

Presencia de la educación de jóvenes y adultos

Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe

INFORME REGIONAL

ARLÉS CARUSO | MARIA CLARA DI PIERRO | MERCEDES RUIZ | MIRIAM CAMILO



CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL
PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Situación presente de la educación
de personas jóvenes y adultas
en América Latina y el Caribe

INFORME REGIONAL

Primera edición, 2008
© Centro de Cooperación Regional para la Educación
de Adultos en América Latina y el Caribe
Av. Lázaro Cárdenas No. 525,
Col. Revolución, C.P. 61609
Pátzcuaro, México

ISBN: 978-968-9388-04-3

Impreso en México
Printed in Mexico

Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe

INFORME REGIONAL

Arlés Caruso | Maria Clara Di Pierro | Mercedes Ruiz | Miriam Camilo



CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL
PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Contenido

Presentación	11
El proceso.....	11
Los resultados.....	14
Entre hoy y mañana.....	14
Los textos.....	16

La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en los comienzos del siglo XXI: estado de la situación y desafíos para la práctica

ARLÉS CARUSO LARRAINCI | MARÍA MERCEDES RUIZ MUÑOZ

Introducción	19
Antecedentes de la investigación.....	21
Objetivos generales y características de la investigación	21
Ejes analíticos	22

Resumen analítico	23
Medio ambiente y desarrollo sustentable.....	23
Pobreza	24
Derecho a la educación	25
Diversidad	27
Educación para el trabajo/ingreso	28
Formación de educadores	29
Otros temas implícitos.....	30

Contexto regional/geo-referencial de la EPJA	33
Elementos generales de contexto	33
Las claves socio - económicas y políticas, en el marco de análisis del proyecto	34
Fenómenos y procesos sociales que impactan nuestras sociedades y la EPJA	35

Los antecedentes recientes de la EPJA en la región	39
Las grandes etapas	39
Desarrollismo y consolidación de la EPJA	40
Segundo período.....	43
Antecedentes de la EPJA en contextos políticos de excepción.....	45
Los antecedentes internacionales	47
Resultados preliminares por ejes de análisis	49
Derecho a la educación. Consagración del derecho a la educación en el marco jurídico de los países	49
Educación de personas adultas y trabajo	64
Diversidad y nuevas identidades en América Latina: los sujetos de la EPJA	69
Formación de educadores.....	80
Medio ambiente y desarrollo sustentable	86
Sociedad civil y Estado	92
Las experiencias. Una puntualización necesaria.....	101
Consideraciones finales	103
Visión compensatoria vs visión de derechos humanos	103
Escasa visibilidad política	103
Debilidad presupuestaria	104
Calidad dispareja, no inclusiva, de la EPJA.....	104
Debilidad pedagógica y en formación de docentes	104
Desarrollo desigual y combinado de la EPJA	104
Entre los jóvenes y las corrientes migratorias	105
Falta de institucionalidad de la EPJA	105
Paradojas de la educación popular.....	105
La alfabetización, eje articulador de las iniciativas de las agencias nacionales e internacionales	106
La tendencia hacia la integralidad.....	107
Rasgos esperanzadores	107

Notas sobre la trayectoria reciente de la educación de personas jóvenes y adultas en Latinoamérica y el Caribe

MARIA CLARA DI PIERRO

Introducción	111
El contexto latinoamericano y las funciones desempeñadas por la EPJA	111
Los sujetos de la EPJA	114
La influencia de las agencias internacionales en la definición de la agenda de la EPJA	115
Las políticas públicas de EPJA en Latinoamérica y Caribe: continuidad y rupturas	117
Vecinos distantes: Cuba y Haití	121
Relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la promoción de la EPJA.....	122
El nudo crítico de la formación de educadores.....	123
Silencios elocuentes	124
Promesas de una EPJA más relevante	125
Bibliografía	127
Semblanzas	129
Equipo coordinador	129
Responsables de las investigaciones nacionales	130

Presentación

Esta es la historia de una expedición. De una expedición de descubrimiento. Zarpó en septiembre de 2005 de San José de Costa Rica con el propósito de incursionar, tierra adentro, el continente de la educación de personas jóvenes y adultas. Se llevaban algunos instrumentos, algunos mapas, la brújula, se conocían las coordenadas, pero no se sabía a ciencia cierta qué se iba a encontrar: *terra ignota*. No era una expedición de conquista. Era una exploración. Sabíamos muy bien de la existencia de esas regiones pero no tanto de cómo eran. Ahí estaba el propósito: una cartografía, con sus límites, su topografía interna, sus regiones. Ahora podemos ver las primeras crónicas de los hallazgos, atisbos, encuentros, revelaciones y, también, algunas decepciones y carencias.

El proceso

Una revisión bibliográfica de los estudios e informes sobre la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe puede arrojar varios saldos; pero en el CREFAL, en el año 2005 (a menos de año y medio de haber tomado posesión un nuevo director en 2004) con un cúmulo bibliohemerográfico bastante completo, parecía evidente que no existía ningún estudio básico, de 'piso', que diera cuenta de manera general de las condiciones de la educación de adultos en todos (o, al menos, en muchos) de los países de América Latina en periodos semejantes, con un manejo de cifras conmensurable, con fuentes de información equiparables y que diera cuenta de los principales factores que inciden sobre la educación de adultos: legislación, instituciones, inversión y financiamiento, los grandes números, etc.

Se contaba con algunos antecedentes, pocos, de este tipo de estudios. Si bien es cierto que la UNESCO, a través de sus diferentes oficinas (OREALC Santiago, UIL Hamburgo), realiza este tipo de informes regionales; también es cierto que éstos no tenían las características del que comenzaba a perfilarse en la inteligencia colectiva. Usualmente se elaboran este tipo de estudios para contar con información reciente para las diferentes reuniones de CONFINTEA. El antecedente inmediato en la región es la publicación de *La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe, hacia un estado del arte* el cual es un informe para la conferencia de seguimiento a CONFINTEA V. Sin embargo, en este tipo de estudios la información recabada a escala regional se hace a manera de encuestas enviadas a los países en donde cada gobierno, institución u organización es responsable de proporcionar y regresar la información requerida, lo que resulta muchas veces en información parcial o incompleta. Por otra parte, cuando se realizan investigaciones a profundidad, como es el caso de la publicación que referimos líneas atrás, éstas se hacen en una cantidad limitada de países (en este caso: Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Jamaica, México y Trinidad y Tobago).

Por su parte, el CREFAL ha realizado ya una investigación regional con estas características. En 1979, el Centro realizó el estudio *Inventario de alfabetización y educación de adultos en América Latina y el Caribe* en el que se revisaron los

programas dentro de estos campos en 16 países para contar con marcos de referencia que permitieran trazar las políticas y estrategias de desarrollo nacional de la educación de adultos para la década de los 80.

Existen otros antecedentes, sin lugar a dudas muy valiosos (que, por cierto, se encuentran citados dentro del texto que a continuación se presenta de Arlés Caruso y en algunos informes por país), pero que no representan un estado de la cuestión o estado del arte por país y en conjunto: persiguen otros propósitos (por ejemplo, un informe para alguna reunión de organismos internacionales), tienen otro énfasis (académico, de cooperación), otros alcances (abarcaban menos países o se concentran en una sola temática) o siguen la metodología antes mencionada de la encuesta.

Con esta visión (¿prejuicio tal vez?) se empezó a gestar en el CREFAL la idea de realizar un estado del arte de la EPJA en América Latina. A los primeros intercambios telefónicos siguió una reunión en septiembre de 2005 en San José, Costa Rica (que el buen humor de Raúl Leis –y, probablemente, el entendimiento del encargado del hotel– dio en ser llamada la “Cumbre de San José”) en la que participaron el Consejo de Educación de Adultos en América Latina (CEAAL, en la persona de Raúl Leis), la OREALC-UNESCO (con sede en Santiago de Chile, a través de María Luisa Jáuregui) y el CREFAL.

Desde esta reunión surgió un ‘grupo promotor’ de la investigación que se encargaría, en primerísimo lugar, de constituir un colectivo coordinador de la investigación. Para fines de octubre del mismo año, el grupo promotor cedía la estafeta en Montevideo a un equipo de investigadoras que, caracterizadas todas por su solvencia académica y conocimiento profundo del campo, coordinarían la investigación, así como la realización de cada uno de los informes nacionales. De esta manera las coordinadoras del proyecto fueron: Arlés Caruso (Uruguay), como coordinadora general, María Clara Di Pierro (Brasil), Miriam Camilo (República Dominicana) y Mercedes Ruiz (México).

Este grupo coordinador se dio a dos tareas inmediatas: una, clarificar los criterios y ejes de investigación que se venían configurando desde San José; la otra, seleccionar un investigador por cada país, utilizando como criterio que fueran investigadores en EPJA, investigadores educativos o, en su defecto, reconocidos especialistas del campo. La lista final de los investigadores-autores de cada estudio nacional es: Lidia Mercedes Rodríguez (Argentina), Noel Aguirre (Bolivia), Sérgio Haddad (Brasil), Jorge Jairo Posada (Colombia), Patricia Badilla (Costa Rica), Jaime Canfux (Cuba), Javier Corvalán (Chile), Nesly Lizarazo (Ecuador), Silvia Lorena López (El Salvador), Frantz Grandoit (Haití), Germán Moncada (Honduras), Gloria Hernández (México), Odili Robles (Nicaragua), Luz Aleyda Terán (Panamá), Laura Inés Zayas (Paraguay), José Rivero (Perú), Myrna Rivas (Puerto Rico), Miriam Camilo (República Dominicana), Ma. del Pilar Ubilla (Uruguay) y Blas Regnault (Venezuela). Tomamos la ocasión para hacer público nuestro reconocimiento y nuestro profundo agradecimiento para el equipo coordinador tanto como para las investigadoras e investigadores mencionados.

Los países en los cuales se planteó inicialmente realizar el estudio fueron: México, Ecuador, Paraguay, Puerto Rico, Cuba, Perú, Uruguay, Costa Rica, Chile, El Salvador, Colombia, Brasil, Nicaragua, Argentina, Honduras, Haití, Panamá, Venezuela, Bolivia, Guatemala y República Dominicana. Por causas de fuerza mayor, ajenas a la coordinación del proyecto, el estudio de Guatemala lamentablemente quedó inconcluso.

De esta forma, con el auspicio financiero de CREFAL (honorarios, viajes, gastos de reuniones, papelería, corrección y edición de los informes, etc.) y con la colaboración organizativa de CEAAL, se inició la realización de los 21 (20) estudios nacionales en los que se describiera y analizara, en cada uno de ellos, las políticas públicas de educación de jóvenes y adultos y las prácticas que tales políticas engendran, comprendiendo iniciativas gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y aquellas resultantes de la colaboración entre esas instancias. Los ejes definidos para el estudio fueron: la construcción del derecho a la educación, la EPJA en el mundo del trabajo e ingreso, la formación de formadores, diversidad sociocultural y, como ejes transversales, la pobreza y el desarrollo sustentable y equitativo.

Continuó una magna labor de comunicación y organización. Telefonemas y correos electrónicos entre los investigadores y el equipo coordinador; correos electrónicos, *chats*, *skype* y *hot conference* entre el equipo coordinador y los enlaces de CREFAL. No siempre había una ruta definida; el itinerario pensado no era, a veces, el mejor. Se requirieron ajustes sobre la marcha, corregir el rumbo. Reuniones, muchas por medios diferidos y virtuales, algunas más en vivo entre las coordinadoras y el CREFAL. Destaca la reunión del 9 al 12 de diciembre de 2007 en Pátzcuaro, Michoacán, sede del CREFAL, por ser la última 'plenaria', cuando ya se tenían los borradores finales de los 20 informes y habían sido socializados lo suficiente como para armar una discusión más clara.

La organización y realización de los estudios dio como resultado una forma de trabajo antes desconocida en el campo de la EPJA: la investigación a distancia, la coordinación de 21 investigadores desde cuatro países diferentes en tres idiomas distintos, el intercambio de información mediante foros virtuales, etc. Al margen incluso de los resultados que se obtuvieran, la metodología de organización y la propia del método de investigación en estas condiciones son ya un gran aprendizaje y un fruto de este trabajo.

Debe destacarse también la dedicación del CREFAL para la realización de este proyecto. No sólo el aporte de recursos financieros y materiales, sino, sobre todo, los humanos. Directores de área que estuvieron en el grupo promotor, compañeros de trabajo que hoy ya no se encuentran en la institución pero que fueron fundamentales en el enlace y seguimiento (Meynardo Vázquez, quien fuera Director de Investigación), asesores (Juan Manuel Gutiérrez), expertos que prepararon los espacios virtuales de reunión (Luis del Muro), relatoras y, ahora, editoras (Cecilia Fernández, Margarita Mendieta), quienes estuvieron siempre en la interlocución y el intercambio crítico (Jorge Rivas, Gabriela Arévalo), encargados de logística, revisores, y, por qué no, detractores. No han sido mencionado todos, pero ninguno ha sido olvidado.

Los resultados

Un proyecto ambicioso e inédito: querer contar con estudios de carácter analítico - descriptivo de la situación actual de la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en 21 países de América Latina y el Caribe en el periodo 2000 - 2006, con la finalidad de tener una radiografía de la EPJA en la Región que aporte a este campo de conocimiento y que trace nuevas líneas de acción para el mismo.

Los informes debían incluir (e incluyen) la siguiente información:

1. Contexto: ubicación del país y características generales demográficas, socioeconómicas y políticas.
2. Organización del sistema educativo nacional.
3. Antecedentes recientes de la EPJA.
4. Marco jurídico de la EPJA.
5. Política educativa y social de la EPJA: acciones y programas de gobierno y de las organizaciones civiles a partir de los ejes definidos para la investigación.
6. Situación cuantitativa de la EPJA: índices de analfabetismo, deserción, etc.
7. Experiencias relevantes del campo.
8. Lecciones aprendidas.
9. Valoración y recomendaciones.
10. Bibliografía
11. Anexos (legislación, cuadros estadísticos, etc.).

Hoy podemos decir que tenemos 20 de estos informes nacionales. Han sido ya revisados, corregidos y editados en soporte digital y se incluyen en el disco compacto anexo. Cada texto ha sido diseñado en formato de libro, de manera que hemos llegado un paso antes de la versión en papel. Ésta podrá ser un producto posterior, resultante de la alianza entre el CREFAL y las dependencias u organizaciones de cada país que se interesen por ello.

Este material constituye un cúmulo de información de la mayor riqueza y potencial para obtener conclusiones comparativas, cruzar la información en ciertas temáticas, corregir y precisar datos, proseguir la investigación por derroteros más académicos, como insumo de otros informes, para catalizar la discusión al interior de cada país, orientar planes y políticas públicas, en fin, para hacer con ellos aquello para lo que fueron pensados: trabajarlos.

Entre hoy y mañana

Sería un lugar común decir lo que encontramos y lo que falta por hacer... pero es inevitable decirlo. Eludiendo caer en la banalidad, Jorge Rivas ha propuesto recientemente, y a propósito de la finalización de los informes nacionales, *Nueve pistas para seguir andando, entre otras muchas posibles*. Ante la imposibilidad de reproducirlo en toda su extensión, queremos citar algunos de sus principales apuntes:

1. Hacer una descripción del estado del arte es siempre una interpretación. No hemos pretendido sugerir que se ha agotado la descripción de todos los hechos educativos que están aconteciendo con personas jóvenes y adultas. Ni queremos decir que los hechos elegidos son los más relevantes o creativos.
2. Estos estudios dan cuenta que hay un arte, es decir, una obra creativa abierta, en proceso, un movimiento de construcción de la sociedad que ocurre a través de otras construcciones sociales que no se tematizan como educativas: de los saberes, los vínculos, las praxis económico-políticas, las subjetividades, las culturas y los ecosistemas.
3. El tesoro de esta colección de estudios son los estudios mismos. Reconocemos que los avances en la interpretación de su significado están abiertos y que apenas hemos dado los primeros pasos.
4. Este estudio nos deja clara una gran oportunidad para la mejora de la teoría educativa, en lo que respecta a sus expresiones como personas jóvenes y adultas: es necesaria una cartografía general.
5. El estudio nos deja al menos tres interrogantes y dos grandes evidencias que merecen nuestra consideración y análisis. Las interrogantes podrían comenzar con ésta: *la desvinculación de la alianza tradicional entre alfabetización, educación básica de adultos y educación para el trabajo*.
6. Se nota una creciente priorización de la educación de jóvenes, muy asociada al giro del capitalismo como economía del conocimiento en una misma sociedad de la información, y con ello a las tecnologías de la información y la comunicación, y en concreto a la educación a distancia, tanto en la oferta de educación básica alternativa como en la educación continua de egresados universitarios. [...] Habría que pensar en *una reconcepción de la educación de los jóvenes en su conjunto*. Aproximadamente la mitad de los jóvenes no estudian ni trabajan, y eso nos pone en tela de juicio no solamente a la EPJA sino a toda la organización educativa de la sociedad.
7. La demanda de formación de los maestros para el trabajo educativo con personas jóvenes y adultas presenta algunos avances pero estamos lejos de conseguir un número suficiente de educadores profesionales. [...] Queda ver si el problema se puede resolver en términos de un aumento de la plantilla docente en el marco del posible decrecimiento o recesión de las economías en la región. O hay que pensar en estrategias diferentes, como podría ser *el financiamiento de una parte del trabajo de la iniciativa educativa de la sociedad en el marco de una política pública de EPJA; o la redistribución de los maestros* para que trabajen dentro de la escuela y en la comunidad.
8. Una tercera interrogante es en relación a *la conservación del patrimonio cultural de la educación no formal*. [...] El financiamiento de la sistematización de experiencias de educación alternativa debería ser una demanda

clara y recibir una respuesta entusiasta por parte de los gobiernos y de la sociedad. Toda una época importantísima de la historia de la educación latinoamericana está expuesta a la devastación cultural.

9. Y por último *las dos grandes evidencias problemáticas que muestra el estudio: la EPJA observada no sirve mayormente ni para contribuir a la resolución de la pobreza ni a la de la crisis ambiental.* [...] La contundente conclusión de este estudio podría ser ésta: la educación de personas jóvenes y adultas no puede seguir como está. Y esto lleva a una gran cuestión de fondo: la re-fundación misma de la educación de la sociedad.

Los textos

Lo que aquí se presenta es, por lo pronto, un calidoscopio. Miradas que le dan forma distinta a la misma materia y hacen su lectura a partir de ella en un juego de espejos y, cómo no, según el color del cristal con que se mira. Nuestra intención es que usted, lector, tome también el cilindro, lo agite, y eche otra mirada más, que recomponga los factores, que cruce lecturas o las haga transversales, que encuentre o genere nuevos puntos de intersección, etc.

No se espere de estos textos una verdad revelada, la apodíctica geométrica o la –mal supuesta– infalibilidad del dato duro estadístico. Estos textos no son clásticos sino morfológicos. Ofrecen unas primeras interpretaciones cuando el calor que produjo la información aún no se ha apagado; no dicen “qué vimos” sino que se preguntan “¿qué estamos viendo?”

El primer texto que presentamos es una recomposición editada de un conjunto mucho más vasto de notas realizadas por nuestra querida amiga Arlés Caruso. Notas profundas que se iban elaborando. Se ha realizado la ímproba tarea de tomar, en aras de la concisión, del conjunto de filmes captados por Arlés los fotogramas que puedan hacer una película; el guión lo proporciona el protocolo mismo de investigación y el primer escrito elaborado por Arlés (a principios de 2007) que sigue los ejes generales planteados desde el inicio. Arlés nos regala los primeros descubrimientos, sendos motivos de discusión y análisis.

Sobre el tronco de lo planteado por Arlés se han injertado apartados elaborados casi 18 meses después por Mercedes Ruiz y que atienden a algunos ejes que no había alcanzado a cubrir Arlés. Como siempre en estos casos, los aciertos debemos agradecerlos a las autoras y los errores, atribuirlos a los duendes de la edición.

El segundo texto, de María Clara Di Pierro, es de otra índole. Es un texto que delinea tendencias. María Clara suma a las cualidades del calidoscopio las del catalejo. Apunta horizontes, no todos agradables pero todos realistas.

Ha sido un viaje largo, de constante singladura. Han sido muchos los viajeros. Si estamos de vuelta es sólo para dejar la primera parte de lo recogido en estas tierras. Si estamos de vuelta es para recomendar el nuevo camino abierto y para volver a emprender el viaje con la esperanza de que cada vez nos acompañen más en esta empresa.

La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en los comienzos del siglo XXI: estado de la situación y desafíos para la práctica

Arlés Caruso Larrainci | María Mercedes Ruiz Muñoz

El presente documento elaborado por Arlés Caruso, y que incluye las aportaciones de Mercedes Ruiz, es producto de la reflexión y discusión del grupo coordinador de este proyecto, integrado también por María Clara Di Pierro y Miriam Camilo. Mercedes Ruiz contó con el apoyo de Marco Antonio Delgado Fuentes en el análisis de los informes nacionales.

Introducción

El presente documento es uno de los productos del estudio sobre la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas en la Región de América Latina y el Caribe, que procura dar cuenta de los resultados de dicha investigación desde una perspectiva regional y a partir de los 20 informes nacionales, los cuales constituyen el producto principal de la investigación.

En primer lugar, debe señalarse que el escenario latinoamericano de fines de siglo XX y comienzos del siglo XXI confirma el diagnóstico de CONFINTEA V y el acierto de sus recomendaciones ante los desafíos que la EPJA afronta en el nuevo milenio, especialmente en América Latina y el Caribe. Por otra parte, la posibilidad de impulsar políticas y programas afines a dichas recomendaciones y pertinentes en relación a las realidades concretas de los países de la región, requiere una puesta al día periódica de la situación, y un esfuerzo sistemático de análisis y reflexión sobre la misma.

La región de América Latina y el Caribe presenta un cuadro contradictorio, como plantea el Marco de Acción Regional.¹ Desde diferentes organismos de seguimiento latinoamericano se señalan algunos datos positivos referentes a los aspectos macro económicos; sin embargo, dichos datos no presentan la misma solidez en todos los países, ni se acompañan con flujos de redistribución que impacten positivamente sobre los graves niveles de inequidad que existen en la región. El crecimiento de la pobreza, el desempleo y la informalidad económica, así como la falta de políticas efectivamente orientadas a implementar modelos sustentables de desarrollo desde el punto de vista social y medio ambiental, constituyen datos relevantes de este panorama y contribuyen a enunciar sus desafíos. Las migraciones, de distinto tipo y origen, se han profundizado y ampliado; y junto a la transición demográfica en proceso, son portadoras de cambios constitutivos y culturales de las sociedades latinoamericanas. Las proyecciones en relación a la prolongación de la vida de los adultos mayores, que ya se percibe no sólo en países que tradicionalmente mostraban señales de envejecimiento sino en aquellos que se habían caracterizado como países muy jóvenes, hacen vislumbrar cambios muy profundos en las conformaciones sociales, los servicios, las ofertas culturales, etc., y representan sin duda un desafío importante para las políticas educativas.

Se configura entonces un escenario complejo, donde la democratización política en proceso no logra construir y consolidar una cultura democratizadora en otros niveles de la sociedad, ni expresarse en modelos integradores, en mejoras sustantivas en la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos.

También es contradictorio el mapa de grandes resultados educativos: aunque las cifras de cobertura han crecido, el analfabetismo no ha descendido en la misma escala y en algunos casos llega hasta el 50% de la población, más allá de repetidas campañas de alfabetización. Los jóvenes plantean urgencias y necesidades; en por lo menos tres de los países se da cuenta de situaciones donde grandes grupos de jóvenes no estudian ni trabajan, y otro gran contingente está desempleado. En el conjunto de nuestras sociedades se registran niveles elevados de violencia y consumo de drogas, los cuales afectan particularmente a los jóvenes.

¹ Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe (2000-2010), elaborado por UNESCO, CEAAL, CREFAL y CINTERFOR/OIT.

En el seno de la sociedad y en las instituciones gubernamentales existe una gran cantidad de experiencias, programas y actividades educativas que no reportan, no se identifican ni son consideradas como parte de la EPJA. Las organizaciones ambientalistas, por ejemplo, desarrollan una amplia tarea educativa, y en una situación similar están las innumerables experiencias de formación para el desarrollo de iniciativa económicas en el marco de la economía social o de los proyectos PYMES. No obstante, éstas son escasamente consignadas en los reportes. La EPJA no tiene el liderazgo simbólico necesario para integrar éstas y otras manifestaciones diferentes al campo. Por otro lado se vislumbra su debilidad institucional, su escaso presupuesto, la inestabilidad y la frecuente extra-escolarización de dichas prácticas.

En estas circunstancias, las personas jóvenes y adultas de la región, y en particular la población más vulnerable, requieren una educación que las ayude a enfrentar los problemas de empleo, subsistencia, discriminación y exclusión personal y grupal.

Sin embargo, la EPJA persiste en las políticas compensatorias, escolarizadas, apoyadas en la categoría del rezago, aunque surgen atisbos y primeras señales de cambio, con nuevos sujetos y programas, nuevos enfoques y avances.

Aunque los pobres siguen siendo los destinatarios básicos, principales de la EPJA, otras categorizaciones, ligadas a la misma, pero con especificidades propias, surgen con fuerza en este estudio y articulan el discurso del campo: los migrantes, las mujeres, los grupos étnicos... Y los jóvenes, que se incorporan, masivamente en muchos casos, al quehacer de la EPJA exigiendo nuevos programas, modalidades y ejes temáticos, si bien esta demanda se centra mayoritariamente en la formación ocupacional. De su mano viene una revisión de las formas de certificación y también el desafío de articular la formación básica con la formación profesional. Precisamente la incorporación de los jóvenes es un fenómeno clave del periodo de referencia y así lo consignan los informes.

Esta configuración de un escenario nuevo, en permanente transformación, reclama una revisión de las agendas políticas de modo de incorporar efectivamente las políticas y los programas educativos de las personas jóvenes y adultas, así como repensar la EPJA no sólo desde los ámbitos educativos tradicionales sino desde el conjunto de la sociedad y las distintas instituciones gubernamentales.

Si bien existe consenso respecto de la escasa capacidad inclusiva de la educación en la actualidad y su débil potencial para la movilidad social, condición que fuera tan apreciada en el siglo XX, la educación sigue teniendo impactos positivos en una serie de dimensiones. En este sentido, es un elemento de suma relevancia para el ejercicio de una ciudadanía activa, que alimente los procesos democráticos y, en general, para la integración a sociedades segmentadas, para la incorporación a la sociedad del conocimiento, crecientemente tecnologizada. Todo esto muestra la necesidad de una oferta educativa más amplia, de mayor calidad y pedagógicamente ajustada a los nuevos sujetos y desafíos situacionales de las sociedades latinoamericanas.

Antecedentes de la investigación

En esta línea de análisis se inscriben una serie de documentos de los organismos internacionales y estudios nacionales que constituyen los antecedentes de esta investigación. Dos antecedentes clave de este proyecto son los documentos elaborados por CEAAL-CREFAL-INEA-UNESCO en mayo y noviembre de 2000, respectivamente: “La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: prioridades de acción para el siglo XXI” y “Marco de acción regional para la educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe”.

El antecedente más próximo y similar a este estudio es el documento titulado “Educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un estado del arte”, realizado por UNESCO en 2005 para la Conferencia de seguimiento a CONFINTEA V en Bangkok. Se trata de un estudio de siete casos, cuyos emergentes mostraron la necesidad de ampliar y actualizar la mirada sobre la EPJA, repensando acciones desde los diferentes actores a partir de un estudio situacional de la región.

En este contexto, el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) se propuso realizar una investigación del estado actual de la educación de jóvenes y adultos en América Latina tomando en cuenta los antecedentes históricos generales y particulares de cada país, centrándose en el período 2000-2006. Para llevarlo a cabo, generó un acuerdo con el CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina) para una coordinación compartida del proyecto. Asimismo, se acordaron formas de intercambio y colaboración puntual con la UNESCO-OREALC durante el desarrollo del estudio.

Objetivos generales y características de la investigación

El estudio está orientado a conocer los elementos que caracterizan la etapa actual de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina, en los primeros seis años del milenio, procurando responder a las necesidades de este campo permanentemente desafiado y en construcción. Tiene carácter de relevamiento empírico y de fuentes documentales, de corte cualitativo y cuantitativo, y realiza un análisis proyectivo del estado de la situación de la EPJA. En esta línea, se realizaron veinte informes nacionales² y a partir del análisis de los mismos se redactó este documento, que recoge las grandes líneas emergentes.

La finalidad es elaborar una cartografía de la situación de la educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe en el período mencionado que identifique las formas de articulación del campo de la EPJA en la región a partir de las políticas públicas y los programas de gobierno y de la sociedad civil, tomando en cuenta los contextos y los marcos normativos de cada país.

La investigación está centrada, por lo tanto, en las políticas públicas y sus impactos sobre las prácticas de la educación de personas jóvenes y adultas, lo que incluye al Estado y la sociedad civil, así como las interrelaciones que se tejen entre

² Guatemala no pudo ser incluido en el proyecto por dificultades de su investigador.

dichos ámbitos. Se propone comprender el escenario y las estrategias de implementación de la EPJA en los diferentes espacios sociales. Ello se hizo con el objetivo de identificar los diferentes tipos de organización y sustento de los programas de educación de jóvenes y adultos que se llevan a cabo tanto en el sistema educativo formal como desde diferentes espacios e instituciones de la sociedad civil. El análisis toma como referencia explícita el marco socioeconómico y jurídico en el cual estos programas se desarrollan.

El estudio se propone aportar al campo de conocimiento de la educación de personas jóvenes y adultas, realizando una actualización y extensión del conocimiento sobre la temática. Pero además tiene como objetivo servir de insumo para la toma de decisiones en materia de políticas educativas, esto es, brindar información actualizada a los decisores y en general a los agentes educativos, de manera de contribuir en las definiciones relativas a las políticas y los programas educativos y en la toma de decisiones de los gobiernos y de las organizaciones civiles.

Ejes analíticos

El referente analítico y eje principal en el cual se basa la lógica del estudio son los procesos, concepciones y formas de construcción del *derecho a la educación*, en general, y específicamente de las personas jóvenes y adultas. Se toma como punto de partida la alfabetización y la educación básica, en el marco de los procesos de democratización.

Un segundo eje de análisis es la *educación para el mundo del trabajo y la generación de ingresos*. En este campo se tejen redes de experiencias muy diversas y abundantes en tanto han sido fuertemente impulsadas y apoyadas por la cooperación internacional. Se trata de experiencias que intentan responder a los problemas de creación de empleo e ingresos que son endémicos en la región.

El tercer eje está dado por la *diversidad y la generación nuevas identidades* que atraviesan los programas, que tienen distintos grados de institucionalización.

Finalmente, las experiencias, programas y líneas de *educación de educadores y formación de formadores*, tanto en el sistema formal como en los ámbitos de la sociedad civil, constituyen el cuarto eje relevante.

Existen otros dos ejes que atraviesan transversalmente la investigación. Se trata de dos dimensiones de entidad, que tienen un peso creciente en el campo, aunque presentan una alta heterogeneidad: la EPJA y el enfrentamiento de la *pobreza*, y la EPJA, el *medio ambiente y el desarrollo sustentable*.

Resumen analítico

El marco analítico del proyecto estuvo conformado por diversos temas/ejes que fueron definidos en el protocolo; sin embargo, éstos no operaron como matriz de análisis en los informes nacionales, sino que generalmente se introdujeron desde el contexto, o se trabajaron marginalmente o sólo formalmente en muchos casos. El derecho a la educación, por ejemplo, se rastrea acertadamente en el marco jurídico pero no siempre se le vincula con la accesibilidad, el presupuesto asignado y la exigibilidad. Esto es muy claro en el caso de los ejes transversales, mismos que generalmente fueron trabajados en el contexto y en las experiencias pero con escasas miradas realmente transversales.

Medio ambiente y desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable está vinculado a un conjunto de temas y ejes clave: medio ambiente, pobreza, lo local y por ende la descentralización, y configura, en sí mismo, una pregunta: ¿la EPJA contempla este tema-desafío?, ¿cómo le da respuesta? Existe, por ejemplo, una mirada funcionalizadora que liga educación y pobreza, apuntando desde la hipótesis de que la pobreza es resultado y al mismo tiempo obstáculo del desarrollo.

Lo que pudimos observar en los informes nacionales es que la mirada se hace desde lo medio-ambiental. Los reportes no consignan campos de intervención educativa referidos a lo que sería, estrictamente hablando, la educación para el desarrollo sustentable; sin embargo, es notorio que existen, sobre todo en el ámbito municipal, organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema con jóvenes y adultos.

En cuanto a la atención a la diversidad, identificamos una inadecuación del tipo de estudio al tema. La cuestión del desarrollo local y sustentable está ligada a lo territorial, y se puede examinar mejor reduciendo el área de observación, para profundizarla. En las consideraciones de carácter local sí se pueden incluir los temas de sustentabilidad, por eso en un protocolo como el nuestro, que pretendía abordar el asunto de la EPJA en el ámbito nacional, fue muy difícil abordarlo.

El eje del desarrollo sustentable, inicialmente considerado como transversal, fue documentado sólo parcialmente en los informes. Aparece en el contexto, en algunas de las experiencias que los investigadores eligieron, y en algunos casos en la descripción de programas o currículos. Esto significa que no se lo reconoce como tema de la EPJA.

Aunque hay muchas organizaciones ambientalistas que desarrollan acciones y proyectos educativos, éstos no son identificados como EPJA en tanto que no integran el flujo de pensamiento, de debate y acción de la misma.

Por otro lado la EPJA, inscrita como está en el sistema educativo formal, no articula muchas de las experiencias como aquellas que están ligadas a temáticas no tradicionales. Podemos decir, incluso, que los mismos ambientalistas no se autoperciben dentro del campo. Este hecho puede ser explicado de diferentes formas, pero de hecho muestra que el tema medioambiental tiene ya niveles de institucionalidad mayor que la EPJA.

Esta misma disociación, y la importancia del eje, indican la necesidad de impulsarlo en el campo. Y no es la única señal de que la EPJA no articula un conjunto de temas, pues además no tiene una composición intersectorial, y finalmente sigue atada a una concepción compensatoria, con intervención referida básicamente a alfabetización y educación básica.

Pobreza

El segundo gran tema transversal es el fenómeno de extensión de la pobreza, diversificada y ya con carácter estructural.

Los informes plantean que el periodo de ajuste de las economías latinoamericanas al marco de la globalización económica, el ajuste estructural, la búsqueda de equilibrio fiscal y de estabilidad monetaria generó cambios económicos importantes, por ejemplo en Centroamérica, donde la economía ya no es exportadora de productos primarios sino maquiladora, turística, exportadora de mano de obra a países centrales.

Este nuevo ordenamiento económico, como se asienta en los informes, no ha logrado disminuir la pobreza, sino que la profundiza y crea nuevas formas de pobreza y exclusión social, especialmente en el mundo del trabajo. Esto trae desafíos específicos para la EPJA que los informes abordan de distintas maneras: uno dice que ésta no tiene fuerza para promover cambios de impacto en los procesos de exclusión social, en la medida que es potencialmente un espacio de inclusión, de acogida, donde se incorporan los excluidos, y tiene un impacto en su dignidad, es continente, pero no tiene fuerza para cambiar la posición social de esta población. Otros investigadores plantean que la capacidad de inclusión de la EPJA se fortalece cuando el Estado la promueve, porque en ese caso vuelve a la agenda pública y se convierte en vía de redistribución.

Los informes trabajan mucho este tema como parte fundamental del contexto y lo asocian lógicamente a los sujetos del campo que nos ocupa; sin embargo no se ahonda en el análisis *del enfoque* del tema desde el sistema educativo, y por consiguiente en los eventuales ajustes de programa educativos que operan con la población destinataria. ¿Reconoce el sistema educativo la necesidad de pensar pedagógica y organizacionalmente los contenidos, las metodologías a emplear?, ¿se registran cambios curriculares, o debates sobre el mismo? Siendo muchos los actores estatales que operan en la línea del desarrollo social y la reducción de la pobreza, ¿existen instancias de coordinación intersectorial que contemplen, nacional o localmente, las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas en situación de vulnerabilidad?

¿Qué pasa con los programas de combate a la pobreza o de emergencia: ¿contienen líneas de trabajo explícitamente educativas?, ¿cuáles son los ejes temáticos?, ¿cómo se articulan con el sistema educativo y con otros sectores del Estado y de la sociedad civil? ¿Hay evaluaciones sistemáticas sobre la relación pobreza – programa

EPJA, más allá de las características de los sujetos, o de la frecuencia de rezago en los mismos?

La relación pobreza–exclusión–inclusión no emerge claramente como un lineamiento educativo explícito, sino que parece haber una apuesta implícita a la educación para el trabajo como mejor vía de inclusión, especialmente en el caso de los jóvenes.

Lo más novedoso es tal vez la educación para la conformación de actividades económicas solidarias, economía social, micro emprendimientos o iniciativas de sobrevivencia que si bien no producen cambios considerables en la situación de las personas, sí generan valores e instalan capacidades para la vida, y de asociación muchas veces. Como se asienta en los informes nacionales, diversos programas estatales y muchas organizaciones de la sociedad civil trabajan en esta línea.

Derecho a la educación

Este es el eje central, la pregunta clave del proyecto, porque configura la razón de ser de la EPJA: ¿qué pasa en América Latina con el derecho a la educación de jóvenes y adultos?

En todos los países se releva un marco jurídico que exige el respeto a este derecho, que incluso en algunos casos tiene carácter constitucional. En otros casos se proclama en la ley general de educación, o en otras normas legales referidas a derechos de los ciudadanos.

En principio los reportes señalan que el derecho a la educación se configura como principio legal en todos los países estudiados; pero esta declaración, siendo muy importante como garantía de un derecho que por lo mismo puede ser reclamado, no implica necesariamente que el derecho efectivo a la educación se ha implementado. Por otro lado, la educación de personas jóvenes y adultas, como tal, no aparece enunciada específicamente en los textos legales.

Los informes de varios países ligan este tema a la incidencia en sus países de la Educación Para Todos; sin embargo, esta referencia no es unánime. En general se trata de países con cifras altas de analfabetismo que fundan su propuesta en lograr las metas de cobertura universal y relacionan el campo de la EPJA con el éxito o las dificultades en el logro de estas metas. Pero esta postura es riesgosa, aunque comprensible: cuando se reclama que la educación básica incluya a todos los niños y niñas se reivindica su derecho, importante para toda la sociedad. Pero es preciso recordar que los jóvenes y adultos tienen necesidades educativas que van más allá del rezago, que son recogidas en la idea de educación permanente o continua pero que pueden verificarse también puntualmente. Refieren a sus distintos roles y a sus marcos situacionales como ciudadanos, padres, trabajadores, dirigentes sociales, etc.

Es significativo que, salvo pocos países, no se cita la CONFINTEA V, que señaló los temas y áreas de intervención educativa para la EPJA, pero no logró articularlos.

En resumen, aunque el derecho a la educación es enunciado en todos los países, las políticas y los programas no lo concretan, es decir, no aseguran efectivamente el cumplimiento de este derecho. Así lo muestra el análisis de las estadísticas: las cifras de rezago y analfabetismo no disminuyen efectivamente, aunque los movimientos migratorios puedan hacer descender las cifras de analfabetismo, como podría ser el caso de México. En muchos países no hay suficientes escuelas ni maestros (como en Haití), y la EPJA no cuenta con el número adecuado de docentes y profesionales especializados, no obstante que contar con docentes aptos es parte de ese derecho.

En efecto, las evidentes carencias en el aspecto de la formación docente (falta de educación inicial para los maestros, empleo de voluntarios y promotores sin formación docente adecuada), lesionan el derecho a una educación de calidad.

Las campañas de alfabetización, que en principio buscan concretar ese derecho, suponen un esfuerzo importante que en algunos casos (Cuba, Nicaragua de los 80) mostró éxitos significativos. Sin embargo estos éxitos estuvieron atados, como lo demuestran justamente los diferentes trayectos de ambos países, a la continuidad de los esfuerzos: mientras que Cuba ostenta los mejores índices educativos de la región, en Nicaragua los logros del sandinismo retrocedieron con los cambios en estrategias y estructura que hizo el siguiente gobierno.

