

# Los Aprendizajes Globales para el Siglo XXI

*Documento de la  
Conferencia Regional  
Preparatoria de la  
Quinta Conferencia  
Internacional de  
Educación de Adultos  
(Brasilia 22 al 24  
de Enero 1997)*



*Nuevos Desafíos para la  
Educación de las Personas Jóvenes  
y Adultas en América Latina*

**Conferencia Regional Preparatoria de la  
Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos**

*(Brasilia, Brasil, 22 al 24 de enero, 1997)*

**LOS APRENDIZAJES GLOBALES PARA EL SIGLO XXI  
Nuevos desafíos para la educación de las personas  
jóvenes y adultas en América Latina**

***Documento Base***

**UNESCO-CEAAL**

Este documento ha sido elaborado por UNESCO/OREALC y CEAAL. Se agradece los aportes y comentarios de las siguientes personas e instituciones: Jorge Rivera (UNICEF), Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales (CEPAL), Pedro Daniel Weinberg y Mario Espinoza (CINTEFOR).

## INDICE

I.	PREAMBULO	3
II.	LAS ORIENTACIONES DEL CAMBIO EDUCATIVO EN AMERICA LATINA	7
1.	Los fundamentos básicos del cambio educativo	7
2.	Los aspectos centrales del actual debate educativo	9
3.	La equidad en el acceso a conocimientos socialmente significativos	11
4.	La tendencia a la privatización de la educación y el papel del Estado	11
5.	La nueva institucionalidad: descentralización y autonomía de los establecimientos	13
6.	La situación docente	13
7.	El financiamiento del cambio educativo	14
III.	LA EDUCACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS EN LOS ACTUALES PROCESOS DE CAMBIO EDUCATIVO	15
1.	Los efectos de la mayor cobertura y alfabetización	15
2.	La influencia de las concepciones economicistas en los decisores del cambio	16
3.	Las lecturas insuficientes de Jomtien	17
4.	La falsa disyuntiva: invertir en los niños(as) o en las personas jóvenes y adultas	18
5.	Las debilidades de la EPJA	18
IV.	OPCIONES ESTRATEGICAS DE LA EDUCACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS	21
1.	Una EPJA como parte de los esfuerzos por una mayor equidad en el mundo centrando su acción en la enseñanza y el aprendizaje, mejorando la calidad de sus procesos educativos y sus resultados	21
2.	Una EPJA que priorice sus vínculos con la transformación productiva y el trabajo	22
3.	Una EPJA como parte de estrategias de superación del círculo vicioso de la pobreza y de políticas de población y de conservación del medio ambiente	23
4.	Una EPJA con contenido y prácticas orientadas a los valores y al ejercicio de una ciudadanía moderna	24
V.	AGENDA ABIERTA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS EN LAS TRANSFORMACIONES EDUCATIVAS ACTUALES	26
1.	Participación en la creación de un ambiente favorable al cambio educativo	26
2.	La educación de madres y padres como factor fundamental	27
3.	La incorporación de docentes como actores y propósito de la EPJA	27
4.	Acción interinstitucional de la EPJA en apoyo a la información y participación de actores en procesos de descentralización educativa	28
5.	Formulación de estrategias nacionales integrales de alfabetización	29
6.	Formar parte de una acción educativa estratégica para superar el círculo vicioso de la pobreza	30
7.	La educación de la mujer de sectores pobres	30
8.	Propuesta de políticas y estrategias educativas para jóvenes	31
VI.	PROPOSICIONES	33
	ANEXO. RECOMENDACION DE MINEDLAC VII	35

## **I. PREAMBULO**

Desde el 14 al 18 de julio de 1997 se realizará en Hamburgo, Alemania, la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA V) convocada por la UNESCO. De esta manera se continúa con una positiva historia de reuniones mundiales destinadas a promover el aprendizaje permanente como condición del desarrollo humano.

Las anteriores Conferencias Mundiales en Elsinor (1949), Montreal (1960), Tokio (1972) y París (1985) han constituido citas de relevancia cultural, intelectual y política, a la vez que han sellado compromisos a nivel de la cooperación internacional para el desarrollo de la educación de las personas adultas en el mundo.

CONFITEA V se realiza en un nuevo contexto global, caracterizado por acelerados y profundos cambios en la economía y en la cultura, en un marco que manifiesta aún contradictorios avances en la valoración de la democracia política, en el reconocimiento de los derechos humanos como sostenes del desarrollo humano, en la valoración de la educación como instrumento de equidad social y en la conciencia acerca de las oportunidades potenciales que ofrece la situación actual del mundo para crear nuevas bases para la convivencia ciudadana y para la organización democrática de la vida política haciendo primar sobre los predicamentos economicistas y pragmáticos, principios de solidaridad, tolerancia, no-discriminación y de sustentabilidad del desarrollo económico.

Este contexto suscita incertidumbres y preocupaciones políticas y éticas que se relacionan con las perplejidades que generan en hombres y mujeres los cambios planetarios, los efectos contradictorios de la globalización y las insuficientes capacidades que tiene la actual organización económica mundial para general justicia social, integración y una más acelerada reducción de las brechas que separan a ricos y pobres en nuestras sociedades.

CONFITEA V asume el relevo de la anterior Conferencia de París (1985) en temas tan significativos como el derecho universal a la alfabetización y a la educación básica, la promoción de la educación de las mujeres, como la necesidad de adoptar el enfoque de la educación permanente en los sistemas educativos y el fomento de la educación desarrollada por los movimientos sociales, como la educación popular, y la necesidad de innovar en los métodos de aprendizaje de las personas adultas, fomentando la capacitación de los educadores, la investigación especializada y la cooperación internacional entre gobiernos y a nivel de redes de organizaciones no-gubernamentales.

No obstante, después de once años de la realización de la reunión de París, la educación de las personas adultas enfrenta nuevos desafíos y debe asumir nuevas temáticas. En el debate público se señala la importancia de realizar un cambio sustantivo en las políticas educativas, a través del cual se asegure una educación de calidad y se estructuren sistemas educacionales que favorezcan la igualdad de oportunidades en el acceso a esta educación, al mismo tiempo que respondan a las necesidades de aprendizaje de los distintos sectores, especialmente de los sectores populares. Estas mismas exigencias son pertinentes para la educación de las personas adultas.

Sin embargo, las transformaciones globales que vive el mundo plantean que las exigencias y los requerimientos sean mayores: es preciso reubicar la educación como una de las prioridades principales de las agendas públicas nacionales y regionales; conseguir decisiones políticas que aseguren un esfuerzo económico mayor para el financiamiento de las transformaciones educativas; atender con más celeridad las necesidades educativas y sociales de los sectores que no pueden acceder a una educación de calidad,

condición de equidad y de justicia social de toda política de desarrollo. A su vez, en el plano propiamente pedagógico y de la gestión, se hace imprescindible el mejoramiento de la acción profesional de los educadores y educadoras, así como ampliar responsablemente las autonomías de las comunidades educativas y modernizar la gestión de los sistemas públicos de educación, fortaleciendo la calidad de sus servicios y su liderazgo democrático en la sociedad. En el contexto contradictorio de la globalización que signa la transición de siglo, la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) debe enfrentar eficientemente tres desafíos de enorme envergadura: promover el aprender para conocer, promover el aprender para actuar y promover el aprender para ser y vivir juntos.<sup>1</sup>

El que esté presente la “educación durante toda la vida” como centro del desarrollo de la sociedad, tal como sostiene el mencionado informe, constituye un llamado movilizador con implicancias estratégicas en otras expresiones del quehacer humano, tales como democratizar la vida política y cultural, confiar en la eficacia de la formación valórica de las personas como condición de una convivencia tolerante y respetuosa de las diversidades y de los derechos humanos y construir, a través de políticas de equidad, un edificio económico común sin discriminaciones ni exclusiones que apunte, prioritariamente, a la erradicación de la pobreza

La realización de CONFITEA V debe ser la oportunidad para promover nuevas estrategias para la educación de la EPJA, animar los liderazgos públicos y no-gubernamentales y construir un verdadera corriente educativa y social que trabaje por la generación de políticas que conduzcan al aprendizaje permanente, en cuanto condición del mejoramiento de la calidad de la vida humana y atributo principal de las políticas económicas orientadas al desarrollo con equidad.

Se habla, con frecuencia, de las crisis de la educación; en cada decenio han existido fórmulas para describirlas e hipótesis para interpretarlas. Sin embargo, en este período de transición secular, la crisis de la educación ya no puede ser entendida sólo en los márgenes de los análisis tradicionales. Se está en presencia no sólo de la crisis de los sistemas educativos, sino ante una indefinición acerca del sentido y finalidad de la educación misma en la sociedad.

