada que no tienen los países dentro del aparato educativo del estado, sino de procurar a los educandos una vivencia real en el mundo del trabajo que ninguna institución educativa por mejores maestros y equipos de que disponga puede ofrecer en forma espontánea y plena. Esto tiene sentido para los educandos de todos los grupos de edad y, con mayor razón, tratándose de adultos.

Los programas de educación de adultos que se desarrollan en las organizaciones laborales del país, en términos generales, al-

canzan a los servicios de alfabetización y otros de educación básica, capacitación y algunas actividades de carácter cultural, deportivo y recreativo.

En lo relativo a los servicios de capacitación se presenta una variedad de situaciones desde la simple y mecánica capacitación técnico-operacional para el desempeño de una ocupación específica hasta un intento significativo de una capacitación integral y permanente que comprende, básicamente, las siguientes dimensiones fundamentales: técnico-ocupacional, administrativa, metodológica para la autoeducación y la inter-educación. No se trata de una capacitación cancelatoria por parte, sino integrada a un universo orgánico de concepción de educación y trabajo; y proyectado con un sentido permanente para los diversos escalones de trabajadores de una organización laboral, en el expreso reconocimiento de que la educación es un componente vital de las organizaciones sociales.

Es tal la importancia que se otorga a la educación de los trabajadores, que el Paraguay está estimulando a los centros laborales de desarrollar servicios educativos en beneficio de sus trabajadores y en uno que otro caso, tal beneficio se extiende también a los familiares de los trabajadores. Este tendencia es altamente positiva, pues la educación de los trabajadores no tiene que ser considerada en rigor como un impuesto o gravamen adicional, sino que se trata de un costo social que debe ser contabilizado como parte de los costos generales de operación de las empresas y demás centros laborales.

Las organizaciones representativas de los trabajadores del Paraguay realizan múltiples actividades, fundamentalmente en la línea tradicional de la práctica sindicalista que tiene evidente ausencia de promoción cultural y educacional. Para tal efecto una posibilidad concreta consiste en formar y capacitar permanentemente cuadros de personal entre los propios miembros de la organización, para iniciar, con el efecto multiplicador el quehacer cultural, y educacional en la organización laboral por gestión de sus propios miembros. A partir de tal esfuerzo, el apoyo del centro laboral y del estado tendría el carácter de factor complementario. En suma, de lo que se trata es de aprovechar al máximo posible la potencialidad educativa de todo ser humano; la potencialidad de todo trabajador de ser un educando y un educador permanente.

Los trabajadores tienen una presencia significativa en la determinación del destino nacional de sus respectivas sociedades. Una comunidad laboral con vocación cultural y educacional tiene la posibilidad concreta de convertirse en una escuela social de participación y, concretamente, tiene la opción de participar activamente en la determinación de los contenidos educativos en base a sus intereses, necesidades y expectativas, y de participar en la gestión de los programas de educación de adultos.

En lo relativo a los programas de educación de adultos, que desarrollan las distintas instituciones de la comunidad, en el Paraguay el panorama general es que cada vez se toma más conciencia de que la educación supone el esfuerzo global de la comunidad nacio-

nal en su conjunto. Sin embargo, se advierte cierta desarticulación en relación con el esfuerzo educativo que hace el Estado. Se impone la necesidad de establecer políticas y estrategias adecuadas, que permitan impulsar y canalizar el esfuerzo y potencialidad educativa de la comunidad nacional. Ello evitará interferencias, celos institucionales, deformaciones de la concepción y práctica educativas; y afirmará el esfuerzo coherente y racional de la educación como tarea prioritaria e ineludible de todos los hombres de una comunidad nacional y de ella en su conjunto, dentro del contexto de una unidad doctrinaria acorde con el Proyecto Nacional del Paraguay.

2.2.5 El sentido y alcances de la coordinación intrainstitucional e interinstitucional en relación con la educación de adultos.

A) Algunos planteamientos básicos que deben considerarse en torno a la coordinación.

a) El conocimiento que tenemos del hombre en general, lo hemos logrado a través de diversas disciplinas. En la medida del extraordinario desarrollo científico y tecnológico de nuestros días, los conocimientos en tales disciplinas se han ido incrementando asombrosamente a tal punto que, si el adulto no se actualiza constantemente, está en peligro latente de poseer conocimientos y técnicas que ya resulten siendo obsoletas. A este panorama, ya por sí complejo, se agrega el surgimiento de nuevas disciplinas que, cada vez más, van encontrando nuevos campos de exploración en la vida del hombre y de la humanidad. Si esto es así, sería absurdo que la educación de

adultos se concibiera y realizara dentro de la unilateralidad de la llamada ciencia de la educación. Debe recurrir, necesariamente, a las otras disciplinas, no ciertamente dentro de un agregado aritmético de informaciones o quehaceres, sino dentro de una totalidad orgánica de concepción y acción con enfoque multidisciplinario.