Por otra parte las campañas presentan límites porque son programas cortos, emergentes y discontinuos, o porque incluyen “modas pedagógicas”, a veces poco sólidas. No obstante lo anterior, los informes registran avances en el aspecto del bilingüismo o en el mejoramiento de materiales didácticos.

Pese a estas observaciones, la alfabetización aparece, especialmente en algunos contextos, como base fundamental de los procesos de ampliación educativa, de lucha contra la exclusión, de aporte para el acceso a los recursos simples de la vida cotidiana. No se registran, en cambio, garantías claras en cuanto al derecho a aprender a lo largo de toda la vida, ya que no se registran avances en la operacionalización de la educación continua/permanente (salvo en Cuba), la cual podría brindar un marco más comprensivo para aquellos sectores que fueron excluidos de las ofertas formales del sistema educativo y para quienes, habiendo pasado por esas instancias, tienen la urgente necesidad de actualizar y ampliar conocimientos, en procesos de reconversión, o simplemente para poder integrarse a un mundo en cambio acelerado. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que aunque tiende a aumentar el número de personas adultas, éstas no encuentran todas las oportunidades en la oferta educativa, tal como fue relevada en los reportes.

En el caso de los adultos mayores, con una presencia cuantitativa cada vez mayor en nuestras sociedades, reciben una oferta mayoritariamente compensatoria: en el periodo de referencia se relevan escasas ofertas para este sector. Nuevamente Cuba es la excepción, pues liga el derecho de este grupo a lo cultural y a la educación continua. En algunos países se registran acciones educativas de organizaciones civiles, pero es indudable que no alcanzan para configurar una situación de ejercicio del derecho a la educación.

Los jóvenes, cada vez más jóvenes, son hoy sujeto creciente de EPJA y para ellos la oferta es más amplia: puede ser, como en Argentina o Uruguay, orientada a recuperar la enseñanza media (que es el nivel de deserción crítico en esos países), pero mayoritariamente refiere a la educación para el trabajo. Los y las jóvenes han encontrado en la EPJA un espacio abierto para ellos, incluso en ámbitos pensados tradicionalmente para adultos con rezago.

El marco jurídico, más o menos general o explícito en el caso de EPJA, no parece haber asegurado, por sí solo, la educación accesible, permanente y pertinente a todos sus sujetos. Se verifican condiciones negativas que afectan el derecho a la educación, tales como la ausencia de algunas temáticas pertinentes; financiamientos escasos y aun no específicos (y por lo tanto de una exigibilidad menor) en los presupuestos nacionales; accesibilidad limitada (faltan escuelas, faltan maestros, faltan ofertas pertinentes), y no exigibilidad. Estas condiciones configuran un cuadro de insuficiencia, que se completa con condiciones de trabajo docente complejas: bajos salarios, campo poco atractivo y valorado, escasa especialización.

Estas variables conforman condiciones negativas de concreción del derecho a la educación.

Un aspecto a tomar en cuenta y estudiar más detenidamente en el futuro es en qué medida la demanda de los sujetos organizados como redes o asociaciones existe y presiona, si es escuchada o no. Todo derecho supone la posibilidad de reivindicar y vigilar su cumplimiento. Los movimientos de mujeres han incursionado con éxito en este camino. En este sentido, se está planteando ya como otro espacio de lucha la exigibilidad jurídica del derecho a la educación.

Diversidad

Los informes abordan el tema de la diversidad principalmente en el contexto o desde las experiencias, y son más descriptivos analíticos, por lo mismo son débiles en relación al examen de las respuestas de la educación de personas adultas frente a esa problemática. Se registra el reconocimiento de la etnicidad, el género y la diversidad lingüística y cómo la EPJA comienza a responder a esta diversidad, lo cual configura una potencialidad.

Las investigaciones nacionales reportan una EPJA que, en principio, responde a las demandas de afirmación de identidad de mujeres, afro descendientes, indígenas, etc. Esto se ubica fundamentalmente en el examen de experiencias, en algunos programas y en la existencia de direcciones o institutos específicos, por ejemplo, para la atención a mujeres o indígenas.

Tal es el caso de México, donde la institucionalidad de la EPJA dirigida a este último sector de población está conformada por una dependencia particular (la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), aunque no hay datos acabados de su impacto.

Cabe tener en cuenta, sin embargo, que etnicidad refiere más a lo indígena que a lo afro descendiente, aunque hay programas afirmativos para incluir a estos grupos

en las universidades. Lo que hay que enfatizar es que si por ejemplo en Brasil casi la mitad de la población es no blanca y en Uruguay es una minoría, en ambos casos el estudio releva la discriminación por razones étnicas en el acceso a la educación.

Probablemente el tema género sea el más instalado en proyectos y programas, y habría que analizar en qué medida es resultado de la movilización inteligente y sostenida de los movimientos de mujeres. Si esta tesis pudiera confirmarse, se confirmaría también la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para colocar temas en la agenda pública.

Una hipótesis que resulta de este estudio es que la educación de personas adultas responde mejor a las necesidades de los sujetos cuando son éstos quienes la demandan y presionan para conseguirla, es decir, cuando tienen posibilidad de incidir en esas decisiones.

La EPJA, mirada desde la diversidad de sus sujetos, parece privilegiar a los jóvenes: los programas de la educación para el trabajo y la enseñanza media en países como Uruguay y Argentina están dirigidos a ellos. Los jóvenes están ocupando los espacios de la educación de personas jóvenes y adultas, asisten a los cursos para adultos, reclaman atención y la obtienen.

Dos temas que surgen en los informes nacionales son el de las personas con discapacidad y las que viven en reclusión; en varios países hay programas tanto estatales como de la sociedad civil que atienden a estos sujetos emergentes.

El territorio es condición indispensable en la construcción de ciudadanía; es el espacio de la convivencia y de identidad en tanto cumple funciones socioculturales, económicas, políticas y urbanísticas; es el lugar de tolerancia, donde se expresan los conflictos y las diferencias. Las diversidades se expresan mejor desde una mirada más cercana; es por ello que se requiere profundizar el análisis, probablemente desde lo local, lo cual no compete a este proyecto. Sí, en cambio, cumple su cometido al detectar éste y otros temas para orientar futuras investigaciones.

Educación para el trabajo/ingreso

Probablemente sea éste el eje más desarrollado actualmente, que opera mayoritariamente con los jóvenes y está presente en todos los países, tanto en el ámbito estatal como en iniciativas de la sociedad civil.

Diversas agencias gubernamentales intervienen en este eje: mientras que los sistemas educativos proveen ofertas técnicas, otros agentes como los ministerios de trabajo, de desarrollo social o de la juventud presentan actividades de distinto tipo en esta área, sin duda la más desarrollada en el periodo. La sociedad civil, a su vez, ofrece un abanico de cursos que van desde el desarrollo de habilidades básicas hasta distintas áreas del conocimiento.

La pertinencia y calidad de esta oferta es heterogénea, pero en varios países se anotan dudas sobre los impactos esperados en el empleo, mientras que en otros se señalan disociaciones respecto de los planes nacionales de desarrollo.

No se registran muchos casos de formación para el empleo/ingreso orientadas a personas adultas en situación de reconversión laboral, y esta impronta es consistente tanto en países con poblaciones muy jóvenes como los centroamericanos, como en países con población que tiende a ser más adulta y donde, además, el empleo sufre los cambios de la inserción tecnológica, como en el Cono Sur.

Nuevamente se confirma una clara preponderancia de las acciones educativas dirigidas a los jóvenes, en desmedro de las necesidades de los más adultos; sin embargo, los datos relevados en cuanto a su impacto sobre situaciones individuales y sectoriales de desempleo y subempleo son insuficientes para medir la eficacia de estas acciones. En varios casos esta falta de datos no es de los informes, sino que no existe o no se divulga en los países correspondientes.

Un segundo momento de análisis de este tema/eje servirá para establecer y comprobar hipótesis alrededor de la funcionalidad de la educación para el trabajo respecto de las necesidades de las empresas transnacionales o, en otros casos, la disgregación entre la oferta de oficios “pobres” para pobres.

Formación de educadores

Coherente con un escenario de debilidad institucional del campo, la formación de los docentes de educación de personas adultas es escasa. En primer lugar, y salvo algunas excepciones como Cuba y Uruguay, donde todos los docentes son profesionales (aunque no especializados en el campo) gran parte de los educadores de adultos son voluntarios o promotores con grados de formación variables. Pero además, aun cuando se trate de maestros o profesores no existe educación inicial para el campo, no hay especialización para la EPJA. Son cargos con bajo prestigio y generalmente de baja remuneración y peso en la carrera de los docentes. Este campo no es atractivo, no genera competencia para trabajar en él.

A esta situación en el sistema educativo hay que agregar la dependencia total de la EPJA, en muchos países, de las direcciones de educación básica o media, en calidad de adjunto provisorio y menor.

Unido a estas condiciones se constata que la evaluación como práctica sistemática es muy escasa y falta debate pedagógico que pudiera pasar de las metas discursivas a las operativas, identificar indicadores y montar sistemas de información nacionales para retroalimentar políticas y programas.

En relación con las prácticas de la sociedad civil se releva la formación de educadores populares, pero no existen datos en cuanto a metodologías, currículos, reciclajes, etc. Los informes nacionales no dan cuenta, a detalle, de cómo se forman las y los educadores de adultos. Es frecuente que las organizaciones sociales, las ONG y los movimientos sociales formen a sus educadores desde supuestos pedagógicos y metodológicos arraigados en Freire o en otros referentes de la educación popular, pero tales actividades no están sistematizadas, tienen a veces carácter puntual y no parecen haber logrado acumulados accesibles desde afuera de las propias experiencias.

Las universidades responden de una manera muy débil a las necesidades de formación del campo, y esto está asociado a la comprensión de la EPJA como algo emergente, transitorio. Se confunde flexibilidad con precariedad. Un reto emergente será sistematizar buenas prácticas de formación de educadores y formadores de adultos.

Otros temas implícitos

Los informes relevan un conjunto muy diverso de temáticas vinculadas entre sí, tales como educación ciudadana o educación para la paz y los derechos humanos, sin que puedan rastrearse las formas y casos de instrumentación de los mismos. Esto pese a que, desde hace poco más de una década, se trabaja con planteos de participación y responsabilidad ciudadana en el marco de la descentralización municipal y la emergencia de lo local como espacio de democratización.

Estos temas, que integran casi siempre el discurso oficial del campo, no se reflejan en el sistema educativo en cursos de acción y de contenidos específicamente dirigidos en esta línea. En todo caso forman parte de unidades más amplias. Sí en cambio son ejes que aparecen con mucha frecuencia en los programas de la sociedad civil.

Como se señala más arriba, el espacio público territorial aparece como especialmente adecuado en la construcción de ciudadanía debido que es allí donde se da el relacionamiento cercano entre diferentes grupos y culturas y entre la población y las autoridades de gobiernos locales; sobre todo, la base territorial es escenario de la acción intersectorial: los procesos de descentralización como los que priman en América Latina rompen la lógica sectorializada y permiten construir espacios de planificación conjunta, justamente como los que precisa la EPJA para dar respuesta a los diferentes sujetos, situaciones y temas. Es en estos espacios donde se reportan algunas de las experiencias más interesantes.

En términos generales, se asiste a impactos importantes en la cuestión de la ciudadanía electoral para la cual se han desarrollado, desde el Estado y desde la sociedad civil, diversas campañas educativas. Y en este sentido se deduce un mayor impacto sobre los derechos políticos que sobre los sociales.

La ciudadanía como derecho y como responsabilidad es todavía un tema discursivo, aunque es muy frecuente en experiencias de los movimientos sociales que ejecutan programas educativos y en las ONG en algunos países.

En varios informes se registran experiencias de control ciudadano sobre las políticas, las acciones y los compromisos de gobierno. En Costa Rica y Nicaragua actúan redes y organizaciones nacionales en este campo que informan, forman y desarrollan acciones educativas masivas. En otros países estas redes se montan sobre la propuesta de incidencia sobre políticas públicas y para operar incluyen un fuerte contenido educativo.

En general todas las subregiones presentan este tipo de acción educativa de promoción y organización desarrollada por movimientos sociales y organizaciones

de la sociedad civil, aunque sin la trascendencia, difusión y sistematización necesarias para asegurar acumulados.

Emergiendo de muy distintas formas de asociación sociedad civil-Estado, o de la tercerización, las organizaciones de la sociedad civil asumen acciones de solidaridad respondiendo a problemas sociales no atendidos por el Estado, y en esas intervenciones hay siempre acción y saldo educativo. Pero la EPJA no articula estos discursos y estas prácticas, no trabaja recogiendo y articulando las acciones intersectoriales y multiactorales, generando lógicas y sinergias. El peso de la propuesta predominante apoyada en el rezago y la compensación es todavía muy fuerte y, aun siendo pertinente, empobrece el campo.

Todos los esfuerzos de alfabetización, por ejemplo, están dentro del planteo de ciudadanía, pero es necesario avanzar más en la delimitación del concepto y su práctica. No puede ser leer, escribir y contar simplemente, ni se puede ampliar tanto el concepto que acabe abarcando todo, pierda su eje específico y oculte otras áreas de trabajo.

Contexto regional/geo-referencial de la EPJA

La situación de la EPJA en la región está directamente ligada a características específicas de su contexto, a sus políticas públicas predominantes, a los acontecimientos, historia, culturas y coyunturas de la región. En un estudio de carácter contemporáneo y en cierta medida exploratorio, con fuerte énfasis en un periodo corto de referencia como este proyecto, los ejes clave de cualquier análisis implicarán siempre, por un lado el escenario socio-económico-político, y por otro los “sucesos” y desarrollos propios de la EPJA, más o menos presentes en toda la región.

Al mismo tiempo, un esfuerzo de geo-referenciación, de corte subregional e incluso nacional, coloca el comportamiento de esas y otras variables y su impacto (cercano-pertinente) en la situación y desarrollo de la EPJA. Sin duda, además, los procesos y sucesos de países como Brasil o México, por sus características, impactan también su entorno y otros países latinoamericanos.

Los informes relevan esas variables comunes a la región, y cualquier análisis consecuente se liga a las mismas. De todos modos el examen del contexto y sus interacciones con el objeto de la investigación es parte de un análisis más global, orientado a identificar desafíos para la EPJA en la región, emergentes, temas de agenda y propuestas adecuadas.

En relación al contexto, se plantean varios abordajes:

- Elementos significativos del contexto latinoamericano, de carácter socio-económico y político.
- Elementos específicos, de los países, que responden a veces a una geo-referenciación de las situaciones de carácter subregional y/o nacional.
- Las iniciativas internacionales y regionales, referidas a la educación y especialmente vinculadas con la EPJA, en procesos de implementación y desarrollo en América Latina, incidiendo por lo tanto en la situación del campo.
- Una primera valoración de las grandes líneas de referencia en relación a la EPJA en la región.

Elementos generales de contexto

Finalizando el siglo XX, y en los comienzos del XXI, América Latina mostraba una integración subordinada a la economía y cultura globalizadas (distintos grados, según los recursos que dispone cada país), unida a una reorganización de sus Estados y de sus sociedades, signadas por la migración rural y la urbanización acelerada y precaria, el crecimiento de los enclaves de pobreza, y la diversidad en aumento. En este marco, destacan también los cambios en la estructura familiar, ligados a la transformación del rol de la mujer, la extensión del fenómeno de los “niños de calle” que no van a la escuela, los NET (o jóvenes que no estudian ni trabajan) y el aumento de adultos mayores, dadas las mayores expectativas de vida de los mismos, con proyecciones de crecimiento en esta línea.

Estos elementos transforman el espacio público y el privado y actúan sobre el tejido social y la demografía; operan como “generadores” de sujetos para la EPJA.

La economía de mercado, instalada en 19 de los 20 países registrados en este estudio, definía, y define, gran parte de las políticas públicas, entre ellas las de educación, basadas en el modelo economicista centrado en el mercado, la competencia y el “capital humano”. Entre tanto, las estructuras del Estado siguen siendo blancas, monolingües, y mayoritariamente masculinas (aunque las mujeres ganan lugar año con año).

Muchas de las características del Estado impulsado en los 80 por el neoliberalismo, aunque recortado, descentralizado, tercerizado en numerosas de sus acciones y funciones, se sostienen, perduran, pese a los magros resultados obtenidos. Los ajustes fiscales y la apertura de las economías se traducen en desempleo, subempleo informal y/o precario, maquila y reducción de las garantías laborales. La pobreza, desigualdad e inequidad configuran las marcas de la época.

La informalización de la economía está presente en todo el continente y forma parte ya de la cultura vital de grandes sectores, configurando un desafío particularmente complejo para la EPJA.

El deterioro del medio ambiente (rural y urbano) es un hecho y riesgo reconocido y publicado, pero falta mucho para ser enfrentado realmente. Las políticas en este tema son discursivas y fragmentadas, y en muchos casos atadas a cuestiones económicas, de inversión, de puestos de trabajo. Las urgentes tareas de información y formación a la población son parciales y poco priorizadas por los gobiernos. En muchos países la ley de educación contempla la educación ambiental, pero en la práctica no la implementan, no existe un currículo concreto en el tema.

Las claves socio - económicas y políticas, en el marco de análisis del proyecto

Del estudio emergen especialmente cuatro fenómenos que marcan el periodo, e impactan la configuración y acciones de la EPJA:

- el crecimiento de la pobreza
- los fenómenos migratorios
- el crecimiento y las transformaciones demográficas, cuya evidencia más visible es el aumento de la población joven en la mayoría de los países, acompañado con una extensión general de las expectativas de vida que aumenta el número de adultos y adultos mayores, muchos de ellos jubilados.
- la extensión de diferentes tipos de violencia/inseguridad, que impregnan el tejido social y político de nuestras sociedades.

Fenómenos y procesos sociales que impactan nuestras sociedades y la EPJA

El crecimiento de las ciudades, y consecuentemente una urbanización acelerada de la mayoría de los países, con incidencia en los aspectos ambientales, sociales y de hábitat es una variable básica de un escenario signado, como se señaló, por la pobreza, las migraciones, los distintos tipos de violencia, los cambios demográficos y el progresivo aumento de la diversidad.

El éxodo y vaciamiento rural alimenta, al menos parcialmente, ese crecimiento de las ciudades, especialmente sus cinturones de miseria, evidenciando la incapacidad de la planificación urbana y la insuficiencia de los servicios en general, y de los educativos en particular, para dar respuesta ágil y adecuada a esta nueva situación. La ciudad es, cada día más, una categoría de crisis y cambio civilizatorio que apela a nuevos procesos educativos/ organizativos/participativos de la población. La EPJA, que es fundamentalmente urbana, recibe el impacto de este escenario.

La migración interna es un componente de este fenómeno y de otros como la desintegración, la pérdida de identidad y la exclusión. Este movimiento campo-ciudad, o de localidad a localidad, ha dejado de ser puntual. Se presenta como un flujo que ya constituye parte de la vida de ciudades y centros poblados en general: los migrantes “hacen/deshacen ciudad”, traen culturas, formas de ser y de hacer y cuya integración suele ser dificultosa. Presiona a su vez en las condiciones del hábitat y consolida los procesos de segmentación territorial y *guettificación* fuertemente presentes en toda la región.

Los sectores trasplantados necesitan nuevos saberes y habilidades para sobrevivir e iniciar un difícil camino de integración y mejoramiento; son además portadores de una cultura de la informalidad que debe ser reconocida en cualquier plan de educación y empleo o vivienda. Los movimientos migratorios desarrollan también formas cada vez más amplias de diversidad, y en ese sentido también construyen renovadas y complejas sociedades.

La diversidad está instalada como nunca en la historia, y desde América Latina participamos de un fenómeno mundial en expansión: la etnicidad, los grupos nacionales, culturales y religiosos, el género, los signos locales, las capacidades diferentes, constituyen un mosaico en el cual es fácil prever situaciones progresivas de riesgo educativo.

Pobreza y migración son hoy categorías asociadas, y esta interdependencia es un signo de la situación. Ambas presentan incidencia de discriminación, violencia, desintegración familiar y riesgo educativo. Están más presentes en el discurso social y político que en las estrategias y sobre todo en las políticas públicas, en las cuales todavía priman, o al menos quedan rastros de las políticas sociales sectoriales, focalizadas y compensatorias que caracterizaron los últimos años del siglo pasado y los primeros del actual.

Los pobres fueron siempre el sujeto principal de EPJA, en la medida en que eran y son los más afectados por los problemas de accesibilidad, rezago, abandono de

la escuela y repitencia; y éstas son las condiciones de base para una lógica compensatoria predominante.

Actualmente el crecimiento de la pobreza tiene otras lecturas, a veces en pugna. Su crecimiento, sus cambios, su carácter intergeneracional, sus efectos, visualizados como lesivos para la competitividad y la paz social, la carga presupuestal que suponen; y sobre todo los fracasos de los programas implementados se traducen en la disposición a considerar la complejidad de la problemática y la necesidad de pensar intervenciones más integrales, intersectoriales, territorializadas.

Los migrantes, en cambio, fueron tradicionalmente asimilados a los pobres; apenas en estos últimos años, dada la intensidad y persistencia del fenómeno, se registran como sujetos determinados. Hoy se tiende a reconocerlos como sujetos portadores de necesidades específicas, derivadas no sólo de la pobreza, sino del desarraigo, la disputa cultural, las pérdidas afectivas y la reconstrucción de la memoria vital. En este marco, la EPJA muestra tímidas propuestas, diferentes en los distintos países.

Asimismo, la migración hace parte de la multiplicación de lo diverso, y por ende de los retos que esa creciente diversidad plantea. La migración, muchas veces regional y con rezagos educativos, presiona a su vez a las estructuras de los países anfitriones, y en términos educativos suele exigir esfuerzos de nivelación e información y readaptación.

Implica también cambios para el país “expulsor”; en algunos casos como México, por ejemplo, cuando la migración configura una corriente continua, desdibuja las cifras reales de eficacia de las políticas educativas, ya que suele ser un tipo de migración que saca del país contingentes de personas que integran los sectores de riesgo. Además, incide sobre las estructuras familiares, sobre los acumulados culturales y los tejidos sociales de las localidades menores, especialmente las rurales.

La ampliación general de la pobreza tradicional, y del número de pobres, en todos los países; el crecimiento de lo que se ha dado en llamar “nueva pobreza” (que refiere a las situaciones de desempleo masivo de sectores que constituían la clase trabajadora estable); y la multiplicación de las situaciones de indigencia, vinculada a la inequidad y la exclusión, son ya parte esencial del escenario latinoamericano. Ninguna de nuestras sociedades carece de esta configuración estratificada, segmentada espacialmente, con escasa movilidad ascendente. Estos grupos de población son los destinatarios principales de EPJA, especialmente de campañas y programas de alfabetización y educación básica o laboral. Su demanda explícita no es amplia: el eje empleo/ingreso es el más desarrollado.

En algunos países, y generalmente desde las organizaciones de la sociedad civil, y en la línea de la educación popular, otras acciones de carácter o con saldo educativo, como la educación para la salud, o para las iniciativas de sobrevivencia y micro emprendimientos productivos, se enmarcan y reconocen tímidamente como parte de la EPJA aún cuando no las articula en su discurso y no las coordina en sus políticas, salvo países como Nicaragua.

Ciertamente son las experiencias de la sociedad civil las que más incursionan con sus actividades educativas, no escolarizadas, multi-temáticas, aunque habitualmente con limitada trascendencia, sistematización y articulaciones.

Hay otras diferencias entre países que destacan la mayor pobreza rural (Nicaragua) y los que presentan un panorama más extendido de pobreza urbana.

Unida a la pobreza y la migración, la situación medioambiental constituye otro gravísimo sello - problema del contexto latinoamericano, y de los desafíos no asumidos por la EPJA. Los niveles de conciencia de la población y la acción coherente y eficiente de los Estados todavía es escasa e insuficiente. Aunque la educación ambiental está integrada nominalmente a los programas escolares, su incidencia es débil, no ha sido realmente asumida por el sistema educativo y las experiencias de la sociedad civil no se definen como EPJA.

Otro elemento del contexto a considerar por su impacto en las decisiones y configuración de la EPJA lo constituyen los cambios profundos en la pirámide demográfica en relación al mundo desarrollado; en la mayoría de los países la pirámide demográfica muestra sociedades de jóvenes, aunque la expectativa de vida se ha extendido y un nuevo desafío está construyéndose: cómo asegurar educación, aprendizaje para toda la vida, a los adultos mayores.

En el plano político institucional se destacan los procesos de democratización, básicamente electoral, de bajo impacto en las culturas políticas y en la redistribución social; pero conformando un entorno mejorado para procesos sociales.

En otros casos se manifiestan acciones de resistencia a regímenes autoritarios y el avance de gobiernos autodefinidos como progresistas o de cambio (especialmente en América del Sur). De hecho se avanza significativamente hacia gobiernos legítimos, los cuales encuentran sociedades hiper-desintegradas, y una ciudadanía débil. Desde estas situaciones, sin embargo, no se registran esfuerzos sistemáticos en todos los niveles educativos, ni del sistema ni de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, y ligado al punto anterior, los informes nacionales registran el incremento de la capacidad de organización de los grupos populares y organizaciones civiles, asumiendo en muchos países roles de contralor, de incidencia en políticas públicas, de reclamo de participación y transparencia. Todavía su peso en los niveles decisorios parece escaso y desigual, pero ya se expresa también en el campo educativo, por ejemplo en su participación en los debates educativos que atravesaron varios países de la región, convocados para discutir los cambios en el sistema educativo. Muchos de estos grupos, conformados ya como movimientos sociales, desarrollan actividades educativas/organizativas/informativas, que podrían considerarse como prácticas de EPJA pero no son reconocidas como tales por sus propios practicantes. Por otro lado, la EPJA no tiene el liderazgo simbólico, ni la inter-sectorialidad necesarios para convocarlas y articularlas.

No obstante lo anterior, los movimientos sociales logran dar visibilidad a la cuestión de la diversidad socio-ambiental, de género, étnico-cultural y lingüística.

Los antecedentes recientes de la EPJA en la región

Los antecedentes recientes de la EPJA en la región se relacionan con los contextos nacionales y regionales, así como con los sucesos específicos del campo en cada país. También constituyen antecedentes importantes los acontecimientos del campo educativo, lo que incluye las iniciativas, debates y acuerdos internacionales, con incidencia diferenciada en la región, así como de manera general las propuestas y acciones de la cooperación internacional, con peso particular en la EPJA.

Los antecedentes recientes de mayor peso e incidencia sobre las políticas educativas en la región se ubican durante la década de los 90, y están vinculados a la aplicación de las políticas neoliberales que se expresaron en la Reforma, sus impactos en las políticas educativas y particularmente en la EPJA. Posteriormente, ya entrando el período de referencia, los informes sitúan el comienzo y desarrollo actual de lo que se ha dado en llamar la Contrarreforma, o los procesos y cambios operados en los primeros años del siglo XXI.

Por ello, para comprender el mapa de la situación actual de la EPJA es preciso ubicarla en una fase de transición, la que no opera de igual manera en todos los países. Mientras que algunos están “ajustando” aspectos de la Reforma, otros la desmontan casi totalmente y en otros se producen movimientos propios de su acontecer sociopolítico y económico. En Bolivia, por ejemplo, en el marco de un nuevo enfoque de las políticas sociales y educativas se crean órganos multisectoriales, con participación de la sociedad civil, y también se prioriza y reorganiza la educación de personas jóvenes y adultas.

En la mayoría de los países un amplio debate sobre las políticas educativas caracteriza esta fase; debate que se realiza, con diferentes formatos, en casi toda la región; y en el cual la EPJA puede estar más o menos presente, según el país.

La forma particular en que cada país procesó los cambios de las últimas décadas del siglo pasado explica la situación vigente al comenzar el siglo XXI. Mientras que algunos países, como Chile, comienzan el nuevo siglo bajo condiciones económicas y políticas positivas, que tienden a legitimar ciertas propuestas de la Reforma que sobreviven; en otros países las intensas crisis socio-económicas y políticas y sus consecuencias en el campo educativo, llevan al cuestionamiento de los resultados de la aplicación de la Reforma y en general de las políticas focalizadas sostenidas por las reformas neoliberales. Tal es el caso de Argentina o Uruguay, donde la Reforma enfrenta un importante desprestigio y se destaca la lucha activa de los actores docentes contra la misma, existiendo un proceso de búsqueda de nuevas pistas y caminos por parte de todos los actores.

Las grandes etapas

En principio, y a los efectos de ordenar el análisis de estos antecedentes, se pueden identificar tres grandes momentos o etapas que no fueron exactamente contemporáneas ni estuvieron signadas por los mismos eventos en todos los países, pero que dan cuenta de la historia reciente de la EPJA en la región. Estas etapas están constituidas

por los períodos signados por el desarrollismo, básicamente en la segunda mitad del siglo XX; y, en segundo lugar, por las décadas del 80 y 90, caracterizadas por la aplicación de las políticas neoliberales. Por último, el análisis de la evolución del campo en los comienzos del siglo actual completa un trayecto de situación regional. Este análisis debe reconocer las cualidades histórico-políticas de cada país y cada contexto, ya que estas grandes etapas se procesaron de manera específica en cada nación, siguiendo trayectorias diferentes aún en países de una misma subregión.

Al examinar antecedentes, no puede desconocerse un conjunto de hechos políticos de algunos países que impactaron la realidad latinoamericana, básicamente entre los años 60 y los 90. Se trata de períodos de excepción que se reflejaron fuertemente en la EPJA y son, por ello, factores de incidencia en el campo. La impresionante “explosión” educativa lanzada y sostenida hasta hoy por la revolución cubana, la cruzada de alfabetización del sandinismo, la emergencia, creatividad y capacidad organizativa de la educación popular, trabajando en los contextos de dictadura del Cono Sur, en Brasil, y en gran parte del continente; la reforma educativa de Perú, fugaz pero amplia y transformadora, constituyen antecedentes significativos, y en cierta forma excepcionales, que requieren un análisis más integral y al mismo tiempo focalizado, que desborda las características de este estudio. Sin embargo, es una tarea pendiente y necesaria comprenderlos, en términos de aprendizajes para la EPJA. En todos estos casos, los jóvenes y los adultos se convirtieron en sujetos educativos priorizados, desde el ámbito estatal en el caso de los primeros y desde la sociedad civil en el de los últimos. Es decir, la EPJA fue priorizada.

Asimismo, también en todos los casos, la alfabetización y la educación básica (entendida según la realidad educativa de cada país) se asociaron a lo organizativo, a la educación ciudadana, a los derechos humanos. Son períodos de fuerte acento político en los que la EPJA funciona decididamente como factor inclusivo en distintas circunstancias.

Desarrollismo y consolidación de la EPJA

Una comprensión del mapa de situación actual exige reconocer algunos períodos significativos en avances del campo. En la segunda mitad del siglo XX se registran situaciones y acciones que implican un fortalecimiento de la institucionalidad de la llamada entonces “educación de adultos”, que se define como una modalidad con perfil propio y desarrollo organizacional congruente. Se conforman así direcciones específicas del campo, como la DINEA en Argentina en 1968 y el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos en Paraguay en 1957. En algunos países a lo largo de este período se produce no sólo el desarrollo organizativo de la EPJA, sino también un avance cualitativo, sustantivo de la misma. Por ejemplo, se encuentran normas y programas que, en el marco de la educación para la vida, la educación permanente, marcaron una configuración no compensatoria, abierta a diferentes áreas temáticas y con modalidades menos escolarizadas.

En este sentido se destaca el caso de Perú, en el marco del proceso liderado por Velasco Alvarado. Allí, la Ley General de Educación llevó la educación de adultos a las empresas, cooperativas agrarias, minas y empresas pesqueras, y procuró concretar el planteo de la educación permanente. También en Argentina se encuentran avances en esta dirección. Se crearon los centros educativos fijos y móviles en todo el país, con currículos flexibles, adecuando la modalidad a los adultos. A su vez en México el informe plantea antecedentes importantes, ya que allí se cuenta con campañas de alfabetización desde la década de los años 20, y desde ese momento se produjo la relación educación - desarrollo, que con distintos significados e intensidad llegó casi hasta fines de siglo. Ya en los 60 la educación de adultos se define en México como educación permanente, insertando conceptos y principios como “aprender a aprender” y “aprender toda la vida”. En paralelo, se fortalece el énfasis en lo extraescolar y se ponen en marcha los sistemas abiertos. En los años 70, al tiempo que Perú experimentaba la consagración de su Ley de Educación, en México se dictó la Ley de Educación para Adultos, lo que institucionaliza la EDA y la define como forma de educación extraescolar, basada en el auto-didactismo y en la solidaridad social.

También debe destacarse que este es el período donde en Brasil se replantea todo el paradigma educativo a partir de la propuesta freireana, que impacta prácticamente toda la región y supone el nacimiento de la corriente de educación popular.

Un elemento a destacar es que en este período el Estado conduce los procesos de EDA en todos los países, siendo un actor de relevancia decisiva, con distintas orientaciones.

En esta fase se destacan también como antecedentes comunes a la mayoría de los países el desarrollo de campañas y programas intensivos de alfabetización. Inscriptos en el marco de los esfuerzos por alfabetizar a las mayorías y la búsqueda de una nivelación educativa mínima, este tipo de campañas y programas continúan articulando gran parte de las EPJA nacionales y regionales hasta la actualidad.

En estos años se distingue el trayecto que la región va realizando desde una EDA básicamente alfabetizadora a un enfoque educacional más amplio, especialmente en la orientación de la educación fundamental, a la que se pliegan países como México o Paraguay (en este caso apuntando además al desarrollo comunitario). Con la educación fundamental, la EPJA sale de la escuela (sin abandonarla), al menos por un período. Esta orientación implica una variedad de expresiones, como la educación para la vida o la formación para el desarrollo comunitario.

En El Salvador, por ejemplo, se registran avances en este sentido en la década del 60 (y en el marco del desarrollismo) consolidándose la noción de “educación de adultos”. Se introduce el énfasis en la educación fundamental, la post alfabetización y el desarrollo comunitario, ampliando así su concepción y práctica.

También en el Cono Sur, en las décadas anteriores a las dictaduras, y especialmente entre el 60 y el 73, se afirma y amplía la modalidad, reconociendo su especificidad y consolidando en la región estructuras de EPJA, como ya dijimos, la

DINEA en Argentina, que además, se adhirió a los postulados de la educación permanente. Además, en estos países la creación de dichas estructuras se enmarcó en la perspectiva de atención a los excluidos, en tanto representaban un problema de seguridad, frente a los movimientos nacionales emergentes.

En Chile, las décadas anteriores al golpe de Estado (antes de 1973) implican ciertos avances en el campo de la EDA, que se coloca en la agenda política. En la década del 60, al ampliarse los programas de alfabetización rural, la discusión se integra cada vez más al debate político. La vinculación en este país entre la EDA y la Reforma agraria configura algunos elementos específicos: con el ascenso de Allende y la profundización de la Reforma agraria, el debate sobre la educación *de los adultos pobres* se intensifica –demostrando una asociación EDA-pobreza que sigue en pie– en torno ya no sólo a la alfabetización de los mismos, sino a la toma de conciencia de la realidad y la educación política. Se trata de un momento de ampliación del campo, donde la presencia e influencia de Freire es un elemento significativo.

A partir de los 70 existe una heterogeneidad importante en la región. Para algunos países los 70 se constituyen en la antesala de las reformas neoliberales, a la vez que marcan el comienzo, para los países del Cono Sur y otros, del período de los gobiernos autoritarios, y las revisiones y cambios en la educación que supusieron. También en este período hay cambios políticos en Centro América, aunque de otras características: en Nicaragua y El Salvador se profundiza la guerrilla. En casi todos los países de América del Sur estallan situaciones de conmoción social y política.

Esta década es importante para rastrear los antecedentes de la EPJA, ya que en varios países se verifican, como se señaló, avances en la educación de adultos y el surgimiento o fortalecimiento de la educación popular, centrada precisamente en jóvenes y adultos, con un enfoque no escolarizado y ligando la acción educativa al enfoque de la educación fundamental. Es un período de creatividad, que amplía los protocolos de la EPJA. Por ejemplo en Nicaragua, la lucha armada “inventa” formas educativas para los adultos analfabetos, como las canciones que transmiten consignas e instrucciones. En El Salvador se usan los programas radiales como instrumento educativo. Precisamente es en este período donde la educación popular se desarrolla con mayor proyección, contribuyendo a la formación de redes de la sociedad civil y contraponiendo el modelo freireano a las concepciones vigentes hasta entonces. Es imposible no reconocer la fuerza motivadora del pensamiento y la pedagogía de Freire y su influencia en todo el movimiento educativo.

En Argentina antes del golpe de Estado de 1976 también se registran algunos avances en este sentido, destacándose los proyectos de educación sistemáticos, la creación de los centros de cultura como parte de la modalidad y, en general, la transformación total de la oferta educativa de EPJA, todo esto unido a un breve auge de la educación popular. La ruptura institucional implica un freno a este proceso de desarrollo de la EPJA, con la intervención de la DINEA, quemas de libros y documentos y la represión a educadores.

Segundo período

A partir de la década del 80, y especialmente en los 90, se destaca la implementación de políticas de corte neoliberal que se traducen en la Reforma. En este marco de cambio y disminución del rol del Estado, de recortes fiscales y una concepción de lo social subordinada a lo económico, varios países de la región registran un cambio en los modos de atención de los pobres o excluidos. Este viraje está signado por las políticas sociales focalizadas y los planes de emergencia, que se traducen en un enfoque de la pobreza dirigido, más que al desarrollo humano de los sujetos vulnerables, a su contención, buscando reducir los problemas y riesgos que la pobreza implica para las sociedades de mercado.

Como política social la educación sufre los mismos cambios, y en varios países estas políticas de des-responsabilización del Estado implicaron un debilitamiento de la EPJA, la privatización de parte de sus acciones y, en algunos casos, la municipalización del sistema educativo sin una verdadera descentralización positiva a los intereses de las poblaciones correspondientes. El Estado renuncia en esta línea no sólo a la prestación del servicio de educación de adultos, sino a la coordinación de políticas.

En este sentido, el informe de Uruguay señala que las reformas educativas impulsadas en la década del 80 a nivel internacional, y profundizadas en la década del 90, desplazan “el centro de gravedad de la educación desde las motivaciones académicas y la condición de bien público de los conocimientos producidos y transmitidos, hacia las motivaciones económicas que proponen impulsar la competitividad de las naciones industrializadas, el valor de mercado y la imposición de modelos de desarrollo”.³

Los informes identifican un impacto negativo de las políticas generales de educación, desarrolladas en esa etapa, sobre la EPJA. La introducción y priorización de las categorías de “calidad” y de “gestión eficaz” de la educación no lograron, en la mayoría de los casos, combinarse con las grandes definiciones de la EPJA del período anterior. Esto se vincula al fortalecimiento de los criterios de costo-beneficio en tanto eficiencia en el manejo de los recursos, de focalización, y de un concepto limitado de modernización. Paralelamente se realizan cambios en las funciones de los ministerios, que quedan con funciones de elaboración de política, ya que la ejecución se realiza de manera descentralizada, y en muchos casos tercerizada. En este contexto, la EPJA se visualiza como no prioritaria, ya que no cumple los requisitos de eficiencia definidos: el centro de la política deben ser los niños y los adolescentes, dadas las bajas coberturas en la atención a estas poblaciones. Así, se instala la falsa oposición entre educar a los niños o a los adultos.

Se puede decir que desde 1990 se comienza a debilitar la institucionalidad de la EPJA hasta casi desaparecer en países como Uruguay, por ejemplo. La reorganización y las malas condiciones laborales de los docentes producen desestabilización, algunos colegios para jóvenes y adultos se cierran, en distintos países se trasladan

³ Pilar Ubilla. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Uruguay*. CREFAL, Pátzcuaro, 2008.

los docentes de adultos a otros cursos, etc. En Colombia, por ejemplo, el proceso de los 90 va despojando a la EPJA de jerarquía, institucionalidad y especificidad, al mismo tiempo que el Ministerio de Educación pierde funciones de ejecución y se retrae al terreno de las asesorías técnicas y la formulación de políticas educativas.