Para algunos, la orientación principal de la educación debe dirigirse hacia las exigencias de la economía, los que no dejan de tener cierta razón, pues los cambios en los modos de producción son tan radicales que no se puede pensar una transformación de la educación sin tomar en cuenta los requerimientos de la producción moderna y lo que ella implica: una formación para la flexibilidad, para enfrentar escenarios inciertos, para la polivalencia laboral, para trabajar en equipo y en condiciones permanentes de innovación, para usar los nuevos códigos de la comunicación y de la información, para entender los escenarios globales, para aprender a investigar a partir del uso eficiente de competencias a nivel del lenguaje, del diseño y del pensamiento matemático, por mencionar algunas de sus implicancias.

Sin embargo, los cambios tecnológicos y productivos presentan una faz inquietante: la dirección que está tomando la transición tecnológica, productiva y cultural tiende cada vez más a ser hegemónizada por criterios pragmáticos, economicistas y que aplican a las políticas sociales principios de rentabilidad empresarial. En general, no se enfrenta una extendida cultura económica que se proponga fundar estrategias globales de desarrollo equitativo, que se articulen con el propósito de erradicar la pobreza asegurando, entre otras cosas, una equidad educativa que prevenga la marginación de importantes sectores sociales por razón de su exclusión tanto de los circuitos de producción y socialización de los conocimientos, como de las oportunidades laborales. En este contexto, el documento presenta una serie de estrategias y de acciones

<sup>1</sup> Delors, Jacques (1996). Informe Final de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI.

políticas, en el sentido amplio, fundamentadas en propuestas técnicas que remarcan la rentabilidad social de la EPJA, alentando nuevas alianzas institucionales que pongan a la inversión en la EPJA en un lugar central y estratégico.

Los desafíos de la EPJA tienen, hoy, ribetes originales, pues se plantean en la perspectiva de la llamada sociedad del conocimiento, en la cual el capital principal es la capacidad de las personas para desarrollar un pensamiento crítico y creativo, condiciones y disponibilidad de aprendizaje permanente y competencias cognitivas y sociales para enfrentar cambios laborales durante toda la vida.

En este contexto se plantean interrogantes acerca de las capacidades de la institución escolar para encabezar el cambio educativo requerido. Más aún, algunos sectores se preguntan si acaso la escuela es la única institución competente, como lo ha sido hasta ahora, para llevar adelante la educación del futuro. Asimismo, emergen nuevas instituciones educativas en la sociedad civil y se establecen alianzas entre los poderes públicos y las organizaciones no gubernamentales para desarrollar proyectos de educación permanente, de promoción educativa para el trabajo, de generación de capacidades sociales para la gestión de programas de alfabetización tecnológica, de formación ciudadana y de educación para los derechos humanos. Estos nuevos espacios educativos ponen relevancia a la educación pertinente como una educación que se desarrolla en diferentes escenarios sociales y no necesariamente en los límites de la escuela.

El viejo ideal de la educación compensatoria de las personas adultas realizadas por escuelas especiales, generalmente nocturnas, va quedando fuera de época ante las nuevas exigencias que ponen el acento en la formación de capacidades y competencias habilitantes para un aprendizaje continuo durante toda la vida y para cuyo desarrollo la escuela no está preparada. ¿Cuáles deberán ser las nuevas modalidades de la educación de personas adultas, sus bases institucionales, sus mecanismos de acreditación y su articulación con las políticas globales del sistema educativo en su conjunto?

No sólo la escuela se resiente en este esquema, sino que también los educadores y las educadoras que deben reevaluar sus modalidades de actuación pedagógica, actualizar su visión del proceso educativo y construir una visión profesional más amplia, más allá de la enseñanza escolarizada. También las autoridades se ven sometidas a la presión de volver a mirar la EPJA para articularla con sus estrategias de competitividad, reconversión productiva, inserción internacional y consolidación democrática.

Sin embargo, hasta el momento las reformas educativas de los países de la región no logran articular sus proyectos de mejoramiento de la calidad y de la equidad de los sistemas educativos con actuaciones sistémicas que armonicen las acciones que se realizan en los niveles preescolares, básicos y secundarios con un proyecto de potenciamiento educativo de la sociedad a través del aprendizaje permanente de los jóvenes y personas adultas. El Informe Final de la Comisión Delors ya citado hace un llamamiento al respecto, invitando a valorar el potencial educativo de las sociedades, tanto en la construcción de la democracia y del desarrollo tecnológico, como en las estrategias de superación de las desigualdades sociales y económicas y, más específicamente, en el combate a la pobreza.

A pesar de las evidencias del beneficio del desarrollo de una EPJA en la región, la realidad regional es que la educación pública de las personas adultas sigue poseyendo una muy baja cobertura y calidad educativa. En algunos casos, lamentablemente es ignorada o se ve debilitada técnica y políticamente en relación a otras áreas del cambio educativo.

La reiteración del prejuicio de la educación de personas adultas como una “educación pobre para pobres” influye para que sea abordada, a nivel público, con criterios de subsidiaridad y de compensación, no siendo reconocida por los gestores de las políticas educativas como una actividad educacional necesaria y estratégica.

Esta situación se agrava aún más frente al predominio de una política pragmática que no reconoce el potencial educativo y productivo de la persona adulta, sindicándola como un obstáculo para el cambio modernizador, como un sujeto en el que no es rentable invertir.

De manera autocrítica, se debe reconocer también que, a pesar de las buenas oportunidades que ofrece el debate global sobre los aprendizajes permanentes como condición y atributo de calidad de la democracia y del desarrollo productivo, los educadores de personas adultas no han sido capaces de hacer resonar con más fuerzas su opinión, lo que se refleja en una insuficiente capacidad de presión hacia los decisores de las políticas educativas y de organización de los sujetos de esta práctica educativa. Por estas razones, se asume como una tarea urgente conceptualizar estrategias que den sostén práctico a la idea del aprendizaje permanente como componente central de la vida social.

En síntesis, se trata de pasar de un modelo centrado en los aprendizajes que brinda la escuela compensatoria de personas adultas a una propuesta que ponga énfasis en la creación y articulación de diferentes actores, públicos y no-gubernamentales, para desarrollar acciones de impacto estratégico tanto para el desarrollo productivo de los países como para el fortalecimiento de la sociedad civil, de sus instituciones y de los movimientos sociales y de la propia democracia participativa. Más que modelos ideológicos, se trata de plantear estrategias incidentes fundadas en valores de equidad y en la definición de la EPJA tanto como un derecho y como una herramienta eficaz del desarrollo humano.

Esta orientación conduce al reconocimiento de la importancia de que los educadores de personas adultas atiendan también a la educación de los jóvenes para, de este modo, reconocer a quiénes son, mayoritariamente, los sujetos actuales de la “educación de personas adultas”; de igual modo, es necesario reconocer la importancia de trabajar prioritariamente en la educación de las mujeres, de las poblaciones rurales y en la educación intercultural a fin de configurar un nuevo programa para una “Educación de Personas Jóvenes y Adultas de incidencia” en los cambios educativos que se viven en la región.

La EPJA deberá descifrar las claves de un mundo globalizado e ingresar con mejores ideas y acciones a los nuevos escenarios. Desde el punto de vista económico, los conocimientos y la capacidad de desarrollar los potenciales educativos de los países serán la gran ventaja cultural y material para la competitividad en el concierto mundial. Junto a ello, la posibilidad de lograr sociedades participativas y con altos niveles de gobernabilidad democráticas serán condiciones básicas para enfrentar el contradictorio proceso de búsqueda de nuevos significados para la política en el mundo globalizado.

En esta perspectiva, la EPJA debe identificar diferentes espacios sociales de educabilidad y de aprendizajes, usando los recursos locales y ambientales, creando concertaciones entre diversas agencias educativas, construyendo nuevas estrategias pedagógicas modulares y flexible en las que los educadores asuman un rol creativo y polivalente, incentivando redes de acción educativa que fortalezcan el tejido social y la construcción de la democracia participativa.

## II. LAS ORIENTACIONES DEL CAMBIO EDUCATIVO EN AMERICA LATINA\*

### 1. Los fundamentos básicos del cambio educativo

Las nuevas políticas educativas se relacionan, prioritariamente, con una constatación inédita para la región: el notable crecimiento de las tasas de escolaridad en todos los niveles del sistema educativo y la no correspondencia entre la ampliación de oportunidades de acceso a la escolaridad y los magros resultados de aprendizaje obtenidos.

#### a) *Crecimiento de la cobertura educativa*

Este enorme esfuerzo regional por una mayor cobertura se observa en claras expresiones cuantitativas. Así es como tanto el crecimiento del sistema educativo, como la acción de programas de alfabetización se reflejan en la disminución sustancial del analfabetismo absoluto: si en 1960, 34 de cada 100 personas eran analfabetas, en 1987 esta relación alcanza a un 16%.