b) Las premisas básicas que sustentan la educación de adultos en los países latinoamericanos son, consecuentemente, las siguientes: Educación de Adultos como factor de apoyo del proceso de cambios; factor de participación; factor de democratización; factor de desarrollo económico-social; factor de desarrollo cultural. (1) Estos diversos factores deben ser adecuadamente articulados dentro del marco del planeamiento nacional de la educación y éste, a su vez, dentro del planeamiento global de la sociedad. Armonizar los elementos que juegan dentro de la educación de adultos; compatibilizarlos dentro del planeamiento de la educación en su conjunto; y lograr que los elementos articulados de la educación de adultos se integren en el plan nacional de desarrollo económico - social y cultural, es una dimensión de la coordinación que todavía está en una etapa bastante inicial y que requiere aproximaciones concretas en función de contextos nacionales específicos.

c) De lo anterior se deriva que hay una concepción sistemática de la educación de adultos, porque hay elementos y estos ele-

(1) UNESCO, Tercera Reunión Internacional sobre Educación de Adultos, Tokio, 1972.

mentos se interrelacionan en forma significativa y orientan sus acciones al objetivo común de conocer mejor al adulto social e individual, para servirlo mejor y hacer posible así el constante perfeccionamiento del hombre y de la sociedad nacional. Los elementos del ciclo orgánico de la educación de adultos son, básicamente, los siguientes: Investigación, Planificación, Organización, Ejecución, Supervisión, Evaluación, Seguimiento y Coordinación.

d) Esta organicidad de la educación de adultos es una característica que conviene destacar, pues sólo en esa medida se puede hacer de la educación de adultos un conjunto de servicios educativos nutridos de los más altos ideales humanistas, con sólidos cimientos científicos y tecnológicos, con una eficiente implementación a través de un adecuado aparato logístico-operativo, y de un mecanismo de control que sea concurrentemente: apoyo, asesoría, orientación y medición cualitativa y cuantitativa de los resultados. Ello requiere de la cimentación y del perfeccionamiento constante de la actitud y práctica de la coordinación.

La coordinación, en una dimensión general de análisis, tiene dos aspectos fundamentales: coordinación interna o intrainstitucional y coordinación externa o interinstitucional.

B) Coordinación interna o intrainstitucional.

a) Como sabemos, el universo de la educación de adultos es bastante amplio. Sus participantes potenciales son: analfabetos y alfabetos, hombres y mujeres, ocupados y desocupados, profesionales y no profesionales, minorías favorecidas por oportunidades educacio

nales y mayorías desfavorecidas. La educación de adultos comprende, entonces, a públicos diversos y alcanza todos los niveles del correspondiente sistema educativo. Si esto es así, es obvio que la educación de adultos, en su más amplio sentido, no puede estar circunscrita al ámbito de una determinada estructura administrativa.

b) En los países latinoamericanos, una gran parte de las acciones relativas a la educación de adultos están fuera de la jurisdicción de la dependencia administrativa de los llamados programas o estructuras encargadas de la educación de adultos. Esto no solamente ocurre a nivel de los otros sectores de la actividad nacional sino a nivel interno del propio sector educación. El caso más o menos generalizado es que dentro del Ministerio o Secretaría de Educación hay una dependencia administrativa que se encarga de la educación de adultos, pero que obviamente no cubre la totalidad de las funciones de la educación de adultos.

c) Lo referido en el punto anterior está señalando imperiosamente la necesidad de plantear la problemática de concepción y práctica de la coordinación interna de los programas de educación de adultos. Podemos decir, en términos generales, que dicha coordinación interna no funciona adecuadamente en la práctica. El problema fundamental no consiste en la insuficiencia de marcos normativos y organizativos de carácter general. Por el contrario, hemos encontrado que, en algunos casos, hay abundancia de normas. El problema fundamental reside en la actitud de las personas e instituciones frente a una tarea común, en el grado de compromiso y de despersonalización fren-

te a un quehacer que, por su naturaleza y características, no puede ser realizado en forma individualizada.