El período se caracteriza además por el cierre o debilitamiento de primarias de adultos y bachilleratos nocturnos, lo cual se profundiza con medidas referidas a pagos docentes, desconocimiento de sus trayectos en el marco de la EPJA y, consecuentemente, empeoramiento de las condiciones de los docentes, que son trasladados a turnos diurnos, lo cual es considerado como un gran revés “para los intentos de hacer una EPJA pertinente y flexible desde lo público estatal”.⁴

Algunos países tienen ciertas particularidades, como es el caso de Costa Rica. Se reportan decisiones educativas con énfasis en oportunidad y calidad, características de la propuesta del momento, y se afirma que en la década del 90 no se dieron transformaciones importantes, excepto en el período 90-94, donde los mayores cambios en EPJA correspondieron a la políticas curriculares. Sin embargo, en ese marco se procesa una renovación de los ejes curriculares predominantes hasta entonces, que vuelven a recoger la relación educación-desarrollo, pero ahora en clave ecológica, al aprobarse líneas de educación para la vida en democracia y educación ecológica. En este país se da una reafirmación curricular del desarrollo sustentable, que es poco común en los otros países y constituye un hito importante y valioso del período.

Otro caso específico es el de Cuba, donde se cuenta con una larga tradición de programas de alfabetización y educación básica para adultos, y en la década de los 90 se perfeccionan estos programas, produciéndose una ampliación y diversificación en la actualidad, a la vez que se abren nuevas vías para el acceso masivo a la educación media superior y universitaria, mediante el uso creciente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Además, en los últimos años se amplía la cobertura de los Programas Alternativos Comunitarios, dirigidos a satisfacer intereses específicos de diferentes sectores poblacionales. Mediante el uso de medios masivos de comunicación se abordan temas como salud, educación sexual, lucha contra el alcoholismo y el tabaquismo, enseñanza de idiomas extranjeros, educación artística, educación ambiental, desarrollo científico y tecnológico y atención a la primera infancia, entre otros, lo que se enmarca en la educación planteada desde una concepción integral de la responsabilidad ciudadana.

En este marco, las políticas descentralizadoras alcanzan también al campo educativo, aunque con resultados y formatos muy diferentes. En Argentina el sistema educativo procesó su propia descentralización educativa hacia las Jurisdicciones, produciéndose una desarticulación de riesgo para la unidad de fines y métodos de la EPJA. En otros países la descentralización educativa se pliega, al menos parcialmente, a la descentralización entre órganos del Estado de diferente nivel, y especialmente hacia los municipios. Son por ejemplo los casos de Chile y de Brasil, ambos considerados exitosos. Este tipo de descentralización educativa se liga con

⁴ Jorge Jairo Posada. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Colombia*. CREFAL, Pátzcuaro, 2008.

otra de las claves del período: la emergencia de lo local, planteado y a veces desarrollado como espacio de desarrollo pero también como ámbito de participación y organización ciudadana. En Brasil el informe consigna estos ámbitos como base de las experiencias más interesantes de EPJA.

Antecedentes de la EPJA en contextos políticos de excepción

Junto a la referencia a dos períodos generales que representan antecedentes recientes en los países latinoamericanos, existen también algunas situaciones particulares que los atraviesan, de tipo nacional y subregional, que influyeron en las políticas educativas y, por ende, y de manera particular, en la EPJA.

En los países y sub-regiones que antes de finales del siglo XX pasaron por períodos de guerra, conflictividad y diferentes formas de violencia (guerrilla, ruptura institucional o guerra interna) o cambios políticos, pueden rastrearse algunos trayectos similares, en el sentido de construcción de opciones educativas diferentes, organización de carácter masivo y, sobre todo, una agenda de EPJA vinculada a proyectos políticos de distinto signo.

Por ejemplo, los informes de Centroamérica destacan el vínculo existente entre el período de las insurrecciones armadas, o de los denominados gobiernos o procesos revolucionarios, y las políticas y/o programas educativos que se definen en ese marco, incluyendo la educación de adultos. En estos países se destacan importantes avances, renovación y búsqueda de alternativas nuevas para enfrentar el problema de la educación de las y los jóvenes y adultos, en situaciones de excepción.

El caso de Nicaragua es un ejemplo, donde se creó un Ministerio de Alfabetización y EDA, y se desarrolló una gran Cruzada de Alfabetización, con resultados muy importantes en el descenso del analfabetismo. Esta fue sostenida y continuada por un Ministerio de Alfabetización que convirtió a la EPJA en un asunto primordial de Estado. Al mismo tiempo, la Cruzada fue planteada y organizada como un proceso de masas, unida desde el discurso a los fines del proyecto revolucionario en construcción. Por otra parte, se trata de una experiencia donde se renovaron la metodología y las formas organizativas y se lograron resultados considerables.

En este marco, la Cruzada configuró un elemento movilizador, colocó en la agenda pública y en el imaginario colectivo la importancia de la alfabetización y la relacionó con los cambios esperados, valorados por la lucha y por su triunfo. Puso detrás de este esfuerzo al "nuevo Estado" y de cierta manera retomó en esta campaña toda una mística revolucionaria que rompía la tradicional separación entre lo público (como propiedad y área exclusiva del Estado) y lo civil. De este modo, la alfabetización se convertía en asunto de todos. Al menos hipotéticamente, éste es uno de los ejes del buen resultado obtenido. Es también una situación y proceder abierto a un análisis a fondo sobre el peso de determinadas variables (contenidos simbólicos, tipo de relación sociedad civil - Estado, involucramiento y participación de masas, y afirmación de todo esto con la continuidad asegurada desde el sistema educativo).

Pero no se trata del único caso donde se establecen relaciones entre situaciones políticas que pueden caracterizarse como de excepción y resultados positivos de acciones de este tipo; esta configuración puede proyectarse a otras situaciones y actividades educativas.

En El Salvador, si bien desde 1949 se habían realizado campañas de alfabetización y desde los 60 se avanzó a programas con énfasis en la educación fundamental, el desarrollo de la comunidad y la post alfabetización, es durante el conflicto armado que se produjo entre 1980 y 1991, que se exploran y desarrollan exitosamente formas educativas alternativas, en el marco de la educación popular. Esto sucede en una situación en que parte de la población quedaba por fuera del sistema formal de educación y era necesario avanzar en la educación de personas jóvenes y adultas.

También en Panamá se relevan cambios positivos en el campo durante el gobierno revolucionario, en 1968. En este contexto se modifican y amplían los objetivos de la educación de adultos, visualizándola como instrumento para elevar el nivel de vida de la población y la formación de conciencia social, con participación del individuo en la comunidad.

Otro ejemplo sustancial de avances especiales de EPJA en contextos que pueden caracterizarse como de excepción se encuentra en la subregión andina. La Ley de Educación de Perú, sancionada en los 70, durante el período de Velazco Alvarado, es extraordinariamente importante para la EPJA. En esta ley, que ya se comentará, se define una importante Reforma educativa que procuraba transformar sistemáticamente la educación nacional; en ella se valoraba particularmente la educación de adultos. Constituye un antecedente excepcional en la trayectoria nacional de la EPJA y también a nivel regional, debido a su amplitud y características particulares. Superó la orientación “supletoria y remedial”⁵ y se propuso convertir a la EPJA en un elemento clave del desarrollo. Se destacan como aportes de la reforma la educación permanente, los programas directamente vinculados con empresas productivas y otros no formales de extensión educativa, la participación activa de los actores y el carácter intersectorial de la educación de adultos. El informe de Perú destaca la importancia histórica de esta Reforma, afirmando que implica un “extraordinario salto cualitativo” en tanto buscó el desarrollo de la capacidad de agencia de los sujetos implicados en el proceso educativo. Sin embargo, los escasos años de vigencia de dicha reforma y los cambios regresivos posteriores influyeron en el empobrecimiento de la modalidad, que fue reducida, según consigna el reporte, a opciones escolarizantes.

También se observan cambios educativos, aunque de distinto signo, en relación a las décadas de las dictaduras en el Cono Sur. Este tipo de procesos supusieron marcos situacionales que signaron los procesos educacionales de manera específica y que pesaron particularmente en lo referente a la EPJA.

En el caso de Uruguay, la dictadura presionó particularmente al sistema educativo y terminó casi totalmente con los espacios destinados a la educación de adultos. Frente a la represión, ilegalización y pérdida de libertades que caracterizaron al período, la sociedad civil –que en Uruguay se organizaba tradicionalmente a partir de los

⁵ José Rivero. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Perú*. CREFAL, Pátzcuaro, 2008.

movimientos sociales conformados por sectores como los trabajadores, estudiantes o cooperativistas— desarrolló otras formas organizativas. Las ONG trabajaron apoyadas en la cooperación internacional, en general en el marco de la educación popular y orientadas a sectores como mujeres, jóvenes o población de barrios marginales, con un sesgo educativo preponderantemente organizativo y político. Se trata de un momento de apertura temática y organización multisectorial, pero muy ligado a la coyuntura, lo cual dificultó su afirmación en etapas posteriores. En la mayoría de los casos, debido al contexto de represión, estas experiencias corrieron el riesgo de quedar en un enfoque micro.

También en Chile el golpe de Estado implicó la configuración de respuestas específicas en el ámbito de la EPJA. Ésta había sido incluida en la agenda pública y el debate político, al ser considerada como una política de Estado en las décadas anteriores. Bajo la dictadura se restringe el ámbito de EPJA hasta reducirla casi exclusivamente a la recuperación de estudios formales, con un lugar marginal dentro de las políticas educativas, con recursos escasos y una oferta precaria.

Al igual que en Uruguay y Argentina, la sociedad civil respondió mediante la organización colectiva, con un papel importante de las ONG, que logran formar redes institucionales. De esta forma, bajo el paradigma de la educación popular, el enfoque se centró en la educación para la organización colectiva con fines socio-políticos o para la subsistencia, formando para el desarrollo de micro actividades económicas.

Lo anteriormente descrito pone de manifiesto, como decíamos, que en situaciones de excepción se generan respuestas alternativas, que implican el esfuerzo combinado de múltiples actores. La emergencia de las ONG y sus relaciones con la cooperación internacional, por un lado, y con las organizaciones micro del tejido social, por otro, es un fenómeno que atraviesa el continente. Implica la constitución de actores relevantes en el campo de la EPJA, especialmente significativos en el período de los regímenes de fuerza, que perduran en la actualidad, aunque cambiando su carácter y perspectiva. En este sentido, la propuesta de “capital humano” que se toma en varios países, la configuración de las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil respecto al Estado, y la dependencia económica del mismo, constituyen elementos relativamente novedosos.

Lo reseñado sugiere la pertinencia de la profundización en la investigación del peso que tienen las variables políticas situacionales y los determinantes históricos que crean “etapas de excepción” en la definición de políticas para la EPJA. Esto debido a que en cada proyecto nacional, las y los jóvenes y adultos son contemplados de manera específica, y se espera de ellos roles determinados.

Los antecedentes internacionales

Las iniciativas y conferencias internacionales constituyen otro antecedente de relevancia en esta línea. Una parte importante de los avances y lineamientos de la EPJA

en la región ha estado vinculada a las conferencias internacionales y sus dictámenes. El documento “Hacia una educación sin exclusiones” analiza el peso relativo de cada uno y las consecuencias en la región.⁶ Los informes consignan por ejemplo que la insistencia en torno a lograr la universalidad de la educación básica, de la reunión de Jomtien, se tradujo habitualmente en un abandono o secundarización de la educación de personas jóvenes y adultas.

Por su parte, en 1996 el Informe Delors abrió una perspectiva hacia el desarrollo humano y el crecimiento personal. Su influencia en la EPJA fue más bien de carácter ético, pero constituye un antecedente en el pensamiento del campo. La CONFINTEA V, realizada en 1997, a la vez que planteó nuevamente el problema del analfabetismo y sus consecuencias, reconoció y discutió los enormes cambios mundiales y nacionales en ese entorno. Colocó en el debate la irrupción de los jóvenes e introdujo con fuerza temas como la multiculturalidad, conjugando las opiniones de diversos sectores y actores. A través de las reuniones de seguimiento de la Conferencia se señalaron distintos temas significativos para jóvenes y adultos, tales como la emergencia y transversalidad de los temas de género o las cuestiones derivadas de los problemas de ingreso al trabajo de los jóvenes, a la vez que se subrayó la función trascendental de la relación sociedad civil-Estado en el tema.

En esta investigación se releva que muchos de estos temas devinieron ejes de trabajo de la EPJA en los países de la región. Por ejemplo, hay un incremento de las actividades relacionadas con las temáticas de género, una preocupación por contribuir a la mejor inserción de los jóvenes en el mercado laboral, e indudables avances de la sociedad civil como agente y como interlocutor. Sin embargo, las recomendaciones de CONFINTEA V, que constituyen un avance de gran relevancia, se encuentran presentes explícitamente en forma relativamente débil en los reportes, lo cual revela las dificultades de concreción de las mismas. También resulta llamativo que los reportes no citen ninguna de las reuniones preparatorias o de seguimiento, lo cual amerita un análisis sobre la integración de las mismas y la difusión de sus resultados.

No obstante, la historia de las Conferencias, incluyendo reuniones de preparación y de seguimiento, no agota el peso de las iniciativas y acciones internacionales. La cooperación es otro elemento de incidencia: el ejemplo de los PAEBA en varios países, impulsando la alfabetización y la educación básica, es una demostración de esto.

⁶ *Hacia una educación sin exclusiones. Nuevos compromisos para la educación con personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*, UNESCO - CEAAL - CREFAL - INEA, Pátzcuaro, 1998.

Resultados preliminares por ejes de análisis

Derecho a la educación. Consagración del derecho a la educación en el marco jurídico de los países

Al analizar el estado de situación de la construcción y consolidación del derecho a la educación en América Latina, un elemento clave es en qué medida este derecho ha sido consagrado por el marco jurídico de los países, especialmente en la Constitución. El hecho de que los derechos estén contemplados en el marco jurídico es relevante en tanto compromete a gobiernos y autoridades en el cumplimiento de los mismos, lo que hace que los derechos sean exigibles y obliguen al Estado a tutelarlos como responsable principal.

En la mayoría de los países relevados el derecho a la educación está contemplado constitucionalmente, con distintos grados de especificación. Así, en algunos países sólo se enuncia el derecho a la educación y su carácter de universalidad, como en Panamá, Colombia o Ecuador, mientras que en otros además se pone énfasis en el doble carácter de derecho y deber (del Estado o del ciudadano) que comporta la educación. Esto sucede en El Salvador, Uruguay, México y Venezuela, por ejemplo.

En algunos informes, como el de Brasil, Nicaragua o Perú, la consagración del derecho a la educación es interpretada a partir de la declaración universal de los derechos humanos, donde se define a la educación dentro del marco de los derechos universales, indivisibles, interdependientes y destinados a garantizar la dignidad humana. En este rubro, caso especial merece Puerto Rico, que enfatiza la Carta de los Derechos Humanos, en el marco de la Constitución del Estado Libre Asociado (1952), aunque la educación se rige por la legislación de Estados Unidos de Norteamérica.

Esto hace que la educación tenga el carácter de derecho exigible en los sistemas de justicia nacionales e internacionales, en la medida en que está inscrito en leyes y otras normas jurídicas, que tienen su concreción asegurada como deber del Estado, por medio de las políticas públicas.

Puede señalarse que en principio los reportes muestran que el derecho a la educación se configura como principio legal en todos los países estudiados, a nivel constitucional o por la vía de leyes de educación u otras normativas específicas. No es frecuente, en cambio, que se explicita el derecho a la educación de los jóvenes y adultos; no obstante, dado que se trata de un derecho universal, está implícito en la medida en que no se los excluye explícitamente.

Muchas de las leyes de educación fueron formuladas o reformuladas en la última década, en su carácter alternativo, como en el caso de Honduras, que cuenta con una Ley Alternativa de Educación no Formal (1999); México contempla en el artículo 43 de la Ley General de Educación (1993), lo referente a la educación de adultos; lo mismo sucede en Salvador, en el capítulo VII de la Ley General de Educación (1996), que establece la normatividad de la educación de adultos; en Nicaragua se observa el mismo fenómeno en la Ley General de Educación (2006) que incorpora a la EPJA en el artículo 23, en todos los casos en su carácter compensatorio; en el caso de Panamá la Ley Orgánica de Edu-

cación (1995) plantea el funcionamiento y normatividad de los Centros de Educación de Jóvenes y Adultos; en el caso de Colombia, en la Ley 115 (1994) aparece como una de las modalidades e incluye grupos étnicos, campesinos y en rehabilitación social; en el caso de Venezuela, en el marco de la Constitución de la República Bolivariana (2000), y con la creación de un nuevo marco legal de educación, en el art. 19 del proyecto de ley se establece la educación integral y permanente y en el art.28 se señala a la educación de adultos como una modalidad del sistema educativo; en el caso de Ecuador, en el marco de la Ley Orgánica de Educación y Cultura se enfatiza la universalización de la educación básica y, al igual que otros países, se alude a la educación básica alternativa (Art. 27), la alfabetización e intervención de las universidades (Art. 28) y a la educación comunitaria (Art.38); en el caso de Perú, se cuenta con una Ley Alternativa de Educación, dirigida a la educación de adultos, que en el artículo 37 enmarca la educación y la equivalencia de la misma, al igual que la Ley General de Educación (2003); de igual manera se observa en el caso de Bolivia, con la Ley de Reforma Educativa, que introduce el componente de educación alternativa (artículos 24, 25 y 26) en el marco de la educación permanente, con un peso fuerte en la interculturalidad. En el caso de Brasil, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 define la EPJA como derecho y modalidad flexible. Ese mismo año se introdujo un cambio en la Constitución y se suprimió el compromiso del gobierno y la sociedad civil de erradicar el analfabetismo mismo que aparecía en la anterior ley, lo cual limitó la expansión de la educación en el campo de la EPJA; además, la Ley Federal del Plan Nacional de Educación de 2001 establece 26 metas para la EPJA. Por su parte Uruguay, en el marco de la Ley General de Educación, artículo 73, plantea como objetivos permanentes la alfabetización y la capacitación sin discriminación, al igual que Bolivia, que resalta la educación intercultural. Finalmente, en el caso de Argentina, con la Ley Federal de Educación (1993), la educación de adultos pierde especificidad y se incluye en los regímenes especiales. Sin embargo, en 2005 se promulgaron dos leyes: la del financiamiento y la técnica; una de las cuales plantea erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación de jóvenes y adultos. Otro aspecto relevante fue la promulgación de la Nueva Ley de Educación que extiende la obligatoriedad y establece como modalidad la educación permanente de jóvenes y adultos.

En el caso de Chile no aparece explícitamente la referencia en los cuerpos jurídicos, como la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (1990) y el Decreto Supremo de Educación 239 (2004), que aluden a la garantía de la educación básica y media pero no se extiende a la educación de adultos. No existe un decreto explícito para la educación permanente; las personas deben aprovechar la oferta por medio de franquicias tributarias. De igual forma, en el caso de Uruguay la población adulta no está considerada en la Constitución, aunque lo está implícitamente en el marco de la educación permanente para toda la población. Cabe señalar que en ambos países se observa una población reducida de analfabetismo; éste no es un problema mayor al igual que la cobertura integral de la educación básica. En Uruguay el promedio de escolaridad es 8.7 y en Chile es de 10 años; en este último el énfasis está puesto en programas de competencias laborales (Chile Califica), formación ciudadana y otras.

Ahora bien, más allá de la incorporación del derecho a la educación en los instrumentos legales de cada país, podemos afirmar que existe en general una distinción entre la formalidad de los derechos y su concreción a nivel real. Por lo tanto, para evaluar los avances en la consolidación del derecho a la educación debe tomarse en cuenta en qué medida la universalidad, a nivel formal, de este derecho, se traduce en acciones y normativas para su efectivización. Para ello deben considerarse una serie de dimensiones que se recogen en los informes nacionales.

En el panorama latinoamericano se relevan por lo menos dos condiciones orientadas a fortalecer la construcción del derecho a la educación a nivel real: la gratuidad y la obligatoriedad, que se analizan a continuación. Ambas condiciones tienen carácter reglamentario, son de aplicación masiva y responden a políticas públicas nacionales.

Gratuidad

La gratuidad de la enseñanza es un aspecto clave de su accesibilidad, en tanto que da cuenta del grado en que el derecho a la educación va más allá de un derecho formal y se concreta como derecho real, en el sentido que se señalaba anteriormente.

En casi todos los países se establece la gratuidad para algunos niveles educativos. En algunos de ellos se garantiza la educación gratuita para secundaria, como en el caso de Nicaragua, Costa Rica, o Puerto Rico, mientras que otros sólo aseguran la gratuidad para la educación básica, esto es, hasta educación media, como El Salvador o Chile. Cuba, Uruguay, México y Brasil se destacan en el contexto latinoamericano por ofrecer gratuidad en todos los niveles.

En el caso de Brasil la Constitución asegura el principio de la coexistencia de la enseñanza pública y privada, pero toda la educación en establecimientos oficiales (federales, estatales o municipales) de enseñanza es gratuita, en todos los niveles educativos (incluso el superior). Mientras tanto, el Estado sólo está obligado a garantizar la universalidad del acceso a la enseñanza gratuita en el nivel fundamental (nueve años de escuela "básica").

La gratuidad es una variable de integración al sistema que contribuye a la consolidación del derecho a la educación. En qué medida esto se traduce en resultados, incidiendo en la reducción de los índices de rezago y analfabetismo, exigiría otro tipo de estudio centrado en las condiciones de acceso al sistema educativo (algunos informes analizan ese tema con alguna profundidad, como son los casos de Bolivia y Venezuela). En principio los datos estadísticos señalan índices muy bajos de analfabetismo en Cuba y Uruguay; ambos países, como dijimos, aseguran la gratuidad en todos los niveles del sistema.

Gratuidad activa

La disponibilidad de programas sociales paralelos en apoyo a los participantes de programas educativos, como el transporte, alimentación o salud, que constituye

otra variable de accesibilidad real, se encuentra poco desarrollada en los informes. En este sentido, otro elemento que va en la dirección de concretar la accesibilidad y se registra en escasos países es el otorgamiento de becas. En Costa Rica se consigna este tipo de experiencias, donde la legislación de protección social permite al Estado otorgar becas. En Venezuela y Brasil, los programas de enfrentamiento a la pobreza otorgan “becas” a subgrupos poblacionales específicos, incluso jóvenes y adultos en proceso de escolarización.

Obligatoriedad

La obligatoriedad de la educación es un elemento que da cuenta de los niveles potenciales de concreción del derecho, en tanto establece una relación Estado-educando e implica la obligación del primero de cumplir con el mismo. En este sentido, en la medida en que la educación es obligatoria el Estado debe garantizar el acceso y asumir funciones de regulación y contralor de cumplimiento del derecho.

En esta dimensión se observan situaciones heterogéneas entre los países latinoamericanos. Existen países como Nicaragua y Puerto Rico donde la educación es obligatoria sólo en el nivel de primaria. Esto muestra una limitación en las obligaciones del Estado, en tanto el derecho sólo se ve asegurado para ese nivel. Sin embargo, la mayoría de los países extienden la obligación a la educación básica. Así se señala, por ejemplo, en los informes de Brasil, Chile, Ecuador, Costa Rica, El Salvador y Uruguay.

Se encuentran algunos casos excepcionales donde la educación es obligatoria hasta la finalización de la secundaria, como en México, Argentina y Costa Rica. Esto implica una obligación del Estado mucho más amplia para asegurar la concreción del derecho a la educación.

La obligatoriedad que predomina dentro del panorama latinoamericano está referida a la educación básica, lo que es coherente con la preocupación por aumentar la cobertura infantil como factor básico para disminuir el analfabetismo.

Además de estas condiciones reglamentarias, que apuntan a asegurar la asistencia a los espacios educativos escolarizados, se registra en los informes un conjunto de condiciones relevantes para la efectivización del derecho a la educación.

Exigibilidad

La exigibilidad es, en alguna medida, la contracara del derecho y de la obligatoriedad de la educación y de su consagración como derecho a nivel de las Constituciones nacionales y las leyes. Implica la capacidad de exigir que el derecho se concrete a nivel real y no permanezca a nivel de enunciado. Así, en los países donde se declara la universalidad y obligatoriedad del derecho, la población potencialmente tiene la potestad de exigir su cumplimiento. El elemento novedoso en este sentido es la exigibilidad a través del sistema judicial, que trasciende la exigibilidad social.

En México esto se encuentra recogido explícitamente por ley, afirmándose el deber del Estado de crear las condiciones que aseguren el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden. Esta obligación también se encuentra enunciada explícitamente en Brasil, Chile, El Salvador, Colombia, Argentina, Venezuela y Cuba.

La exigibilidad a nivel del sistema judicial es un recurso aún poco explorado; existen ejemplos de procesos legales en esta dirección únicamente en los informes de Brasil y Costa Rica. Se trata de un elemento de gran potencialidad para la consolidación del derecho a la educación y de la educación de jóvenes y adultos en particular.

Calidad

El derecho a una educación de calidad es parte de la concreción del mismo, y es particularmente relevante en el caso de la EPJA, debido a sus bajos niveles de institucionalización y su carácter secundario o inestable en diversos países latinoamericanos.

Es una característica que se encuentra enunciada explícitamente de forma excepcional, encontrándose entre los países investigados en el marco legal de El Salvador, México y Argentina. En Brasil, es un de los principios generales que ordenan el sistema educativo en su conjunto.

Debe señalarse que más allá del marco jurídico, la calidad de la educación se ve afectada en América Latina por una serie de aspectos que se hacen evidentes al analizar el eje de la formación docente, donde encontramos falta de educación inicial para los maestros, empleo de voluntarios y promotores sin formación docente adecuada o la escasez de docentes. Esto lesiona el derecho a una educación de calidad, en la medida en que cercena la posibilidad de que los ciudadanos formen parte de procesos pedagógicos calificados y horizontales.

La calidad de la EPJA es afectada, sobre todo, por la persistente hegemonía de la visión compensatoria y de una visión estrecha que la reduce a la alfabetización inicial y la educación básica.

Otros elementos relevantes que se señalan en los informes en relación a la calidad de la oferta educativa son las características organizativas del sistema, la incorporación de tecnologías adecuadas, la disponibilidad de material didáctico, las condiciones locales y, de manera general, la asignación apropiada de recursos.

Oferta educativa y derecho a la educación

A la luz de los elementos reseñados, se hace evidente la importancia del tipo de oferta educativa disponible en cada país en relación a la ampliación del derecho a la educación. En este sentido, dos características clave son la flexibilidad en los procesos y modalidades educativos, que viabiliza el acceso a la educación, y la pertinencia de la oferta educativa, que contribuye a la motivación para la participación en dichos procesos.

La flexibilidad

La flexibilidad de la oferta refiere a la variedad de horarios, temas y modalidades educativas y opera sobre la pertinencia y la accesibilidad, en la medida en que facilita la participación de sus sujetos primordiales.

La flexibilidad en los horarios y la distribución semanal adecuada de los cursos son características bastante comunes de la EPJA en la región y desde hace algunos años se combina con modalidades especiales. La oferta incluye en casi todos los países horarios nocturnos y variedad de modelos y contenidos. En Honduras, donde la educación básica comprende tres ciclos, éstos se ajustan a las demandas de la población en horarios y tipo de espacios donde se desarrollan, que pueden ser fábricas, centros diurnos u otros lugares disponibles en la comunidad.

Se encuentran ejemplos de esa variedad en países como Uruguay, donde además de la existencia de escuelas y liceos nocturnos, se implementan liceos extra-edad y programas de libre asistido. También existe una serie de programas orientados a generar una educación accesible y pedagógicamente adecuada para el aprendizaje y la retención de los alumnos, tales como áreas pedagógicas pensadas para desertores, proyectos de alta contención para presos, o el Proyecto de Aulas Comunitarias. En Argentina funciona un bachillerato libre para adultos, escuelas de educación a distancia o semi-presenciales y también escuelas nocturnas. En Panamá se menciona también la existencia de centros de educación diurnos y nocturnos para jóvenes y adultos. En Puerto Rico, las actividades de educación laboral son flexibles, y se desarrollan en turnos matutino y vespertino o con carácter sabatino.

Existen modalidades flexibles y a distancia en la mayoría de los países, por ejemplo en El Salvador, Honduras o Chile. En Perú se implementan programas no escolarizados de educación de adultos, originalmente destinados a la población mayor de 15 años que por razones diversas no pudo integrarse a la dinámica de los centros educativos. Estos programas combinan momentos presenciales, horas de tutoría y trabajo con materiales auto-instructivos.

La flexibilidad no es sólo ni principalmente referida a la operativa de los cursos o actividades educativas; refiere también a los contenidos y las formas de impartirlos. Los reportes son menos exhaustivos, aunque en Perú, al menos desde el 2000, se trabaja en ello. En Cuba se relevan actividades culturales, adecuadas para edad, sexo y grupo de interés como en muchos otros países, pero en este caso se enmarcan explícitamente en la EPJA, son sistemáticas y se evalúa su pertinencia.

Las experiencias de la sociedad civil registran una explícita preocupación por la flexibilidad de su oferta, en todos sus aspectos.

La diversidad

La atención a la diversidad personal y situacional en la educación es un factor de accesibilidad y de pertinencia, e implica incorporar abordajes específicos de acuer-

do a los grupos poblacionales, esto es, teniendo en cuenta características étnicas, lingüísticas, de edad o género y del contexto (rural o urbano). También implica tomar en cuenta algunas situaciones especiales, como la educación de personas con capacidades diferentes o en situación de cárcel.

Bolivia asume, en la dimensión cultural, el paradigma de la interculturalidad, y al mismo tiempo busca articularlo con las nuevas tecnologías de la comunicación e información. El informe respectivo señala que “la lógica progresiva y creciente de transformación curricular de la educación de adultos en los diferentes ciclos, niveles y modalidades *es flexible, pertinente y generalizada*”.⁷

En el período de referencia de esta investigación, la etnicidad empieza a destacarse como uno de los puntos nodales que articulan el discurso de la EPJA. En consonancia con la atención a la multiculturalidad a nivel mundial, se registran avances importantes en esta línea de trabajo. En algunos países la ley recoge el derecho a una educación bilingüe para los pueblos indígenas. Tal es el caso de Nicaragua, donde se reconoce legalmente el derecho de los pueblos indígenas a la educación intercultural en su lengua. También en Paraguay, Chile y México se dictan cursos bilingües en la educación básica y se adecuan contenidos y metodologías. Esto implica una concreción del derecho a la educación, que la hace accesible y pertinente. Por su parte en Brasil, la constitución asegura a los pueblos indígenas la educación bilingüe y respeto a los procesos propios de aprendizaje; es un principio general que incluye la EPJA.

Sin embargo, este tipo de disposiciones se encuentra en el marco jurídico de escasos países. En Argentina, por ejemplo, la ley de educación establece que se deben incorporar contenidos de equidad de género y diversidad cultural, promover la inclusión de adultos mayores y personas con discapacidades en los procesos educativos. También en Puerto Rico la ley reconoce la obligación de proveer educación apropiada para personas con capacidades diferentes. Colombia es otro caso donde la Constitución recoge los deberes del Estado con los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, afro colombianos y demás grupos étnicos minoritarios. En Costa Rica la ley fundamental de educación reconoce la necesidad de adaptar el proceso educativo al contexto social en que se desenvuelve y existen diversos convenios internacionales que van en la dirección de la accesibilidad. Se aprecia entonces que son pocos los países que incorporan la atención a la diversidad directamente en su marco jurídico.

La pertinencia

Un caso significativo al tomar en cuenta la pertinencia de la oferta como condición de efectivización del derecho a la educación es el de los adultos y adultos mayores. En los reportes se releva que este grupo no encuentra una diversidad de oportunidades en la oferta educativa, pese a que es un grupo poblacional que tiende a aumentar su proporción relativa. Este grupo no sólo necesita temas o técnicas

⁷ Noel Aguirre Ledezma. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Bolivia*. CREFAL, Pátzcuaro, 2008.

específicas, sino que requiere de una oferta flexible, que respete las posibilidades e intereses de los sujetos.

En particular los adultos mayores reciben una oferta mayoritariamente compensatoria o reducida. En el periodo de referencia se relevan escasas ofertas de educación en otras temáticas dirigidas a este grupo. Nuevamente Cuba hace la diferencia, pues liga el derecho de este grupo al campo cultural y a la educación continua.

Esta ausencia se debe en parte al vínculo que existe a nivel legal entre la educación de adultos y la alfabetización y educación básica, como se verá a continuación, que tiene como consecuencia el predominio de una oferta compensatoria, como ya hemos dicho. El desarrollo de la educación para la vida, educación permanente, que es también un derecho, aparece como un deber en la mayoría de los países.

Sin embargo, es preciso recordar que los jóvenes y adultos tienen necesidades educativas que van más allá del rezago, que refieren a sus distintos roles y a sus marcos situacionales en tanto ciudadanos, padres, trabajadores, dirigentes sociales, jóvenes, niños, adultos mayores, mujeres, hombres, etc. Este tipo de abordajes y organización educativa, en el marco de la educación permanente, podría brindar un marco más comprensivo de los sectores que fueron excluidos de las ofertas formales del sistema educativo, y a aquellos que habiendo pasado por sus instancias tienen la necesidad de actualizar y ampliar conocimientos, que se encuentran en procesos de reconversión, o simplemente para poder integrarse a un mundo en cambio acelerado.

Por su parte los jóvenes, que son en la actualidad sujetos de creciente peso en la EPJA, encuentran una oferta más amplia. Ésta puede ser, como en Argentina o Uruguay, orientada a recuperar la enseñanza media (que es el nivel de deserción crítico en esos países), pero mayoritariamente refiere a la educación para el trabajo.

Más allá de la ampliación de esta área de trabajo, como se verá, el marco jurídico en el caso de EPJA, no parece haber asegurado por sí mismo una educación accesible, permanente y pertinente a todos sus sujetos.

La concreción a nivel del marco jurídico de la EPJA

Al observar la concreción del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas en los países latinoamericanos, es necesario dar cuenta del nivel de respaldo emergente de la institucionalidad de la misma, así como los tipos de organización que asume el sistema educativo.

El derecho a la educación en el marco de la EPJA muestra diversos grados de especificación en la legislación de los países; en el caso de Chile, por ejemplo, se fija la duración de los niveles de enseñanza para adultos y las edades mínimas de ingreso, los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios y las normas generales para su aplicación. También en Colombia se reglamentan los contenidos y condiciones de acceso a la EPJA.

De manera general, puede observarse que en los países que contemplan este tipo de educación en su legislación predomina una visión de educación “supletoria”

que busca completar los niveles educativos de personas que no lo hicieron en los tiempos o edades establecidas. Esto es, en los pocos países donde la educación de adultos aparece enunciada específicamente en los textos constitucionales o en las leyes, la consagración de la EPJA como derecho está vinculada con la educación básica. Esto sucede especialmente en países con cifras altas de analfabetismo, que fundan su propuesta en las metas de cobertura universal y relacionan el campo de la EPJA con el éxito de estas metas. La alfabetización aparece como base fundamental de los procesos de ampliación educativa, de lucha contra la exclusión, de aporte para el acceso a los recursos simples de la vida cotidiana.

En cuanto a esta visión supletoria y/o compensatoria se observa lo siguiente:

En Costa Rica, donde existe un esfuerzo importante a favor de la educación en general, la EPJA se articula a partir de programas de alfabetización, educación básica y trabajo. Cabe destacar el papel que se le otorga a una política ambientalista. Plantean diversas propuestas que buscan atender a la población joven y adulta (a distancia, presencial, TV, entre otros). Al igual que otros países realiza estrategias de retención de los estudiantes en el sistema escolarizado, tal como el programa de “Engánchate al Cole”. Se plantea el lugar marginal de la EPJA dentro de las prioridades de las políticas y presupuesto y la ausencia de infraestructura propia.

En Honduras se observa un esfuerzo por diversificar las opciones de la EPJA, con énfasis en alfabetización, educación básica y trabajo, con apoyo de medios diversos desde la radio hasta las tecnologías de la información y la comunicación. Se reconocen las competencias fuera de la escuela, fundamentalmente las del trabajo. La cooperación internacional tiene una presencia fuerte en apoyo a este campo.

En Ecuador llama la atención la articulación de actores y fuerzas (Iglesia, empresarios, ONG) para apoyar los procesos de alfabetización y la educación básica de calidad. Se ratifica, al igual que en otros países, un mayor énfasis a la alfabetización, la educación básica y la capacitación para el trabajo, además de la incorporación y reconocimiento de la educación intercultural.

En Nicaragua se observa una reactivación de la EPJA; cuenta con un programa de gobierno para atender la alfabetización y la educación básica e incluye el bachillerato. La concepción de la EPJA va más allá de la escuela y plantea el aprendizaje de y en la vida de las personas. Tal vez, es uno de los países con mayor apoyo financiero de Cáritas (Unión Europea) y la Agencia Española de Cooperación enfocadas a tareas de alfabetización y educación básica. Por medio de la sociedad civil el apoyo financiero internacional ha sido muy fuerte: Austria, Canadá, Estados Unidos, Suiza, Inglaterra, Alemania, entre otras. Se plantea un vacío en las políticas públicas que aborden de manera integral el fenómeno del analfabetismo.

En el caso de México, cabe señalar que en las entidades federativas se observan leyes y programas de educación más específicas por estados (México, Aguascalientes, Sonora, por mencionar algunas) y en todas ellas prevalece una visión compensatoria, con énfasis en el trabajo. A nivel nacional se cuenta con el Modelo de Educación

para la Vida y el Trabajo (MEVyT), enfocado a la alfabetización y educación básica y en este momento se discute la obligatoriedad del bachillerato. Además se observan diversas estrategias de atención, entre las que destacan las “plazas comunitarias”, que incorporan el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y la presencia del método cubano “Yo sí Puedo”.

En el caso de Cuba, sin lugar a dudas, la educación no sólo es un derecho sino una realidad; la EPJA representa un subsistema en el Sistema Educativo Nacional: educación básica y media superior. Cuenta con diversidad de propuestas de carácter comunitario y laboral. Tal vez sea el único país sin analfabetas. Llama la atención la presencia de jóvenes, al igual que toda América Latina, que no estudia ni trabaja. Es de los pocos países que constitucionalmente se reconoce como Estado socialista, el único en Latinoamérica y el Caribe. Mientras en la mayoría de los países se lucha por la universalización de la educación básica y media, en Cuba se enfatiza la universalización de la educación superior. Se cuenta con un proceso de evaluación y promoción permanente. Se observa la atención para los jóvenes que no estudian ni trabajan, a través del “Plan de Superación Integral”, uno de los de mayor impacto entre los jóvenes, las familias y las comunidades. Se basa en el concepto del “empleo a estudiar” que integra un video en clase, un encuentro presencial y la actividad independiente de los estudiantes mediante la guía de estudios, con contenidos básicos de las asignaturas.

En el caso de Haití, en el período de estudio se observa un peso importante en campañas de alfabetización, concentradas en la población urbana y pueblos cercanos, excluyendo a las secciones comunales; y dada la dimensión de la población joven sin escuela y trabajo, se plantea como opción la enseñanza técnica alternativa “primero los jóvenes”. El modelo cubano con uso de material radiofónico y televisivo representa una de las principales estrategias de alfabetización.

Bolivia, por su parte, al igual que en otros países, la EPJA se configura en la educación alternativa, centrada en la atención al analfabetismo (13%), con un fuerte énfasis en la educación intercultural. También se destacan los programas de educación primaria, secundaria y técnica de adultos. En el periodo de estudio se observa una nueva estructura curricular bajo el paradigma de la pedagogía popular y los movimientos indígenas.

También en El Salvador la EPJA se encuentra vinculada a la alfabetización, la educación básica y la capacitación. Se reconoce la experiencia pasada en el marco de la educación popular y su contribución a los programas actuales. La EPJA es visible, entre otras cosas, por los compromisos con las agencias de cooperación y financiamiento.

En Paraguay la educación de personas jóvenes y adultas se enfoca fundamentalmente a la alfabetización y la educación básica. La educación no formal forma parte del Sistema Educativo Nacional, en el cual se inscriben los programas dirigidos a la población adulta. Se observa la presencia de fuentes diversas de financiamiento (BID, OEI, Fundaciones, Banco Mundial y del “Yo sí puedo” cubano). Tienen una presencia fuerte los programas de alfabetización bilingüe, dado que es uno de los

países donde mayor importancia tiene la lengua nativa. Aparece el tema de atención penitenciaria, al igual que en otros países, por ejemplo Brasil.