Otro importante logro ha sido la disminución de la diferenciación por sexos tanto en el acceso de niños y niñas como en el de jóvenes. El mayor acceso de la mujer se expresa en que más de la mitad de las mujeres de 15 a 19 años tiene educación primaria (el doble de las mujeres que tienen 45 años o más).

Y este crecimiento del aumento de oportunidades de acceso a la escolaridad ha ocurrido a pesar de la drástica disminución del gasto público en educación en relación con el PIB.

#### b) *Baja calidad en los procesos y sus resultados*

En la anterior década, un efecto importante de la contradicción entre el notable crecimiento cuantitativo de la matrícula y la radical disminución del gasto en educación, se resolvió afectando severamente los salarios docentes y eliminando las partidas presupuestarias destinadas a la investigación, la capacitación, la producción y entrega de textos escolares o a la construcción y ampliación de la infraestructura y su mantenimiento.

Los principales indicadores de esta baja calidad son los altos niveles de repetición, los desmedrados rendimientos académicos y la elevada tasa de deserción: el promedio de repitentes para los seis grados en América Latina y el Caribe fue, en 1989, de 30,9%.

Al antecedente anterior se agregan indicadores indirectos como la corta duración efectiva del año escolar, agravada por el ausentismo docente; la reducción del tiempo destinado al aprendizaje propiamente dicho; la carencia de textos para un número importante de alumnos y las deficientes condiciones materiales de los centros educativos.

En síntesis, a nivel de la región se constata que de 9 millones de alumnos que ingresan al primer año con seis o siete años de edad, 4 millones (42%) fracasan en el primer año; asimismo, la repitencia promedio de 20 millones de estudiantes, representa un costo de US\$ 2,5 billones, casi un tercio del total de US\$ 7,5 billones de gasto público en educación primaria.

---

\* Este capítulo se ha elaborado tomando como base los siguientes documentos de José Rivero: "Educación con jóvenes y adultos en el contexto de las reformas contemporáneas" y "El Siglo XXI: demandas en la educación con jóvenes y adultos en América Latina".

c) *La Conferencia de Jomtien*

Las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia de Jomtien,<sup>2</sup> así como su estrategia organizativa y difusión de resultados, han tenido un significativo peso en la creación de un clima favorable al cambio educativo mundial.

La premisa central del discurso de esta Conferencia es el derecho de toda persona –niño(a), joven o adulto(a)– a la satisfacción de sus “necesidades básicas de aprendizaje”. Estas comprenden conocimientos, capacidades, actitudes y valores y abarcan el conjunto de elementos formativos necesarios para que los seres humanos puedan subsistir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y seguir aprendiendo. Esta opción de concentrar la atención en el aprendizaje determina que en la educación básica, se prioricen las adquisiciones y los resultados efectivos del mismo, antes que la exclusiva atención de la matrícula, los programas de instrucción o la obtención de certificados.

Los aportes de América Latina se reflejan en muchas propuestas de la Conferencia, algunas de las cuales recogen prácticas y experiencias realizadas con anterioridad en la región y coinciden con la idea de que la forma de satisfacer las necesidades de aprendizaje varía en función de cada grupo social y de cada cultura y que, por tanto, se modifican a través del tiempo. Al respecto, varias delegaciones latinoamericanas puntualizaron que esas necesidades básicas de aprendizaje deberían ser un punto de partida y no el objetivo final o “techo” de sus metas educacionales.

d) *La propuesta CEPAL/UNESCO*

El documento propuesta de CEPAL/UNESCO<sup>3</sup> fue el producto de un consenso respecto a que no hay desarrollo económico posible sin una educación de calidad que favorezca la equidad. Su punto de partida es que la región debe dar atención prioritaria a la inversión en recursos humanos, en el marco de una propuesta de transformación productiva con equidad que demanda acciones en otros tres frentes: ahorro interno; competitividad, equidad y sustentabilidad ambiental y readecuación del Estado.

El impacto e influencia del mencionado documento en las instituciones nacionales y en los decisores de las políticas educativas ha sido muy significativo. Constituye, sin duda, un primer intento de esbozar lineamientos de políticas públicas para desarrollar las vinculaciones sistémicas entre educación, conocimiento y desarrollo, tomando en cuenta las condiciones existentes en el decenio de los ‘90.

La estrategia allí propuesta tiene como objetivo “contribuir durante los próximos diez años a crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social”.<sup>4</sup> Además, se propone como objetivo estratégico lograr la formación de la ciudadanía moderna y de la competitividad internacional de nuestros países.

Las políticas que se derivan de tales propuestas corresponden a los siguientes ámbitos:

- Generación de una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad, como componente de un proceso más global de reforma del Estado.

<sup>2</sup> WCEFA (1990). *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990 (Documento de referencia)*, Nueva York.

<sup>3</sup> CEPAL/UNESCO (1992). “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”. Santiago.  
<sup>4</sup> *Ibid.*

- Posibilidad de acceso universal a los códigos culturales de la modernidad, teniendo a la revaloración e identidad culturales como puntos de partida.
- El fomento de la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológica.
- La gestión institucional responsable de sistemas educativos descentralizados con eficaces sistemas de información y evaluación.
- La profesionalización y el protagonismo de los educadores.
- El compromiso financiero de la sociedad con la educación.
- La identificación de las líneas estratégicas de cooperación regional e internacional.

e) *Las prioridades estratégicas de Quito (Reunión de Ministros de Educación, 1991)*

Los Ministros de Educación de la región, reunidos en Quito en 1991, expresaron del modo siguiente sus acuerdos en torno a las prioridades estratégicas: “estamos en un momento de enorme trascendencia histórica, definido por la necesidad de iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo que responda a los desafíos de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política”.

En consecuencia, la Declaración de Quito tiene como punto de partida la necesidad de entrar en una nueva etapa de desarrollo educativo asumiendo, por primera vez, que el problema de la educación en la región no era coyuntural, sino expresión del agotamiento de las posibilidades de un modo tradicional de concebir y hacer la educación. En este contexto, allí se priorizan cuatro grandes líneas de transformación:

*Desde el punto de vista político:* introducir la dimensión del largo plazo diseñando políticas educativas de Estado antes que de gobierno, cuestión que demanda consensos nacionales para el compromiso de la sociedad con la educación y para la continuidad de dichas políticas.

*Desde el punto de vista estratégico:* incorporar a nuevos actores y recursos de manera sistémica y creativa, superando la idea de que sólo los ministerios de educación, los educadores o las entidades educativas poseen la exclusividad de la acción y de las iniciativas favorables al cambio educacional.

*Desde el punto de vista pedagógico:* transformar profundamente la gestión educativa, articulando la educación con las demandas económicas, sociales, políticas y culturales, así como posibilitando cambios en la pedagogía y en los contenidos de la enseñanza, introduciendo como nueva lógica en los diseños curriculares, la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.

*Desde el punto de vista institucional:* alentar procesos de descentralización, regionalización y desconcentración, desarrollando un esquema de administración y gestión que articulen mayores grados de autonomía con una mayor responsabilidad respecto de los resultados.

## 2. Los aspectos centrales del actual debate educativo

El debate educativo en la región presenta un cuadro distinto al de las décadas precedentes. Se constatan cuestiones como:

- un mayor reconocimiento de la importancia estratégica de la educación en relación con los desafíos del futuro;
- claras expresiones nacionales de gobiernos que otorgan al cambio educativo una principal prioridad de manera que la mayoría de los países están revisando sus sistemas educativos, dando énfasis a procesos de modernización institucional o bien a los niveles de educación básica;

- la relevancia de muchas experiencias provenientes de la educación popular que se articulan con estrategias educativas globales en áreas tales como la organización popular, la educación para la salud, la alfabetización y la educación básica, la economía popular, el desarrollo local y los derechos de las mujeres. Por tanto, la iniciativa de transformación educativa está actualmente tanto al interior del sector público como del campo no-gubernamental.

Las características del debate reseñadas más arriba confirman los consensos regionales logrados acerca de la urgencia del cambio educacional. Sin embargo, la naturaleza de los problemas que han surgido en la definición de cómo actuar, con qué y con quiénes desarrollar el cambio educativo, determinan la urgencia del debate sobre el sentido mismo de estos cambios, sobre sus énfasis y prioridades y sobre el modo de abordar los aspectos cruciales en la actual dinámica de cambio educacional.

*¿Cuáles son los principales aspectos que demandan definiciones nacionales/regionales en el actual debate educativo?*

Una premisa aceptada es que las políticas educativas tienen efectos en el largo plazo, y, por tanto, requieren de una fuerte capacidad para anticipar las futuras demandas y situaciones. Esta capacidad de anticipación supone lograr acuerdos entre las partes involucradas en torno a las metas nacionales y, a la vez, disponer de información sistematizada sobre las tendencias mundiales, los mecanismos evaluativos de las acciones exitosas y la investigación pertinente.