d) En la coordinación interna de los programas de educación de adultos, hay que distinguir dos frentes principales: 1) la coordinación de los órganos que forman parte de la dependencia encargada de los mencionados programas; 2) la coordinación de tal dependencia con otros órganos centralizados y descentralizados del sector educación. Podríamos decir que en la Región se advierte signos inequívocos de haber alcanzado logros significativos en el primer frente de coordinación interna. En efecto, hay cada vez más organicidad, coherencia e integración en el planeamiento y ejecución de las acciones de educación de adultos a cargo de la dependencia encargada de su administración. No podría decirse lo mismo acerca del otro frente de coordinación interna. La falta de unidad de doctrina y de métodos de trabajo, la carencia, en la gran mayoría de los casos, de programas y proyectos integrados del sector educación en materia de educación de adultos, los celos burocráticos, el acento visoroso de la acción individualizada de determinadas personalidades son, entre otros, factores que explican tal situación.

c) En los dos frentes señalados de coordinación interna se advierte una tendencia más o menos generalizada en el sentido de que, al nivel horizontal de jerarquías relativas, se hace más complicada la coordinación. No ocurre esto en el tipo de coordinación vertical en el que la iniciativa la toma el jefe de mayor jerarquía relativa. El caso es que se ha deformado totalmente el sentido y alcan-

ces de la coordinación. Se cree que coordinación es sinónimo de reunión convocada por los jefes del más alto rango administrativo. Si no se da tal situación hay un sentimiento generalizado de que, en ese sistema de trabajo no hay coordinación. En realidad, no hay todavía conciencia en la Región de que la coordinación es una dimensión en todos y cada uno de los momentos del ciclo orgánico de la administración de los programas de educación de adultos; y que su mecanismo operacional es diversificado, en atención a las múltiples situaciones que se presentan y que se deben encarar.

C) Coordinación externa o interinstitucional

a) La coordinación educativa en la Región todavía no constituye, en la práctica, un elemento fundamental de la administración. Es que no hay una real toma de conciencia acerca de la concepción sistémica de la educación, la cual nos permitiría tener una visión de totalidad de una determinada acción educativa, en una doble dimensión de relaciones que se complementan armoniosamente: dimensión interna y dimensión externa.

Se habla mucho de coordinación y en no pocos casos se la reglamenta con cierto detalle. Sin embargo, su aplicación efectiva es realmente limitada. Es que, en el fondo de la cuestión, se trata de un problema que tiene que ver con la reacción del hombre frente al trabajo, en la perspectiva de un ejercicio predominantemente individual o social. En este sentido -y así lo confirma la experiencia- no es suficiente enfocar la coordinación en un plano simplemente retórico. De lo que se trata es de interiorizar la coordina

ción, como una práctica rutinaria en las diversas funciones que corresponde a todos los niveles y escalones del trabajo; y como la "búsqueda permanente de coherencias doctrinarias, normativas, metodológicas y operacionales en la perspectiva estructuralmente significativa de un determinado quehacer conjunto." (1)

b) El estado general de la coordinación interinstitucional de los programas de educación de adultos en la Región, presenta muchos vacíos y factores limitativos. En una apreciación bastante panorámica pueden señalarse los siguientes:

- La educación en general y la educación de adultos en particular, todavía no logra su plena caracterización como instrumento indispensable para el proceso de cambios sociales y de apoyo a las acciones de desarrollo.
- La "regionalización" de los países no siempre es una para todos los sectores de la actividad nacional, lo cual determina -en no pocos casos- la falta de racionalidad y la falta de apoyo recíproco en el esfuerzo global que hace el estado y las comunidades de base en una determinada sociedad nacional.
- La carencia de unidad, de doctrina y de métodos básicos de trabajo en las acciones de educación de adultos que realizan los diferentes sectores.

(1) Ministerio de Educación del Perú, La problemática de la Coordinación Educativa, Lima, 1975.

-La imprecisión de marcos normativos y organizacionales en relación con la obligatoriedad y cumplimiento de las acciones que se hayan convenido por los sectores.

- La carencia de tradición y de prácticas de trabajo en base a sectores-ejes en determinadas tareas de alcance nacional.

- En algunos casos, la carencia por los sectores de conciencia de su responsabilidad social y participación cada vez más amplia en la línea de los esfuerzos conjuntos que haga la sociedad global, sin considerar necesariamente los "territorios" o parcelas administrativas de la realidad nacional.

c) En la gran mayoría de los casos la institucionalización de los mecanismos de coordinación de las acciones educativas, a cargo de los diferentes sectores de la actividad nacional, no está claramente definida. En algunos casos, se ha determinado que sea el Sector Educación el que tenga una participación decisiva en las fases de planeamiento, ejecución, supervisión, evaluación y seguimiento de las acciones educativas que realizan los diversos sectores de la actividad nacional. Es éste un campo prácticamente inexplorado y que está esperando respuestas concretas de los países en la línea de sus respectivas opciones políticas.

2.2.6 Enfoque general del sentido y perspectivas de la Investigación-Participativa en relación con la educación de adultos.

A) La investigación social y sus distorsiones en América Latina.