Puerto Rico, es un caso singular por la relación con Estados Unidos y la autonomía relativa al contar con su propia Constitución. En el campo educativo predomina la política de Estados Unidos, cuenta con programas de apoyo, fundamentalmente dirigidos a los jóvenes desertores. El tema de la violencia y la drogadicción es un referente y una problemática social aguda. Cabe señalar el esfuerzo y el financiamiento para programas de desertores escolares y la posibilidad de acreditar la secundaria mediante un examen.

En Uruguay se reconoce un estancamiento de la educación de adultos. Sin embargo se cuenta con programas de formación y educación secundaria. Cabe señalar que el país históricamente se ha caracterizado por su alto nivel educativo y el escaso analfabetismo. Entre las problemáticas que enfrenta la EPJA está la referida a los procesos de exclusión de jóvenes que no cuentan con educación secundaria. Al igual que en otros países se identifica una franja de jóvenes que ni estudia ni trabaja entre 15 y 20 años. En la convocatoria de reciente debate educativo que se impulsó en el país, se incorporó la temática de la educación no formal, que contempla la educación para jóvenes y adultos. La EPJA se articula al trabajo y a la formación ciudadana.

En el caso del Perú, y como resultado de las transformaciones recientes, se creó una Dirección de Educación Alternativa, en donde se ubican los programas de educación básica para adultos; predomina una visión escolarizada a pesar de que se cuestione dicha visión. En el marco de la Década de Alfabetización se desarrolla un Programa Nacional de Alfabetización. Se reconocen los aprendizajes en el marco de la participación social. Cuenta con programas no escolarizados de primaria y secundaria. Lo fundamental son los programas de alfabetización, educación básica y educación comunitaria referidos a los aprendizajes y demandas de grupos locales.

En Venezuela la EPJA se articula a partir de una visión compensatoria, con énfasis en la alfabetización, educación básica y media. Es uno de los países con mayores recursos e inversión en el gasto público social. La estrategia adoptada en materia de política educativa se da por medio de Misiones. En la educación de adultos se desarrolla a través de la Misión Robinson.

En el caso de Panamá, la visibilidad de la EPJA está relacionada con el apoyo financiero de la Cooperación Española, la Unión Europea y la UNESCO, entre otros. Las acciones ponen especial atención en la alfabetización y la educación básica, con programas dirigidos a la población analfabeta como: el "Aprender sin barreras", "Leyendo en el nuevo milenio" y "Pro-igualdad de las oportunidades educativas de las mujeres". Se observan múltiples experiencias en apoyo a la alfabetización, como "Toma mi mano". Además cuenta con un programa bilingüe intercultural.

En Brasil se enfatiza la existencia de mayor número de hombres analfabetas que mujeres, a diferencia de lo que se observa en el resto de América Latina y el Caribe,

que reportan a las mujeres con mayor porcentaje de analfabetismo. Cabe señalar que, al igual que en México, se observa la presencia de programas federales como “Brasil alfabetizado” y programas locales. Resulta significativa la evaluación de los resultados de los programas impulsados por la federación y los municipios, único país que lo presenta.

En el caso de Argentina, como Brasil, se observa un proceso de deterioro de la institucionalidad de la educación de adultos, debido a la clausura de la Dirección de Adultos y su incorporación a regímenes especiales. En 2005 se abre la posibilidad de potenciar a la EPJA. Al igual que otros países la alfabetización y la educación básica son el eje de las acciones educativas.

En el caso chileno, la EPJA refleja una fuerte institucionalidad de políticas y programas. A partir del año 2000 se habla de un proceso de reforma de la educación de adultos vinculada con la estrategia de “Chile Califica”. El analfabetismo no es un foco de atención, dado que es un problema menor en el país. El énfasis está puesto en la calificación y desarrollo de competencias laborales.

En Colombia, la EPJA aparece de manera marginal en las políticas y los programas educativos. Se le considera como una modalidad para grupos indígenas, campesinos y discapacitados. Se observa un proceso de desarticulación y cierre de oficinas y departamentos específicos de atención de la EPJA (desde 1994 con el decreto 1953). Con el gobierno de Uribe 2002-2006, entre los ejes del Plan de la Revolución Educativa se proyecta la superación del analfabetismo de toda la población. Además, con el desmembramiento de la EPJA, se presenta una mayor participación de grupos privados y universidades en este ámbito.

En el caso de República Dominicana, la EPJA se caracteriza por el énfasis en la alfabetización y la educación básica, con la tendencia de incluir a la educación media. Resulta significativo, tal como se observa en otros países, el financiamiento y apoyo internacional. Pero sobre todo, el aumento significativo en el presupuesto para este campo.

En países como Nicaragua se encuentran referencias específicas a la consagración del derecho a la educación fuertemente vinculadas con la alfabetización. En El Salvador la alfabetización también se encuentra priorizada en la Constitución, aunque no relacionada explícitamente con la educación de adultos. En Costa Rica la educación de adultos aparece como derecho explícitamente en la Constitución, aunque también relacionada a la alfabetización.

Esto implica que en los países latinoamericanos no se identifican garantías claras en cuanto al derecho a aprender a lo largo de toda la vida, ya que se registran escasos avances en la operacionalización de la educación continua o permanente, con algunas excepciones como Cuba, donde la organización de la EPJA contempla este planteo viabilizando la educación terciaria y desarrollando fuertemente el área cultural y social. Un ejemplo importante es su programa para trabajadores, que es altamente inclusivo y va más allá de la categoría de rezago, brindando oportunidades de desarrollo personal y social a grandes grupos.

También en El Salvador se incluye la actualización como parte de la EPJA, y en México la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil recoge elementos de apoyo a actividades relacionadas con la educación para la vida. También en el informe de Argentina se señala que la ley reconoce la educación a lo largo de toda la vida como un derecho. Sin embargo, incluso allí se afirma que la EPJA permanece atada a la visión compensatoria, y si bien recoge la educación para toda la vida, no operacionaliza de qué forma se concreta ese derecho.

Porcentaje del gasto en EPJA

Hemos incluido aquí un apartado sobre el gasto aplicado a la EPJA en tanto que la asignación de presupuestos constituye un factor clave de la concreción del derecho a la educación.

En los países abordados por este estudio se distinguen claramente dos situaciones dentro del financiamiento a la EPJA. Por un lado existen países donde el gasto en este tipo de educación no se encuentra desglosado dentro de los presupuestos de educación, lo que refleja una situación de no priorización de la EPJA e invisibilización de la misma. Este es el caso de países como Paraguay, donde el gasto en ese rubro está incluido en el de educación primaria. Tampoco aparece en Colombia, Uruguay o Argentina. En este último caso, sin embargo, se señala que en el marco de una mayor asignación presupuestal para la educación, el crecimiento del gasto en EPJA es considerado prioritario.

Dentro del grupo de países donde está especificado el gasto en EPJA dentro del gasto en educación, se observan dos tipos de situaciones: hay un grupo de países que asigna menos del 1% del presupuesto en educación para la modalidad de jóvenes y adultos. Es el caso de México, donde el INEA recibe el 0.92% del presupuesto de la Secretaría de Educación, o de Puerto Rico, donde el porcentaje destinado a la EPJA es de 0.92% dentro del presupuesto en educación, aunque en este caso también existe presupuesto para la EPJA desde otros ámbitos estatales, como la Secretaría de Juventud.

En segundo lugar, hay un grupo de países donde se asigna entre el 2.5 y el 3.6% del porcentaje de educación a la EPJA, entre los que se encuentran Cuba, Bolivia, Costa Rica y Venezuela. Esas parecen ser las cifras más altas destinadas a la educación para jóvenes y adultos en la región, aunque quedan países como Perú, Brasil y Ecuador donde no es posible especificar el porcentaje del gasto dentro de los informes, a pesar de que el gasto en EPJA está desglosado en los presupuestos nacionales.

Presencia de la cooperación internacional

El peso de la cooperación internacional en los presupuestos educativos, y en particular en la EPJA, en América Latina, es heterogéneo. Mientras que en algunos países

los informes no recogen referencias específicas al financiamiento de programas por parte de la cooperación internacional, en otros el peso de este financiamiento es muy importante.

No se encuentran referencias específicas a la existencia de financiamiento por parte de la cooperación internacional en Bolivia, Panamá, Colombia, Argentina, Cuba, Chile, Perú y Venezuela. En Uruguay y Ecuador se señala que este tipo de financiamiento es muy bajo, mientras que en México se señala que está en declive, sin contarse con cifras específicas.

Los países donde se encuentra que el peso de la cooperación internacional es muy fuerte son: Honduras, donde financia los programas PRALEBAH y EDUCATODOS. En Nicaragua hay un peso importante de la Unión Europea, el Banco Mundial y España. Allí se encuentra una inversión de 2.5 millones de dólares durante ocho años en el PAEBANIC, el único programa de alfabetización y educación básica de adultos entre 1997 y 2004. Por su parte el Banco Mundial realizó una inversión muy importante en el período 2004-2008, de 734 millones de dólares.

También en El Salvador se encuentra una presencia importante de la cooperación internacional, en este caso de España, que financia el programa PAEBA de alfabetización.

En Paraguay la financiación de organismos multilaterales asciende al 10 por ciento del presupuesto en educación, una cifra sumamente elevada.

Un caso extremo es Puerto Rico, donde un tercio del presupuesto en educación es financiado por Estados Unidos.

Síntesis

En definitiva, la forma en que se comportan las variables analizadas muestra en qué medida el derecho a la educación existe y se cumple en la región. Se observa que la mayoría de los países tienen bien definidos y en principio implementados los puntos referentes a la consagración jurídica, la gratuidad, obligatoriedad y flexibilidad de la oferta, aunque este último punto está planteado en casi todos los informes pero no en la profundidad necesaria como para realizar una valoración a fondo del mismo.

Emergen con claridad algunas debilidades en la construcción efectiva del derecho a la educación en América Latina:

- La dimensión de la exigibilidad comienza a reclamarse, lo que apunta a fortalecer la visión de la educación como derecho humano, y especialmente en el caso de EPJA, donde está menos desarrollada la conciencia sobre su exigibilidad. Sin embargo, existen pocos avances en lo que se refiere a su trámite frente al sistema judicial.
- La formación de los educadores emerge como una de las debilidades claves de la EPJA en el período. Sin intervenciones sobre esta situación, que reconoce

niveles y formas diversas pero está presente en todos los países, el campo no podrá desarrollarse adecuadamente.

- Los informes nacionales no abundan en información sobre la disponibilidad de programas paralelos de apoyo a los participantes, que forman parte de un enfoque integral y multisectorial de la EPJA en contextos de pobreza y pobreza crítica como los que se viven en América Latina.
- En la línea de consolidar el derecho a la educación para todos, un elemento importante a incorporar es el derecho a la educación permanente, que se encuentra poco consolidado hasta el momento. En el marco de la persistencia en las políticas compensatorias y generalmente escolarizadas, apoyadas en la categoría de rezago, el planteo de la educación permanente, que es aún relativamente débil en su implementación, configura una alternativa cierta para asegurar educación para toda la vida. El derecho a la educación de esos ciudadanos se garantizaría si los sistemas educativos contemplaran y realmente implementaran programas en esta línea, que supone asegurar disponibilidad y oferta flexible y diversificada. Cuba es un ejemplo de este tipo de programas.

En resumen, aunque la educación es un derecho enunciado en todos los países, las políticas y los programas no necesariamente lo concretan y no aseguran efectivamente su cumplimiento. En lo que se refiere a la educación de personas jóvenes y adultas específicamente, de los informes surge que a las dificultades provenientes de los mismos sujetos y sus condiciones vitales, se añaden otras condiciones negativas, desde la propia EPJA, que afectan el derecho a la educación. Se trata de condiciones como la ausencia de algunas temáticas pertinentes, financiamientos escasos y no específicos (y por lo tanto de una exigibilidad menor) en los presupuestos nacionales, accesibilidad limitada por falta de recursos (escuelas, maestros, ofertas pertinentes). Estas condiciones configuran un cuadro de riesgo, al que se agregan condiciones de trabajo docente complejas, dadas por los bajos salarios, el campo poco valorado y la escasa especialización.

Un aspecto a tomar en cuenta y estudiar más detenidamente en el futuro, es en qué medida existe, presiona y es escuchada la demanda de los sujetos, generalmente organizados como redes o asociaciones. Todo derecho supone la posibilidad de reivindicar y vigilar su cumplimiento, y varios movimientos sociales están incursionando con cierto éxito en esta línea, especialmente los movimientos de mujeres, indígenas y campesinos y vinculados al medio ambiente.

Educación de personas adultas y trabajo

En varios sentidos la EPJA parece atravesar un periodo de redefinición. Por un lado parece variar en un continuo de simpleza y complejidad, donde lo simple consiste en alfabetizar y lo complejo tiende a contextualizar la alfabetización en un marco más amplio de inclusión social y desarrollo personal. Así, las iniciativas más simples provienen de las iniciativas gubernamentales que tienen poca participación social en su planeación, como las Misiones en Venezuela. Las iniciativas más integrales tienden a provenir de las organizaciones no gubernamentales o de redes en las que participan tanto los gobiernos como las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, el Programa Bi-Alfabetización Guaraní-Castellano sobre género y organización comunitaria para la producción, la salud y la educación (Paraguay). O PECES (Puerto Rico) entre cuyos objetivos se encuentra evitar una fragmentación entre fondos y recursos humanos que trabajan integralmente en el desarrollo comunitario, promoción del empleo, género y jóvenes fuera del sistema educativo. O el Proyecto Bi-Alfabetización Quechua-Castellano en Salud Reproductiva (Bolivia) que promueve cooperativas femeninas, o el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) y sus plazas comunitarias (México). En todos estos ejemplos, la promoción del empleo y de los ingresos a sus participantes es sólo una parte de una estrategia educativa más ambiciosa, que contempla elementos de desarrollo individual, cultural y social y que comúnmente demanda la participación de otros sectores más allá de los educativos.

En el plano de la relación entre educación y trabajo parece existir una contradicción entre las formas de definir a la EPJA y dar prioridad o bien al derecho a la educación o el financiamiento para el desarrollo de las empresas. A continuación se presentarán algunos ejemplos del tipo de programas de acuerdo a 1) énfasis en las empresas, 2) la resistencia a ceder el objetivo del derecho a la educación y 3) programas integrales que tienen la inserción al trabajo como uno de varios objetivos más amplios.

Programas con énfasis en las empresas

Chile es un país con un promedio de 10 años de escolaridad y con índices de pobreza relativamente bajos. En este país la oferta de EPJA es predominantemente responsabilidad del gobierno. Las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que se mantuvieron tan activos durante la dictadura disminuyeron su actividad al reestablecerse la democracia y al detenerse el financiamiento internacional debido a la economía relativamente estable que se logró en el período.

Una parte importante de la oferta se basa en el programa Chile Califica, una estrategia multisectorial que se encuentra detrás de varias ofertas de la EPJA y que se centra en la evaluación y certificación de competencias y la promoción de la competitividad. El modelo inspiró igualmente el desarrollo de otros países, como por ejemplo el de Colombia. Los informes critican la pérdida de un enfoque que considere la educación como un derecho y que dé prioridad al desarrollo económico.

En un caso semejante, aunque con un enfoque distinto, en Perú incluso se perdió la gratuidad cuando la educación para el trabajo cambió de ser considerada como *un derecho* y comenzó a ser vista como *un servicio*.

Regresando al caso de Chile, en este país se estima que 50% de su fuerza de trabajo tiene una escolaridad incompleta.

La EPJA tiene cuatro modalidades: a) La modalidad regular, una educación gratuita ofrecida en su gran mayoría por gobiernos locales y regionales; b) La modalidad flexible del nivel de educación de adultos que está directamente relacionada con el programa Chile Califica; c) La modalidad de nivelación de estudios con formación laboral que se compone de dos programas, el Programa de Formación Profesional Dual (FOPROD) y el Programa de Nivelación de Competencias Laborales (PNCL); y d) programas específicos dirigidos a población con características particulares.

Chile Califica es un programa que se enfoca en la relación entre la educación, la promoción del empleo y el acceso a éste por parte de las poblaciones más vulnerables. Para ello, las actividades de la EPJA se centran en la adquisición y certificación de competencias para el empleo. Para hacer esto posible, hay una fuerte articulación del Ministerio de Educación con otros ministerios del país en varios niveles del gobierno. Algunas organizaciones de la sociedad persisten pero su actuación es pequeña en términos cuantitativos y sus actividades tienden a compaginar con los programas oficiales. De hecho, han surgido varias asociaciones que operan los programas oficiales recibiendo dinero del Estado para ello.

Los programas en Chile dirigidos a la promoción del trabajo tienden o bien a nivelar los estudios de quienes ya están empleados, o a relacionar las prácticas de los alumnos que están por terminar sus estudios técnicos con las empresas o bien a ofrecer la adquisición de competencias entre aquellos que están desempleados (una gran proporción de este grupo son mujeres). En este enfoque, el "éxito" de la EPJA parece depender de las necesidades de las empresas.

La resistencia a ceder el objetivo del derecho a la educación

En Argentina, por el contrario, bajo la influencia de fuertes movimientos sociales, existe reticencia para abandonar los principios de reivindicación de grupos vulnerables y el papel de la educación popular para construir sociedades alternativas al neoliberalismo; en este sentido la promoción del empleo es sólo un paso para cambiar las condiciones de exclusión.

La situación ha sido complicada ya que la responsabilidad de la educación técnica cambió del Ministerio de Educación al Ministerio del Trabajo a principios de los 90. Para conseguir una carrera técnica había que cursar las modalidades normales y después complementar la formación con cursos en los llamados Trayectos Técnicos Profesionales (TTP), lo que según el reporte respectivo originó una gran fragmentación y desarticulación de los servicios EPJA. Durante esta *década perdida*, del total de la población de 15 años y más (26 millones 12 mil 435), el 53.88% no

completó el nivel básico o el medio, y no asistió a ningún establecimiento educativo. A diferencia de Chile, en Argentina los esfuerzos de la EPJA enfocados a promover el empleo no son interinstitucionales y hay poca relación con los ministerios del trabajo y desarrollo social así como con otros niveles de gobierno, por lo que los resultados tienden a centrarse en la consecución de empleos temporales y de bajo salario. Durante este período el gobierno cedió su compromiso de ofrecer educación en el sector y en cambio se comprometía exclusivamente a proporcionar políticas y marcos normativos dejando a los gobiernos locales operar los servicios, lo que fue en parte el origen de la fragmentación de servicios y su disminución.

Tras la crisis económica y política de 2001, donde a partir de las protestas y movimientos sociales se cambió de presidente en cinco ocasiones, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y el Foro para la Educación de Jóvenes y Adultos, una red de organizaciones civiles, populares y académicas, se opusieron firmemente a los planes del gobierno, particularmente a reducir el papel de la EPJA a la certificación de competencias, e instándola a retomar temas como desigualdad, exclusión, género etc. Tras el 2001, el gobierno ha comenzado a retomar el papel rector en las acciones de la EPJA pero aún está lejos de recuperar el papel que en la visión de los movimientos sociales debería tener.

Entre las experiencias en Argentina sobresale una iniciativa del gobierno de Buenos Aires, con una visión alternativa al enfoque nacional porque retoma algunos principios de la educación popular. En 2006 se crea la "Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo". Aquí, a la noción de competencias se opone la de "saberes del trabajo" y "saberes socialmente productivos" ya que los primeros no se reducen a su aspecto técnico, sino incluyen su pertinencia social y su papel en la construcción del sentido social: el conocimiento y su papel en la construcción del bien común. Así, intenta consolidar los aprendizajes adquiridos en espacios no formales, dándoles un valor social y laboral, oponiéndose a la certificación de competencias validadas por el mundo empresarial.

Otro programa aún existente en Buenos Aires es el Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo para Jóvenes y Adultos (PAEBYT), que data de los 60 y tiene poca relación con el anterior. Sin embargo, su enfoque parece coincidir con las nuevas iniciativas, ya que ve el proceso de aprendizaje como una forma de integración social donde los alumnos son constructores de su proceso.

Por otro lado existen programas desde el Estado que promueven la educación como un derecho y como crecimiento personal pero sin conexiones con el mundo del trabajo. Varios países, incluso, ofrecen servicios fragmentados con ambas visiones sin relación entre ellos, como en Uruguay. Uno de los programas en este país tiene que ver con el Fondo de Reversión Laboral, creado en 1992, que se financia con aportaciones de empleadores, trabajadores y gobierno. Depende de los ministerios del trabajo y seguridad social. El programa comenzó inicialmente atendiendo a trabajadores con seguro de desempleo, pero paulatinamente fue extendiendo su papel para atender a desempleados, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, trabajadores rurales e incluso trabajadores

en actividad cuyos empleos se encuentren amenazados. Las organizaciones de la sociedad civil, por otro lado, trabajan con el área laboral como parte de un cambio social de una visión más grande, como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) que lleva 36 años de experiencia pero que no ha podido incidir en las políticas públicas del país, por lo menos no en el área de la EPJA.

Programas integrales

El camino hacia delante parece estar marcado por aquellos países que han logrado diseñar propuestas integrales, que intentan responder tanto al sector empresarial como a las aspiraciones de grupos ancestralmente en exclusión. Por ello presentan una gran diversidad de opciones para ajustarse a los contextos específicos de poblaciones vulnerables como grupos indígenas, mujeres, jóvenes en situación de calle, etc. Ejemplos de estos programas son la Misión “Vuelvan Caras” en Venezuela (aunque es un programa aparentemente de corta duración y sin seguimiento) que se dirige a las poblaciones excluidas y promueve la creación de cooperativas. Varios programas en la República Dominicana en donde el sector privado, gobierno y sociedad civil enfocan diferencialmente las áreas rural y urbana priorizando las poblaciones vulnerables. Destacan los programas más integrales como el programa “Reto Rural” (Ecuador) y “El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo” (MEVyT, México), de los cuales se hace una breve reseña.

“Reto Rural” en Ecuador, es un programa de formación profesional en áreas rurales y al mismo tiempo es una estrategia para combatir la pobreza. El programa ofrece apoyo técnico y financiero a la formación rural, y se propone también incidir en la política pública. Trabaja en las áreas de gestión, currículo por competencias, comercialización, microempresas, formación de formadores, estándares de calidad, sistema contable y análisis de costos. Cuenta con el apoyo financiero de la cooperación suiza. El programa parte de confiar en las capacidades locales para identificar problemas, así como diseñar y gestionar soluciones y propuestas. Promueve la corresponsabilidad social del sector productivo, gobiernos locales, instituciones sociales, gremios y rectores de política. Forma redes de apoyo general y de apoyo específico para el aprendizaje entre las experiencias que promueve. Ha diseñado y experimentado las siguientes experiencias:

- Formación profesional de educadores infantiles bilingües.
- Formación artesanal (carpintería y metalmecánica) articulada a la educación básica.
- Formación del agricultor orgánico.
- Formación de asistentes del hogar.
- Formación artesanal en confecciones textiles.
- Formación en agroindustrias.
- Formación en albañilería.

La propuesta se orienta por los principios de combate a la pobreza, equidad social y de género; desarrollo local; descentralización; empoderamiento; conservación del medio ambiente e interculturalidad. De esta forma, la propuesta es integral por sus objetivos y por la inclusión de los diferentes actores.

El segundo ejemplo de programas integrales es el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) de México. El programa es una creación colectiva de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Educación de Adultos. En el diseño curricular participaron, igualmente, organizaciones de la sociedad civil, otras dependencias gubernamentales y académicos. Se trata de una propuesta compleja e integral que:

Parte de un enfoque socioeducativo y no sólo pedagógico, de ahí que de las necesidades básicas del ser humano derivan las necesidades básicas de aprendizaje. Enfatiza el aprendizaje como impacto de los postulados de Jomtien, los Acuerdos de CONFINTEA V, el Marco Regional de Educación para Adultos, y retoma el constructivismo, así como el cognoscitivismo. Sus fuentes centrales son las necesidades básicas y aquellas que las trascienden como la autoestima, la libertad, pertenencia, interculturalidad, el afecto, así como las formas en que las personas construyen conocimientos. Además es un modelo que capitaliza las experiencias curriculares acumuladas a través de testimonios de personas que usaron modelos anteriores, reflexiones del equipo, impactos, etc. Una de sus bases conceptuales es el entrecruzamiento de aspectos formativos e informativos que privilegia el desarrollo de competencias y no de conocimientos aislados [...]»⁸

El modelo es diversificado, flexible y abierto y también cubre los contenidos de la educación básica cuando los sujetos lo requieren.

Tiene tres dimensiones amplias entre sus intencionalidades educativas:

- Desarrollo de competencias generales y habilidades básicas.
- Fortalecimiento de actitudes y valores, como la autoestima, responsabilidad y respeto.
- Aplicación permanente y generalizada sobre equidad, género, derechos humanos, interculturalidad, identidad individual y social y visión de futuro.

El programa se estructura a través de módulos diversificados y flexibles que se adaptan a las necesidades y contextos de poblaciones como mujeres, grupos indígenas y jóvenes desempleados. También tiene opciones propedéuticas para insertarse en el resto del sistema educativo nacional. Se han desarrollado materiales ricos en cuyo diseño también participaron organizaciones del gobierno y la sociedad civil. Existen igualmente modalidades dirigidas a minorías lingüísticas (bilingüe integrado y bilingüe con español como segundo idioma), invidentes y sordos.

⁸ Gloria Hernández. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. CREFAL, Pátzcuaro, 2008.

Complementariamente se crearon las plazas comunitarias, donde se llevan a cabo actividades de la EPJA y se favorece el acceso a las nuevas tecnologías a comunidades marginadas.

Ambos ejemplos, el de Ecuador y el de México, plantean nuevas formas de concebir a la EPJA, formas complejas, integrales e integradas en las que se atiende a los intereses y necesidades de varios sectores de la sociedad dejando espacio para que los sujetos de aprendizaje sean, al menos en parte, constructores de su propia trayectoria educativa.

Diversidad y nuevas identidades en América Latina: los sujetos de la EPJA

Los parámetros tradicionales generalmente refirieron la EPJA al rezago educativo, y por lo tanto clasificaban a los destinatarios de la misma de acuerdo al tipo y grado de relación con el sistema educativo. En el centro de esta clasificación están los analfabetos totales o funcionales, siempre según su relación con el sistema educativo. Formalmente, en general se consideraron sujetos de EPJA a aquellos que cumplen con dos condiciones: sufrir rezago educativo y tener una edad superior a la contemplada en las normativas correspondientes a cada modalidad.

Estos criterios siguen siendo relevantes pero han sufrido algunas transformaciones propias de los cambios en la situación de la región, y las influencias de distintas instancias, nacionales e internacionales, que abogan por abrir el campo de la EPJA a nuevas áreas y nuevos comportamientos políticos de la misma. De hecho, la categoría más contundente para la caracterización de los sujetos de EPJA (aunque no la única) la plantea explícitamente el informe de Bolivia, cuando habla de exclusión como criterio clave.

Es importante, sin embargo, plantear que esta exclusión educativa, social, económica y aun política, tampoco alcanza para englobar a todos los sujetos de la EPJA y supone, como los criterios de rezago y sobre edad, concebir al campo exclusivamente desde la óptica compensatoria o sólo desde la política social orientada a las situaciones de inequidad. Siendo esta última acepción la más importante, y la que casi siempre engloba a los sujetos, funciona como matriz de la primera y dejaría afuera todos los sujetos de EPJA, jóvenes y adultos, que requieren aprender a lo largo de su vida, más allá del rezago e incluso de situaciones de exclusión.

Este primer abordaje señala, aunque no separa necesariamente, tres tipos de sujetos, o más bien, tres formas de caracterizarlos: los que sufren rezago y analfabetismo; los excluidos, discriminados por distintas razones; y aquellos que sin condiciones de rezago, ni forzosamente en situación de riesgo y/o exclusión, tienen derecho, precisan de una educación permanente.

En la práctica estas tres miradas se resumen en políticas diferentes aunque muchas veces combinadas: la educación compensatoria para el rezago, las políticas sociales de EPJA para los excluidos, y la educación permanente para el tercer grupo.

Rezago educativo, analfabetismo y sobre-edad

El rezago educativo tiene muchas causas subyacentes: las políticas, los problemas de gestión y el anquilosamiento de los sistemas educativos; las trabas burocráticas y la escasa vinculación entre los distintos componentes del sistema, como se señala en el informe de Costa Rica. Se observa que el rezago educativo se mide en distintos tramos según cada país. Por lo general se le considera con referencia a la educación básica, esto es, primaria y secundaria no completas, que es el trayecto educativo considerado como mínimo. No obstante, y aunque el rezago se relaciona en la mayoría de los países con ese trayecto educativo, en muchos de ellos la gratuidad y la obligatoriedad, que son variables de accesibilidad, refieren apenas a primaria.

Las causas más importantes del rezago están dadas en general por la deserción y la repetición en el sistema escolar, que aumentan en secundaria. Sin embargo, en algunas regiones se encuentran no sólo personas y grupos, sino verdaderos sectores que nunca asistieron a las instituciones educativas. Esto sucede especialmente en los sectores indígenas y en las áreas rurales de algunos países, donde el analfabetismo es la característica más relevante de los sujetos de EPJA.

Por citar algunos ejemplos de repetición y rezago, en Honduras la cobertura de primaria es de un 90% de los niños y niñas, pero sólo un 37% de éstos logra finalizarla. Los niveles de repetición son de un 15% en promedio, pero muy elevados en los primeros tres años, donde es de 50%. También en El Salvador un 25% de la población no termina primaria. Por su parte, en Costa Rica se consigna que la extraedad caracteriza a casi un 40% de quienes atienden la secundaria, existiendo en el informe una preocupación por el tiempo que implica finalizar los estudios básicos y la cantidad de personas en condiciones de pobreza educativa que esto supone.

Una situación más grave se vive en aquellos países donde proporciones importantes de la población no logran insertarse en el sistema educativo; o habiéndolo hecho, no han logrado desarrollar capacidades básicas de lecto-escritura, esto es, son analfabetos funcionales. El analfabetismo sigue siendo importante y cuestiona los tipos de políticas públicas normalmente empleadas para enfrentar, con éxito relativo, este problema.

Todo lo anterior muestra por qué los problemas de rezago y extra edad hacen que la EPJA haya estado históricamente vinculada con los programas de alfabetización. Se trata de un problema que sigue teniendo importancia en la actualidad, en tanto en países como Brasil más de 30% de la población mayor de diez años es considerada analfabeta funcional. También en Ecuador se señala que si bien se ha logrado una reducción importante del analfabetismo puro, persisten los problemas de analfabetismo funcional, que afectan a un 30% de la población de más de 15 años. A esto se suma, en este último país, un 43% de la población mayor de 12 años que no ha culminado la educación básica.

Estas últimas cifras muestran que una parte importante de los sujetos potenciales de la EPJA se invisibiliza al centrar la atención exclusivamente en el analfabetismo ya que, aún cuando se han concretado logros importantes en ese sentido, permanece una proporción importante de la población rezagada o que deserta del sistema educativo antes de completar la educación formal, o que logrando superar el umbral del analfabetismo necesita de la intervención educativa para superar los problemas de analfabetismo funcional. Los sujetos de EPJA son muchos más que los analfabetas, e incluso en el marco del rezago como categoría explicativa, grandes porcentajes de población que no es analfabeta experimenta condiciones de rezago que presionan al sistema educativo.

Todavía esta categoría de sujetos podría cruzarse (teóricamente, porque no hay datos cuantitativos adecuados) con las cuestiones derivadas de la segregación socio espacial de la pobreza, o sea, los asentamientos urbanos y rurales y, en otra dimensión explicativa, las zonas rurales en general por sus problemas de accesibilidad.

La presencia creciente de jóvenes en la EPJA

En cuanto a los requisitos formales de edad para la entrada a las modalidades de EPJA, se aprecia que la condición de sobre-edad para asistir a cursos generales, y por lo tanto ser aceptado en las instancias de este tipo, varía en cada país y según las coyunturas. En Uruguay y en Argentina la edad prevista son 14 años, mientras que en Puerto Rico son los mayores de 16 y en Venezuela los mayores de 15 años. Casi todos los países fijan edades en torno a esos tramos para integrarse a las actividades de educación de adultos, aunque en algunos es más elevada, exigiéndose 18 años.

Este límite es cada vez más flexible y tiende a desaparecer. Además, quedan por fuera del mismo los destinatarios de programas de EPJA desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil, donde los límites de edad son flexibles y diferentes, se ligan al tipo de programa, a los convenios de las organizaciones que brindan el servicio educativo con el Estado y con otros organismos o a sus acuerdos con la cooperación internacional.

Esta flexibilización de los requisitos va de la mano del hecho de que, en la actualidad, un número creciente de jóvenes se incluyen en la EPJA a edades cada vez más tempranas. Su número crece sostenidamente, desplazando en alguna medida a los adultos en la instrumentación de líneas de atención, especialmente a los adultos mayores, que tienen una presencia menor numéricamente y cuentan con menos planes especiales y una oferta poco variada. La inclusión creciente de los jóvenes es una característica actual de la EPJA, y configura un escenario nuevo.

Entre los jóvenes que participan de la EPJA se encuentra la población de 14 ó 15 años en adelante, con niveles alcanzados que configuran una situación educativa de riesgo y que afecta particularmente a aquellos de edades más jóvenes. Se trata de los jóvenes que oscilan entre la primaria incompleta o completa y un sector que logra traspasar el umbral de la secundaria pero la abandona rápidamente.

En Nicaragua, por ejemplo, se observa que la mayoría de los usuarios de EPJA son jóvenes de entre 15 y 29 años, en el orden del 60%. También en Argentina más de la mitad de la población de la EPJA, en Ciudad de Buenos Aires, corresponde al grupo de 18 a 29 años, con una proporción importante de los mismos en el grupo de menores de 20 (en la educación media).

Los factores que se encuentran por detrás del crecimiento de los jóvenes en la EPJA son diversos. Por un lado, existen países con estructuras demográficas donde priman los sectores más jóvenes. Pero además, algunas características de la EPJA la hacen particularmente atractiva o accesible para estos sectores. Así, una de las posibles explicaciones para el aumento de la presencia de jóvenes en la EPJA está dada por las facilidades que la misma parece ofrecer para acelerar los procesos de certificación, ya que en muchos casos su aprobación es vista como más sencilla. Además, en el caso de los cursos de EPJA que están orientados a la formación para la inserción en el mercado laboral, el interés de los jóvenes está dado por la expectativa de adquirir ciertas competencias y certificarlas rápidamente. En el caso de Perú, por ejemplo, se señala que una razón para la presencia de jóvenes en la EPJA son precisamente las expectativas por los cursos cortos de capacitación laboral. Allí, la mayoría de los sujetos son jóvenes en condiciones de exclusión de características heterogéneas. En general los jóvenes cumplen con la doble condición de estudiar y trabajar, aunque más de 30% si bien se dedican sólo a estudiar, lo hacen en la EPJA en tanto ésta es vista como más fácil y rápida.

Pero la EPJA también tiene aspectos ventajosos para quienes ya se encuentran insertos en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en el caso de Argentina se afirma que las características de la educación para adultos, en particular la existencia de cursos nocturnos, hacen que la misma sea más accesible para sectores que trabajan, ya que se adapta a sus ritmos laborales y sus particularidades culturales en mayor medida que la educación común. Además, la presencia de jóvenes de edades bajas en porcentajes importantes en la EPJA da cuenta del rol que la misma tiene como espacio de contención de problemáticas sociales y de absorber diversidades culturales que son de alguna forma expulsadas de la educación común. Así varios informes hablan de la EPJA como espacio de acogida.

Características socioeconómicas: pobreza, exclusión y discriminación

Más allá de las características que tienen que ver con la edad, el rezago o la deserción, puede afirmarse que los sujetos de la EPJA son mayoritariamente los pobres, los que sufren distinto tipo de discriminaciones (por razones étnicas, capacidades diferentes o género); aquellos que están en situaciones generadoras de exclusión socio-económica y cultural (migrantes, internados en establecimientos carcelarios). La no-educación en tiempo y forma se da como consecuencia de esas situaciones y de la imperfecta construcción del derecho a la educación desde el sistema educativo.

Ya se citó, dentro de la gran categoría de pobreza y desintegración social, a las situaciones de exclusión territorial, fruto de la segmentación socio-espacial que caracteriza a las sociedades latinoamericanas, tanto en la dimensión urbano-rural como dentro de las ciudades, que suponen una disminución de la accesibilidad de la educación y las posibilidades de integración socio cultural. En este sentido, puede afirmarse que dichos procesos “producen” destinatarios de EPJA: la población rural pobre y los habitantes de los asentamientos precarios, ubicados generalmente en las periferias de las ciudades, constituyen sujetos potenciales de EPJA.

Además de la población rural, indígena y afro descendiente que constituye un segmento considerable de los destinatarios de la EPJA, existen otras situaciones de diversidad donde se experimenta discriminación en varios niveles pero que impactan en particular en lo educativo, generando escenarios donde se arrastra el rezago en tanto hay una restricción o exclusión de la oferta educativa en general. Se trata de los individuos con discapacidad o en situación especial, como los privados de libertad, que además de la falta de acceso al sistema educativo suelen estar en condiciones de pobreza o exclusión social. Las exclusiones refieren a los sujetos en tanto indígenas, afro descendientes, mujeres o personas con discapacidad como a situaciones de cárcel, por ejemplo, y aún se ligan al lugar de residencia, como el campo.

En general, podemos convenir en que el proceso de territorialización de la pobreza, principalmente en espacios urbanos, derivó en la generación de una topografía social con espacios sociales en los que se concentran las desigualdades y donde se inscriben en la experiencia vital cotidiana y subjetiva los patrones de inclusión/exclusión social, que abarcan la dimensión educativa. Los destinatarios de EPJA son así los marginados o excluidos de distintas maneras y en diferentes grados de la vida escolar, social, política o económica.

El siguiente cuadro brinda un panorama muy general que indica el estado de desigualdad y exclusión que sigue siendo común en la región. El cuadro tiene sólo elementos indicativos y no es comparable debido a que los distintos países ofrecen definiciones distintas de pobreza y analfabetismo, a veces por edad, a veces por funcionalidad o bien se refieren a la población que no terminó la educación básica. Como puede notarse igualmente, la información se refiere a distintos años.

Algunas cifras que nos acercan a la caracterización de los sujetos de la EPJA

País	Población total	Analfabetos	Población minoritaria	Pobreza
Argentina	36,260,130 (2001)	767,027 > 10 años, 2.6% (2001)	383,132 1.05% (indígena)	24% de hogares
Bolivia	8,274,325 habitantes (2001)	13% (2001) 30% funcional	62.05% en 36 etnias (> 15años)	62.4% de habitantes (2002)
Brasil	186,494,356 (2006)	14,391,000, que corresponde al 10.38% de la población joven y adulta. 74.6% de 15 a 64 años con ningún, bajo o mediano nivel de alfabetismo	Año 2000: Negros 45.3%, Orientales 0.6 %, Indígenas 0.5%	
Colombia	41,242,948	7.89% > 15 años	1% población indígena, 4% afrocolombiana, 14% mulata	52.6%
Costa Rica	4,089,000 hbs (2003)	4.8% (2000)	42% de hbs indígenas en 7 grandes grupos	
Cuba	11,241,291 (2002)	0.5% (sin especificar edad)	10.1% negra	5.1 % (1997)
Chile	15,500,000 (2005 +)	4% > de 15 años	10 % (de la cual 87% Mapuche)	
R Dominicana	8,644,000 hbts	10.8% (15 años y más)	No hay minorías lingüísticas	15.6% hbts
Ecuador	12,156,608 (2001).	9% de analfabetos (2001) o 30% de adultos analfabetas funcionales > de 15 años	9 grupos, de 12 a 15% de la población	61.3% hbts.
El Salvador	6,639,010	17% > 15 años (2004) 72.7 % no concluyó la primaria (2003)	Existe población indígena	36.8% de hogares (2002)
Haití	8.5 millones	36%		55%
Honduras	7,197,300	18.5	Cerca del 6% en 7 grupos	71% hbts (2005)
México	103 millones (2005)	De 5.8% a 8.4% (2005) según la fuente	9 535 131 (2005)	Según la fuente entre 38 y 80%
Nicaragua	5,142,098 (2005)	20.5% (2005) >10 años		45.8% (2001) 1/3 de la población desnutrida
Panamá	3.172.360 (2004)	8.1% (2000)	11% en 8 grupos indígenas y afrodescendientes	40.5
Paraguay	5,183,080 (2002)	5.1% (sin especificar edades, 2005) 49.4% tiene primaria incompleta o menos	Idiomas: Guaraní 59%, Bilingüe 94.9% (2002) Otra población indígena: 1.7%	46% de personas (2002)
Perú	27,546,574 hbts	De 8.15% y 12.1% respectivamente	72 etnias	54.3% personas
Puerto Rico	3.9 millones	10.6% > de 18 años (1990) [último censo que los contó]	7% negra (2005)	44.6% de personas (2005)
Uruguay	3,305,723	2.3% > de 14 años 40% entre 14 y 29 años no estudia ni trabaja	9.1% afrodescendientes (no contabilizado en el censo)	4% (2004)
Venezuela	27 millones (2006)	15.6% > de 15 años	2.2% de hbts indígenas. Afrodescendientes no contabilizados	43.7% hbts (2005)

Fuente: Elaboración de Mercedes Ruiz y Marco Antonio Delgado.