#### *Sentido del cambio educativo y de la calidad de la educación*

Una tesis central que diferencia al actual cambio educativo respecto de la situación precedente es que hoy día se tiene la certeza de que se requieren mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente, versus el enfoque que estimaba que los mismos conocimientos servían para toda la vida, siendo los docentes, en este contexto, depositarios del conocimiento. En otras palabras, antes se daba demasiada importancia a lo que se enseñaba, hoy día se trata de enseñar a aprender en diferentes contextos y durante toda la vida.

Respecto a la calidad educativa, su actual atención se está volcando hacia los procesos de aprendizaje y sus resultados. Esto supone dar más atención a los procesos que se desarrollan en el aula, priorizando la asignación de recursos para el logro de una doble necesidad: por una parte, el aumento sustantivo del actual número de horas en los establecimientos educativos y, por otra, la incorporación de nuevas metodologías y materiales educativos que permitan a los(as) docentes ayudar a los niños(as), jóvenes y personas adultas a aprender, desempeñando nuevos roles de mediación, tutoría y asesoría, en vez de la tradicional exposición bancaria o frontal de los contenidos.

La calidad educativa supone, asimismo, establecer un ambiente y una relación socio-emocional y afectiva que permita a profesores y estudiantes avanzar crecientemente en sus grados de autoestima lo que, sin duda, repercute en unos y otros en su desarrollo profesional, personal y social, respectivamente.

Asimismo, el dominio de los códigos de transmisión, circulación y procesamiento de la información –que van desde la lectoescritura y el cálculo básico, hasta la computación y otros medios masivos y electrónicos de comunicación– y del sentido práctico por los que el estudiante aprenderá a encontrar soluciones y resolver problemas cotidianos, constituyen parte importante de la calidad educativa. Todo lo anterior pasa por fortalecer las prácticas educativas basadas en los principios de la observación/experimentación y del trabajo grupal y por dar a la profesión docente un status y relevancia que hoy no posee.

La calidad está también asociada a una mayor transparencia de los resultados. La urgencia de medir los logros del aprendizaje a través de prácticas evaluativas periódicas e instrumentos confiables está demandando la organización de pruebas de medición, de laboratorios regionales de medición y hasta de sistemas nacionales de evaluación.

### **3. La equidad en el acceso a conocimientos socialmente significativos**

La equidad se asocia, con frecuencia, sólo al logro de una mayor cobertura. Ello, siendo importante, no es suficiente. De lo que se trata es que dicho acceso a la educación se realice de modo tal que los estudiantes en situación de pobreza obtengan una oferta educativa de calidad que les permita adquirir conocimientos socialmente significativos, así como los denominados “códigos universales de la modernidad”. La educación debe constituirse, por tanto, en un factor que permita superar el círculo vicioso de la pobreza, donde los niños(as) de las familias carentes no tienen otro futuro que seguir siendo analfabetos absolutos o funcionales como sus madres y padres, ocupar puestos laborales marginales y continuar viviendo en ambientes precarios.

La equidad debiera expresarse, también, en la distribución de recursos en los distintos niveles de los sistemas educacionales. Aunque los pobres se concentran fuertemente en las escuelas públicas primarias, los recursos fiscales han tendido a favorecer el nivel superior del sistema, gracias al mayor poder de presión de los estamentos que se benefician de él. Lo anterior supone que enfrentar el problema de la equidad educativa demanda una acción intersectorial, en el marco de las políticas sociales destinadas a enfrentar la pobreza y la desigualdad en el acceso a los bienes. En este contexto, prever la alimentación de los niños y niñas de hogares sin recursos y procurar mayores niveles educativos y de acceso al trabajo para sus madres y padres, constituyen factores esenciales para alcanzar la equidad. Supone, asimismo, generar condiciones para que todos los niños(as), cualesquiera sea su condición, tengan acceso al nivel preescolar, como base de su futura inserción en los demás niveles educativos, atender con más recursos la educación en medios rurales e indígenas y superar el actual divorcio entre la oferta educativa secundaria y lo que los jóvenes quieren y necesitan conocer. El enfrentamiento y la superación del analfabetismo, en sus diversas formas, deviene en acción prioritaria en materia de equidad educacional.

### **4. La tendencia a la privatización de la educación y el papel del Estado**

Lo educativo también es afectado por la organización social, los valores y los límites a la acción estatal establecidos por políticas que tienen su principal inspiración en la lógica del mercado.

En algunos países, se han realizado fuertes presiones para privatizar segmentos del sistema escolar, privilegiando un elitismo basado en la competitividad, a costa del carácter público de la educación. En tal sentido, se han propuesto programas sobre la base de comparar los estándares internacionales obtenidos en países avanzados con las situaciones propias de América Latina. Una expresión de esta situación es la tendencia observada en algunos países de privilegiar en el nombramiento de ministros o autoridades de educación a empresarios o a técnicos que se definen como personas poseedoras de “mentalidad empresarial”; el pragmatismo implícito en esas decisiones ha generado costos aún no estudiados en esos sistemas educativos

En otros países, un problema no resuelto es la falsa identificación de modernización con privatización. La modernización de los sistemas educativos no sólo es útil, sino necesaria e indispensable. Con ella se incentiva una mayor relación de la educación pública con la sociedad, se privilegian exigencias de validación de resultados y de mayor eficiencia en el uso de recursos asignados, se promueve una mayor vinculación de

la escuela con la comunidad y con el mundo productivo, se prioriza una dinámica y eficiente gestión, se promueven esfuerzos por otorgar materiales innovativos para un mejor aprendizaje y se valoriza la profesionalización docente.

Debido a esta confusión, importa detenerse sobre los graves riesgos y la inconsistencia de la aplicación ideologizada de una política neoliberal en la educación.

En primer término, sus promotores suelen olvidar, o no considerar, que los sustantivos avances en materia de cobertura escolar, son producto de enormes esfuerzos colectivos nacionales liderados por los Estados y ejecutados fundamentalmente por las escuelas públicas y por docentes que laboran en ellas en precarias condiciones de trabajo. Un argumento a ser considerado es que en sociedades fragmentadas como las latinoamericanas, el acceso gratuito de las mayorías empobrecidas a la educación y la especificidad de la educación como “servicio público” sólo puede darse de modo masivo a través de una acción coordinada por los aparatos públicos.

En segundo término, las opciones por una mayor privatización de la educación parten de la consideración axiomática de una supuesta superioridad de la enseñanza privada sobre la pública. Ello no es generalizable, a pesar de que hoy la educación privada de élite posee muchos más recursos que los centros educativos públicos.

Los argumentos señalados no eliminan ni disminuyen las críticas a la baja calidad y a la ineficiencia de la acción de muchos centros educativos públicos. Tampoco se ignora con ellos la necesidad de incorporar en la discusión el papel de los poderes públicos en la educación, así como de otros importantes sectores como la familia, la comunidad, la empresa, los medios de comunicación masiva y los docentes organizados por gremios nacionales.

Los aspectos a ser debatidos respecto de la intervención estatal deben centrarse más sobre la modalidad de su ejercicio y sobre las formas y los grados de control de su eficiencia, en la perspectiva de una mayor calidad y equidad educativas, teniendo en cuenta que un proceso de privatización puede afectar a la diversidad de elementos del sistema educativo que van desde los que involucra la gestión educativa (contrataciones, salarios, propiedad de los establecimientos) hasta los que implican las orientaciones respecto de los contenidos de la enseñanza (por ejemplo, el caso de Chile país que ha asumido la tarea de definir los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos –OFCM), pasando inclusive por las condiciones de la certificación de quiénes acceden a dicho sistema.

Se considera que la iniciativa del Estado debiera asumir las siguientes principales e indispensables tareas:

- Asegurar que exista una educación preescolar y básica obligatoria, de buena calidad semejante para todos los niños(as) y jóvenes del país.
- Determinar las prioridades educativas nacionales a través de mecanismos democráticos de discusión.
- Propiciar a nivel nacional el diseño y la operación de los mecanismos que permitan evaluar los resultados educativos de dichas prioridades, promoviendo el apoyo focalizado a las escuelas y áreas más necesitadas, a través de acciones de “discriminación positiva”.
- Reconocer y apoyar los esfuerzos de la sociedad civil, como las iniciativas de la educación popular, que surjan de las propias comunidades, a través de procesos educativos que puedan ser asumidos y diseminados por esferas estatales.
- Promover proyectos de legislación a través de los cuales se generen condiciones adecuadas y transparentes para el desarrollo de proyectos de cooperación internacional.