El cuadro indica las dimensiones del problema que enfrenta la EPJA en la región. A excepción de algunos países como Cuba, República Dominicana y Uruguay, en la mayoría de los países de la región habita entre 40 y 60% de personas pobres. Sobresalen, por la magnitud, Honduras, donde dicha población alcanza un 71%; Bolivia, con 62.4%; Ecuador, con 61.3% y Haití, con 55%. En México parece existir un debate de cómo medir la pobreza, y mientras las cifras oficiales se ubican en un 38%, otras fuentes señalan 80%. Varios de los informes nacionales no dudan en señalar a las políticas neoliberales como la causa del crecimiento de la pobreza y la exclusión durante el final del siglo pasado. Varios estudios igualmente coinciden con Rosa María Torres⁸ en señalar a los 90 como una década perdida para la alfabetización, en gran parte a causa de las políticas neoliberales y la influencia del Banco Mundial, el cual, a principios de la década desalentó la inversión en el área debido a lo que llamó el fracaso de la alfabetización y una mayor tasa de retorno de la educación primaria. Ambos argumentos, afirma la autora, resultaron equivocados. Es interesante notar que Venezuela reporta importantes avances en la reducción de la pobreza y tan sólo en un año (2004-2005) logró reducirla en 10 puntos porcentuales, quedando para el segundo año en 43.7%.

La situación más extrema con la que se enfrenta la EPJA es sin duda el analfabetismo. El cuadro permite igualmente tener una visión panorámica de la dimensión del problema. Algunos países han logrado ya considerables avances en la materia, como Cuba, que reporta un 0.5% de analfabetas sin especificar edad; Uruguay, con 2.3% de analfabetas mayores de 14 años; Argentina, con 2.6% mayores de 10 años, aunque los dos primeros países tienen una población relativamente pequeña. Por el otro lado destacan Haití, donde el 36% de la población es analfabeta; Brasil con un 10.38% de su población joven y adulta, la cual es mayor a los 186 millones de personas; Nicaragua con 20.5% y Honduras con 18.5%. Nuevamente vale la pena mencionar a México, donde las cifras oscilan entre 5.8 y 8.4% según la fuente que se consulte, siendo la oficial la más baja. México tiene una población de más de 103 millones, la segunda en número después de Brasil.

El analfabetismo y la falta de acceso a otros servicios de la EPJA pueden ser vistos como una manifestación de los procesos de exclusión social a los que han sido sometidos grandes sectores de la región. Quizá es por ello que, como se verá en otras secciones, la EPJA tiende a diversificarse, a pensar procesos de postalfabetización que lleven a los sujetos no sólo a adquirir la lectura y la escritura sino a construir una ciudadanía que le permita salir de la exclusión. No debe sorprender a nadie que muchas de las innovaciones provienen de las experiencias de educación popular y de las organizaciones de la sociedad civil en donde los sujetos de la EPJA intervienen en el diseño del currículum y en las posibilidades que este campo abre para la formulación de alternativas a la exclusión social.

⁸ Rosa María Torres. *Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador: opciones para la política y la práctica*. UNESCO, Ecuador, 2006. portal.unesco.org/education/en/file_download.php/4bd91bd98b34ee5f8d3a2059dc4cb3cdTorres_Analfabetismo.doc

Las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes

La pobreza y la exclusión social suelen potenciar las desigualdades en relación al acceso a la educación. Así, en Perú por ejemplo se observan claras diferencias entre el promedio de años de estudio de la población no pobre y pobre (10 y 8.4 años, respectivamente), que se agrandan aún más si se considera a la población en condiciones de pobreza extrema (seis años de escolaridad en promedio). Pero también se observa que existen cuatro años de diferencia en el promedio de años de escolarización de acuerdo al contexto urbano o rural: mientras que en el primero la media es de casi 10 años, en el segundo es de tan sólo 6.6 años (y sin embargo la EPJA sigue siendo mayoritariamente urbana).

En el caso de Ecuador se reporta que la expansión de la oferta educativa no privilegió la situación de la población rural, los indígenas y los afro descendientes. Se observa que las cifras de analfabetismo son bastante mayores en el medio rural que en el urbano (15 y 10% respectivamente), y que en el caso de la población indígena llega a un tercio de la misma, cuando la media del país es del 9% de la población. También es algo mayor entre la población afro descendiente que en la total, pero las diferencias no son tan grandes. También en Panamá se encuentra que la población indígena es la más afectada por el analfabetismo.

En el estudio sobre Ecuador se observa que las condiciones de segmentación de los mercados laborales para los indígenas potencian las desigualdades educativas, ya que al percibir significativamente menos ingresos por los mismos niveles educativos, se produce un círculo vicioso de desestimulación a permanecer en el sistema. En Ecuador, la tasa de analfabetismo entre los indígenas es de 28%, mientras que el índice promedio nacional es de 9%.

En México, los sujetos considerados prioritarios por la EPJA son los indígenas, migrantes y la población económicamente activa.⁹ Esto se contradice con las características de la población analfabeta, donde se observa que de los poco más de seis millones de personas en condición de analfabetismo, una cuarta parte son indígenas y de ellos una gran cantidad son jóvenes de entre 15 y 24 años de edad. Esto muestra que la exclusión educativa alcanza en profundidad a los jóvenes y se potencia con las condiciones de exclusión. La proporción de indígenas en la población de los estados mexicanos se combina con desigualdades socioeconómicas, produciendo variaciones en las tasas de analfabetismo de las entidades de la Federación de niveles próximos al 20% en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, a alrededor de 5% en Chihuahua y Jalisco.

También en Ecuador se aprecia de qué manera pertenecer al medio rural y a la población indígena afecta de forma particular a los jóvenes. Se señala que la mitad de los adolescentes del medio rural se encuentran por fuera del sistema educativo.

De hecho, aunque los niveles de enfrentamiento del problema son muy distintos entre países, el tema étnico se ha constituido en punto nodal del discurso de la EPJA, la articula y se traduce en un aumento persistente de la educación bilingüe. En países como México, incluso, se maneja desde un instituto especializado.

⁹ Por migrantes se refiere a mexicanos residentes en Estados Unidos y por población económicamente activa se entiende a los trabajadores: rurales, indígenas, mujeres, desempleados, jóvenes, artesanos, técnicos, trabajadores de las empresas, microempresarios, estudiantes, mandos medios, etc.

En El Salvador, la población urbana alcanza 6.9 años de estudios, mientras en la zona rural no supera los 3.7. La proporción de jóvenes que no culminan la educación primaria en el medio rural es ampliamente mayor que en el medio urbano (71 y 18%, respectivamente, en el caso de los jóvenes entre 15 y 19 años).

En Perú se observan peores condiciones en el medio rural, agravadas en el caso de las poblaciones indígenas y cruzado por el eje de género que profundiza esas condiciones adversas. La escolaridad promedio de los jóvenes y adultos varía según el lugar donde viven (10 años de estudios en la zona urbana y 6.6 años en la zona rural) y la condición socioeconómica de los individuos (10 años de estudios entre los no pobres, 8.4 años entre los pobres y 6 años entre los que se encuentran en pobreza extrema).

En Colombia, donde la tasa promedio de analfabetismo es de 7.9%, esa proporción se eleva al 13% entre los afro colombianos y al 17.7% entre los grupos indígenas.

En países como Brasil, las grandes desigualdades sociales existentes se expresan en las regiones que conforman el país, ya que se encuentran importantes diferencias entre las mismas. El analfabetismo varía de 22.4% en la región noreste a 6.2% en la región sur, y el analfabetismo rural alcanza el 26.2% (y casi la tercera parte son jóvenes) el urbano es de 8.7%; la pertenencia étnico racial es importante factor de desigualdad educacional: la tasa de analfabetismo entre los blancos es de 7.1%, elevándose a 16% entre los afro descendientes. También se observa que el analfabetismo es mucho más importante entre las familias pobres que entre las no pobres (30 y 4% respectivamente).

A la vez, mientras que en la población afro descendiente este fenómeno se extiende a un 20% de la misma, entre la población blanca es de 8. Es interesante señalar que, aunque en países como Brasil hay un importante contingente de personas afro descendientes, éstos no logran la presencia que tienen hoy los indígenas en el discurso y aun en algunas políticas de EPJA. En Uruguay, donde el número es menor, pero tienen influencia cultural considerable, el riesgo educativo es seis veces mayor que el de los no indígenas.

En el caso de Chile se reporta que si bien las características de la población rural justifican una intervención mayor de la EPJA en este sector, 96% de los participantes de la misma son urbanos, debido a la escasa oferta presente en el medio rural. Esto es particularmente relevante en un país que tiene un porcentaje de analfabetos relativamente bajo pero que es tres veces superior en la población rural que en la urbana.

Migraciones

Otro fenómeno de algunas sociedades latinoamericanas que tiene que ver con la configuración de los sujetos de EPJA son las corrientes migratorias, que se han establecido en parte constitutiva del panorama regional.

Los migrantes pueden provenir del “éxodo campo-ciudad”, de los desplazamientos por guerras o catástrofes naturales, o de desplazamientos por condiciones socioeconómicas desfavorables en sus lugares de origen. Suelen ser portadores de desarraigo y diferencias culturales, y sufren procesos de desintegración social y de pérdida y reconstrucción de identidades. Este fenómeno genera fuertes desafíos y desequilibrios socio espaciales y culturales, ya que se superponen a la categoría de migrantes otras características propias de los lugares de destino que implican exclusión y rezago: son poblaciones pobres que presentan situaciones de rezago endémicas y agregan a su condición de excluidos, por diversas situaciones, las condiciones negativas en las que se les encasilla por su carácter de migrantes.

Género

Muchas de las desigualdades y las dimensiones de la exclusión mencionadas se ven potenciadas por las desigualdades de género que existen en los países latinoamericanos; aunque se observan ciertos avances en el cierre de las brechas entre hombres y mujeres, éstas siguen siendo importantes.

Por ejemplo, en Brasil, de los analfabetos funcionales, la mayoría son mujeres (53 a 47%), mientras que en Ecuador puede apreciarse que las cifras tanto de analfabetismo puro como funcional son mayores para las mujeres que para los hombres.

El caso de Ecuador es útil para ejemplificar cómo algunas dimensiones de la exclusión, como las diferencias entre el medio rural y el urbano o la condición de pertenecer a poblaciones indígenas, potencian la desigualdad de género. En ese país el analfabetismo entre las mujeres es más del doble en el campo que en las ciudades, lo que da cuenta de cómo una desigualdad refuerza la otra, teniendo como resultado la exclusión educativa.

De todas maneras, Ecuador es uno de los países que logra acercar las brechas de género para todos los niveles educativos, siendo levemente superior la presencia de mujeres en los niveles más altos. En este mismo sentido, en el informe de Perú se sostiene que las mujeres parecen demostrar mayor éxito en la permanencia en el sistema educativo, una vez que logran insertarse en el mismo. Cuanto más avanzan en el sistema, presentan menos porcentajes de desaprobación que los hombres. En este mismo país, en los cursos de formación ocupacional, la presencia de mujeres es mayor que la de hombres, en todas las modalidades de cursos; sin embargo, las dificultades de acceso para las mujeres no logran superarse, donde además se manifiestan con toda claridad los múltiples cruces de la dimensión de género con las otras dimensiones de la desigualdad y la exclusión. Allí se observa que el mayor porcentaje de analfabetos corresponde a áreas rurales y a mujeres. En el caso de la población joven, entre 15 y 24 años, se observa que 64% de los analfabetos son mujeres. Además, del total de analfabetos, un 40% corresponde a mujeres que viven en áreas rurales.

Se observa además que en poblaciones indígenas la proporción de mujeres sin escolaridad es mucho mayor que la de hombres analfabetos; en comunidades

indígenas, siete de cada 10 analfabetos son mujeres. Además, el promedio de años de escolaridad en el medio rural entre las mujeres es de 3.7 años mientras que el de los hombres es de 5.1.

En México, asimismo, se han dado avances en el acercamiento de la brecha de género, aunque ésta sigue persistiendo en varios aspectos. Las mujeres representan un porcentaje mayor que los hombres dentro del total de la población con rezago escolar, y también representan la mayoría entre la población analfabeta y en la población sin primaria y sin secundaria, aunque las diferencias entre sexos en este último nivel no son tan importantes.

Se observa entonces que a todos los niveles las mujeres son sujetos de la EPJA, especialmente aquellas que comparten ciertas características en cuanto a la pobreza, la exclusión y la discriminación por pertenecer a determinados grupos étnicos, y que se ven reforzadas por su condición de género, perpetuando el ciclo de la exclusión educativa o el rezago en el sistema.

En síntesis

Lo reseñado sugiere que los atributos formales usualmente empleados para describir a los principales destinatarios de la EPJA, como la extra-edad y el rezago, no sirven en la actualidad para dar cuenta de la multiplicidad de situaciones que abarca, y por ende, de sus sujetos. Esta multiplicidad tiene como trasfondo el crecimiento sostenido de la pobreza y la exclusión que ésta implica, las migraciones, los procesos de discriminación étnica, cultural o religiosa, y la necesidad de reconocer las necesidades específicas de grupos como las personas con discapacidad o los grupos privados de libertad. Todas estas características deben tenerse en cuenta al definir a los sujetos potenciales de EPJA en la actualidad, y por ende para diseñar sus políticas y programas.

Aunque la pobreza es un eje transversal en este estudio, y aunque opera casi como un primer determinante a la hora de considerar los sujetos de la EPJA, resulta llamativa la ausencia de datos en cuanto a su presencia - incidencia en las definiciones curriculares e incluso en los enfoques metodológicos diseñados específicamente en relación a estos sujetos. Las referencias a los programas sociales dirigidos a estos sectores y sus componentes educativos, son escasas.

Por último, como se señala en el informe de Argentina, debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de la población destinataria de la EPJA, ya que aunque se trata mayoritariamente de sectores social y económicamente excluidos, no se limita a ellos. El reporte afirma que existen diversos tipos de "marginación pedagógica", lo que se vincula con distintos grupos de población con dificultades de integración específicas. Esto implica que la necesidad de EPJA va más allá de la población analfabeta pura o funcional, ya que algunos grupos, como los jóvenes, se acercan a esta modalidad por sus características de accesibilidad cultural y por sus horarios.

Debe considerarse, además, que distintas dimensiones como la desigualdad de género, la segmentación laboral y social, la segregación territorial al interior de los espacios urbanos y las enormes diferencias de acceso a la educación entre el ámbito urbano y rural interactúan y se refuerzan para producir la exclusión del sistema educativo de grupos con distintas particularidades y especificidades culturales, mismas que deberán ser tenidas en cuenta en el abordaje pedagógico de la EPJA.

Finalmente parece claro que los sujetos emergentes de la EPJA actual son los jóvenes, ligados a las necesidades laborales de certificación y aún de acogida; y, en segundo lugar, en el marco de la pobreza, los grupos étnicos y los migrantes. Esto deberá traducirse, necesariamente y en todos los casos, en el desarrollo de políticas y programas específicos.

La EPJA, entonces, amplía progresivamente la perspectiva para incluir, además de la población analfabeta, a la población cuyas múltiples condiciones de exclusión hacen que éste sea el abordaje más pertinente. La EPJA en sí misma debe dejar de “pensarse homogéneamente” para poder afrontar esta diversidad de situaciones con herramientas educativas apropiadas y un planteo sólido como política social inclusiva.

Formación de educadores

Los informes muestran una situación heterogénea en relación a la formación de educadores, la que aquí se define como los programas o procesos intencionados y organizados de educación de los docentes, en sentido amplio, del campo de EPJA.

Estos programas o procesos incluyen los que se desarrollan en el marco de la educación popular, o de la acción educadora de las organizaciones de la sociedad civil, en la medida en que revistan carácter sistemático e intencionado; además de los que tienen carácter formal (titulación, por ejemplo).

La diversidad refiere tanto a las definiciones conceptuales como operativas de la formación de formadores.

La formación docente de los educadores de personas jóvenes y adultas es considerada desde hace algún tiempo como una de las claves para el desarrollo del campo y la eficacia de sus acciones, a la vez que da cuenta de los niveles de fortalecimiento institucional de la EPJA. Así ha sido definida en distintas instancias y estudios internacionales (UNESCO, 2003; CREFAL, 2002) y es reconocida de esa forma en la mayoría de los informes nacionales en este proyecto. La capacidad de la EPJA para generar o apoyar aprendizajes, el mejoramiento continuo de las propuestas pedagógicas y curriculares y la evaluación sistemática de las prácticas, dependen en gran parte de la profesionalización y perfeccionamiento continuo de los educadores. No obstante, un rasgo común a casi toda la región en esta dimensión es la debilidad en las políticas de formación de educadores del campo, y su implementación.

También es preciso considerar que la capacidad inclusiva de la EPJA como política social se ve desafiada en la actualidad por una serie de fenómenos so-

ciales como el crecimiento y diversificación de la pobreza, la segmentación socio espacial, las tendencias a la instalación de escenarios de *guettificación* cultural y social, y las migraciones.

Todos estos fenómenos representan desafíos pedagógicos y operativos para la EPJA y, por ende, para la capacidad pedagógica, didáctica y operativa de sus educadores en tanto configuran situaciones de cotidianeidad diferenciada que impactan sobre las posibilidades de integración social y desarrollo humano. Por otra parte, en la misma línea, debe también dar respuesta a los desafíos derivados de la creciente diversidad de las sociedades latinoamericanas y la necesidad de atenderla en los procesos educativos. El reto de la diversidad exige que la EPJA contemple la diversidad de género, socio-económica, étnica, religiosa, cultural y de nacionalidades que constituyen hoy el complejo entramado de dichas sociedades, a la hora de planificar, programar y definir modalidades, contenidos y metodologías.

La formación de los educadores es entonces una variable de mucho peso para el adecuado desempeño de la EPJA y se convierte en un elemento clave en los cambios que la misma debe procesar en el período. Aunque durante los 90 se enfatizó primordialmente la relación entre calidad y gestión, no cabe duda de que la docencia configura también un factor primordial de la calidad educativa.

En definitiva, el desafío para el campo de la EPJA está dado por el hecho de que en un entorno de creciente complejidad de las sociedades latinoamericanas, la formación de sus educadores se convierte en una variable decisiva para asegurar aprendizajes, intervenir en las decisiones sobre currículos y modalidades, y generar desarrollos de la base teórico-metodológica del campo.

La necesidad de cambios en la EPJA y su impacto en la formación de educadores

El hecho de que la EPJA se conciba como política social inclusiva, y que forme parte de las políticas de desarrollo en el marco de las políticas sociales de superación de la pobreza, discriminación y exclusión, tiene consecuencias sobre las formas que defina y concrete la educación de sus educadores, en la medida que son fenómenos que transversalizan las prácticas de EPJA. Parece claro, además, que la formación de sus educadores se constituye en factor clave para una evolución sustantiva de la misma, superando la orientación compensatoria que todavía predomina, avanzando en la dirección de la educación para la vida y la educación permanente.

A su vez, el enfoque de la EPJA como parte de las políticas de superación de la pobreza implica entonces el desarrollo de una perspectiva de educación para la vida y el trabajo, lo que demanda el desarrollo de algunas áreas no tradicionales, como la mejora en la calidad de vida a través de emprendimientos de distinto tipo, la promoción de la cultura y de la salud, el fortalecimiento de la identidad y la organización y la participación ciudadana. Este cambio de enfoque conlleva a ampliar la acción de la EPJA a temas que en la actualidad tienen un lugar secundario en la

práctica educativa, tales como la educación ciudadana o la educación para iniciativas económicas. La necesidad de atender estas nuevas áreas requiere de la formación sistemática y continua de los educadores como condición para el éxito de la EPJA en tanto parte constitutiva de las políticas de desarrollo.

Aunque el alcance e impacto de este factor de avance de la EPJA es reconocido y tomado en cuenta en muchos países, la mayoría de los informes nacionales no relevan la definición de políticas y programas específicamente dirigidos en esta línea. Del mismo modo, y esto es un dato muy significativo, son escasas las referencias de políticas orientadas a avanzar en la profesionalización de los educadores del campo.

La situación de la formación de educadores de EPJA en América Latina

En términos generales, en casi todos los países hay tres grandes categorías de educadores: docentes profesionales o titulados, la mayoría sin formación inicial en EPJA; educadores no profesionales de distinto tipo, y formas de capacitación, generalmente en ejercicio (voluntarios, promotores, dirigentes comunitarios, facilitadores); y educadores de ambos tipos que trabajan en las organizaciones de la sociedad civil, mayoritariamente educadores populares. En casi todos los países se registran las tres categorías, aunque en algunos la presencia de voluntarios, promotores, etc., es casi nula en el sistema educativo debido a los avances en la profesionalización de todos sus docentes, como en Cuba y Uruguay.

El rasgo más común en la región es la escasa presencia de la formación inicial en EPJA, dato que también es indicativo de la debilidad del campo desde el punto de vista institucional y también político. Asimismo, se constituye en un indicador de escasa inserción de la propuesta de educación permanente/continua, prevista para toda la vida y para todas las personas. La implementación de este enfoque de la formación profesional exige, sin duda, un extendido sistema formal de especialización docente para la EPJA.

Las tendencias en los países son muy variadas y en esta multiplicidad influye una serie de elementos. Los factores económicos son importantes y explican, por ejemplo, el elevado número de educadores voluntarios, promotores o facilitadores sin formación estrictamente profesional, que predominan en varios países. También incide la dimensión territorial, la diversificación regional en los países más grandes, la escasa disponibilidad de docentes titulados, dada justamente por los sistemas de formación de los mismos, insuficientemente desarrollados; y también por las condiciones de empleo y salario.

Sin embargo, estas circunstancias no tienen como única o principal causa la heterogeneidad situacional, las condiciones económicas, o aún el balance deficiente entre necesidades de educadores y disponibilidad profesional de los mismos. Se pueden identificar también factores culturales, históricos, de organización y concepción que operan como factores de legitimación de esta práctica tan extendida. A modo de ejemplo puede señalarse que en la EPJA existe una construcción

histórica, especialmente en países con grandes sectores rurales o indígenas y con supervivencia de organizaciones de matriz comunitaria; es por ello que los miembros de esas comunidades desarrollaron diversas funciones sustitutivas del Estado o de instituciones sociales de relevancia, como la Iglesia: la educación pasó a ser una de ellas y esta situación persiste.

A medida que las escuelas regulares formalizaron su funcionamiento, establecieron de alguna forma la carrera docente; pero en la EPJA sigue primando esa práctica comunitaria en muchas partes. Así, se aprecia que en la práctica del trabajo desde una perspectiva comunitaria, en ciertos casos se intenta que un miembro de la comunidad funcione como educador y se le prepara para ello (en grados variables según cada caso). Se apuesta a su pertenencia al grupo, a su compromiso y eventualmente a su prestigio o autoridad dentro del mismo como forma de mantener y desarrollar los procesos educativos. En esta línea, en informes como el de Paraguay se recoge la expresión de los participantes de los programas, que prefieren que el educador no sea un maestro, por considerar que ello brinda mayor flexibilidad y apertura a la mirada sobre la EPJA. En las experiencias educativas de la sociedad civil este criterio es válido también y es coherente con la propuesta de educación popular, siempre que suponga procesos de formación sistemáticos. En el caso de México, hay un planteo de solidaridad social en relación a la EPJA que justifica también la presencia extendida de voluntarios.

Una pregunta que emerge de esta situación y de este análisis es en qué medida sería posible, con un buen programa de capacitación y un acompañamiento realmente profesional, enriquecer, mejorar técnicamente esta configuración histórica cultural de sectores o pueblos indígenas o campesinos, sin lesionarla y en cambio aprovechando la legitimidad de funciones ejercidas tradicionalmente. Hay experiencias parciales en esta línea, pero todavía no conforman realmente un enfoque explícito e integral en torno a su implementación, seguimiento y definición como una línea formal de formación de los docentes de educación de personas jóvenes y adultas.

En los informes se recogen tres grandes tipos de problemáticas con respecto a la formación de formadores y se asocian a la situación laboral y condiciones de trabajo de los mismos.

Se destaca la falta o debilidad de las políticas de formación, la situación laboral y, relacionada con ambas, la profesionalización de los educadores. Aunque estas preocupaciones por la formación de los docentes son compartidas por todos los actores, al menos en el nivel discursivo (lo que no siempre se refleja por ejemplo en las asignaciones presupuestales), no se releva en los informes nacionales un debate sistemático sobre los tipos y modos de formación.

Existe entonces un primer grupo de docentes titulados, aunque no sean especializados en el campo. Dentro de éstos, hay un número reducido de docentes cuya formación de grado ha sido en el área de jóvenes y adultos. Otra situación, más común, es que la formación de los educadores de EPJA es producto de la especialización *a posteriori* de la titulación como docente profesional. Por último, se encuentran casos donde la formación es a través de la capacitación en ejercicio de los maestros.

El segundo grupo está compuesto por los animadores, promotores o facilitadores, que constituye un número considerable de agentes educativos. Entre ellos existen procesos de formación muy diferentes, que pueden ser sistemáticos o de carácter puntual, cuya calidad y forma es extremadamente variada, y se encuentra poco desarrollada en los reportes.

Asimismo los informes recogen otras problemáticas con respecto a la formación de formadores que se asocian a la situación laboral y condiciones de trabajo de los mismos.

El grado de solidez de la relación entre el sistema educativo y las organizaciones sociales educadoras (ONG, movimientos sociales, Iglesias) incide también en la construcción de oportunidades de formación para los educadores.

Docentes profesionales en la EPJA

Los países que cuentan con programas o carreras específicas de formación profesional de formadores de adultos son una minoría dentro de América Latina. En México, con la experiencia de la Universidad Pedagógica Nacional, a nivel de licenciatura y especializaciones en el campo de la EPJA; en Chile, la mayoría de los profesionales de adultos provienen del campo educativo y otras profesiones, existen universidades con diplomados y especializaciones en el campo; en Panamá se observa el desarrollo de programas a nivel licenciatura y posgrado pertenecientes a una universidad privada; en República Dominicana recientemente se está impulsando una Maestría de Personas Jóvenes y Adultas, dirigida al personal técnico y directivo; en Uruguay se cuenta con programas de maestría y diplomados en educación popular; en Argentina, los docentes de adultos son universitarios, con especialización en educación de adultos.

En los casos anotados la universidad tiene un rol importante en la formación de formadores, aunque esto no necesariamente se contradice con una titulación de todos o la mayoría de los docentes que trabajan en EPJA. Por otra parte, la universidad puede, al menos teóricamente, aportar a la formación de los educadores (y al fortalecimiento de los acumulados del campo) a través de la investigación o el apoyo a la sistematización de experiencias; y lo hace en países como México o Cuba, pero esta tarea es hoy insuficiente y no se plantean políticas explícitas y generales en relación a este tema.

Dentro del panorama latinoamericano, Cuba es un caso de excepcional desarrollo de educación para formadores de EPJA, con una preocupación por el desarrollo de pedagogía específica para esto. Existe un desarrollo institucional importante, con presencia de Cátedras de Jóvenes y Adultos en todas las Universidades Pedagógicas, que, además de dictar cursos, investigan sobre la práctica de educación de adultos. Además, recientemente (2005) dio inicio una maestría en educación, con un módulo de especialidad de educación de adultos.

Si bien la existencia de carreras universitarias específicas es alentadora, no es suficiente, por una serie de razones. En primer lugar, en los escasos países donde

existe dicha formación, tiene un alcance limitado y no logra cubrir a todos los docentes de EPJA. Por lo tanto, aún en esos países la formación de formadores sigue siendo limitada, existiendo docentes que trabajan en EPJA pero no reciben una formación metodológica específica para jóvenes y adultos.

Este es precisamente el escenario predominante en América Latina; dentro de los docentes profesionales, maestros y profesores titulados, la situación más difundida es que no posean grado específico en educación de jóvenes y adultos. Los reportes marcan una presencia importante de docentes titulados, sin especialización o con cursos ocasionales. Es el caso de Paraguay, Honduras, Panamá y Uruguay.

Estos hechos son indicadores del carácter secundario que aún ostenta la EPJA en el sistema educativo. Sin embargo, en la mayoría de los informes se destaca la preocupación por la necesidad de profesionalizar la educación de los educadores de adultos. En el informe de México se destacan algunos elementos necesarios para que esto suceda, que ilustran aspectos relevantes de la situación en varios de los países de la región. Así, se sostiene que para lograr la profesionalización de los educadores de adultos debe trabajarse tanto en el reconocimiento social de los mismos, como en el desarrollo de formación sistemática y especializada. Pero además se alude a la necesidad de que existan condiciones laborales dignas para ellos y ellas. En ese sentido el informe sobre Honduras muestra de qué manera las condiciones de trabajo adversas para los docentes obran en desmedro del desarrollo de este campo, en tanto hay una rotación muy importante de los docentes en los programas al recibir remuneraciones “simbólicas” o en especie.

Estos elementos ponen en evidencia que la profesionalización va más allá de la exigencia de titulación o la oferta de cursos específicos de formación para la EPJA, ya que deben darse ciertas condiciones en el contexto de trabajo de los educadores para que ésta sea posible.

Animadores, promotores o facilitadores

La situación al interior de los países y aún en las grandes urbes es, como se vio, muy variada en lo que respecta a los niveles de capacitación que tienen los educadores de adultos. Esta heterogeneidad implica que existen al mismo tiempo docentes titulados y especializados en EPJA trabajando junto con promotores que tienen una capacitación más básica y limitada. La exigencia de formación para los animadores y promotores depende además del nivel en que trabajen con adultos: mientras que para la educación básica suele exigirse la titulación de los docentes, los cursos de alfabetización por lo general no tienen esa exigencia. Esto es, convive una proporción de docentes titulados, a veces con formación específica para la educación de adultos, con docentes no especializados y alfabetizadores capacitados puntualmente para esa función.

En los informes nacionales se releva la realización de cursos para formadores de algunos meses de duración, o el entrenamiento en el manejo de ciertos materiales didácticos a través de capacitaciones puntuales. Esto sucede en países como Ecu-

dor, Nicaragua y El Salvador. Pero, como se asienta en esos mismos documentos, la escasa formación de estos animadores y promotores hace que no siempre estén preparados para brindar capacitación de buena calidad, y dificultan la inserción de nuevos temas y modalidades. Es interesante destacar que el tema de la supervisión, que en varios casos desarrollan docentes titulados o expertos, juega un rol aparentemente importante en la formación de este grupo, y sería productivo estudiar más a fondo el tema, dada la extensión de la intervención de promotores y voluntarios en tareas educativas del campo.

Los educadores de jóvenes y adultos, además de tener carácter voluntario, suelen reclutarse entre integrantes de mayor nivel educativo de la propia comunidad que se prestan para desarrollar estas tareas.

Un espacio aparte es el de los educadores populares, con una situación formalmente similar a la de los voluntarios o promotores de los que se viene hablando, pero cuya formación, más allá de tener grado o no, suele ser más sistemática, ya que la educación popular es una corriente pedagógica que supone la formación de sus practicantes, en su enfoque pedagógico y metodología. Aunque no tenemos datos específicos sobre el tema, la formación de educadores populares se plantea de manera explícita en países como Brasil, Panamá, Ecuador, Bolivia, México y Uruguay.

En síntesis

El escenario presentado muestra la necesidad de una formación pedagógica/metodológica específica para los formadores de adultos, tanto entre los docentes titulados como entre promotores, facilitadores y educadores populares, apostando a su incidencia en los resultados de EPJA y en su consolidación institucional.

La creación o multiplicación de mecanismos de formación inicial para educación de jóvenes y adultos y la exigencia de una titulación básica, son requisitos importantes a la hora de colocar a la EPJA con rol relevante en la agenda educativa, con educadores debidamente formados y capacitados en metodologías específicas para el abordaje de este tipo particular de población y de la compleja problemática en la que están inmersos.

Medio ambiente y desarrollo sustentable

El tema del medio ambiente y desarrollo sustentable fue planteado como un eje transversal en la revisión de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas. La investigación se propuso una mirada que transversalizara los emergentes del mapeo de la EPJA con la cuestión de la pobreza y la del medio ambiente y desarrollo sustentable, partiendo del supuesto de que ambos constituyen elementos clave para una mejor comprensión del escenario y para esbozar pistas a futuro. Sin embargo, ambos ejes presentan un desarrollo desigual en los reportes.

La temática del medio ambiente y desarrollo sustentable tiene una baja presencia en los informes, lo que probablemente se debe a que la mayor parte de las numerosas experiencias de educación ambiental que existen en la región no se identifican ni articulan en la EPJA. Así, se puede formular la hipótesis de que este campo no le es atractivo, no tiene suficiente liderazgo y no ha desarrollado aún la capacidad de coordinar políticamente las acciones que desde diferentes campos se realizan en relación a este tema.

Este eje se encuentra priorizado y resaltado en el discurso de la EPJA. El inciso 17 de la Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos, dice:

La educación para un medio ambiente sostenible debe ser un proceso que dure toda la vida y que permita aprender que los problemas ecológicos existen en un contexto socioeconómico, político y cultural. No se puede pensar en un futuro sostenible sin abordar las relaciones entre los problemas ambientales y los actuales paradigmas del desarrollo. La educación de adultos sobre el medio ambiente puede cumplir una importante función en la sensibilización y movilización de las comunidades y los decisores con miras a una acción ambientalmente sostenible.

El tema 6 de la Agenda para el Futuro, establecida en dicha conferencia, desarrolla en los incisos 34-38 una visión estratégica que relaciona el cuidado del medio ambiente con la salud y las cuestiones demográficas, promueve la participación de la sociedad civil para la solución de los problemas ambientales, la inclusión de las cuestiones relativas a la población y la vida familiar, la educación para la salud comunitaria y personal, la adaptación cultural y la educación sexual, "integrando las cuestiones de medio ambiente y desarrollo en todos los sectores de educación de adultos y aplicando a la educación permanente criterios ecológicos". Esta posición fue ratificada en la Reunión de Balance de Bangkok en 2003, y en América Latina en las Reuniones de Montevideo (1998) Cochabamba y Pátzcuaro (1999), con énfasis en el desarrollo humano sustentable, el desarrollo local, la interculturalidad y la construcción de poder ciudadano. En el marco del Decenio para la Educación para el Desarrollo Sustentable se ratificó la importancia estratégica de la educación de jóvenes y adultos.

Sin embargo, en la práctica se siguen destacando las áreas que tradicionalmente fueron vistas como funciones principales de la EPJA a partir de los años 70, esto es, la alfabetización, la educación básica y la formación ocupacional. Debido a su importancia para la integración social, estas funciones se constituyeron como la razón de ser y elemento fundante de la educación de jóvenes y adultos.

En efecto, la alfabetización y la educación básica permiten al joven o adulto sujeto de EPJA incorporarse al quehacer social, manejando al menos algunas herramientas básicas. Por su parte la formación ocupacional, vinculada al mundo del trabajo, liga el campo de la EPJA a la supervivencia y por lo tanto a la integración societal básica.

No menos vinculada a la supervivencia está la cuestión ambiental ante los riesgos actuales que acarrea el modelo de desarrollo. Son aspectos que debido a su extrema relevancia están en la base de la educación de jóvenes y adultos. En cambio las cuestiones ecológicas no han logrado posicionarse como aspectos a incorporar en la EPJA ofrecida por los gobiernos, pese a su creciente importancia en las sociedades latinoamericanas y en los ecosistemas concretos amenazados.

Todos los países integran de alguna forma el concepto de educación ambiental a las actividades del sistema educativo, pero su presencia en los programas de la EPJA es variable en la región. El tema es reconocido y considerado de relevancia, pero no reconocido como prioritario. Así, se encuentra que no forma parte de la matriz de contenidos principales que estructuran los planes de EPJA del sistema educativo y de un sector de la sociedad civil que no asume una perspectiva ambiental.

Un rasgo relevante del escenario latinoamericano en este tema es que en todos los países se encuentra una intervención muy marcada de las ONG y otras organizaciones civiles, asociadas o no con el Estado. Ellas representan una parte importante de los esfuerzos de educación ambiental. En este sentido se destaca el caso de Nicaragua, donde una gran parte de las temáticas abordadas por las organizaciones no gubernamentales está vinculada con el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Características de la integración de la temática a los sistemas educativos

Aunque el tema se encuentra presente en las leyes de educación, en los programas o las declaraciones, ello no implica necesariamente que la educación para el medio ambiente y desarrollo sustentable sea una línea de acción activa e importante en el desarrollo de programas y actividades de la EDJA. El estudio releva una variedad de enfoques y formas de implementación respecto a la incorporación de la temática ambiental en la educación de jóvenes y adultos.

En primer lugar, se encuentra un conjunto de países que integra el tema directamente en el diseño curricular y lo coloca en los programas de EBA. Generalmente se encuentra asociado a temáticas de ciencia, salud y la identificación de hábitos correctos. Puede ser un aspecto puntual de un programa regular, formar parte de un módulo, como sucede en Ecuador, o tratarse de una materia en sí misma, relacionada generalmente con otras. Aunque estas propuestas pueden presentar la limitación de tener una concepción dependiente o secundaria del tema de medio ambiente, siempre en relación con alguna disciplina o temática particular, de todas formas implican un avance del eje en el sistema educativo, al constituirse en una parte explícita del diseño curricular.

El abordaje es diferente en cada caso y depende, al menos parcialmente, de las cuestiones consideradas clave dentro del tema. En este sentido, hay un abanico de aspectos que asumen carácter explicativo o causal de los problemas medioambientales, como el consumismo o la tendencia economicista y productivista en relación a

los modelos de desarrollo. Los contenidos de los programas o módulos se vinculan a estas priorizaciones poco sensibles a los riesgos ambientales que enfrentamos y a la inequidad y escasa solidaridad con las generaciones futuras.

En esta línea se registran desde diferentes ámbitos acciones de educación para el consumo y similares, las cuales se articulan con los contenidos de los currículos y también con las experiencias de la sociedad civil. En otros casos, como Cuba, se destaca el planteo curricular, que se basa en la necesidad de avanzar hacia modelos de desarrollo económico-comunitario sustentables, respetuosos con el medio ambiente.

Otro caso a destacar en esta línea es el de Bolivia, donde se consigna la incorporación de temas relacionados con el cuidado del medio ambiente que funcionan como ejes transversales en todos los programas de EPJA del Ministerio de Educación, o aún de las organizaciones de la sociedad civil. En este país la cuestión del medio ambiente funciona como un eje que atraviesa la educación de jóvenes y adultos, pensado como mecanismo de desarrollo de actitudes y de articulación e integración de las áreas del conocimiento. Desde la sociedad civil, las organizaciones miembros de CEAAL aportan en una línea de incidencia política y pedagógica. Esta sensibilidad hacia la situación ambiental se ve enriquecida por la reafirmación de las culturas tradicionales de los pueblos originarios.

En segundo lugar, en algunos casos se registra la presencia de la temática ambiental en los textos legales o en las fundamentaciones de las leyes de educación. En general se trata de menciones breves, enmarcadas en una lista enumerativa, más amplia, de otras temáticas que deben estar presentes en la educación. Esto no se traduce necesariamente en una operacionalización del tema en los currículos y prácticas educativas; sin embargo, su presencia en los textos legales puede constituirse en un punto de partida para configurarlo como derecho e incluirlo por lo tanto en el área de educación para los derechos humanos.

El hecho de que el tema esté integrado en el marco normativo habilita para convocar a las redes y agencias estatales que operan en la temática ambiental, a las instituciones y a los movimientos sociales, de modo de definir e instrumentar estrategias para avanzar en este sentido.

Esto en cierta medida es auspicioso para el desarrollo del área de educación en derechos humanos, que hasta ahora presenta un avance escaso y no exento de ambigüedades. Se trata de un tema pendiente para la EPJA que puede contribuir a posicionar la cuestión medioambiental, que es tan decisiva, como derecho de las personas y de las sociedades, sin dejar de reconocer por ello los avances que por su parte han hecho en sus respectivos campos la educación para los derechos humanos, la educación para la paz, y la importantísima educación ambiental latinoamericana.

Justamente la educación es clave para lograr insertar la temática medioambiental en el imaginario colectivo, como necesidad y derecho, y hacer del ejercicio del mismo un comportamiento asertivo y responsable, ya que la educación ambiental refiere a comportamientos personales y societales referidos a la naturaleza, la política, la

economía alternativa y el medio ambiente humano. En tanto se trata de un derecho, y se establezca como tal, es exigible, y son precisamente los jóvenes y los adultos quienes pueden reclamarlo.

Por último, se encuentran algunos casos donde la educación para el medio ambiente y desarrollo sustentable es parte fundamental de una política pública e implica la intervención de distintos sectores del Estado y la sociedad en su conjunto. Esto sucede en los casos de Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Puerto Rico y también en Costa Rica, aunque en menor escala.

Se trata de intervenciones educativas de carácter más amplio e integral, que en general combinan el tema en los currículos escolares de adultos y el trabajo por programas. Actúan no necesariamente ni principalmente desde la escuela, sino más bien desde espacios de articulación y sinergias con otros agentes estatales y civiles, casi siempre con contenidos comunitarios. Diferentes ministerios y reparticiones estatales, unidos a organizaciones de la sociedad civil, instituciones y movimientos sociales, son al mismo tiempo agentes y sujetos.

Estas iniciativas suelen operar con base en proyectos que implican la constitución de algún espacio de coordinación entre las instituciones participantes. En los casos en que eso sucede, sus acciones adquieren institucionalidad, ya que dan lugar a estructuras y órganos que consolidan las proyecciones del programa. Se trata de proyectos que no necesariamente pertenecen a la EPJA, pero en los que la educación de jóvenes y adultos es un componente explícito.

La vinculación orgánica con la EPJA formal, parte del sistema educativo, no es clara en todos los casos. Sin embargo, en la mayoría de los países se encuentra la presencia de los ministerios de educación u organismos similares, que mantienen vínculos con redes estables de la sociedad civil que se definen como educativas.

Estos programas pueden ser vistos como avances en la dirección de integrar la temática medioambiental a la EPJA, como pilotos que plantean su acción de una manera integral, con un enfoque de intervenciones múltiples, involucrando proyectos de protección y desarrollo medioambiental, de información y comunicación, y de capacitación y formación.

El caso chileno es particularmente interesante, en tanto allí el tema se convierte en directriz del Estado en el campo de la EPJA: es estrictamente una política del campo. Para su implementación se crea una Comisión Nacional de Medio Ambiente, cuya misión es velar por el mismo y que actúa de manera conjunta con la EPJA en el marco de estos proyectos. A partir de la acción de esta Comisión se define una política nacional de educación para el desarrollo sustentable en el primer semestre de 2006, que supone un proceso de participación ciudadana en torno al tema, proceso que es coordinado por el Ministerio de Educación y la CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente). También en el marco de este proceso se produce la creación del sistema nacional de certificación ambiental de establecimientos educacionales.

Otro caso a destacar es el de Perú, donde existe desde 2002 un Convenio Marco Interinstitucional de Educación Ambiental entre el Ministerio de Educación (MED), el

Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Vida sin Drogas (DEVIDA). A partir del convenio se generó una Red Nacional de Educación Ambiental (REA) que desarrolla una campaña de escuelas limpias y saludables conducida por todos los niveles de dirección del sistema educativo, y en la que participaron las asociaciones de padres. Este ejemplo es particularmente relevante porque desarrolla distintas líneas de trabajo a partir del proyecto educativo nacional, en el cual se dedica una política específica para realizar acciones permanentes de educación ambiental en las comunidades. Aquí se concreta una forma organizativa que podría asegurar una acción sostenida y un abordaje integral.

Otro elemento relevante del caso peruano es que existe un objetivo explícito referido a los docentes y la escuela como protagonistas de este eje. Se encuentra una preocupación por formarlos en la temática y al mismo tiempo por incluir a la institución escuela en hábitos saludables. Esto se relaciona con la formación de promotores o animadores de proyectos medioambientales, uno de los tipos de acción que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil en muchos países.

Tendencias emergentes en el escenario latinoamericano

De la revisión de la situación de la educación para el medio ambiente y el desarrollo sustentable en América Latina surgen algunas tendencias significativas, que se enumeran a continuación.

En primer lugar, se observa una tendencia a trabajar sobre comportamientos personales o comunitarios que se identifican como saludables o apropiados en relación al medio ambiente. En algunos casos el énfasis se encuentra en la cuestión de los valores, del desarrollo de una ética en la relación entre las personas y el medio ambiente, a veces desde un abordaje conservacionista. Este es el caso de Uruguay, por ejemplo, donde se afirma que los objetivos centrales de la educación ambiental son incorporar valores, revisar actitudes y comportamientos y especialmente corregirlos y adoptar nuevos comportamientos en relación al manejo de los recursos disponibles.

Desde el punto de vista pedagógico subyace a este planteo la idea de que la información es prioritaria porque se trata de cambiar hábitos. Esto implica actuar a nivel intelectual con los conocimientos y a nivel emocional operar sobre el desarrollo de la responsabilidad.

Por otro lado, se encuentra una tendencia a educar y actuar para el desarrollo de capacidades locales a través de la capacitación de multiplicadores en la temática medioambiental. Esto implica un fortalecimiento del espacio local tanto por el hecho de la formación de sus habitantes como por el hecho de la formación de multiplicadores.

En estrecho vínculo con esto se encuentra que en algunos casos la idea de desarrollo sustentable se combina con la de desarrollo local, esto es, se *territorializa*.

En estos casos surge un importante emergente: el cruce de la educación ambiental con la participación popular y la educación ciudadana, que es un triángulo presente en los programas o políticas más desarrollados. Varias de las experiencias plantean e implementan una relación explícita entre conciencia medioambiental y ciudadanía, apuntando a la construcción de esta última. La ciudadanía se vincula, además, con el concepto de responsabilidad, elemento que está contenido en la matriz de la conciencia ambiental.

Otro aspecto relevante que emerge es la vinculación de las temáticas ambientales con la generación de empleo y el trabajo comunitario, presentes tanto en la educación formal como en la no formal en varios países.

Por otro lado, se observa una tendencia a colocar la temática del medio ambiente y el desarrollo sustentable en las leyes de educación, y de manera concomitante, en la reformulación de los currículos en esta línea.

Por último debe señalarse que una característica que se encuentra extendida es el abordaje multidisciplinario de la temática, lo que se vincula con el hecho de que suele ser implementada de manera intersectorial, como programa o proyecto de múltiples actores e instituciones. Para la EPJA, la creación de espacios organizativos intersectoriales constituye un desafío, como forma de lograr un abordaje más sostenido de ésta y otras temáticas más complejas sobre las cuales el campo no ostenta suficiente liderazgo simbólico y debe construirlo. Vinculado con esto se observa una tendencia a la creación de redes nacionales de educación ambiental.

Hay que prever una educación para la prevención de desastres y para la atención de migrantes ambientales con carácter urgente.

Ante la crisis ambiental es importante redefinir la educación de adultos y repensar la tradición de la educación fundamental y la educación para el desarrollo local y comunitario que colocaban el territorio, la fundación de economías sustentables a nivel local y la capacitación ciudadana para la gestión y protección del medio ambiente como la base para el diseño de la política educativa.

Sociedad civil y Estado

Si bien este tema no fue considerado como uno de los ejes del proyecto, nos ha parecido indispensable abordarlo en este análisis dada la importancia que tiene para la EPJA y por haber surgido como tema emergente en el análisis de los informes.

Las formas de acción y los niveles de influencia de la sociedad civil en las políticas educativas, y especialmente de EPJA, es un tema que supone un campo de exploración muy amplio pero ha sido abordado de manera limitada por los estudios nacionales. Sin embargo, las relaciones de la sociedad civil y el Estado en este campo adquieren especial relevancia, tomando en cuenta los avances de las corrientes que proponen su necesaria apertura a un desarrollo no escolarizado, abierto a distintos agentes, favoreciendo las acciones multi sectoriales, en la línea de la propuesta de “sociedades educadoras”.

Por ello, el rol y la incidencia real de las organizaciones de la sociedad civil en la EPJA,¹⁰ presente en el debate educativo desde hace décadas, es un tema emergente de este estudio. Su relación con este campo tiene además la particularidad de que los jóvenes y adultos, o sea, los destinatarios, son los sujetos educativos mayoritarios de la mayoría de estas organizaciones.

La emergencia de estas organizaciones, y su acción sobre el tejido social, no constituye un fenómeno nuevo en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, sus formas de organización y acción, y en especial de intervención, en la cosa pública, han cambiado junto con las transformaciones socio políticas y económicas de la región.

En el campo de la educación, y particularmente de la educación de jóvenes y adultos, los roles de las organizaciones de la sociedad civil son sumamente amplios, y refieren a tipos de organización y de intervención muy diferentes. Aunque generalmente bajo este título se identifican a las ONG, instituciones y grupos ciudadanos de diferente tipo, o movimientos sociales, otros actores como las empresas son parte de esta gran configuración identificada como sociedad civil.

Además de colocar en la agenda y trabajar sobre temas de baja presencia en el sistema educativo, como salud, medio ambiente o incluso educación ciudadana, aportan al campo una diversidad metodológica y una fuerte capacidad de relacionamiento comunitario, o una capacidad operativa considerable en algunas áreas, como la formación ocupacional.

No obstante, surge de los informes que sólo tienen verdaderas posibilidades de incidir en las políticas educativas o de ejercer la contraloría de los acuerdos sobre éstas cuando conforman redes y desde ellas establecen algún tipo de interlocución con el Estado, estable y acordada. Esta modalidad de trabajo aparece particularmente desarrollada en Centroamérica, donde se registran ejemplos exitosos de ambos tipos de acción.

En los informes se pueden identificar varios tipos de abordaje, relacionados entre sí, respecto a la presencia e incidencia de la sociedad civil en el desarrollo del campo. Un primer enfoque centra su atención en el crecimiento y la presencia de las organizaciones de la sociedad civil, sus propuestas, campos de acción y las temáticas que tratan. Otros enfoques se centran más estrictamente en las formas de relación de la sociedad civil con el Estado. El debate sobre la naturaleza de su intervención, que las ONG identifican como "participación de la sociedad civil" en los asuntos públicos, atraviesa estos dos niveles.

Un antecedente relevante: las experiencias de educación popular

No es posible revisar el rol y la situación de las organizaciones de la sociedad civil sin aludir al aporte histórico y la situación actual de la educación popular. Este movimiento fue, durante las décadas del 60 al 80, un gran impulsor y transformador de las organizaciones de la sociedad civil, de su rol en relación a las políticas públicas y la formación para la acción civil.

¹⁰ A los efectos de este documento se engloba en la definición de organizaciones de la sociedad civil a todos los actores no estatales o para estatales. Incluye por los tanto a las personas de derecho privado como las empresas, las ONG, los movimientos sociales, clubes e instituciones.

Desplegada en el marco del pensamiento pedagógico de Paulo Freire y de la investigación participativa de Fals Borda, la educación popular revolucionó metodologías, enfoques y propuestas de organización y de acción de la sociedad civil. Firmemente adherida a las luchas populares que combatieron los gobiernos autoritarios y reclamaron la democratización profunda de las sociedades latinoamericanas, operó sobre los movimientos sociales y en algunos casos, como en Brasil, tuvo una fuerte incidencia también en los movimientos políticos.

Su accionar replanteó el rol transformador de la educación, desarrollando su propuesta educativa y metodológica con la incorporación de la noción de cambio, ya desde la práctica. Desde esa perspectiva, cuestionó el vaciamiento de la educación formal, los currículos separados de las prácticas cotidianas de los sujetos y la falsa asepsia educativa en general.

Su peso en toda América Latina fue muy importante. Actualmente, la mayoría de las experiencias de la sociedad civil que se reportan incorporan la educación popular como enfoque y metodología. Asimismo, la mayoría de las grandes redes nacionales e internacionales de ONG se alinean en esta corriente. Sin embargo, parece haber perdido parte de su empuje e incidencia real.

Los informes señalan, al hablar de las experiencias de la sociedad civil, que hay una tendencia a la atomización, y se releva limitada trascendencia de sus actividades en el conjunto de la sociedad, aunque tiene presencia en toda la región. De todos modos, se perciben algunas líneas de fuerza que están impulsando los grupos que están incluidos en esta corriente de pensamiento y de acción. Por ejemplo, en Ecuador hay un consorcio por la educación que reúne instituciones de distinto tipo, con el objetivo de incidir sobre las políticas educativas; otras actividades y redes de incidencia se relevan en la mayoría de los países centroamericanos.

Características de las organizaciones de la sociedad civil en la EPJA

En la región latinoamericana se encuentra un grupo civil muy importante numéricamente que trabaja en la EPJA. Se trata de las ONG, las fundaciones y organizaciones de bienestar, incluyendo las Iglesias o congregaciones. Estas trabajan con los mismos sujetos de la EPJA, por lo general en situaciones de vulnerabilidad, con un amplio rango temático y metodológico.

El segundo gran grupo lo constituyen las empresas u otro tipo de organizaciones privadas, con fines de lucro, que actúan directamente con funciones educadoras en el campo (por ejemplo en la formación ocupacional) o de otras instituciones, con múltiples formatos jurídicos y finalidades, que contratan servicios de diferente tipo con el Estado, en el marco de la EPJA (por ejemplo clubes de Leones, Rotarios, etc.).

Puede afirmarse que siempre han existido, aunque sin integrarse decididamente al campo, iniciativas privadas de trabajo educativo con personas jóvenes y adultas en escuelas o cursos de capacitación profesional, por ejemplo. Y otras de diferentes actores como las Iglesias, con actividades de capacitación orientadas comúnmente

a la formación en valores, hábitos, etc. Pero en el periodo estudiado, las ONG son los actores principales, de acción más extendida en relación al campo que nos ocupa.

En la actualidad se releva también un crecimiento en la intervención educativa de los movimientos sociales que hasta hace poco tiempo eran sujetos, especialmente en las actividades de la educación popular, y que hoy fungen como agentes de formación de adultos en varios países.

La diversidad de modalidades de acción que abarcan estas organizaciones es ejemplificada en el informe de Argentina. Allí se destaca la amplitud de la incidencia de estas organizaciones, que comprende la promoción, la gestión, la formación y también apoyos diversos en la parte propiamente pedagógica, es decir, en los procesos de aprendizaje y enseñanza.

También se observa una gran amplitud en las temáticas trabajadas por este tipo de organizaciones. El reporte de México señala la orientación hacia temas como la democratización de la vida pública, la interacción entre la gobernabilidad y la sociedad civil, y en general la inserción de temas y desarrollos educativos que generalmente no se contemplan en la educación formal. Allí se observa, además, la orientación hacia el trabajo en el fortalecimiento de modalidades de organización comunitarias. De la multiplicidad de programas y proyectos de las organizaciones de la sociedad civil desarrolladas en México, se puede destacar su acción sobre el medio rural y la incorporación de temas como ciudadanía y sociedad civil, comunidad y desarrollo rural integral, fortalecimiento organizativo, género y medio ambiente. No sólo desarrolla cursos sino que se promueve el aprendizaje social desde las prácticas de los participantes y a partir de metodologías innovadoras.

Por último, debe mencionarse la participación o mediación de la sociedad civil en los proyectos de la cooperación internacional. Las ONG desarrollan un rol especial como contraparte de los proyectos de cooperación internacional orientada a la EPJA. Prácticamente todos los informes nacionales plantean este tema; aunque varios gobiernos realizan esfuerzos por centralizar y organizar la acción de las instituciones de cooperación internacional, un gran número de ellas siguen entrando a los países a través de sus contrapartes civiles, esto es, las ONG, y en algún caso las Iglesias. Estas organizaciones desarrollan importantes tareas de interlocución y también de intermediación, constituyéndose en algunos casos en los canales de información para la cooperación internacional, ejecutoras o co-ejecutoras de sus proyectos y referencia obligada en varios países.

Marcos legales y modalidades organizativas

En algunos casos la acción de estos organismos está contemplada por la ley o por normas específicas del sistema educativo. Por ejemplo en México se da cuenta de que, tras largos años de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la sociedad mexicana, en el año 2004 se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En la mayoría de los casos las organizaciones operan en el marco de normativas ya existentes para su acción como personas jurídicas, por lo tanto actúan libremente en acuerdo con los grupos sujetos o en convenio con el Estado. En este último caso el convenio es la norma que regula su acción.

Existen diversos modos en los que estas organizaciones se articulan y proyectan sus acciones y propuestas, impactando más o menos al campo de la EPJA. En esta línea algunas figuras o formas organizativas, que han mostrado eficacia en la constitución de ámbitos permanentes de socialización de información, debate y acuerdos de acción sobre la EPJA, están desarrollándose o instalándose en la región.

En primer lugar se encuentran las redes nacionales e internacionales, que generalmente agrupan sólo OC y especialmente ONG, aunque en ocasiones también integran a las agencias internacionales de cooperación. Trabajan sobre un eje temático y a partir del mismo desarrollan múltiples actividades de intercambio, formación de sus miembros, desarrollo teórico y metodológico y construcción de agenda pública.

Una de las características de estas redes refiere a la capacidad de colocar temas en las agendas públicas, presentar propuestas y negociarlas con las autoridades correspondientes. Se trata de ámbitos de propuesta y negociación que también actúan como grupos de presión. En varios países estas redes refieren estrictamente a políticas educativas y explícitamente a EPJA, como en Paraguay, Nicaragua, Costa Rica y Ecuador.

Un caso especial lo constituye la red CEAAL, que se extiende por toda la región y funciona con base en colectivos nacionales. Se caracteriza por sostener la educación popular como marco teórico, y una de sus líneas de acción actual es precisamente la incidencia en políticas públicas, fundamentalmente educativas.

Una segunda forma organizativa, que se halla bastante extendida, son los foros, cuyas temáticas pueden ser similares a las redes, pero con modalidades de funcionamiento diferentes que integran en ocasiones otro tipo de organizaciones, como los sindicatos y los movimientos sociales, así como organismos estatales. En Brasil, por ejemplo, funcionan foros de educación en casi todos los estados y son una referencia relevante en el área de las políticas de EPJA. El informe nacional señala que los foros se establecen en colaboración con el Ministerio de Educación, y que tienen una creciente legitimidad entre las organizaciones vinculadas de diversas formas a la EPJA. Estos foros funcionan con plenarios deliberativos, de socialización de informaciones y de construcción de consensos y acuerdos.

En Argentina también se registra la experiencia de un foro en defensa de la EPJA, integrado multi sectorialmente y convocado por organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y los gremios docentes.

Iniciativas similares se relevan en toda la región. Así, en Nicaragua opera un foro que realiza convenios con el Estado en forma permanente, y es un interlocutor preferencial en el campo de la educación de jóvenes y adultos. También en Bolivia el FEB (Foro Educativo Boliviano) desarrolla acciones de incidencia y propuesta, y se integra a órganos de composición mixta (Estado-sociedad civil) que dan seguimiento

a los temas de EPJA. En Costa Rica funciona una amplia Mesa de Educación desde 2005 con los objetivos de fortalecer la educación ciudadana y ejercer contraloría social en la elaboración y ejecución de planes.

Por último debe señalarse que en algunos casos se observa una cierta institucionalización, en el marco de los sistemas educativos, del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en coordinación con el Estado. Por ejemplo el reporte de Uruguay muestra la creación de un Departamento de Educación no Formal, en el ámbito del Ministerio de Educación, donde se ubican precisamente las experiencias de la sociedad civil y para cuyo funcionamiento se conformó un espacio de consulta integrado básicamente por ONG, algunos movimientos sociales y los sindicatos docentes, y el área de educación del referido Ministerio.

Las modalidades de relación con el Estado

Más allá de estas formas de articulación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de la EPJA, el estudio reporta los modos concretos más frecuentes de ese relacionamiento o trabajo conjunto con el Estado. Se identifican tres grandes tipos de modalidades de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en el marco de la educación de personas jóvenes y adultas. Las dos primeras suponen una forma de contratación y asignación de trabajo desde el Estado hacia distinto tipo de organizaciones de la sociedad civil. Los proyectos son generalmente los instrumentos de concreción de acuerdos y trabajos. La tercera es más amplia, no refiere necesariamente a la ejecución de proyectos o a la contratación.

La articulación más común, o sea, las dos primeras modalidades, se forjan básicamente en la modalidad de relaciones de trabajo, centradas en la ejecución de programas de EPJA, o de algunas acciones del mismo, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en convenio con las autoridades educativas.

El convenio es precisamente el formato generalizado de relacionamiento, y se encuentra presente como herramienta en todos los países de la región. A través de éstos se acuerdan tareas y condiciones, formas de relación durante los convenios y su retribución. Los contenidos de estos convenios y la forma de ejecución son extremadamente heterogéneos. En algunos casos el trabajo que realiza la ONG es seguido y evaluado por la agencia estatal contratante e incluso puede implicar acciones conjuntas en algún aspecto o tema. En otros se establecen una serie de reglas, expectativas y acuerdos, y se verifica el cumplimiento de las mismas por ambas partes. La evaluación conjunta es uno de los aspectos clave en esta modalidad, ya que, cuando existe, se abren espacios de incidencia mutua y se habilita la acumulación de experiencias y saberes. También es una de sus debilidades o riesgos, porque en el campo de la EPJA la evaluación sistemática es todavía un tema de bajo desarrollo.

Este modelo de trabajo conjunto plantea algunas dudas en cuanto a su naturaleza, ya que en algunos casos puede lindar la tercerización, mientras que en otros se

visualiza como modos de involucramiento sólo desde la ejecución. En ese sentido, la variable clave es la amplitud con que el convenio define explícitamente los espacios de discusión y análisis conjunto que ambas instituciones acuerdan.

Es preciso señalar que para muchos países de América Latina a los cuales no llega la cooperación internacional (como el Cono Sur), los convenios implican la forma de financiamiento más habitual de las ONG, con lo que se arriesga a la conformación de situaciones de dependencia que dificultan una relación libre y crítica.

Una segunda forma de relacionamiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil tiene que ver con la tendencia privatizadora de la intervención de estas últimas, especialmente planteada durante las Reformas y reformulada posteriormente en algunos países como Chile, Colombia o Perú. También se trata aquí de contratos de ejecución y a veces de asesoría, pero su alcance suele ser mayor, incluyendo decisiones de gestión. Adquieren otro carácter e incluyen mayoritariamente a organizaciones privadas con fines de lucro, que son explícitamente aceptadas como tales.

Este modelo tiene una base ideológico-política en la doctrina neoliberal y se instauró en el marco de las Reformas de la década del 90, apostando a la intervención privada como factor de calidad. Se vincula también a las propuestas de "capital humano" que ponen el peso de los recursos humanos en los resultados de la gestión, y que, particularmente durante los 90, propiciaron la inclusión de las empresas privadas como garantía de calidad de la gestión, entre otras cosas por la formación de sus recursos humanos. El aporte más importante para el quehacer educativo no es aquí la experiencia, la propuesta temática o la metodología que provienen de la sociedad civil; la expectativa está dada por la eficiencia en el manejo; el énfasis no está tanto en la participación, sino en la gestión de calidad.

Es una modalidad que continúa vigente hasta hoy en algunos países. Las licitaciones y los subsidios de diferente tipo son parte del modelo. El sistema de subvenciones ha generado un conjunto de oferentes privados de educación de adultos y una dinámica competitiva entre ellos. Son instituciones que suelen recibir la subvención provista por el Estado en proporción directa con la cantidad de jóvenes y adultos atendidos educativamente.

El caso de Chile ejemplifica esta modalidad, mostrando cómo el modelo supone la consolidación de la participación privada subvencionada, o dicho de otra manera, del Estado subsidiario. Así, se promueven asociaciones público-privadas para ofertar EPJA, y se desarrollan nuevas formas de organización de la misma centradas en la heterogeneidad de su público y en las necesidades específicas del mismo.

La tercera forma de relación está constituida por un conjunto de modos de interacción estables e institucionalizados. Esto sucede en general a través de la constitución de un órgano al que se le dan determinadas funciones, o como parte de una estructura formal en cierto ámbito del sistema educativo.

Esta forma de relacionamiento supone avances para la participación calificada de las organizaciones de la sociedad civil, que se acerca a los ámbitos decisores y hacia la coordinación orgánica con el Estado. El vínculo entre las organizaciones y el Estado no

implica necesariamente el desarrollo de contenidos económicos. El Estado no contrata ni formula convenios de servicios con las organizaciones de la sociedad civil, sino que éstas se integran al seguimiento, debate e instrumentación de las políticas públicas.

Un ejemplo de esto se encuentra en Bolivia, donde se creó recientemente un Consejo de Coordinación de Educación Alternativa, pensado como un escenario de convergencia entre el accionar del Estado y de la sociedad. Se constituye con la participación de cuatro instituciones y organizaciones: el Estado, la sociedad y las Iglesias, el bloque popular formado por las organizaciones sindicales de maestros y por la Central Obrera, y el Foro Educativo Boliviano formado por OSC, intelectuales y activistas. Este es un caso particular, todavía reciente, y probablemente uno de los más avanzados en la línea de formalizar la relación, donde los vínculos sociedad civil-Estado logran estructurar un espacio de coordinación como ámbito de concurrencia en la formulación y seguimiento de las políticas públicas.

Por último, en algunos informes se hace referencia a formas de intervención de la sociedad civil como movimiento, operando en estos casos como grupo de presión alrededor de una demanda concreta relacionada siempre a la asociación educación-derecho. Las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de presión y reivindicación son un componente tradicional de las sociedades modernas; lo novedoso en estos casos es que se han dado por ejemplo en Brasil, cuando una amplia movilización de la sociedad civil que promovía la escuela pública democrática y de calidad, logró que la educación de adultos tomara estatus de derecho y de deber del poder público en la Constitución de 1988. En este caso no actuaron sólo las organizaciones sino el conjunto de la sociedad civil movilizada.

Los debates respecto de la relación Estado-organizaciones de la sociedad civil

La acción educadora desde la sociedad civil se asocia a dos conceptos diferentes, según surge de los informes. En primer lugar, a la ampliación de los espacios públicos no estatales, que fue largamente debatida a finales de los 80 y durante los 90. En segundo lugar, a la noción de *participación de la sociedad civil* en el quehacer del gobierno y las funciones sociales en general. Los organismos multilaterales y la cooperación internacional han insistido en la importancia y conveniencia de dicha participación y en casi todos los países la Reforma de los 90 la instaló formalmente en la educación, con distintos alcances y modelos.

Detrás de estos hechos se generó una fuerte polémica sobre la "identidad participativa" de las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil, sobre la presunta privatización de la educación que implicó en varios países, y en particular alrededor de las hipótesis subyacentes y el resultado mismo de su aplicación, considerando las propuestas de reducción del rol del Estado que primaron durante el periodo de prevalencia de las políticas neoliberales y que aun subsisten, al menos parcialmente.

En los primeros años del siglo XXI los debates educativos atravesaron gran parte del continente, y en la actualidad parecen haber despejado el tema: a la vez que se sostiene la crítica citada, se reconoce el rol positivo y las posibilidades y aportes que la intervención de la sociedad civil en la educación supone, en un proceso en que el Estado está retomando su rol en la mayoría de los países, pero ajustándolo a los reclamos de participación civil, en el diseño, ejecución y decisión de las políticas públicas.

Por otra parte, estos debates –con distintos formatos y a diferentes niveles– parecen haber inaugurado en sí mismos una línea sostenible de participación de diferentes actores y sectores alrededor de las políticas educativas. En muchos países estos procesos multi sectoriales, con una participación variada de la sociedad civil, promovieron reformas en el marco legal. Estas reformas estuvieron dirigidas a reconocer, normar y ampliar las formas de participación e intervención de la sociedad civil, como en los casos de Nicaragua o Bolivia. En algunos países estos cambios aún se están procesando, como en Honduras.

Debe señalarse que el debate sobre participación de la sociedad civil, a través de diversas organizaciones, no está saldado, específicamente en los ámbitos educativos, y particularmente en la EPJA. Los debates giran en muchos casos en torno al cuestionamiento del carácter esencialmente financiador de los convenios Estado-sociedad civil. También se discute la tendencia a la privatización o la tercerización que a veces implica. El núcleo del debate actual refiere a las formas posibles de ampliar los espacios estatales a la hora de definir políticas de EPJA, en el marco de las nuevas concepciones de la gestión pública.

En síntesis

El estudio revela una variedad de situaciones de las organizaciones de la sociedad civil en las distintas subregiones de América Latina, a partir de su propio desarrollo y de tres variables principales: el marco político normativo de sus relaciones con el Estado, el acceso al financiamiento internacional y la cultura organizacional y política prevaleciente en las distintas sociedades.

El rol de la sociedad civil registrado por los estudios nacionales está ligado fuertemente al modo de funcionamiento de las ONG, al desarrollo organizativo de los movimientos sociales y decisivamente a sus relaciones con el Estado. En el campo de la educación, y particularmente de la educación de personas jóvenes y adultas, estos roles son extremadamente amplios. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a colocar temas a los que en general no se da importancia en la agenda, al tiempo que aportan una diversidad de herramientas metodológicas y una fuerte capacidad de relacionamiento comunitario.

Sin embargo, estas organizaciones sólo tienen un potencial de incidencia en la elaboración de políticas públicas o en el ejercicio de contralor de las mismas cuando logran institucionalizarse. Para ello es necesario que se inserten en redes estables de relacionamiento con el Estado y que cuenten con fuentes de financiamiento propias.

En los países sin financiamiento externo las ONG dependen de los convenios con el Estado para sobrevivir, lo cual significa en principio un riesgo para su autonomía en la elección de temas, enfoques, sujetos y proyectos en general.

Un elemento a destacar es la constitución de movimientos en torno a la educación de adultos en los últimos diez años, que lograron algunas conquistas en el espacio de participación en las políticas públicas. En casos como el de Brasil, los foros de educación se han constituido en una nueva versión de los movimientos sociales, con capacidad de debate, convocatoria, acción e incidencia. Tienen como fortaleza, además, estar constituidos de manera sumamente amplia, incluyendo instituciones gubernamentales y no gubernamentales, sindicatos y educadores.

Las experiencias. Una puntualización necesaria

A lo largo del reporte se ha hecho referencia a algunas de las experiencias de la EPJA en la región. No se quiso dejar de lado, sin embargo, la enorme riqueza en la producción de experiencias de las que dan cuenta los 20 reportes.

En la mayoría de los países la mayor parte de las experiencias reportadas están a cargo de los gobiernos y, en diferentes medidas, como ya se dijo, las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante, desde atender a las poblaciones más vulnerables hasta colaborar en el diseño de las políticas gubernamentales. En la región, a pesar de los compromisos adquiridos bajo la declaración de Educación para Todos en 1990, la EPJA experimentó una disminución en el financiamiento y los resultados. Ha sido a partir de que las Metas del Milenio no fueron cumplidas que se ha repensado la EPJA y se le ha dado un nuevo impulso.

Varios programas nacionales tienen su origen en este siglo, en parte promovidos por la Conferencia Internacional de Hamburgo y el apoyo de agencias internacionales como es el caso de Argentina, Brasil y Paraguay.

En muchos casos se reportan experiencias apoyadas y financiadas por las agencias internacionales para la realización de campañas y programas de alfabetización. Entre ellas destacan la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (Honduras), la Agencia Española de Cooperación Internacional (Brasil, El Salvador, Paraguay, Honduras, Nicaragua) que en varios países colabora con la OEI (El Salvador y República Dominicana).

Como resultado de este impulso hay dos tipos de programas nacionales: unos emergentes de corta vida, como las Misiones en Venezuela, o en Brasil y Honduras, y en otros se prevé un plazo más largo, como Argentina y Paraguay.

Existe también la presencia de dos iniciativas internacionales que se originan en la región: Cuba y su presencia regional e internacional con el "Yo sí puedo" y el "Yo sí puedo seguir" que atienden a más de dos millones de personas en 15 países, entre ellos Argentina, Bolivia, Ecuador y México. Este método ya comienza a traducirse a varias lenguas indígenas de la región. Debemos mencionar también las iniciativas impulsadas por la red Fe y Alegría en Bolivia, Perú, Venezuela y Paraguay, de inspiración religiosa.

Por otro lado la tendencia parece ser la diversificación de proveedores y de opciones que intentan adaptarse a una realidad compleja y diversa como Puerto Rico, Honduras, Brasil y Argentina.

En el mosaico de experiencias que se reportan en los informes nacionales destacan dos dimensiones por el número de veces que fueron reportadas: la EPJA como derecho y como estrategia para reivindicar a las minorías que por largo tiempo han sido excluidas y como una forma para favorecer el acceso de los desempleados al mercado de trabajo; aunque hay varios enfoques que buscan este mismo objetivo, algunos logran integrar la educación como derecho.

Las dimensiones de autonomía e identidad de grupos minoritarios, que incluye grupos indígenas, mujeres y afrodescendientes, pareciera un paso previo encaminado a lograr la integración de sectores excluidos a través de la realización del derecho a la educación como una forma de crear sujetos sociales, en lo que parece una actualización de los objetivos de la educación popular. El tema de finanzas sociales se liga igualmente con el tema de educación y trabajo.

Entre los temas emergentes destaca la preocupación por el medio ambiente, que se da tanto en la población general como entre las poblaciones marginadas que habitan en reservas naturales y que ven amenazada su forma de vida conforme estos lugares se convierten en posibles áreas de desarrollo comercial.

Menos frecuentes, aunque no por ello menos importantes, parecen las experiencias de la EPJA dirigidas a la población en general con el fin de promover la ciudadanía, la participación y la democracia. La mayor parte de ellas están igualmente en países que, durante el periodo referido, han pasado por intensos periodos políticos que han buscado nuevos equilibrios de poder, como Argentina, Bolivia y El Salvador, o bien, que tienen una trayectoria más larga en la promoción de la participación ciudadana e inclusión de sectores populares como Brasil y Cuba.

Finalmente, otro tema emergente parece ser la atención a la población encarcelada y las personas con discapacidad, igualmente como una forma de inclusión.

Consideraciones finales

La investigación confirma una serie de aspectos que desde hace tiempo se esgrimen en relación al campo, con la ventaja de que las conclusiones se apoyan en 20 estudios nacionales que revelan y fundamentan estos aspectos. El estudio también aportó algunas pistas e interrogantes. En las líneas que siguen adelantamos algunas conclusiones.

Visión compensatoria vs visión de derechos humanos

A pesar de los avances en el campo de la EPJA, persiste una visión compensatoria en las políticas y los programas de gobierno en la región. La mayor parte de los informes se refieren a la población joven y adulta que no tuvo acceso a la escuela y/o no concluyó los estudios de educación básica. Es de llamar la atención, la extensión de las políticas compensatorias a la educación media y/o bachillerato y a los programas de retención escolar de jóvenes del nivel secundario, para lo cual se retoma el modelo de educación formal (primaria, secundaria y bachillerato) y se desplaza a la educación de personas jóvenes y adultas. Sin embargo, se observa un avance en el desarrollo curricular, modelos alternativos de educación y material educativo vinculado a la problemática de personas jóvenes y adultas. La existencia de la visión compensatoria en la EPJA no es más que un reconocimiento de que el derecho a la educación no se está cumpliendo en la región y que, lejos de asegurar que toda la población tenga acceso a la educación y que ésta garantice la estancia exitosa de los grupos más vulnerables, se opta por una alternativa remedial. Idealmente, la EPJA no debería buscar solucionar las deficiencias y lagunas de las modalidades regulares sino proporcionar educación pertinente a jóvenes y adultos que ya cuentan con educación básica.

Escasa visibilidad política

La escasa visibilidad política de la EPJA es un rasgo característico en la región, que se articula a la presencia marginal en las políticas educativas; si bien se reconoce la situación de la EPJA, se le otorga un lugar secundario en comparación con los niveles y las modalidades educativas en los sistemas educativos nacionales de América Latina y el Caribe. Aunque la mayor parte de los países reconoce la problemática de rezago y exclusión educativa aunado a la situación de la pobreza, no parece tener un lugar preponderante en la agenda de los hacedores de políticas públicas y educativas. Se requiere de una operación política vinculada a la exigibilidad del derecho a la educación de la sociedad civil y de los movimientos sociales emergentes en torno al acceso, permanencia y logro educativo de los jóvenes y adultos. La escasa visibilidad se corresponde con las condiciones de exclusión social de los sujetos de la EPJA y los medios limitados con los que cuentan para exigir sus derechos, entre ellos el de educación, y para incidir en la política pública de sus respectivos países.

Debilidad presupuestaria

La asignación presupuestal a la EPJA es mayoritariamente baja, y muchas veces no es parte específica del presupuesto del sistema educativo (Cuba es una excepción: a la educación se le asigna 12% del presupuesto nacional y dentro del mismo a la EPJA se le asigna un 3%). No hay correspondencia entre las decisiones presupuestales y las prioridades manejadas en los discursos.

Calidad dispareja, no inclusiva, de la EPJA

La EPJA no funge como un espacio incluyente, aún cuando algunos espacios puedan cumplir el papel de acogida: la mayor parte de los programas son urbanos, aunque en muchos países los mayores índices de pobreza se ubican en el área rural; por otro lado, la oferta para la atención a los sectores más pobres, indígenas o afrodescendientes es dispareja y de baja calidad. Si bien la brecha de género ha tendido a cerrarse, esto no ha sido así en todos los casos de sujeto diverso.

Debilidad pedagógica y en formación de docentes

La EPJA en la región acusa una debilidad funcional que se expresa en que sus docentes no tienen fácil acceso a una formación específica o procesos sistemáticos, institucionales, de perfeccionamiento y reciclaje; cotidianamente viven realidades laborales deficitarias y poco atractivas, con condiciones precarias de contratación y trabajo, casi siempre con presupuestos inadecuados. En la mayoría de los países una parte importante del cuerpo docente está constituido por promotores (con capacitación reducida) e incluso con voluntarios.

Desarrollo desigual y combinado de la EPJA

Los reportes nacionales muestran un desarrollo desigual y combinado de la EPJA en la región. En algunos países se observa un discurso sedimentado y articulado a los sistemas educativos nacionales (Cuba y Venezuela); en otros países se muestra una visión precaria y de estancamiento de la EPJA (Argentina); en otros se cuenta con propuestas educativas desarrolladas y consolidadas (Brasil, México); y en buena parte de los países, la EPJA empieza a emerger como resultado de la presión internacional y por el apoyo financiero de las agencias (Paraguay) con propuestas alternativas por parte de la sociedad civil que buscan ser significativas para las poblaciones vulnerables (Fe y Alegría). En cuanto a temáticas emergentes con desarrollo desigual en la región destacan las propuestas que otorgan mayor peso al desarrollo de competencias laborales (Chilecalifica), a la educación intercultural (Bolivia y Uruguay), la educación carcelaria (Brasil), y la educación y migración (México).