## 5. La nueva institucionalidad: descentralización y autonomía de los establecimientos

Un cambio institucional fundamental debe ser el referido a conseguir una mayor transparencia en los resultados y de los procesos de descentralización en la gestión educativa.

Importa destacar en los procesos de descentralización el tema del poder en la sociedad. Las medidas que se tomen para implementarla no pueden soslayar el hecho que afectan la distribución de poder en la sociedad. Por ello, hablar de descentralización o desconcentración educativa no se limita sólo a aspectos técnicos o financieros. Los contextos en los cuales se ha dado influyen directamente en la concepción y en sus estrategias de ejecución. Así, los procesos de descentralización ocurridos en gobiernos autoritarios requirieron, en democracia, de claros reajustes y reorientaciones debiéndose dar importancia a una información de mejor calidad para la sociedad y a los actores educativos e instancias de diálogo y concertación.

Una constante riesgosa es la tentación de algunas administraciones por generalizar esta descentralización al conjunto de establecimientos del país, olvidando la enorme heterogeneidad y generalizada carencia en los centros educativos. Más aún, varias de las iniciativas descentralizadoras se han desarrollado sin existir un requerimiento de los propios ministerios nacionales.

Además, en varias estrategias descentralizadoras perviven riesgos antidemocráticos, al trasladarse funciones y no recursos a las nuevas unidades responsables y al no preverse mecanismos eficientes para compensar las diferencias regionales y, de esta manera, impedir una mayor segmentación y discriminación de la oferta educativa. Las autonomías locales y de los centros educativos, implícitas en algunas de estas propuestas demandan, asimismo, sostenidas estrategias de reconversión del personal docente y el fortalecimiento del liderazgo democrático de los directivos de los centros educativos.

## 6. La situación docente

En el discurso educativo latinoamericano se ha convertido en un lugar común afirmar que el factor esencial de la calidad educativa es el maestro(a), que son los docentes los principales actores que harán posible los cambios educativos. Han sido múltiples las reuniones y los documentos que reiteran la necesidad de su capacitación y formación, de afinar medidas para atraer a la docencia a los más capaces y de estimular el protagonismo magisterial. Sin embargo, más allá de las convicciones y de las buenas intenciones de quienes sustentan o promueven este discurso, la realidad latinoamericana constata un grave deterioro en las condiciones de vida y de trabajo de los docentes, en la calidad y los resultados de su desempeño y en su imagen o autoestima profesional.

En las principales ciudades latinoamericanas, los salarios de los docentes son tan bajos que no difieren de los salarios de otros trabajadores a quienes no se exige el entrenamiento especializado del maestro(a). A su vez, son reducidas sus posibilidades de promoción salarial y profesional, los argumentos docentes no llegan a superar los gubernamentales por sobrecarga del erario frente al aumento salarial. Son continuos y prolongados los movimientos sindicales en demanda de mejores salarios. Las mejoras obtenidas en algunos países en ningún caso equivalen a un pleno reconocimiento del profesionalismo y protagonismo que se espera del magisterio en la transformación educativa propuesta. Por su parte, los sindicatos docentes concentran su organización y acción en mejoras salariales y en la defensa de la escuela pública, sin incluir propuestas para mejorar su rendimiento.

## 7. El financiamiento del cambio educativo

Los ministerios y secretarías de educación no tienen recursos suficientes y concentran su presupuesto en el rubro salarios. La escasez de recursos financieros ha sido argumento constante para explicar los pobres resultados educativos.

Si bien la prioridad que algunos países asignan a la educación en su desarrollo se viene reflejando en la asignación de recursos públicos destinados a la educación, los esfuerzos nacionales por conseguir asignaciones más altas no han podido superar las limitaciones fiscales. Ello ha impulsado, a la mayoría de los países, a procurar otros recursos nacionales para mantener la inversión educativa y sostener los niveles de escolaridad (incentivos al sector empresarial para financiar la educación a cambio de descuentos impositivos y la cooperación entre la educación pública estatal, los municipios y los organismos no-gubernamentales).

Las iniciativas de modernización y de reformas educativas con énfasis en el nivel básico han sido condicionadas, en la mayoría de los casos, a la obtención de recursos externos de financiamiento. Más de la mitad de las inversiones regionales en educación es financiada con recursos externos. Los proyectos educacionales de la región han obtenido un financiamiento que excede a los US\$ 1.1 billones por año en el período 1990-1994. Los principales organismos a cargo de este financiamiento son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Particularmente el Banco Mundial ha logrado la mayor influencia en los países al unir su condición de mayor fuente de fondos externos con fuertes niveles de asesoramiento y, en determinados casos, de condicionamiento en materia de política educacional. Los propósitos del programa de reforma alentado por esta entidad tienen como rasgos distintivos: dar prioridad a la educación básica -centrándose en la educación formal e infantil-; unir calidad a eficiencia de la educación como eje de la reforma; priorizar la descentralización y propiciar instituciones escolares autónomas responsables por los resultados, en un contexto de reforma administrativa del Estado; promover una participación mayor de las madres y padres, sobre todo con contribuciones económicas; diversificar la oferta educativa movilizando y asignando eficazmente recursos. Su modelo de diagnóstico, análisis y acción tiene un enfoque eminentemente sectorial y propugna que la definición de las políticas y prioridades sea hecha a partir del modelo de rentabilidad económica.

A pesar de que el Banco Mundial especifica en sus documentos que el éxito de la reforma educativa dependerá inicialmente de la existencia de fuertes estructuras centrales, en la práctica -producto de la reducción de presupuestos y, en determinados casos, del éxodo de personal calificado de los ministerios- son escasos los países con equipos centrales capaces de sostener diálogo técnico y de influir en decisiones de política, en igualdad de condiciones, con las misiones de funcionarios y expertos convocados por el Banco. En muchos casos, se generan estructuras paralelas con personal más idóneo y mejor remunerado que el de los ministerios centrales.

En torno a estos ejes se construye el cambio educativo en América Latina y constituyen el marco para la formulación de políticas referidas a la educación de personas jóvenes y adultos que se desarrolla en el próximo punto.

### **III. LA EDUCACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS EN LOS ACTUALES PROCESOS DE CAMBIO EDUCATIVO\***

Es necesario reconocer que es notoriamente débil la presencia y consideración de la educación de personas jóvenes y adultas –EPJA– en las principales políticas de transformación educativa que se implementan en la región. Algunas de las razones de esta situación están relacionadas con la historia de los propios sistemas educativos, otras están vinculadas a las concepciones e interpretaciones del cambio educacional que tienen sus decisores, así como a lecturas e interpretaciones discutibles de la idea de “Educación para Todos”, surgida en Jomtien, interpretándose la “educación básica para todos” como educación de niños y niñas únicamente. Otras importantes razones se encuentran en las propias debilidades de la EPJA.

Al respecto, corresponde revisar las principales características de la EPJA en la actualidad.

#### **1. Los efectos de la mayor cobertura y alfabetización**

La sostenida expansión de la cobertura del sistema escolar durante las últimas cuatro décadas ha tenido como uno de sus principales efectos la reducción de los índices de analfabetismo absoluto. Las previsiones censales para inicios del próximo siglo estiman que América Latina reducirá su tasa de analfabetos a un 11,1% de la población de 15 años y más, prevista en 39, 3 millones de personas.

De acuerdo a los censos de población, los 44,3 millones de adultos analfabetos absolutos en 1980, se redujeron a 42,8 millones en 1990, alfabetizándose, al mismo tiempo, a la totalidad de los 68,8 millones de habitantes en que aumentó la población adulta durante ese período. Las estimaciones nacionales son aún más optimistas, ya que consideran que otros 5 millones de adultos habrían sido alfabetizados mediante campañas de alfabetización o de educación básica de adultos. Por primera vez los índices de alfabetización son superiores a los del crecimiento demográfico.

En 1970, la educación de adultos debía ocuparse de un tercio de la población que no ingresaba a la escuela. Hoy son marcadas las diferencias en cuanto al acceso a la escolarización y a la alfabetización de los niños(as), jóvenes y adultos respecto de quiénes ingresaban entonces.

El avance logrado en la superación del analfabetismo absoluto en las generaciones jóvenes está también íntimamente vinculado a la paulatina superación de la tradicional discriminación de la mujer en la educación primaria. Actualmente las mujeres latinoamericanas tiene un mayor acceso a la educación primaria y media que los varones, pero aún se mantiene su menor acceso a la educación post-secundaria y abandonan lo estudios antes que los varones.

La obtención de estos resultados, la relativa influencia de las tradicionales campañas de alfabetización, difíciles en su organización y no siempre exitosas en sus resultados, y la falsa asociación de la EPJA a exclusivas tareas remediales destinadas a quiénes fueron expulsados de la educación básica o no pudieron culminar estudios en la escuela, han sido algunas de las principales razones para no considerarla entre las líneas prioritarias de la política educativa.