Entre los jóvenes y las corrientes migratorias

La problemática del tema de juventud se configura en un punto nodal del campo de la EPJA. Por un lado, casi en toda la región se expresa la situación de los “jóvenes sin escuela y trabajo” y por otro lado, el desplazamiento de los jóvenes que por diferentes motivos abandonan la escuela, a los programas dirigidos a la población adulta, ante el agotamiento del modelo escolarizado en un mundo cambiante y con la presencia de otros medios de educación y/o información con las que la escuela compete. Además, los espacios de educación de adultos se convierten en espacios de acogida de estos jóvenes excluidos del sistema formal. En otras palabras, la exclusión social y sus formas, lejos de disminuir parecen diversificarse y profundizarse en la región, más aún si consideramos el acceso a las nuevas tecnologías. Otra problemática de algunas sociedades latinoamericanas y caribeñas que tiene que ver con la configuración de los sujetos de EPJA son las corrientes migratorias, que se han constituido en parte del panorama regional. Los migrantes pueden provenir del “éxodo campo-ciudad”, de los desplazamientos por guerras o catástrofes naturales, o de desplazamientos por condiciones socioeconómicas desfavorables en sus lugares de origen. Se superponen a la situación de migrantes otras características propias de los lugares de destino que implican exclusión y rezago: son poblaciones pobres que presentan situaciones de rezago endémicas y agregan a su condición de excluidos por diversas situaciones, las condiciones propias de su carácter de migrantes, observándose una profundización de la exclusión.

Falta de institucionalidad de la EPJA

Ésta muestra una debilidad considerable, conformada por situaciones nacionales en las cuales los órganos o direcciones de EPJA presentan baja autonomía, están muchas veces subsumidos y casi invisibles en el organigrama del sistema educativo. Presentan insuficiente desarrollo organizacional y programático, con escasa prioridad dentro del conjunto de las políticas educativas, que en muchos casos la incluyen junto con otras, pero no la especifican ni la nombran. Hay, sin embargo, casos en los que la EPJA logra soportes institucionales más fuertes, como en Brasil, Cuba, Chile y México.

Paradojas de la educación popular

Un avance importante en el campo de la EPJA fue la institucionalización e impacto de la educación popular en las políticas de los gobiernos. El discurso de la educación popular se convirtió en una práctica instituyente de la EPJA. En algunos países, como Brasil, la relación gobierno y sociedad civil empezó a tomar mayor fuerza; ahí las organizaciones civiles resignificaron las estrategias de alfabetización de la política de gobierno y las hicieron suyas. La institucionalización de la educación popular, si bien

ha enriquecido la teoría y práctica de la EPJA, le ha restado fuerza a la dimensión política que busca transformar las condiciones de exclusión social.

No obstante lo anterior, se reporta un peso relativamente inferior al que presentaba esta corriente años antes del periodo considerado y señala una tendencia a lo micro en varios casos, baja articulación, escasa sistematización y por ende limitada difusión de avances y propuestas, lo cual limita su incidencia en el campo; se aprecia, sin embargo, una mayor visibilidad e incidencia de las redes, especialmente cuando plantean temas y acciones muy concretos (contralorías, incidencia en políticas públicas, etc.).

La alfabetización, eje articulador de las iniciativas de las agencias nacionales e internacionales

Los programas y las políticas de alfabetización emergen con mayor fuerza en la región resultado de la presión de las agencias internacionales. En este marco se destacan elementos como el decenio de la alfabetización de UNESCO, la iniciativa OEI, o la iniciativa LIFE (Literacy for Empowerment).

También se destacan las propuestas de la cooperación internacional, especialmente la española, en el campo de la educación básica y alfabetización, que se reflejan especialmente en Centroamérica y algunos países con bajos niveles de alfabetización como Paraguay y Bolivia. Por otro lado, los Objetivos del Milenio forman parte del escenario latinoamericano. En muchos informes nacionales hay referencias a estos objetivos en relación a la posibilidad de dar cobertura universal y enfrentar los problemas de rezago que enfrenta EPJA.

Existe otra serie de iniciativas o procesos de carácter regional, algunas de las cuales se registran en los informes, que configuran el escenario actual. En primer lugar, se destaca la ejecución en varios países del “Yo sí puedo”, actualmente convertido en campaña de inserción cubana sobre el tema en la región. Se trata de una propuesta concreta, constituida por un paquete pedagógico/metodológico y los técnicos correspondientes. Supone además una cuestión de Estado, lo que la hace tener un perfil político particular. Están también otras experiencias de menor impacto con base regional que se reportan en los informes; este es el caso de las experiencias a nivel de la Iglesia, en especial de la red Fe y Alegría, que se ha extendido en varios países.

No obstante lo anterior, el descenso de las cifras de analfabetismo no es sustantivo; al mismo tiempo, la importancia dada a la alfabetización provoca que otras necesidades y temáticas de la misma urgencia sean desplazadas.

La tendencia hacia la integralidad

Las experiencias más innovadoras de la EPJA marcan una tendencia hacia enfoques más integrales tanto en su dimensión curricular como en su implementación. En el nivel curricular destacan los intentos por conciliar los intereses y necesidades de los sujetos, los grupos minoritarios y los empresarios, que responden a formas integrales de concebir el desarrollo, que si bien incluye la promoción de competencias para el empleo, no olvida la construcción de sujetos sociales, sus aspiraciones y sus condicionantes sociales (por ejemplo el MEVyT en México). Por otro lado, destacan las experiencias incluyentes, que cuentan con la participación intersectorial de instancias gubernamentales, no sólo las responsables de educación sino también las del ámbito laboral y de desarrollo social así como organizaciones de la sociedad civil que además construyen espacios que alientan la participación de los propios sujetos de la educación (por ejemplo el programa “Reto Rural” en Ecuador). La participación de varias voces en los diferentes momentos de los programas y experiencias (planeación, implementación y evaluación) parece ser la mejor estrategia para construir una EPJA más significativa.

Rasgos esperanzadores

Si bien se plantea un campo en constante construcción en una realidad cambiante y con problemáticas específicas (jóvenes, adultos mayores, migración, etc.), se observan rasgos esperanzadores para el desarrollo del campo de la EPJA. Entre los paradigmas que han empezado a impactar en las políticas y programas educativos están la educación a lo largo de la vida y la educación permanente; aunado a la tradición de la educación popular que disloca el discurso hegemónico de la educación de personas jóvenes y adultas, y coloca al sujeto como parte instituyente de las prácticas sociales de la EPJA, otra vertiente con signo esperanzador se refiere a las ciudades educadoras, que emerge con fuerza en algunos países de la región, sin olvidar los movimientos sociales que ayudan a fortalecer el campo.

Notas sobre la trayectoria reciente de
la educación de personas jóvenes y adultas
en Latinoamérica y el Caribe

Maria Clara Di Pierro

Notas sobre la trayectoria reciente de la educación de personas jóvenes y adultas en Latinoamérica y el Caribe

Introducción

Este texto reúne notas para un análisis regional de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en Latinoamérica, elaboradas a partir de resultados de una investigación colaborativa sin precedentes, desarrollada en 20 países del continente entre el 2006 y el 2007, por iniciativa conjunta del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

La investigación tuvo por objetivo recuperar la trayectoria reciente y trazar una cartografía de la educación de jóvenes y adultos en la región, analizando las políticas y los programas de gobierno y de la sociedad civil en este inicio del tercer milenio.

Los estudios nacionales afrontaron la falta de información ordenada y confiable, se llevaron a cabo por investigadores provenientes del ambiente universitario o de organizaciones no gubernamentales guiados por un protocolo común de investigación elaborado por cuatro coordinadoras,¹ quienes también supervisaron los estudios nacionales con herramientas de comunicación a distancia.

Fueron cinco los ejes orientadores de la investigación: la construcción del derecho a la educación de jóvenes y adultos, su articulación con el mundo del trabajo y de la generación de ingresos, la formación de sus educadores, la consideración de la diversidad sociocultural de los beneficiarios, su contribución para la reducción de la pobreza y para el desarrollo sostenible.²

Es necesario advertir que, a pesar de ciertas características socioambientales, histórico culturales y económicas comunes, los países de la región presentan gran diversidad que no siempre será posible considerar en este análisis conciso.

El contexto latinoamericano y las funciones desempeñadas por la EPJA

El diseño actual de la EPJA en América Latina y el Caribe responde, por un lado, a ciertos procesos sociodemográficos, económicos, políticos y educacionales que marcaron al continente en la segunda mitad del siglo XX y, por otro, a desafíos que colocó la transición del milenio.

A lo largo del siglo XX se observó una transición demográfica en los países de la región, cuando la reducción de la mortalidad combinada con el mantenimiento de elevadas tasas de natalidad intensificó el ritmo de crecimiento poblacional y llevó a la preponderancia de los grupos de edad más jóvenes en el conjunto de la población. Al final del milenio, sin embargo, la reducción de los índices de natalidad impulsada por el cambio en los papeles desempeñados por las mujeres en la sociedad y en la familia, combinada con la elevación de la expectativa de vida, modificó el perfil de edad de la población, con tendencia al predominio de los adultos en la población de la mayoría de los países de la región.³ Ese nuevo perfil de edad, combinado con el proceso de redefinición de la posición social de las mujeres, tiene importantes

¹ Arles Caruso (Uruguay), María Mercedes Ruiz (México), Miriam Camilo Recio (República Dominicana) y la autora, con apoyo de Meynardo Vázquez Esquivel y Jorge Rivas, de la Dirección de Investigación del CREFAL en México.

² Los informes nacionales relatan experiencias prometedoras de EPJA promovidas por organismos gubernamentales y no gubernamentales que, sin embargo, no fue posible abordar en este trabajo sintético y panorámico.

³ En lo que se refiere a la estructura de la población, la región comporta situaciones diversas, relacionadas a etapas diferentes de la transición demográfica y a dinámicas peculiares de las poblaciones indígenas y no indígenas. Así, existen países con tasas relativamente altas de fecundidad y una estructura de población joven (Haití, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Honduras), al lado de países como Uruguay y Cuba, con tasas de fecundidad bajas y esperanza de vida alta, reflejadas en estructuras poblacionales envejecidas (Chackiel, 2004).

repercusiones sobre la configuración de las familias, del mercado de trabajo y de la demanda por servicios sociales como la salud, la educación y la previsión social.

Otro fenómeno sociodemográfico de gran impacto sobre las políticas sociales en general, y las políticas educacionales en particular, fue el extraordinario éxodo rural hacia las ciudades, observado en la segunda mitad del siglo XX y la concentración poblacional en las grandes metrópolis de la región.

Durante el siglo XX los sistemas educacionales de los países latinoamericanos y caribeños respondieron a esos cambios sociodemográficos con una importante expansión de la educación elemental pública y gratuita observándose, en el período reciente y en el medio urbano, una tendencia a la universalización del acceso a la escuela primaria en la infancia y adolescencia. Fruto de ese proceso hubo una reducción de la disparidad de género (que en algunos países todavía discrimina a las mujeres en el acceso a la educación), al paso que aumentó la distancia entre las generaciones en el acceso a las oportunidades educacionales (que coloca a los adultos y ancianos en situación de desventaja ante la juventud). La expansión de los sistemas públicos de educación en estructuras sociales marcadas por una acentuada heterogeneidad cultural y profundas desigualdades económicas, se realizó en contextos de restricción a la inversión pública y reprodujo modelos pedagógicos selectivos y anacrónicos, lo que repercutió negativamente sobre el aprendizaje y los resultados escolares. Esto provocó que una significativa parte de la juventud empobrecida del continente tuviera trayectorias educativas inconstantes y acentuado atraso escolar.

En ese contexto, la EPJA ha sido llamada a cumplir cuatro funciones sociales primordiales. Por una parte, constituye un espacio de acogida de los inmigrantes rurales (muchos de los cuales de origen indígena cuya lengua materna no es la dominante) que necesitan reevaluar conocimientos y modos de vida, redefinir su identidad sociocultural, aprender comportamientos y adquirir los códigos culturales para insertarse en la sociedad urbana letrada, transponiendo los prejuicios que restringen el goce de los derechos y que los marginan en el acceso al mercado de trabajo y a las instituciones sociales y políticas. Por la otra, la EPJA fue llamada a elevar el nivel educativo de la población adulta que no tuvo las mismas oportunidades de las nuevas generaciones, desarrollando las competencias profesionales y atribuyendo las credenciales escolares requeridas por un mercado de trabajo competitivo y selectivo. En tercer lugar, la EPJA configura un espacio de contención de las problemáticas sociales y de la diversidad sociocultural rechazadas por la educación común, abriéndose como un canal de reinserción en el sistema educativo de adolescentes y jóvenes de él excluidos precozmente, y de aceleración de estudios para aquellos que presentan acentuado atraso escolar. En la cultura globalizada de sociedades en las que la información y el conocimiento ocupan posición destacada, y delante de la elevación de la expectativa de vida, compete a la EPJA también proveer oportunidades de actualización, calificación y goce cultural a lo largo de la vida, cualquiera que sea el nivel de escolaridad alcanzado por los individuos y comunidades.

La configuración de la EPJA en Latinoamérica y el Caribe fue influenciada,

también, por la contribución que el movimiento de educación popular realizó al pensamiento pedagógico y a la historia política reciente de la región, marcada por procesos de resistencia a regímenes autoritarios, transiciones a la democracia y reconstrucción nacional luego de los conflictos armados, en los cuales la capacidad de autoorganización y movilización de la sociedad civil cumplió papel destacado. Aunque el perfil y la actuación de los movimientos y organizaciones sociales se hayan modificado sustancialmente en el final del siglo XX, el paradigma de la educación popular continúa siendo la principal referencia de las prácticas de formación para la ciudadanía democrática y defensa de derechos, particularmente aquellas promovidas por organizaciones de la sociedad civil.

En la transición del milenio, el contexto original adquirió características que colocan nuevas necesidades de aprendizaje y modifican las configuraciones de la EPJA, entre las cuales se destacan: el débil desempeño de la economía regional en razón de la inserción subordinada de los países del continente a la economía y a la cultura globalizadas; el establecimiento de estándares más elevados de desempleo, subempleo, trabajo informal y/o precario, que debilita las organizaciones sindicales y corrobora la persistencia de las desigualdades socioeconómicas y niveles extremos de pobreza;⁴ el incremento de las corrientes migratorias intra e internacionales en busca de mejores oportunidades de trabajo, al lado de los movimientos poblacionales producidos por los conflictos armados; la generalización de procesos de democratización con bajo impacto distributivo y sin cambios sustantivos en la cultura política; el reconocimiento público de la diversidad de género, generacional, étnico cultural y lingüística de las sociedades, impulsado por los respectivos movimientos de identidad en su denuncia de las estructuras gubernamentales e instituciones sociales predominantemente masculinas, europeas y monolingües; el deterioro del medio ambiente, frente al cual se amplía la conciencia e intensifica la resistencia de los movimientos socioambientales; la emergencia de nuevos actores y expresiones de la conflictividad social (son notorios los levantamientos indígenas ecuatoriano, boliviano y mexicano; los sin tierra brasileños, los piqueteros argentinos, los estudiantes secundarios chilenos, entre otros movimientos político culturales de la juventud del continente).

En ese nuevo escenario, los campos de la educación popular y de la educación de jóvenes y adultos tendieron a confluir hacia un espacio en el interior del cual se procesa una disputa entre proyectos educativos vinculados a racionalidades distintas: por un lado, las concepciones, discursos, políticas y prácticas que, basados en la teoría del capital humano, proyectan en la educación beneficios económicos para los individuos y sociedades, priorizando la calificación de la mano de obra para el desarrollo capitalista globalizado; por otro, aquellas que, privilegiando los valores de justicia e igualdad, además de dotar a las capas populares de las competencias y credenciales requeridas por el mercado de trabajo (de modo de protegerlas del desempleo y de la pobreza extrema) proporcionan la formación técnica, humana y política para luchar por transformaciones societarias que aseguren vida digna en

⁴ Según la Comisión Económica para Latinoamérica y Caribe (CEPAL), aún con pequeños avances en la disminución de la pobreza y del desempleo y mejora en la distribución de la renta en el inicio del milenio, en 2005 la región tenía 290 millones de personas (55.3% del total) en condición de pobreza o indigencia. Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay son los países en los que el fenómeno es más agudo.

ambientes sostenibles y convivencia democrática con respecto a la diversidad y a los derechos humanos.

Los sujetos de la EPJA

Los parámetros convencionales para definir los destinatarios de la EPJA en Latinoamérica y Caribe fueron construidos bajo la égida de la visión compensadora, restringida a la recuperación de estudios formales, motivo por el cual toman la educación escolar como referencia y combinan un límite mínimo de edad⁵ con cierto grado de retraso en los niveles de instrucción. A la luz de estos criterios, y debido a la magnitud del fenómeno en el continente, los analfabetos absolutos con 15 años o más fueron percibidos como los sujetos prioritarios de la EPJA. La ampliación de las exigencias sociales de conocimiento en paralelo al ensanche del concepto de alfabetización, a su vez, condujeron a la inclusión entre los destinatarios de la EPJA de los jóvenes y adultos con escolaridad reducida y de baja calidad, que en virtud de la transición demográfica y de los fracasos de los sistemas de enseñanza, configura un contingente extremadamente numeroso (cuadro 1).

La categoría que mejor define los sujetos de la EPJA, sin embargo, es la de la exclusión, porque abarca el conjunto de procesos socioeconómicos y culturales que permiten explicar la distribución desigual del analfabetismo y del retraso escolar en las sociedades. Incluye las variables de género, generación, lengua y etnia y considera, además, la distribución sociespacial de la pobreza en las regiones geográficas, zonas rurales y urbanas y al interior de las ciudades. En Perú, por ejemplo, la escolaridad promedio de los jóvenes y adultos varía según el lugar donde viven (10 años de estudios en la zona urbana y 6.6 años en la zona rural) y la condición socioeconómica de los individuos (10 años de estudios entre los no pobres, 8.4 años entre los pobres y 6 años entre los que se encuentran en pobreza extrema). En El Salvador, la población urbana alcanza 6.9 años de estudios, mientras en la zona rural no supera 3.7 años de escolaridad. En Brasil, donde el analfabetismo varía de 22.4% en la región noreste a 6.2% en la región sur, y el analfabetismo rural alcanza 26.2% mientras el urbano es de 8.7%, la pertenencia étnico racial es importante factor de desigualdad educacional: la tasa de analfabetismo entre los blancos es de 7.1% y se eleva a 16% entre los afrodescendientes. De modo semejante, la proporción de indígenas en la población de los estados mexicanos se combina con desigualdades socioeconómicas, produce variaciones en las tasas de analfabetismo de las entidades de la federación de niveles próximos a 20% en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y tasas alrededor de 5% en Chihuahua y Jalisco. En Ecuador, la tasa de analfabetismo entre los indígenas es de 28%, mientras que el índice promedio nacional es de 9%. En Colombia, donde la tasa promedio de analfabetismo es de 7.9% esa proporción se eleva a 13% entre los afrocolombianos y a 17.7% entre los grupos indígenas.

El mapeado de los participantes de la EPJA en los diferentes países de la región deli-

⁵ En la mayoría de los países de la región, en que la escolarización obligatoria tiene nueve años de duración a partir de los seis años de edad, la edad mínima para participar de programas de la EPJA en el nivel primario es de 14 años, pero hay variaciones hacia arriba (15 años en Venezuela y 16 años en Puerto Rico) y hacia abajo (en Perú, la existencia de un amplio contingente de adolescentes con elevado retraso escolar justificó la reciente creación de una variante del Programa de Educación Básica Alternativa a niños y adolescentes en la faja de edades entre 12 a 18 años.) En la educación secundaria, la edad mínima varía entre los 16 y los 18 años.

nea un sujeto social prioritario relativamente homogéneo, constituido por los sectores populares empobrecidos que habitan asentamientos urbanos precarios y sobreviven de trabajos poco calificados de la economía informal. Esa caracterización genérica comporta, sin embargo, una pluralidad de sujetos de donde emergen numerosas identidades singulares. Los que emigran de la zona rural a la urbana, en su diversidad étnica, cultural y de género, constituyen los destinatarios tradicionales de la EPJA. A ellos se sumaron en período más reciente los inmigrantes interfronterizos, cuyo contingente creció debido a la intensificación de la movilidad internacional de la fuerza de trabajo,⁶ y las poblaciones trasladadas por conflictos armados o desastres naturales.⁷ Pero, hoy en día, el grupo predominante es la juventud urbana de los sectores populares que no tuvo éxito en la escuela regular y busca en la EPJA un espacio de acogida a sus características socioculturales que permita conciliar estudio y trabajo, acelerar la obtención de certificados y/o insertarse en procesos de calificación profesional.⁸ Si en las nuevas generaciones la brecha de género se ha estado cerrando debido al mayor acceso, permanencia y progresión de las jóvenes en el sistema educativo, entre los adultos y ancianos inscritos en la alfabetización y en el nivel básico de la EJA, también se destacan mujeres que buscan superar las desigualdades educativas del pasado, contribuir con la escolarización de los hijos, mejorar su posición en el mundo laboral, adquirir los conocimientos y habilidades requeridos por la participación comunitaria, y también disfrutar del estudio como espacio de sociabilidad y relativa libertad, cuando viven confinadas a las obligaciones familiares y/o profesionales.⁹ Como la oferta de EPJA es preponderantemente escolarizada y urbana, las poblaciones rurales y los pueblos indígenas, aunque configuren un público potencial numeroso, continúan siendo marginados. En tiempos en que la miseria incrementó la criminalidad e hizo crecer la población carcelaria, ganan visibilidad también los jóvenes prisioneros cuyo derecho a la educación continúa vigente en la cárcel.

La literatura sociológica sobre la EPJA explica la posición secundaria de la modalidad en la agenda pública por la debilidad política de sus potenciales demandatarios. En el período de análisis, sin embargo, la emergencia de los pueblos originarios en la escena política obligó a las políticas educativas al reconocimiento de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de las sociedades latinoamericanas y, por consecuencia, a la difusión de la educación intercultural bilingüe, reivindicada como estrategia de preservación de identidades étnico culturales e institucionalizada en la mayoría de los países en que la población indígena es numerosa, como Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

La influencia de las agencias internacionales en la definición de la agenda de la EPJA

Desde la constitución de la UNESCO en la posguerra, la educación de adultos, y la alfabetización en particular, configuran campos de formulación de políticas y discursos fuertemente influenciados por los organismos internacionales de cooperación. Las

⁶ Hay contingentes importantes de guatemaltecos en México, bolivianos en Argentina, haitianos en la República Dominicana y dominicanos en Puerto Rico. El movimiento migratorio es intenso también en dirección a los Estados Unidos, Canadá y Europa, lo que transformó las remesas internacionales en una de las fuentes más relevantes de receta de los países: en el 2005, los 9 a 12 millones de mexicanos que viven legal o ilegalmente en los Estados Unidos (las fuentes divergen sobre el número exacto) fueron responsables por el envío de cerca de 15 billones de dólares; más del 15% de la población ecuatoriana emigró del país en los últimos años, y los envíos por ellos enviados representan la segunda fuente de divisas del país, superada apenas por las ventas de petróleo; los envíos de los migrantes constituyen el pilar de la economía de El Salvador. En 2006, la población puertorriqueña que vivía en los Estados Unidos alcanzó la cifra de 3.8 millones de personas, casi la misma cantidad de los 3.9 millones que habitan la isla caribeña, que tiene el *status* de Estado Libre Asociado a los Estados Unidos.

⁷ Se estima en 2.5 millones la población colombiana trasladada en los últimos diez años en virtud del conflicto armado interno.

⁸ En Nicaragua, por ejemplo, el 60% de los estudiantes de la EPJA tiene entre 15 y 29 años de edad. En Brasil, la proporción de jóvenes entre 18 y 24 años de edad inscritos en la EPJA alcanza 32% del total. En la Provincia de Buenos Aires, 38.5% de los estudiantes de la EPJA en el nivel básico tenían menos de 17 años en el 2005.

⁹ Aunque las diferencias de género en el acceso a la educación se hayan estado reduciendo en todo el continente, en especial en las nuevas generaciones, la condición femenina potencializa la exclusión resultante de otras dimensiones de identidad, como el origen rural o la pertinencia a grupos indígenas o afrodescendientes.

cinco Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFINTEA) convocadas por la UNESCO en este período constituyeron espacios de disputa y legitimación de concepciones y propuestas cuyo impacto sobre las políticas públicas de educación de los países ha sido más retórico que operativo.

En el último cuarto de siglo, las concepciones y las políticas de EPJA de los países de Latinoamérica y Caribe sufrieron la influencia de numerosas iniciativas internacionales y regionales competidoras o poco articuladas entre sí.¹⁰

Aunque la propuesta de educación a lo largo de la vida formulada en 1997 en la V CONFINTEA articule hegemonícamente los discursos que encuadran las recientes políticas de EPJA en la región, las estrategias de reforma y política educacional implementadas en el período fueron influenciadas, sobre todo, por la iniciativa internacional de Educación Para Todos¹¹ y, más específicamente, por su versión reducida, que redujo las generosas concepciones y metas originales a políticas enfocadas a la instrucción primaria de niños, confinando la EPJA a una posición marginal en la agenda pública (Torres, 2001, 2003).

Dos iniciativas de la cooperación bilateral tuvieron impacto en la configuración actual de la EPJA en la región: los PAEBA (Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos), desarrollados en El Salvador (1993-1998), República Dominicana (1993), Honduras (1997-2000), Nicaragua (1997-2000), Paraguay (2000) y Perú (2003) con apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación; y, más recientemente, el programa cubano de alfabetización con recursos televisivos “Yo sí puedo”, adoptado en mayor escala en Venezuela y Bolivia, y también en experimentos piloto o de menor escala en diversos países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay).

En el período más reciente, el tema de la alfabetización de adultos (que históricamente constituye un campo de disputa de discursos político-pedagógicos y representaciones simbólicas sobre las relaciones entre la educación y otros ámbitos de la vida social) volvió a ocupar lugar destacado en la pauta de algunas agencias internacionales de cooperación. La declaración de la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012) corroboró la proliferación de iniciativas internacionales, especialmente LIFE 2005-2015 (*Literacy Initiative For Empowerment*), lanzada por la División de Educación Básica de la UNESCO con apoyo de la primera dama norteamericana, Laura Bush, que en su primera etapa comprende un país del Caribe.¹² En la región, donde se estima que existen 39 millones de analfabetos y 110 millones de jóvenes y adultos con escolaridad reducida y de mala calidad, se encuentra también en fase inicial de elaboración el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Adultos 2008-2015, coordinado por la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI).

Aunque aplaudan el reposicionamiento de la temática de la alfabetización en la agenda pública proporcionado por las iniciativas de los organismos internacionales, los estudiosos del tema lo ven con reservas:

La buena nueva del renovado impulso viene no obstante a empañarse

¹⁰ Proyecto Principal de Educación para Latinoamérica y el Caribe (1981-2000); Educación para Todos (1990-2015); Cumbres de las Américas (1994-2010); Objetivos del Milenio (2000-2015); Proyecto Regional de Educación para Latinoamérica y Caribe (2002-2017); Cumbres Iberoamericanas (2002-2017); Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012); Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos (2008-2015).

¹¹ Entre las seis metas prioritarias propuestas por la iniciativa de Educación Para Todos a partir del Foro Mundial realizado en el 2000 en Dakar, tres de ellas se refieren a la EPJA: la meta tres implica satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos; la meta cuatro propone reducir en 50% los índices de analfabetismo hasta el 2015; y la meta cinco se refiere a alcanzar paridad de género en el acceso a la educación.

¹² Previsto para abarcar 35 países a lo largo de las tres etapas iniciadas en el 2006, 2008 y 2010, el LIFE está dirigido a países con altas tasas de analfabetismo o más de 10 millones de analfabetos, en los cuales pretende disminuir a la mitad los índices de analfabetismo actuales. El primer grupo de países seleccionados sería formado por: Bangladesh, Egipto, Haití, Malí, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Senegal y Yemen.

con la dispersión y hasta superposición de esfuerzos a escala nacional y regional; la persistente mentalidad sectorial que pretende avanzar sobre el analfabetismo sin ocuparse expresamente de las políticas económicas y sociales que lo generan y reproducen; la continuada falta de articulación entre la alfabetización en el medio escolar y la realizada fuera de éste; el tradicional descuido de la alfabetización en zonas rurales así como en poblaciones y lenguas indígenas; el conocido énfasis cuantitativo y la carrera tras las estadísticas y las metas erradicadoras que –como sabemos por larga experiencia– termina conspirando contra la calidad y sustentabilidad de las acciones y de los aprendizajes, y desestimando el acceso efectivo a la cultura escrita por parte de la población.¹³

Las redes y organizaciones de la sociedad civil involucradas en esfuerzos de alfabetización y educación de jóvenes y adultos son igualmente reticentes con respecto a esas iniciativas. En un estudio intitulado *Corregir los errores*, activistas en pro de la educación critican la reducida inversión realizada en la alfabetización de adultos y proponen un conjunto de directivas para cotejar la eficacia de las políticas de ese campo (Archer, 2006).

Esos actores críticos recomiendan especial atención a la equidad de género y a la diversidad cultural y lingüística en procesos integrales, en contexto y flexibles de alfabetización y educación básica que vinculen el aprendizaje y desarrollo de la lectura, escritura y cálculo (comprendidos como procesos continuados de inserción en la cultura letrada) a otras dimensiones de la vida adulta en comunidad, como la subsistencia económica, la salud y la participación ciudadana.

Las políticas públicas de EPJA en Latinoamérica y Caribe: continuidad y rupturas

Las políticas públicas recientes de EPJA desarrolladas en casi todos los países de Latinoamérica y Caribe se inscriben en el marco común de las demás políticas sociales desarrolladas por los gobiernos de la región en un contexto de ajuste macroeconómico y reforma del papel del Estado bajo orientación neoliberal y se subordinan a las directivas de restricción del gasto público, descentralización, focalización y privatización.

En esa coyuntura, las reformas educativas por medio de las cuales los países de la región buscaron afrontar, a partir de mediados de los años 90, los nuevos desafíos de la economía y cultura globalizados, priorizaron atención y recursos en la escolarización elemental de niños y adolescentes, lo que colocó a la EPJA en una posición marginal en el discurso pedagógico y en la agenda de las políticas públicas y se ocasionaron pérdidas de jerarquía y especificidad. Esa opción fue influenciada por el asesoramiento de organismos internacionales de cooperación liderados por el Banco Mundial (que concedió préstamos para numerosos programas de mejora de

¹³ Boletín de Grupo Latinoamericano de Especialistas en Alfabetización y Cultura Escrita (GLEACE), creado en noviembre del 2006 bajo los auspicios del CREFAL, coordinado por Rosa María Torres (Ecuador) y constituido por Lola Cendales (Colombia), Isabel Infante (Chile), Judith Kalman (México) y Vera Masagão (Brasil).

la educación primaria), cuyos análisis económicos de costo beneficio establecieron una disyuntiva entre la escolarización de los niños y la educación de los adultos.¹⁴

Pasada una década, las reformas obtuvieron resultados modestos en la inclusión de niños y adolescentes provenientes de diferentes extractos sociales, pero fueron incapaces de asegurar condiciones de equidad y calidad de los aprendizajes que produjo un numeroso contingente de jóvenes con significativo retraso escolar que la EPJA tuvo que acoger.

La marginalización de la EPJA en las políticas nacionales contradice el compromiso asumido en el 2000 en el Marco de Acción Regional de la Iniciativa de Educación Para Todos, que menciona explícitamente: “Los países se comprometen a incorporar la educación de jóvenes y adultos a los sistemas educacionales y dar a ella la prioridad en las reformas educacionales que se realizan, como parte de la responsabilidad central de los gobiernos en la educación fundamental de su población.”

La investigación regional encontró, sin embargo, un signo de que la EPJA fue asimilada como parte constitutiva de los sistemas educacionales del continente: el reconocimiento formal en nivel constitucional o infraconstitucional del derecho de los jóvenes y adultos a la alfabetización y a la educación básica está presente en el ordenamiento jurídico de todos los países. La legislación de los países reconoce a la EPJA como modalidad de la educación básica gratuita, con las funciones de promover la alfabetización, garantizar progreso en la escolaridad obligatoria, favorecer el acceso a la calificación profesional y a la educación a lo largo de la vida, otorgándole especial flexibilidad curricular, organizacional y de empleo de medios y tecnologías, instituyendo estrategias de evaluación y certificación que permitan validar conocimientos adquiridos en procesos no formales de aprendizaje. Sin embargo, la ley no atribuye obligaciones a los empleadores ni concede incentivos a los trabajadores para seguir estudiando, lo que aún limita el acceso efectivo a las oportunidades de formación. Además de eso, la posición secundaria de la EPJA en las políticas públicas produce situaciones de violación del derecho a la educación que los instrumentos de exigibilidad disponibles no han sido capaces de revertir.¹⁵

Pasados diez años de la realización de la V CONFINTEA, los datos recopilados en el estudio regional demuestran reducida evolución con relación a la situación diagnosticada en la década anterior. Considerada la tendencia dominante de las políticas y prácticas recientes desarrolladas por las instancias gubernamentales, la EPJA continúa siendo regida por el paradigma compensatorio, centrado en programas escolarizados de alfabetización y recuperación del retraso escolar, desarrollados en instalaciones físicas precarias, con recursos humanos improvisados y financiación escasa¹⁶ que alcanzan baja cobertura frente a la extensa demanda potencial¹⁷ y presentan elevados índices de evasión y repetición de grado. A esas modalidades escolarizadas se suman (aunque no siempre se articulen) ofertas variadas de formación ocupacional breve y/o acelerada, cuya provisión está a cargo de diferentes agentes gubernamentales, empresariales, organizaciones sociales o filantrópicas. Las estructuras gubernamentales responsables de la coordinación

¹⁴ Esa concepción ya fue exhaustivamente criticada por diversos autores, en especial por Torres (1996).

¹⁵ Los informes de Brasil y de Puerto Rico indican que el judicial se ha estado constituyendo en espacio de lucha por la garantía del derecho a la EPJA. Entre las experiencias reportadas por Puerto Rico, se mencionan demandas judiciales victoriosas por la inclusión de personas con necesidades especiales y garantía de derechos educacionales de prisioneros, y el caso de una organización civil de defensa de los derechos educativos de los inmigrantes en Nueva York que obtuvo éxito en petición judicial por la inserción de minorías en la universidad.

¹⁶ No todos los informes nacionales pudieron especificar el vínculo entre gasto público y la EPJA. Entre los que disponían de datos, hay dos grupos: uno que atribuye menos de 1% del gasto educacional (México, Puerto Rico y Perú) y un segundo grupo en el que la inversión pública en EPJA se sitúa entre 2.5% y 3.6% del gasto total con educación (Bolivia, Costa Rica, Cuba, Venezuela).

¹⁷ Para una demanda estimada de cerca de cinco millones de personas con baja escolaridad, la cobertura proporcionada por la EPJA en Chile alcanza apenas 165 mil estudiantes, o sea, 4.7% de la demanda potencial. En Brasil, donde la población joven y adulta que no concluyó la escolaridad elemental se aproxima a 65 millones de personas, la oferta de educación básica en esa modalidad en 2005 fue de 5.6 millones de vacantes, cerca de 8.6% de la demanda potencial. En Perú, la matrícula en la EPJA en el 2002 fue poco superior a 141 mil alumnos, lo que representaba 1.9% de la demanda potencial estimada en 7.3 millones de personas.

de esas políticas son, en la mayoría de los casos, precarias, políticamente poco influyentes y vulnerables a la discontinuidad político administrativa, y su incapacidad para producir sinergias y articular políticas intersectoriales (de generación de renta y reducción de la pobreza, promoción de la salud y preservación del medio ambiente, entre otras) tiene como resultado, con frecuencia, la dispersión de recursos y superposición de iniciativas.

Así configuradas, las políticas públicas de la EPJA colectan escasos resultados tanto en el ámbito educativo como en el plano socioeconómico, a medida que los aprendizajes y credenciales que proporcionan no resultan en efectiva inclusión social o significativa movilidad socio-ocupacional, ni impactan en el escenario político o cultural de los países.

Diversos estudios nacionales reportan que durante las reformas educativas de los años 90, los organismos responsables por la coordinación nacional de las políticas de EPJA perdieron posiciones en la jerarquía de los ministerios, lo que resultó en la desarticulación de las acciones y dilución de la especificidad de la modalidad en las prácticas de gestión. Este fue el caso de Argentina, cuya Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA), creada en 1968, fue desarticulada en 1992, cuando los servicios educativos del gobierno federal se transfirieron a las provincias. También en Colombia, la Dirección General de Educación de Adultos, creada en 1988, simplemente desapareció del organigrama del Ministerio de Educación en 1994. En Perú, la reforma educativa de los 90 vació el modelo de educación no formal que había sido construido en los 70, época en la que la EPJA se veía como una herramienta del desarrollo socioeconómico comunitario y había adquirido una configuración intersectorial y participativa.

Al lado de Cuba, Chile y México son casos excepcionales en los que la EPJA adquirió cierta institucionalidad, con estructuras de gestión de relativo prestigio, autonomía y recursos. México edificó la más duradera institución gubernamental dedicada a la EPJA de la región: el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Creado en 1981 como desdoblamiento del Programa Nacional de Alfabetización, el INEA es un órgano descentralizado de la administración federal dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones normativas, técnicas y de coordinación, que maneja casi 1% del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Interviene directamente en los ámbitos nacional, estatal y local. Al final de los años 90, en el contexto de la reforma educativa y con el objetivo de ampliar la participación de las esferas subnacionales de gobierno en la financiación de los programas de EPJA, tuvo inicio la descentralización del Instituto. Entre 1998 y 2005 se celebraron convenios con 27 de los 32 estados federados mexicanos, pero el INEA preserva funciones normativas, técnicas y de coordinación política. En Chile, a su vez, las diferentes modalidades de la oferta de la EPJA están plenamente insertas en las instancias oficiales de la educación nacional, aunque no ocupen una posición destacada en la agenda de política educacional. La asimilación de la EPJA por parte de la política educativa chilena se debe al hecho de que ésta cumple no

solamente la función de garantizar el derecho a la educación por vía de la nivelación de estudios, sino que se propone interferir en la dinámica del acceso al trabajo y a la renta, actuando también en la calificación profesional.

Además de afectar su institucionalidad, los nuevos modelos de gestión gubernamental que emergieron de la reforma del Estado en Latinoamérica repercutieron en las políticas de EPJA en dos direcciones articuladas entre sí: la descentralización de la provisión de los servicios educacionales en dirección a los gobiernos provinciales y locales, y el establecimiento de asociaciones entre órganos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para la prestación de servicios educacionales.

Existe un cierto consenso de que la principal motivación para la descentralización de los servicios de EPJA fue la transferencia de responsabilidades financieras a los gobiernos provinciales y locales, y que representó antes una transferencia de encargos que una efectiva descentralización de mandatos de gestión, ya que en la mayoría de los países las normas, los referenciales curriculares y el diseño de los principales programas continuaron centralizados. Los estudios nacionales no son totalmente convergentes con respecto a la evaluación de ese proceso. En Chile y Brasil, la desconcentración de responsabilidades en dirección a los gobiernos locales fue evaluada positivamente. Bajo la hipótesis de que el poder local es más permeable al control social de las políticas públicas y al cambio educativo, el informe brasileño relata que gobiernos locales progresistas influenciados por el paradigma de la educación popular, introdujeron innovaciones político pedagógicas de EPJA que le valieron mayor flexibilidad y pertinencia. Ya en el caso de Argentina, en el que la descentralización tuvo como contrapartida la debilitación de la instancia de coordinación nacional, se evalúa que la EPJA adquirió una configuración heterogénea, dispersa y fragmentaria.

En atención al nuevo modo de regulación estatal, se difundió en toda la región el modelo de financiación pública y contratación de servicios de alfabetización, calificación profesional y educación de adultos realizados por asociaciones civiles, instituciones filantrópicas, organizaciones no gubernamentales y afines. En Nicaragua, el gobierno estableció un convenio permanente con 76 organizaciones civiles para la ejecución de programas educativos. El informe de Colombia (donde, al igual que en otros países, la política de descentralización encontró fuerte resistencia del movimiento docente) evalúa que los mecanismos de licitación competitiva de los servicios, subvención *per cápita* y evaluación por resultados cuantitativos postergan criterios pedagógicos a favor de la eficacia económica, reiteran la desvalorización profesional de los educadores de adultos y trasladan lógicas del mercado privado hacia la esfera pública de la garantía del derecho a la educación en la vida adulta. Señala, además, que aunque el discurso a favor de la transferencia de la responsabilidad de las instituciones gubernamentales para la sociedad civil reivindique mayor pertinencia de los programas a las comunidades destinatarias, no se encuentran evidencias de mayor participación de los sujetos en las definiciones curriculares y en la gestión de los servicios.