---

\* Este capítulo se ha desarrollado tomando como base los documentos “Educación con jóvenes y adultos en el contexto de las reformas contemporáneas” y “El Siglo XXI: Demandas a la educación jóvenes y adultos en América Latina” de José Rivero.

Los indicadores de baja calidad en los resultados de la enseñanza básica –reflejados en las elevadas tasas de ingreso tardío, de repetición, deserción temporal y deserción definitiva y prematura– a pesar de su directa vinculación con el desarrollo socioeconómico presente y futuro, tampoco repercuten a favor de la EPJA.

A partir de dichos resultados, es clara la opción por concentrar recursos y esfuerzos en mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los niños(as) de los primeros grados, focalizando la atención en la enseñanza de la lectoescritura y del cálculo básico. La alfabetización está siendo reducida cada vez más a la que se desarrolla en el aula y con niños(as) en edad escolar. La ausencia de estrategias nacionales integrales de alfabetización que asocien estos esfuerzos con infantes al logro de mayores niveles educativos para sus madres y padres y con programas específicamente orientados a personas jóvenes y adultas, contribuye también a ello.

Por lo demás, dichos bajos resultados constituyen expresión de un analfabetismo funcional que demanda tareas inmediatas para enfrentarlo con quienes son hoy día adolescentes, jóvenes y futuros adultos marcados por un deficiente aprendizaje de los códigos básicos, lo que les impide ejercer su ciudadanía y reduce sus posibilidades de una mejor inserción laboral.

No hay conciencia suficiente en los países sobre la urgencia de enfrentar los bajos resultados de la enseñanza básica con una nueva etapa de lucha contra el analfabetismo, en la que se obtengan nuevos indicadores que permitan conocer más sus características, definir secuencias de metas viables que permitan formular, más adelante, estrategias efectivas en las que jueguen un rol importante tanto el sistema educativo regular –diurno, vespertino o nocturno, con niños y con jóvenes/adultos– como los programas de alfabetización y de formación continua con personas jóvenes y adultas.

En este contexto, los esfuerzos investigativos para comprender y actuar ante el fenómeno del analfabetismo funcional adquieren particular relevancia. Con ellos se espera identificar elementos concretos en relación con los aprendizajes necesarios para una adecuada inserción laboral y social, así como para el desempeño cotidiano de las personas jóvenes y adultas que tienen una escolaridad insuficiente.

## 2. La influencia de las concepciones economicistas en los decisores del cambio

Los sentimientos y las aspiraciones reales de la población a partir de las profundas deficiencias que muestran los sistemas educativos determinan que algunas iniciativas gubernamentales sean coincidentes con una opción liberal que supuestamente mejoraría la calidad de la educación en consonancia con la aplicación de tesis vigorosas y eficientes de mercado en la gestión y en la conducción de los procesos de modernización y de reforma emprendidos.

La tendencia a tratar la educación como empresa pública deficitaria determina que se piense que la eficiencia y el mejoramiento sólo pueden darse en las modalidades educativas donde existan condiciones de rentabilidad financiera.

Los decisores suelen preguntarse ¿por qué invertir en educación para todos si no todos van a ingresar al mercado? ¿Para qué si no todos son capaces o están en condiciones de ser competentes y competitivos? ¿Para qué si no todos van a ingresar a universidades?. Esta opción determina distorsiones en las políticas de equidad. La educación de las personas jóvenes y adultas empobrecidas no es precisamente atractiva en dichos enfoques.

Esta concepción estrecha de modernización asocia sus políticas a una homogeneidad no existente y puede derivar en que el producto final del actual modelo de desarrollo sea transformarlo todo, la educación incluida, en reflejo de un mundo cada vez más homogéneo y hegemónico, sin constatar que en los países de la región siguen coexistiendo niveles de pobreza. En dicha concepción no se asume que el desafío más grande, con todos los posibles costos que ello significa, es que en materia de crecimiento y desarrollo todos los habitantes de un país deben tener acceso a oportunidades de crecimiento personal, siendo la educación una de las herramientas principales para ello.

La preconcepción existente que lleva a considerar la EPJA como una “educación pobre para pobres” también influye para que se la aborde con criterios de subsidiariedad y complementariedad en la actividad educacional del Estado, no reconociéndosele como modalidad necesaria y fundamental en el proceso de cambio educativo en curso.

Asimismo, la posición pragmática e instrumental con que la mayoría de los decisores conciben y orientan el papel social y la función política y productiva de las personas jóvenes y adultas determina que muchas veces a éstas se les defina como sujetos no prioritarios en el cambio modernizante y, por lo mismo, como sujetos en los que no es “rentable invertir”.

### 3. Las lecturas insuficientes de Jomtien

El modo cómo han sido interpretados varios de los aspectos centrales de la Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien)<sup>5</sup> en la concepción y aplicación del cambio educativo en la región afecta el reconocimiento prioritario y las posibilidades del aprendizaje de las personas jóvenes y adultas de los sectores populares. Todos los principales enunciados de dicha Declaración están expresamente referidos a la educación de niños, de jóvenes y adultos. Sus énfasis en la Educación Básica y en las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NEBA) incluyen también a las personas jóvenes y adultas, además de los niños(as).

Por ello es que importa detenerse en la “visión ampliada” de la educación básica propuesta por la Conferencia de Jomtien y promovida por UNICEF/Banco Mundial/PNUD/UNESCO: se la visualiza iniciándose en el momento del nacimiento y con la misma duración de la vida humana; no se limita a la institución escolar, ni se reduce sólo a la educación primaria; no se mide por el número de años de estudio, sino por lo efectivamente aprendido; es diferenciada de acuerdo a las NEBA de los diferentes grupos y sus culturas; exige enfoques y estrategias intersectoriales; es dinámica, cambiando a lo largo del tiempo; involucra a todos los ministerios e instancias gubernamentales; y al ser responsabilidad del Estado y de toda la sociedad, exige la construcción de consensos y la coordinación de acciones.

En pocos documentos como el que se comenta se fundamentan mejor los elementos estratégicos para una educación que tenga en la educación de personas jóvenes y adultas sus principales referentes. Más aún, allí se plantea que la educación asociada a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, es un derecho y responsabilidad social. La Declaración de Jomtien apela a un esfuerzo sostenido por proteger dicha educación básica y, de esta manera, ayudar a enfrentar la degradación humana que implica la pobreza.

En cambio, dada la óptica predominante con la que se plantean los modelos de reforma educativa en la región, ésta se asocia exclusivamente a la reforma del sistema escolar. La concepción de educación básica se reduce a la educación formal y se centra en la educación de infantes y niños(as). Quedan excluidas de ella no sólo los jóvenes y las personas adultas, sino que también los diversos escenarios educativos, familiares, comunitarios, laborales y las prácticas educativas no escolares.

<sup>5</sup> WCEFA (1990) *op.cit.*

#### 4. La falsa disyuntiva: invertir en los niños(as) o en las personas jóvenes y adultas

En las decisiones y opciones de política educativa analizadas se suele partir de una visión dicotómica de la realidad. El injustificado olvido de los jóvenes y adultos como sujetos educativos merecedores de estrategias y de recursos específicos, subyace bajo la premisa de que al haber escasez de recursos es más importante invertirlos en los niños(as) (es decir “en el futuro”) que en personas jóvenes/adultas analfabetas o con baja escolaridad, o en otros sujetos con requerimientos específicos de aprendizaje.

Esta falsa dicotomía hace olvidar, con frecuencia, que los niños(as) y las personas adultas son parte y actores de un mismo proceso, en el que la educación y el aprendizaje de aquéllos (as), es condicionado por los niveles de alfabetización y de escolaridad de los jóvenes y, sobre todo, de las madres y padres.

La muy razonable opción prioritaria por los niños(as), colocándolos en el centro de la atención de las políticas educativas, tiene en la educación de las personas adultas, una de sus principales bases de sustentación y de viabilidad. Los niveles de escolaridad de los padres, particularmente de las madres, son reconocidos como soportes intransferibles del mejor rendimiento escolar de sus hijos.

En esta lógica, ignorar la educación de los jóvenes y adultos, no invirtiendo en ella, atenta directamente contra los esfuerzos por destinar recursos para la actualización más que para la compensación de jóvenes y adultos y superar así los actuales niveles de fracaso escolar que dificultan la igualdad en el acceso a mejores niveles educacionales por parte de los sectores sociales más postergados.