La admisión de la falta de éxito parcial de las reformas educacionales en promover educación de calidad para todos¹⁸ desencadenó, en los años más recientes, procesos de revisión crítica de las orientaciones neoliberales hasta entonces predominantes, en medio de los cuales la prioridad otorgada a las políticas de EPJA ha venido siendo parcialmente revisada. En Argentina, la superación de la crisis de 2001 implicó una recuperación parcial del liderazgo de los gobiernos nacional y provinciales en la coordinación de las políticas educativas, incluyendo el progresivo incremento de la financiación pública. A partir de 2003, el gobierno brasileño asumió un nuevo discurso a favor de la alfabetización de jóvenes y adultos, a la cual consagró mayor inversión federal. En Uruguay, donde el Estado nunca dejó de cumplir sus funciones en la garantía del derecho a la educación, el debate sobre la prioridad atribuida a la EPJA y el papel que las organizaciones no gubernamentales ocupan en su provisión es reciente e inconcluso. En Perú, el reconocimiento en 2003 de una situación de “emergencia educativa” condujo a una revisión de las metas de política educacional que abrió espacio para la constitución de la nueva modalidad Educación Básica Alternativa, dotada de un currículo flexible innovador.

Hay países en la región, sin embargo, en que el Estado preservó o recuperó el papel de protagonista en la formulación, implementación y coordinación de políticas públicas de EPJA, como son los casos de Cuba y Venezuela. En los últimos seis años el Estado venezolano transfirió parte de la receta impositiva resultante del petróleo al sector educacional y asumió papel destacado en las políticas educativas en general, y en las políticas de EPJA en particular, utilizando para ello no solamente los órganos de gestión tradicionales, sino agregando nuevas estructuras paraestatales denominadas *misiones*,¹⁹ regidas por instancias no convencionales como el Ejército y las empresas estatales de petróleo y energía eléctrica. Aunque basada en un arreglo institucional precario y coyuntural, y aún sin disponer de un sistema de monitoreo y evaluación fidedigno que permita cotejar los resultados proclamados por el gobierno (como la erradicación del analfabetismo), se debe reconocer que la política venezolana ha sido capaz de movilizar recursos y motivar a la población joven y adulta al reingreso en el sistema educativo, en sus diversos niveles.

Vecinos distantes: Cuba y Haití

Dos pequeños países insulares localizados en el Caribe –Cuba y Haití– son excepciones a las tendencias dominantes en la configuración de las políticas de EPJA en la región y representan sus casos extremos. Mientras Cuba prácticamente extinguió el analfabetismo y garantizó 9.5 años de escolaridad promedio a la población con edad superior a 15 años, Haití –en donde más de la mitad de la población vive en situación de pobreza extrema– presenta una tasa de analfabetismo juvenil y adulto de alrededor del 49% y el presupuesto destinado a la alfabetización apenas cubre los salarios de los funcionarios responsables de la administración gubernamental del sector.

¹⁸ El informe del Monitoreo Global de EPT 2005 evalúa que Latinoamérica es la región que concentra países en los que los pasos en dirección a la calidad de la educación están retrasados con relación a los avances obtenidos en las demás metas. El progreso obtenido en el acceso a la escolarización tampoco es significativo, una vez que la tasa neta de escolarización primaria progresó apenas dos puntos porcentuales (de 93% a 95%) entre 1999 y 2004. Al trazar el Panorama Regional y constatar altos índices de reprobación, bajos índices de conclusión y las limitadas competencias adquiridas en la escolarización primaria, el Informe del 2007 afirma que “El desarrollo de la escolarización en la región se produce a veces en detrimento de la calidad de la enseñanza” (p. 8).

¹⁹ Las Misiones *Robinson I* y *II* corresponden, respectivamente, a la alfabetización (con el método cubano *Yo sí puedo*) y a la educación primaria; la Misión *Ribas* se destina a la formación en nivel medio; y la Misión *Sucre* a la enseñanza superior. Todas ellas se articulan a las misiones de salud y alimentación, así como la Misión *Vuelvan Caras*, que comprende la capacitación para el trabajo y subsidios financieros para cooperativas que reúnan personas en situación de pobreza.

La persistente y exitosa política cubana de EPJA es impulsada por el gobierno central, pero entendida como elemento de una sociedad educadora. Tuvo inicio hace 45 años con una amplia campaña de alfabetización, seguida de sucesivos impulsos por la elevación de la escolaridad de la población hasta la conclusión de los nueve años de escolaridad básica. Hoy en día, cuenta con más de ocho mil docentes formados y el 3% del gasto público en educación para llevar adelante una gama diversa de programas de formación general, profesional, aprendizaje de idiomas y enseñanza superior. Entre los programas recientes, se destacan: la oferta de enseñanza flexible y subsidio financiero a jóvenes de 17 a 29 años que no concluyeron estudios y se encuentran sin trabajo; un programa de formación profesional destinado a la “conversión” de cien mil trabajadores desempleados por la declinación de la agroindustria de la caña de azúcar; y una cátedra universitaria para ancianos.

Moldeado por una historia de inestabilidad política, violencia y profunda desigualdad en la distribución de la riqueza, el Estado haitiano ha sido incapaz de asegurar el derecho a la educación (previsto en la Constitución), lo que hace que el sector privado controle, hoy en día, el 80% de los servicios escolares (casi siempre ministrados en francés), a los cuales tiene acceso apenas una pequeña parte de la elite o de la clase media urbana. La ausencia de un sistema educativo público accesible a las capas populares del campo y de la ciudad (cuya lengua materna es el *créole*, reconocido como lengua de educación escolar desde 1980) anula los esfuerzos emprendidos a lo largo del último siglo en diez sucesivas campañas de alfabetización de jóvenes y adultos.

Relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la promoción de la EPJA

Debido a la condición socioeconómica de la mayoría de los destinatarios, la EPJA no configura un mercado atractivo para el sector privado con fines lucrativos, cuya participación en la matrícula es reducida y bastante concentrada en la enseñanza secundaria y técnico profesional.²⁰ El peso de la provisión del servicio educativo recae, por lo tanto, sobre el poder público y las instituciones sin fines de lucro.

En Latinoamérica y el Caribe, las organizaciones de la sociedad civil sin fines lucrativos tienen histórica participación en el campo de la EPJA, lo que les permitió construir redes nacionales, subregionales y regionales como el CEAAL. Su contribución al campo engloba la inserción y empoderamiento de las comunidades; la lucha por la defensa de los derechos educativos de los jóvenes y adultos; los subsidios teórico metodológicos resultantes de la sistematización de prácticas de educación popular; el conocimiento acumulado en temas específicos (derechos humanos, relaciones de género, preservación ambiental, economía popular, etc.) y sujetos singulares (mujeres, pueblos indígenas, jóvenes, prisioneros, etc.). La tipología de organizaciones sociales que intervienen en ese campo es compleja y comprende desde organizaciones comunitarias de ámbito local

²⁰ En Perú y Colombia, entre otros países, la certificación acelerada atrajo para la EPJA la iniciativa privada con fines lucrativos, cuyo público potencial se constituye por jóvenes con retraso escolar.

hasta fundaciones de asistencia y promoción social con alto grado de institucionalización, como aquellas mantenidas por las Iglesias,²¹ al lado de organizaciones no gubernamentales de apoyo a movimientos sociales y/o defensa de los derechos humanos.

La investigación regional reportó diferentes modalidades de relación entre organizaciones sociales y gobiernos en el desarrollo de políticas de EPJA. Una primera modalidad (encontrada en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Nicaragua) consiste en articulaciones multisectoriales constituidas para la defensa de derechos, ejercicio del debate público, del control e incidencia en las políticas, planes y programas de EPJA. Asume formas variadas tales como foros o consorcios autónomos con relación a los gobiernos, pero también mesas de diálogo y negociación entre la sociedad y el gobierno, y consejos institucionalizados de gestión democrática. Hay, también, movimientos sociales que organizan procesos propios de formación de personas jóvenes y adultas, a partir de los cuales demandan políticas gubernamentales (como es el caso del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra en Brasil o el Movimiento Piquetero en Argentina).

Más difundido que las variantes anteriores, otro tipo de vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil son los convenios de prestación de servicios de EPJA. Esa modalidad de acción compartida se generalizó a partir del momento en que el Estado reformado privilegió las funciones de regulación en detrimento de la provisión de servicios educacionales, delegándolas a las instancias descentralizadas de gobierno o transfiriéndolas a la sociedad civil y al sector privado. Hay casos en que las asociaciones resultan de procesos de reivindicación, diálogo y negociación y se interpretan como avance en la dirección de la democratización de las políticas públicas y del aparato gubernamental. Pero hay también países (como es el caso de Chile) en que la reforma del Estado perfiló de tal modo el modelo neoliberal, que las asociaciones asumieron la simple configuración de contratación de servicios de terceros, en que las organizaciones sociales solamente inciden en la ejecución de las actividades educativas, sin intervenir en su concepción o gestión.

El nudo crítico de la formación de educadores

El estudio original revela que una de las grandes debilidades de la EPJA en Latinoamérica y en el Caribe es la persistente escasez de sistemas de formación inicial y de perfeccionamiento de educadores.

La subordinación de buena parte de las prácticas de EPJA —en especial la alfabetización— al principio de la solidaridad social, hace que el papel de educador de adultos sea desempeñado por una diversidad de perfiles, que incluye desde profesionales titulados hasta agentes comunitarios y facilitadores voluntarios con diferentes niveles de escolaridad, que en su mayoría no poseen formación especializada. Apenas en Cuba y en Uruguay los educadores de adultos son necesariamente profesionales. El recurso a educadores improvisados, a su vez, hace que la actividad tenga escaso

²¹ Una red institucionalizada ligada a la Iglesia católica que tiene incidencia en el campo de la EPJA, mencionada en informes de la región andina (Ecuador, Perú, Venezuela) es el Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social Fe y Alegría (<http://www.feyalegria.org>).

reconocimiento social y legitima precarias condiciones de trabajo y remuneración.

La posición marginal de la EPJA en las políticas y sistemas educacionales dificulta aún más la conformación de un campo de trabajo profesional específico y, en ese contexto, hay poca demanda e incentivos para la formación inicial de educadores de esta modalidad educativa. Por esa razón, las licenciaturas y los cursos de especialización para profesores de EPJA son poco numerosas, lo que confirma la reducida participación de las universidades con el asunto. También en este aspecto, Cuba es una rara excepción, gracias a la extensa red de educación superior pedagógica descentralizada. La mayor parte de los informes nacionales declara que, simplemente, no hay procesos sistemáticos de formación de esos educadores. En las redes públicas de enseñanza, son los mismos docentes que trabajan con niños, adolescentes, jóvenes y adultos, muchas veces reproduciendo metodologías, currículos y materiales de enseñanza inadecuados.

En la falta de educadores formados para actuar en la modalidad, se impone la capacitación en servicio. Debido a la escasa presencia del tema en las universidades, muchas de las iniciativas de formación son llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales, cuya experiencia acumulada en la educación popular ofrece sensibilidad para reconocer las cualidades de los facilitadores provenientes de ese medio, como la solidaridad y el compromiso ético político con las comunidades. Parte de las experiencias más significativas de los centros de educación popular en el campo de la formación de educadores de adultos, sin embargo, no es difundida por falta de sistematización.

Silencios elocuentes

Entre las cuestiones pautadas por la investigación regional como eje transversal, aquella con la cual los informes nacionales tienen la deuda más grande se refiere a la contribución de la EPJA para el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente, tema que cada día gana mayor espacio en la agenda pública. El relativo silencio sobre el tema es aún más sorprendente si consideramos que las políticas y prácticas de educación ambiental formal y no formal son numerosas en los países de la región, aunque no se reconozcan como prácticas de EPJA. Algunos informes de países mencionan la presencia de la temática socioambiental en los currículos y prácticas de educación básica de jóvenes y adultos, y entre los relatos de experiencias de la sociedad civil hay casos significativos de aprendizajes relacionados al desarrollo local sostenible; otros informes detallan las políticas, instituciones y redes nacionales de educación ambiental que, salvo raras excepciones, están desarticuladas de los programas de EPJA, con los cuales no tienen vínculos orgánicos. Nuestra hipótesis a ese respecto es la de que la EPJA no tiene liderazgo simbólico en la actual coyuntura para articular en su marco de acción las políticas y prácticas de educación ambiental, del mismo modo que no logra hacerlo con temas de la educación para la salud o para la inclusión digital.

La investigación regional también revela que las políticas de EPJA no incorporan una cultura de evaluación: los estudios evaluativos son raros, de modo que el impacto de los programas y proyectos puede apenas ser inferido a partir de indicadores tales como la matrícula o el número de egresados. El conocimiento sobre la EPJA en la región es limitado, también, por la reducida presencia del tema en las universidades y la escasez de investigadores sobre sus múltiples dimensiones.

Promesas de una EPJA más relevante

Considerados los grandes programas nacionales, fueron pocas las respuestas positivas a la convocatoria de los documentos regionales de continuidad a los compromisos asumidos en Hamburgo, en favor de políticas intersectoriales de EPJA que fortalecieran la ciudadanía democrática, priorizaran vínculos con el desarrollo económico y las transformaciones en el mundo del trabajo, incidieran sobre los procesos de reproducción de la pobreza y favorecieran la conservación del medio ambiente. En la mayor parte de los países, es bajo el grado de articulación entre los programas volcados hacia la economía popular (que, entre otras modalidades, comprende el cooperativismo, asociativismo y autoempleo) y, como ya se ha mencionado, la educación ambiental para la salud y el acceso a nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Los intentos más significativos de articulación intersectorial de políticas de EPJA son de dos tipos. Un primer tipo enfatiza la promoción social y comprende los programas destinados a poblaciones en situación de pobreza y riesgo social en que la adhesión a programas de alfabetización, elevación de escolaridad o capacitación para el trabajo son contrapartidas de transferencias de ingreso mínimo, de lo que son ejemplos la Misión Vuelvan Caras de Venezuela, o el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la Argentina y el Plan de Superación Integral para Jóvenes que no Trabajan ni Estudian de Cuba. Un segundo tipo reúne los programas que, buscando satisfacer las múltiples necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos, favorecen el acceso a un currículo enriquecido y flexible, articulando en un marco socioeducativo integral la formación general, la capacitación para el trabajo a otros contenidos, valores y habilidades relevantes (salud, relaciones de género, interculturalidad, acceso a las nuevas tecnologías, etc.), tales como el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), desarrollado en México, y el programa chileno Chile Califica.

Otros signos de esperanza de una EPJA más pertinente se encuentran en los estudios nacionales que, atendiendo al protocolo común de investigación, relatan una multiplicidad de experiencias promisorias en los diferentes ejes de la investigación, conducidas por organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales o universidades. Sistematizar las lecciones aprendidas en esas políticas y prácticas, sin embargo, es tarea de aliento para ser cumplida en otro trabajo.

Bibliografía

- Alfabetização para a vida: Relatório conciso de monitoramento global de Educação para Todos* (2006). Brasília: UNESCO.
- Archer, D., (ed.) (2006). *Corregir los errores: puntos de referencia internacionales sobre la alfabetización de adultos*. Campaña Mundial por la Educación, Action Aid Internacional.
- Balanço Intermediário da V Conferência Internacional de Educação de Adultos, Bangkok, Tailândia (2003). *Chamado à ação e à responsabilização. Informação em Rede* n. 59, Encarte. São Paulo: Ação Educativa.
- Caruso, A. (2007). *Investigación "Situación presente de la educación de jóvenes y adultos en América Latina y Caribe: Resumen Ejecutivo*. Montevideo: Editorial autor.
- Chackiel, J. (2004). *La dinámica demográfica de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. (Población y desarrollo; 52).
- Conferência Internacional sobre Educação de Adultos, V (1998). *Declaração de Hamburgo e agenda para o futuro*. Lisboa: Unesco, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Solidariedade.
- Di Pierro, M. C. y A. M. Galvão (2007). *Preconceito contra o analfabeto*. São Paulo: Cortez.
- Haddad, S. (2007). *Educação e exclusão no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa (Em Questão; 3).
- Panorama social de América Latina 2006* (2007). Santiago: CEPAL.
- Relatório de monitoramento global EPT 2007: Panorama regional: América Latina e Caribe*. (2007) Santiago: UNESCO.
- Relatório de monitoramento global Educação Para Todos 2005: o imperativo da qualidade* (2005). Brasília: UNESCO; São Paulo: Moderna.
- Torres, R. (2001). *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed.
- _____ (2003). *Aprendizaje a lo largo de la vida. Educación de Adultos y Desarrollo*. Bonn, Alemanha, Suplemento 60.
- _____ (1996) Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. IN: L. Tomasi, M. Warde y S. Haddad (eds.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, pp. 125-193.
- UNESCO (2003). *La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un estado del arte*. Santiago: OREALC-UNESCO.
- UNESCO-OREALC, CEAAL (1997). *Los aprendizajes globales para el siglo XXI: nuevos desafíos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO, CEAAL.
- UNESCO-OREALC, CEAAL, INEA, CREFAL (1998). *Hacia una educación sin exclusiones: nuevos compromisos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y Caribe*. Santiago, Chile: UNESCO.
- _____ (2000). *La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: Prioridades de acción en el siglo XXI*. Santiago, Chile: UNESCO.

Sitios consultados

<http://www.oei.es/alfabetizacion.htm>

<http://portal.unesco.org>

<http://www.uis.unesco.org/>

<http://www.fronesis.org>

<http://tariacuri.crefal.edu.mx/crefal/>

<http://www.ceaal.org/default.php>

Cuadro 1
Población con más de 15 años: analfabetismo y educación primaria incompleta

Países	Analfabetismo en 2000 ⁽¹⁾		Primaria incompleta 2000-2005 ⁽²⁾	
	Analfabetos	%	%	Año
Uruguay	61,000	2	13.1*	2005
Argentina	845,600	3	11.7*	2005
Cuba	292,800	3		
Costa Rica	120,600	4	25.3	2000
Chile	460,100	4	19	2003
Colombia	2,377,600	8		
Venezuela	1,186,900	7		
Panamá	159,100	8		
Paraguay	223,300	7	35	2000
Ecuador	705,100	8	21.3	2001
México	5,836,600	9	25.9	2004
Brasil	15,892,900	13	45	2002
Perú	1,719,600	10	25.8	2000
Bolivia	732,400	15	40.3	2002
República Dominicana	911,500	16		
Honduras	944,600	25	45.2	2001
El Salvador	859,000	21	60.2	2003
Nicaragua	973,600	34	48.8	2001
Guatemala	2,016,900	31	61.2	2001
Haití	2,506,700	50		
Región	39,073,300	11		

Fuentes: (1) UNESCO Institute for Statistics, citado por CEPAL. (2) Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

* Urbano

Semblanzas

Equipo coordinador

Arlés Caruso Larrainci URUGUAY

Coordinadora general

Doctora en Desarrollo Organizacional por la Universidad Pontificia en Brasil y en Gestión por la Universidad Católica de Santiago; maestría en educación de adultos por el ILATES de Venezuela, con especialidad en educación de adultos y movimientos sociales. Cuenta con licenciaturas en trabajo social y en ciencias de la educación por la Universidad de la República de Uruguay. Es experta en temas de participación y educación ciudadana y ha coordinado y asesorado diversos programas de gestión democrática y desarrollo local. Así, se ha desempeñado también como asesora de diferentes gobiernos en América Latina en temas de políticas de descentralización municipal. Su trabajo docente y como investigadora se ha centrado en los temas de: educación y trabajo, evaluación educativa, desarrollo local, participación ciudadana, políticas sociales y formulación y evaluación de proyectos educativos, entre otros.

Se desempeña actualmente como asesora del Departamento de Descentralización y Participación de la Intendencia Municipal de Montevideo y de diferentes gobiernos en América Latina, en políticas de descentralización municipal. Es autora de numerosos artículos y varios libros sobre los temas de su especialidad.

Maria Clara Di Pierro BRASIL

Profesora de la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo y directora de la organización no gubernamental Ação Educativa. Obtuvo el título de maestría y doctorado en historia y filosofía de la educación en la Universidad Católica de São Paulo. Ha colaborado con el Consejo de Educación de Adultos de América Latina y el Caribe (CEAAL) y con el Grupo Latino Americano de Apoyo al Decenio de Naciones Unidas para la Alfabetización. Participó en investigaciones del International Council for Adult Education (ICAE) y de la Oficina Brasileña de UNESCO, así como para su Oficina Regional para América Latina y Caribe (OREALC). Ha publicado diversos artículos y libros sobre educación de personas jóvenes y adultas, entre ellos *Preconceito contra o analfabeto* (São Paulo, Cortez, 2007) y *Alfabetização de jovens e adultos no Brasil* (Brasília, UNESCO, 2008).

Mercedes Ruiz Muñoz MÉXICO

Doctora en ciencias con la especialidad en investigaciones educativas por el DIE-CINVESTAV. Académica y coordinadora de la maestría en investigación y desarrollo educativo de la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y del Consejo Mexicano de Investigación

Educativa (COMIE). Especialista en el análisis político del discurso educativo y del campo de la educación de adultos. Entre sus publicaciones destacan: *Imbricación de lo político y lo pedagógico en el campo de la educación de adultos*, *Investigación y conocimiento local*, *El análisis político del discurso como una herramienta para el conocimiento del campo de la educación de adultos*, *Antropología urbana y análisis político del discurso*, entre otros.

Miriam Camilo Recio REPÚBLICA DOMINICANA

Educadora de profesión, especialidad en formación de formadores y en educación de adultos. Fiscal del Consejo de Educación de Adultos para América Latina, CEAAL. Coordinadora y docente de la maestría de EDJA del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Integrante del equipo del CEAAL que anima y coordina el tema de la alfabetización de jóvenes y adultos. Ex directora general de educación de adultos de la Secretaría de Estado de Educación (SEE) de la República Dominicana. Coordinadora de la Jornada Nacional de Alfabetización, iniciativa impulsada por la SEE 1997/2000, y de la transformación curricular de la EPJA de aquel país, proceso de Reforma (1993-1995). Fundadora y ex directora del Centro Dominicano de Estudios de la Educación, CEDEE. Ex secretaria general de la coordinadora de ONG de Mujeres de República Dominicana. Experiencia en gestión y procesos de articulación de iniciativas de EPJA a nivel gubernamental y de la sociedad civil.

Responsables de las investigaciones nacionales

Argentina

LIDIA MERCEDES RODRÍGUEZ

Maestra en ciencias sociales con especialidad en educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con la tesis *Educación de adultos en Argentina: el proceso fundacional: 1870-1916*. Sustentó su tesis doctoral *El pensamiento político pedagógico de Paulo Freire* en la Universidad de París, donde obtuvo el grado doctoral.

Ha sido profesora en educación superior en la Universidad Nacional de Entre Ríos y en la Universidad de Buenos Aires con las cátedras educación y cultura, educación no formal e historia de la educación argentina y latinoamericana. Como investigadora se ha desempeñado en diversas áreas de la sociología y la pedagogía, particularmente en temas de educación y trabajo y saberes socialmente productivos. Ha publicado un poco más de una docena de libros, la mayoría de ellos en el tema de la educación de adultos. Desde 1992 ha publicado numerosos artículos científicos.

Bolivia

NOEL AGUIRRE LEDEZMA

Cursó la carrera de economía en la Universidad Católica Boliviana, donde también estudió la licenciatura en pedagogía con especialidad en educación de personas jóvenes y adultas. La docencia ha sido uno de sus pilares profesionales. Desde 2004 es docente en la Universidad Católica Boliviana y otras universidades, en asignaturas como desarrollo humano, diseño curricular y constructivismo y educación, políticas, proyectos y programas de desarrollo comunitario y municipal y planificación y diseño curricular en educación popular y alternativa.

Se ha desempeñado como consultor internacional en áreas de planificación estratégica y desarrollo institucional, colaborando con organismos no gubernamentales en Bolivia, Guatemala, Colombia y Perú, así como con la UNESCO de Ecuador y de Chile y con la UNICEF de Bolivia. Ha sido evaluador externo en Bolivia, Ecuador y Perú en programas sobre educación comunitaria, educación bilingüe e intercultural, erradicación del trabajo infantil y educación integral para la vida.

Ha sido miembro de distintos comités editoriales de publicaciones especializadas en información y comunicación educativa; también ha publicado artículos en revistas especializadas en educación y ha sido coeditor de diversos libros sobre constructivismo, planeación estratégica y calidad educativa e interculturalidad.

Brasil

SERGIO HADDAD

Es doctor y maestro en historia y sociología de la educación por la Universidad de São Paulo, con especialidad en educación de adultos. Fue catedrático de la Universidad Católica de São Paulo, donde impartió diversas asignaturas como Estado, sociedades y políticas educativas del Brasil, educación de adultos en Brasil y educación y los nuevos modelos de atención del Estado.

En el ámbito de la investigación su participación es abundante. Algunos temas que ha desarrollado son: estado del arte de la investigación en educación de jóvenes y adultos en Brasil, juventud, escolarización y poder local, planeación y evaluación educativa, política educativa, sociología de la educación y educación permanente.

Ha publicado artículos en revistas especializadas y es autor de diversas obras, entre ellas: *Metodología de alfabetización de adultos en Brasil: un estado del arte* y, en coautoría, *Directrices para una política nacional de educación de jóvenes y adultos*. Parte de su obra se encuentra en compilaciones e informes de investigación.

Chile

JAVIER CORVALÁN

Es doctor y maestro en sociología por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, donde recientemente concluyó su formación posdoctoral. Su formación profesional incluye estudios en antropología social, en la Universidad de Chile. De 1996 a 2004 ejerció la docencia, principalmente en programas de maestría relacionados con ciencias sociales, políticas educativas, políticas públicas, antropología y desarrollo social.

Su labor como investigador inició auxiliando diversos proyectos del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Chile, donde más tarde participó como co-investigador del área de educación. En esta misma institución coordina y dirige proyectos de evaluación de programas e investigaciones sobre políticas educativas y desarrollo social. En fechas recientes coordinó la publicación de un estado del arte de la educación para la población rural en Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México y Perú (2004). Es autor de numerosos artículos publicados en revistas especializadas de ciencias sociales y educación, y coautor en compilaciones de estudios.

Colombia

JORGE JAIRO POSADA ESCOBAR

Es maestro en desarrollo educativo y social por la Universidad Pedagógica Nacional, institución en la que colabora desde 1990 como profesor de la maestría en educación comunitaria, misma que también coordina. Recientemente terminó sus estudios de doctorado en pedagogía social en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

Su trabajo docente incluye instituciones como la Universidad Javeriana y la Universidad Nacional de Colombia en asignaturas de pedagogía, desarrollo y participación comunitaria. Coordinó diversos proyectos de investigación, entre ellos Conflicto, pedagogía y cultura democrática. Como consultor, destaca su trabajo en programas de sistematización de experiencias de desarrollo, en evaluación de programas de formación de educadores, en evaluación de diplomados en derechos humanos, en el proyecto británico para el fortalecimiento de organismos no gubernamentales del sector agropecuario y en el Convenio Andrés Bello. Entre sus trabajos publicados destacan artículos especializados en educación de personas adultas.

Costa Rica

PATRICIA BADILLA GÓMEZ

Licenciada y maestra en historia por la Universidad de Costa Rica. Cursó la maestría en artes con énfasis en educación en la Lutheran School of Theology at Chicago, Estados Unidos, y el doctorado en Adult Continuing Education de la Northern Illinois University.

Como docente ha impartido cursos en técnicas y metodologías para la investigación histórica, de desarrollo social y popular y en la formación de formadores y educadores. Ha sido consultora en Costa Rica, Nicaragua y Estados Unidos en temas como el desarrollo integral en comunidades urbano marginales, así como en programas de educación continua y desarrollo social.

Sus proyectos de investigación se enmarcan en los temas de historia, educación y desarrollo social. Ha publicado en revistas y memorias especializadas y es coautora de los textos para primaria *Colección hacia el siglo XXI*, del Ministerio de Educación Pública.

Cuba

JAIME CANFUX GUTIÉRREZ

Doctor en ciencias pedagógicas. Actualmente se desempeña como asesor en alfabetización del Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño y es presidente de la Cátedra de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos del mismo Instituto.

Ha desarrollado su experiencia laboral en el asesoramiento metodológico, la elaboración de materiales docentes, la supervisión y evaluación de la educación de jóvenes y adultos, entre otros. Como investigador ha trabajado diferentes campos de la educación de adultos: gestión y dirección, perfeccionamiento de los currículos y programas en los niveles básico y medio superior, programas de alfabetización, evaluación de programas de alfabetización, entre otros.

Es autor de diversos artículos y libros sobre alfabetización en zonas rurales, políticas y estrategias de la alfabetización, metodología para la educación de personas jóvenes y adultas, entre otras.

Ecuador

NELSY LIZARAZO CASTRO

Es maestra en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos por el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, de Bogotá. Su formación continua se ubica en temas sobre evaluación de proyectos, resolución de conflictos, educación e interculturalidad, nuevas tecnologías de la educación, planificación, investigación radiofónica y comunidad de aprendizaje.

Fue docente en el área de humanidades de varias universidades colombianas. Su labor profesional continuó en el desarrollo educativo, en la gestión y coordinación de proyectos y programas de planificación, monitoreo y evaluación de gestiones institucionales, así como en la evaluación de programas y proyectos educativos y comunicativos.

Ha sido investigadora en áreas vinculadas con la infancia, la juventud, la educación del sistema formal y no formal. Durante su trayectoria profesional ha sido autora y coautora de diversas obras.

El Salvador

SILVIA LORENA LÓPEZ TREJO

Licenciada en letras por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) con estudios de maestría en política educativa por la misma Universidad. Ha impartido cursos y seminarios en su país con temáticas como: educación, práctica pedagógica y política educativa, género y educación no sexista (2002). También ha coordinado proyectos de educación gremial y ciudadanía, así como de formación de formadores y coordina el proyecto EDUCAME “Educación para todos”, financiado por el Ministerio de Educación de El Salvador.

Entre 1999 y 2003 se desempeñó como consultora en su país en temáticas relacionadas con la planificación estratégica, programática y operativa para FUNDASIDA de El Salvador, así como en evaluación, perspectiva de género y formación de formadores; también ha sido consultora en Panamá, Costa Rica, México, Perú y Nicaragua. Ha realizado investigaciones en los temas de alfabetización, formación, educación a distancia y educación rural alternativa.

Haití

MICHEL FRANTZ GRANDOIT

Maestro en filosofía y psicología por la Facultad de Filosofía de la Universidad de París IV, Sorbona (1972). Realizó estudios en filosofía cristiana y teología en la Universidad de Aix-en Provence, Francia (1970), donde posteriormente se especializó en derecho, economía y sociología. También se ha actualizado en temas relativos al desarrollo y educación popular, humanismo, métodos y técnicas de investigación acción e investigación participativa.

Desde 1989 es profesor de filosofía y psicología en la Escuela Nacional de Artes, y desde 1995 imparte la cátedra de introducción al psicoanálisis en la Escuela Normal Superior. Su labor social ha sido enfática en el terreno de la alfabetización en zonas rurales durante más de 30 años. Fue fundador de la “Misión Alfa” (1985-1988), que fue una campaña nacional de alfabetización lanzada por la Iglesia católica. Entre otros cargos fue coordinador de la Campaña Nacional de Alfabetización (2003-2004). Es especialista en investigación-acción-participativa. Ha publicado numerosos artículos sobre cultura y desarrollo alternativo, alfabetización y democracia, entre otros temas.

Honduras

GERMÁN EDGARDO MONCADA GODOY

Es doctor en psicología por la Universidad de Granada, España. En forma paralela ha recibido cursos sobre orientaciones psicopedagógicas, participación comunitaria en salud pública, educadores de calle, experiencias metodológicos sobre niños en

y de la calle. Se ha desempeñado como docente en diversas universidades hondureñas, donde ha impartido seminarios sobre temas que abordan la metodología de investigación y el trabajo social.

Como investigador ha abordado los temas de reprobación escolar, políticas sociales en el marco de atención a los menores en circunstancias especialmente difíciles, reconstrucción del proceso de formulación y ejecución de políticas sobre educación básica y capacidades de investigación, entre otras. Es autor de una decena de artículos publicados en medios de difusión científicos y especializados y coautor de diversas obras.

México

GLORIA ELVIRA HERNÁNDEZ FLORES

Se doctoró en pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha continuado con su formación participando en diversos seminarios y cursos sobre temas relacionados con la educación como la cultura escrita, sociedad y educación, análisis político del discurso educativo, entre otros.

En su labor como docente ha impartido numerosos cursos, seminarios y talleres. Algunas temáticas han abordado cuestiones como la investigación, los fundamentos epistemológicos del conocimiento educativo, la metodología y el análisis de los contenidos en educación básica de adultos, el diseño de diagnósticos educativos y la educación de jóvenes y adultos. Como investigadora ha abordado los temas de la educación básica de adultos, políticas educativas para jóvenes, etc. Entre otros proyectos de investigación sobresale su participación en el equipo de investigación de *Thematic Review of Adult Learning* de la OCDE. Es autora de libros y artículos.

Nicaragua

ODILÍ DEL CARMEN ROBLES RÍOS

Es maestra en planeación y desarrollo educativo por la Universidad Juárez del Estado de Durango, México (1992-1994). Realizó un posgrado sobre dirección y organización de la educación en el Instituto Superior para la Dirección y Organización de la Educación, ILO, en Postdam, Alemania (1986). Se ha mantenido actualizada en temas relativos a derechos humanos, educación a distancia, estudios de género en ámbitos mixtos, aspectos metodológicos y pedagógicos en derechos humanos, educación para la paz e instrumentos de protección internacional de derechos humanos.

Se ha desempeñado como consultora en distintas asociaciones e instancias gubernamentales y organismos internacionales, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua; de UNICEF; del Consejo de Educación de Adultos en América Latina (CEAAL); de INKOTA, en la evaluación del Proyecto de Alfabetización, Post-alfabetización, Educación Primaria y Secundaria; y de la Asocia-

ción Familia Padre Fabretto. Ha elaborado textos sobre educación de adultos para el Ministerio de Educación de Nicaragua, institución en la que fue encargada del Departamento de Educación Continua para Adultos.

Panamá

LUZ ALEYDA TERÁN BETHANCOURT

Es doctora y maestra en educación con especialidad en educación superior. Actualmente es docente de la Universidad de Panamá, en la Escuela de Trabajo Social. Su trayectoria ha estado más orientada a la investigación en el área social, abordando temas especializados sobre la mujer y el género. Su trabajo se ha enfocado a la difusión de resultados de investigación a través de charlas, conferencias y publicaciones, y a la promoción y organización de proyectos de bienestar social en temas relacionados con violencia intrafamiliar; a la sistematización de experiencias educativas y al trabajo de evaluación educativa. Ha publicado varios libros de su autoría o como coautora.

Paraguay

LAURA INÉS ZAYAS ROSSI

Es maestra en ciencias sociales, especializada en educación, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Su ejercicio profesional le ha permitido abordar diversas disciplinas como: antropología y psicoanálisis, antropología social, sociología rural, desarrollo agrario y democracia, mujer y participación, formación e investigación social en particular sobre la mujer, población, políticas públicas, gestión y migración.

Se ha desempeñado como docente en educación superior, impartiendo asignaturas referentes a metodología, técnicas de investigación científica, sociología, sociología de la educación, antropología filosófica, formación docente, y realidad social y educativa paraguaya en numerosas universidades. En su labor como investigadora ha abordado temas como: escolaridad y género, mejoramiento de la calidad educativa, educación indígena, cooperación escolar, etc. Es autora de artículos y apartados de libros donde ha abordado temas sobre la investigación educativa, la reforma educativa en el Paraguay y el desarrollo profesional docente.

Perú

JOSÉ RIVERO HERRERA

Es doctor en educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha destacado en América Latina por ser consultor internacional en educación, en particular sobre políticas educativas, educación comparada, educación de adultos y formación docente para el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), GTZ y SNV.

Coordinó la creación y condujo la Red Regional de Alfabetización y Educación de Adultos (REDALF) en el marco del Proyecto Principal de Educación con los auspicios de la UNESCO. También fue director general de extensión educativa en la reforma educativa peruana de los años 70 y coordinador regional del programa Cooperativismo Agrario y Desarrollo Rural, auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer, cuyo radio de acción incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

Entre sus publicaciones destacan: *Educación y exclusión en América Latina; Reformas en tiempos de globalización; Educación de adultos en América Latina; Desafíos de la equidad y la modernización; Políticas regionales andinas para el desarrollo de la escuela rural*, entre otras.

Puerto Rico

MYRNA RIVAS NINA

Es doctora en psicología social por la Facultad de Psicología y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, España. Se ha especializado en antropología, formación de formadores, investigación e intervención social de los movimientos sociales, literatura, estudios hispánicos, latinoamericanos y europeos.

En su país, ha impartido cátedras sobre evaluación, investigación e intervención en programas sociales. Se ha desempeñado también como asistente de investigación, investigadora, evaluadora y coordinadora de proyectos en estos mismos temas. Es autora de diversas obras.

República Dominicana

MIRIAM CAMILO

Educadora de profesión con especialidad en formación de formadores y en educación de adultos. Cuenta con una amplia experiencia en procesos educativos públicos y privados y en procesos de articulación en ámbitos gubernamentales y de la sociedad civil, incluidos movimientos sociales, a nivel nacional e internacional.

Actualmente, se desempeña como fiscal del Consejo de Educación de Adultos para América Latina, CEAAL. Además, es coordinadora y docente de la maestría de EPJA del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Integrante del Equipo del CEAAL que anima y coordina el tema de la alfabetización de jóvenes y adultos. Formó además parte del equipo coordinador de la presente investigación, iniciativa del CREFAL y el CEAAL, como representante de este último organismo (2006-2008).

Fue directora general de Educación de Adultos de la Secretaría de Estado de Educación, de la República Dominicana; coordinadora de la Jornada Nacional de Alfabetización, iniciativa impulsada por la SEE 1997/2000; coordinadora de la Transformación Curricular de la EPJA en este mismo país, proceso de Reforma (1993-1995). Fundadora y ex directora del Centro Dominicano de Estudios de la Educación, CEDEE. Ex secretaria general de la coordinadora de ONG de Mujeres de República Dominicana.

Uruguay

PILAR UBILLA BRUSCHERA

Cursó la maestría en educación popular en la Multiversidad Franciscana de América Latina y la Universidad de San Buenaventura, en Roma. Promotora y educadora en el Centro de Investigación y Desarrollo Cultural, y profesora titular de la Multiversidad Franciscana de América Latina. También ha impartido asignaturas sobre educación popular, metodología, pedagogía, cultura de paz, sistematización de experiencias y formación de formadores.

En su labor de investigación ha desarrollado proyectos significativos sobre educación alternativa para jóvenes marginados, trabajo informal y educación popular en el Uruguay, formación sindical y metodología de la educación popular. Es autora de artículos publicados en distintos medios de difusión científica y especializada y de varios libros.

Venezuela

BLAS REGNAULT

Es maestro en políticas públicas de la educación por la Facultad de Ciencias de la Educación de la Université Laval, Ste. Foy, Quebec, Canadá. Es licenciado en sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) de Caracas, donde actualmente es profesor de sociología clásica y de la educación, así como investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de esa universidad.

En sus investigaciones aborda diferentes temas, como políticas educativas y sistemas escolares, educación y diversidad sociocultural (indígenas, afro descendientes, niñez, mujeres), formación docente, sociedad civil, relación sociedad civil-Estado, entre otras.

Se ha desempeñado como investigador y consultor en educación y ha colaborado con organismos nacionales e internacionales, como la Superintendencia Nacional de Cooperativas, Statoil, Banco Mundial, BID, CEPAL, PNUD y UNICEF. Es autor de varios libros y numerosos artículos.

Situación presente de la educación de personas
jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe.

INFORME REGIONAL

se terminó de imprimir en los talleres de Diseño e Impresos Sandoval, México, D.F., el mes de agosto de 2008. En su composición se usó la fuente tipográfica Frutiger Next en diversos tamaños y variantes, sobre papel bond de 90 gr y cartulina sulfatada de 12 pts. con laminado mate. Diseño de portada e interiores y formación de Ernesto López Ruiz. La edición y corrección estuvo a cargo de Gabriela Arévalo, Cecilia Fernández y Margarita Mendieta. Se tiraron 3,000 ejemplares más sobrantes para reposición.