#### 5. Las debilidades de la EPJA

Es cierto que los efectos de la mayor cobertura y del descenso de los índices de analfabetismo absoluto repercuten en la menor consideración estratégica de la EPJA. Es evidente, asimismo, que las concepciones donde la idea de costo-beneficio es determinante para la priorización de políticas educativas, alejan las posibilidades de recursos nacionales y sobre todo internacionales que ayuden a reforzar y transformar la EPJA; es real que la lectura sesgada de lo propuesto en Jomtien por parte de algunos organismos internacionales de financiamiento y por los decisores nacionales determina que los énfasis de las reformas emprendidas no consideren la inversión en jóvenes/adultos y orienten las estrategias de cambio a ampliar y calificar la escolaridad infantil. Todo ello es verdad. No obstante, debemos reconocer que un problema central es que la EPJA no ha logrado tener credibilidad social ni ser percibida como una modalidad clave para el desarrollo. Sus resultados han sido menores y la calidad de sus acciones no es satisfactoria.

En este contexto, los problemas centrales de la EPJA pueden resumirse en los siguientes aspectos:

a) *Factor de calidad y evaluación ausentes en sus procesos y resultados*

Las investigaciones disponibles señalan bajos resultados de los aprendizajes en los programas de alfabetización y educación básica e indican que en las modalidades no formales no se prioriza la calidad ni se da importancia suficiente a la evaluación.

El factor calidad no ha sido asumido como imperativo en la EPJA latinoamericana. Por esta razón, es preciso mejorar la actual práctica educativa, formar/especializar/actualizar a los docentes y a los promotores considerando las nuevas realidades analizadas, elaborar materiales que faciliten el autoaprendizaje e incorporar tecnologías que aproximen más a los participantes a las actuales dinámicas de producción y sistematización del conocimiento.

Los intentos de evaluación de los actuales programas no responden a preguntas centrales como: ¿aumentaron o no los conocimientos y las competencias de los participantes? Estos conocimientos y esas

competencias, ¿les ayudan o no a ser mejores y más eficientes madres y padres de familia, ciudadanos, productores o consumidores? ¿Les permiten estar bien informados para tomar decisiones que afectan su vida cotidiana, sus relaciones laborales y su entorno familiar, social o ambiental?

b) *Disminución de la relevancia de lo educativo*

En la EPJA prima la tendencia, sobre todo en sus modalidades de formación continua y de educación popular, a autoasignarse mucho más tareas de las que realmente se pueden atender. La tesis del cambio social, como opción central de su accionar, influye para que sus promotores suelan proponerse objetivos cuya concreción no depende de factores sólo educativos, sino de medidas de carácter político y económico. Muchas de las iniciativas estatales de alfabetización y educación de adultos de carácter masivo generaron desconcierto y rechazo al comprobarse que lo educativo estaba supeditado más a la búsqueda de la legitimización política y gubernamental y a formas de control sobre la población.

Asimismo, en los programas con grupos sociales en situación de pobreza, una de las consecuencias de dicha tendencia es la reiterada postergación de lo específicamente educativo en su accionar. A pesar de que el compromiso con los sectores populares sea un motor del trabajo en la EPJA, no debiera perderse de vista que la EPJA atiende, prioritariamente, los procesos de aprendizaje de sus participantes, cuya propia situación de pobreza y heterogeneidad, demandan especiales esfuerzos por una educación calificada, fruto de la dedicación, especialización profesional, tiempo adecuado y suficiente y sistematización de las prácticas educativas.

c) *Accionar aislado*

Parte del problema de la insuficiente consideración de la EPJA en los actuales procesos de cambio educativo ha sido su aislamiento. Los programas de educación regular no asumen como propios los problemas de otras modalidades educativas para personas adultas; el tema de la repitencia y la deserción escolares de niños(as) les es ajeno. La asociación con otras modalidades educativas con claras posibilidades de complementariedad –como la educación inicial o preescolar– no ha sido aún seriamente considerada y la formación de docentes de adultos tampoco es asumida como parte de una tarea común.

Los proyectos y programas de educación popular, por su parte, recibieron en el pasado la influencia de la idea, ampliamente extendida en América Latina, de que la educación y la escuela son instrumentos de reproducción de la estructura social y que los aparatos ideológicos del Estado determinan, invariablemente, esa reproducción. La devaluación de la educación estatal y escolar, implícitas en estas premisas, acentuó el aislamiento que se comenta.

d) *Débil institucionalidad*

La amplitud del universo de la EPJA ha determinado que la ejecución de sus programas no se concentre en una determinada estructura del aparato estatal y más bien sea asumida por varios sectores y programas públicos y por múltiples instituciones privadas, gremios, organizaciones populares y no-gubernamentales. Esta dispersión y la descoordinación entre las instituciones mencionadas es una fuente de debilidad institucional.

La acción del Estado opera, fundamentalmente, a través de ministerios y secretarías de educación y de dependencias específicamente destinadas a la educación de adultos. Salvo en algunos procesos nacionales excepcionales, por lo general no ha sido significativa la institucionalidad de la educación de adultos. A la acentuada centralización de sus decisiones, se unen la rigidez burocrática, la debilidad técnico-profesional y la insuficiencia de los recursos.

En muchos casos, subsisten otros obstáculos importantes respecto a la institucionalidad de la EPJA, detectados hace más de una década: escasa integración de los programas no formales con los de la enseñanza

regular; débil articulación y brechas entre los diversos niveles del sistema educativo y sectores de la política social, escasa importancia atribuida a acciones de coordinación a nivel comunal o local, carencia de equipos interdisciplinarios en los organismos de dirección.

Existen interrogantes por resolver en cuanto a la dependencia institucional de la EDJA. Cada realidad nacional debiera definir si sus propios Ministerios de Educación, los municipios o, en su defecto, comités interescolares, empresas o sistemas de capacitación laboral, sean los que asuman la conducción total o parcial de la EDJA.

e) *Financiamiento insuficiente*

El tema de las políticas de financiamiento de la EDJA es un asunto clave para el presente y futuro de la misma. Habiéndose reconocido los problemas existentes en la generación de una institucionalidad eficiente y flexible de la EDJA a nivel de los países como un obstáculo estratégico, cabe subrayar ahora la incidencia que tiene el empobrecimiento de los recursos estatales para la EDJA.

Por esta razón, es preciso desarrollar nuevas vías para fortalecer la capacidad pública y social para el financiamiento de la EDJA, tanto en lo referido a los recursos provenientes del Estado a nivel central, como de los fondos de inversión social, de desarrollo regional y de la cooperación internacional.

Una vía para mejorar el financiamiento de la EDJA es la posibilidad de realizar reformas tributarias que permitan liberar mayores recursos para el gasto social, incluyéndose en éste a la EDJA. Es recomendable que para estos propósitos se avance de manera sustantiva en una política de gestión de la EDJA muy eficiente y permanentemente evaluada en sus resultados.

Para que la EDJA se transforme en un campo educativo y social atrayente a la inversión pública y social es preciso que se desarrollen proyectos estratégicos de impacto, especialmente relacionados con el mundo del trabajo y la productividad, el mejoramiento de la salud preventiva, la educación de las mujeres y la formación ciudadana para la participación democrática. Esto significa superar la tradicional imagen de la EDJA como una modalidad educativa remedial, subrayando ahora su carácter permanente asociada a los procesos de transformación productiva y de perfeccionamiento de los sistemas democráticos.

Otro elemento importante en este ámbito de la EDJA es alentar que los gobiernos pongan a disposición de las entidades sociales, ONGs, centros de educación popular, sindicatos y otras organizaciones que realizan acciones educativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, fondos que permitan desarrollar la iniciativa social independiente a innovaciones metodológicas y pedagógicas.

Por último, deberá acentuarse la incorporación de acciones de EDJA en las actuales políticas sociales que en diferentes campos se están desarrollando, por lo general con financiamiento de organismos multilaterales. Para ello es conveniente que se fortalezca el diálogo político y técnico entre las ONGs y las entidades públicas con el fin de buscar caminos de cooperación que permitan que el financiamiento dé lugar a acciones pertinentes, eficientes y de calidad, con el debido control ciudadano de los gastos públicos.

Junto con promover esta relación Estado/ONGs a nivel de financiamiento es recomendable que se fortalezcan las relaciones entre ambos sectores para la generación de nuevos proyectos de EDJA en los países y para capacitar personal en la gestión de programas locales, regionales y nacionales.

En resumen, delineado el panorama de la educación de personas jóvenes y adultas vigente, hoy día, en la región es posible avanzar hacia la identificación de las opciones estratégicas correspondientes, tema del punto siguiente.

#### **IV. OPCIONES ESTRATEGICAS DE LA EDUCACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS\***

Las proyecciones hacia el próximo milenio invitan a plantear cinco aspectos centrales que constituyen demandas del presente y que repercuten en el modo de concebir y de organizar la EPJA del mañana:

##### **1. Una EPJA como parte de los esfuerzos por una mayor equidad en el mundo centrando su acción en la enseñanza y el aprendizaje, mejorando la calidad de sus procesos educativos y sus resultados**

La brecha entre una minoría satisfecha, que accede al bienestar y al conocimiento que otorga el desarrollo tecnológico y una población mayoritaria, con niveles cada vez mayores de pauperización, se acentuará en las próximas décadas. Es probable que tengamos dos tipos de escenarios para la EPJA. Uno compuesto por personas jóvenes y adultas que tendrán acceso a los bienes, a las nuevas formas del hiperaprendizaje, en el que aprendizaje y enseñanza se fusionan en un ambiente caracterizado por la velocidad y el uso de la nueva y renovada tecnología de la información para el dominio y la actualización de los conocimientos. Y otro escenario compuesto por personas que dependerán de un mayor acceso a una educación de calidad que les permita aproximarse –con apoyo de otras medidas socioeconómicas– a un incipiente uso de la tecnología disponible.

La EPJA deberá formar parte de los procesos de superación de la actual relación entre el Norte y el Sur que tiene entre sus principales efectos, un creciente empobrecimiento y la ignorancia estructural de grandes poblaciones y, en esa medida, formará parte de los esfuerzos nacionales por lograr un acelerado incremento de la educación y de los medios de comunicación al alcance de los sectores populares.

A la EPJA le corresponde otorgar una formación cultural básica e integral, polivalente y crítica en la que la formación vinculada al trabajo tenga un lugar importante. En síntesis, no basta con preguntarse por qué realidad -presente o futura- se pretende transformar; es necesario también preguntarse por qué puede aportar la EPJA, desde su especificidad, para crear competencias que ayuden a concretar esa transformación.

A pesar de la tendencia de debilitar la acción estatal, importa señalar que la institucionalidad pública de la EPJA, en un momento caracterizado por la mayor pobreza y el desempleo, debiera ser fortalecida. Una buena razón para ello es que sus beneficiarios, a pesar de constituir parte de las poblaciones marginadas de los posibles beneficios de la modernidad económica, tienen las mejores posibilidades de aumentar sus conocimientos y competencias individuales y sociales a través de una modernización de la educación pública básica y media que son los niveles de educación a los que tiene acceso la población joven mayoritaria de los países de la región. La educación pública es una de las pocas instituciones sociales que permite el acceso a los saberes relevantes de tipo cultural y científico-técnico a quienes no poseen medios propios para hacerlo. De allí la importancia de su modernización y del mejoramiento de sus resultados.

Para avanzar hacia una mayor calidad en la EPJA, se debiera considerar que hoy el aprendizaje no está confinado al aula escolar y se da más bien en múltiples ambientes que incluyen el trabajo, el uso de multimedios, la recreación y la propia vida familiar. Los actuales esquemas y estilos de aprendizajes predominantes centrados en el profesor, en los programas presenciales y en las disciplinas deben ser

---

\* La publicación “La educación de adultos en América Latina: desafíos de la equidad y la modernización” y el documento “Educación con jóvenes y adultos en el contexto de las reformas contemporáneas”, ambos de José Rivero han servido de base para este capítulo.

sustituidos por otros, donde primen estrategias globalizadoras e interdisciplinarias y los requerimientos de los estudiantes y el uso crítico y creativo de nuevas tecnologías como la computación o los programas multimedia interactivos para posibilitar que profesores(as) y alumnos(as) estén mejor informados(as) y aptos(as) para aproximarse a un conocimiento que se multiplica e influye decisivamente en la vida cotidiana, en la política y en las relaciones productivas.

La idea vigente respecto de escuelas y colegios de adultos con horarios y currículos fijos que demandan la asistencia diaria y en lapsos que cubren varios años de escolaridad, tendría que ser seriamente redefinida. El escaso impacto de este tipo de programas demanda su reconversión a través de modalidades semipresenciales y con estrategias curriculares modulares y materiales de autoaprendizaje, ajustados a las demandas y necesidades básicas de aprendizaje de los participantes.

Cabe hacer presente la necesidad de revalorar el aporte de programas no formales destinados a atender necesidades concretas de comunidades específicas que generan una dinámica en la que cada cual desde su ciudadanía aprende y aporta en tanto que los aprendizajes significativos se construyen a partir del conocimiento acumulado y vital de cada una de esas comunidades.

Importa también hacer referencia a las metodologías y a los materiales de aprendizaje utilizados con jóvenes y adultos. Los métodos frontales y bancarios de enseñanza no aptos para niños(as), son menos aptos aún para personas jóvenes y adultas con experiencias de vida y necesitadas de dialogar y discernir entre lo que es o no pertinente para sus intereses. Los tradicionales libros de texto tendrían que ser reemplazados por materiales que propicien el autoaprendizaje con apoyo de docentes o promotores, estimulándose la investigación e interpretación de los problemas cotidianos desde los propios participantes, a través de metodologías eficientes y de tutorías docentes.

Finalmente, la EPJA debe formar parte activa de los actuales procesos de cambio educacional y sus responsables deben participar en los debates que afectan otros campos de la educación, asociarse y apoyar a otras modalidades educativas, como la educación preescolar o inicial y asumir la educación de madres y padres y su vinculación con la escuela como una de sus tareas centrales.

## **2. Una EPJA que priorice sus vínculos con la transformación productiva y el trabajo**

La transformación productiva vigente en la región demanda actualizar, aumentar y mejorar las competencias que otorga la educación y la capacitación, así como redefinir sus vinculaciones.

La actual EPJA y sus actores no están suficientemente preparados para hacer frente a la internacionalización de la producción y a la necesidad de renovar sus modalidades de aprendizaje. Para poder insertarse en contextos industriales y socioeconómicos dominados por la tecnología, los futuros jóvenes y adultos trabajadores necesitarán dominar habilidades de abstracción para ordenar y dar sentido a la abundante información disponible, poseer un pensamiento sistémico que les permita “separar e interrelacionar las partes del conjunto”, a la vez que contar con elementos de análisis que les permita experimentar y crear/probar nuevos procedimientos. La educación deberá prever que los jóvenes y adultos participantes se enfrenten constantemente a nuevas situaciones que demanden esfuerzos de continua adaptación y flexibilidad en las formas de plantearse y resolver problemas del mundo productivo.

Un elemento decisivo de la relación de la EPJA con los problemas y las demandas de la transformación económica es el trabajo como una necesidad directa de quiénes son sus participantes; todo esfuerzo por aproximarse a las nuevas demandas de inserción productiva será garantía de que los participantes permanezcan en los programas que se implementen.

Sin embargo, se requieren algunas precisiones sobre esta vinculación de la educación para personas jóvenes y adultas con el trabajo. La EPJA además de tecnológica debe ser social, por lo mismo no podría restringirse sólo a la capacitación para el trabajo sin considerar aprendizajes que tomen en cuenta otras expectativas o necesidades inmediatas –grupales e individuales– de los participantes. La vinculación de la EPJA con proyectos productivos y con empresas, demanda partir por reconocer distintas lógicas y racionalidades en los procesos productivos y educativos, puesto que no todo proceso productivo deriva en proceso educativo. En las actuales circunstancias, preñadas de economicismo, es indispensable alertar sobre los riesgos de reducir lo educativo a una educación de “recursos humanos”, funcional sólo a las empresas.

Las proyecciones de los fenómenos de marginación y pobreza demandan acciones prioritarias en la “economía popular”, asociadas con prácticas económicas orientadas, principalmente, a la supervivencia y mantención de los miembros de un conglomerado popular que dependen del ejercicio continuado de su capacidad de trabajo. Estas prácticas informales a través de pequeños talleres y negocios, algunos con carácter microempresarial, cubren un amplio espectro urbano latinoamericano. Si bien la mayor parte de la capacitación ocupacional de este sector se hace observando y ayudando a otros trabajadores, las personas que han recibido los efectos de la educación formal tienen mejores posibilidades de desempeñarse bien en el sector informal de la economía que quienes no tienen dominio de la lectoescritura y de conocimientos aritméticos; además, muchas veces estas carencias son el principal obstáculo para aprovechar nuevas oportunidades de capacitación.

Cabe señalar la experiencia acumulada en diferentes países de la región en la línea de educación para el trabajo orientada a atender a quienes, provenientes de sectores de pobreza y por diversas razones, no están vinculados con la oferta de la modalidad formal de educación para jóvenes y adultos. En síntesis, la educación para el trabajo considera componentes específicos de educación para jóvenes y adultos y de formación profesional básica de modo de facilitar el acceso al trabajo productivo constituyendo, por tanto, una respuesta integral para quienes han estado al margen de la oferta educativa habitual.

### **3. Una EPJA como parte de estrategias de superación del círculo vicioso de la pobreza y de políticas de población y de conservación del medio ambiente**

La pobreza creciente y la urgencia de políticas redistributivas demandan que la EPJA oriente sus programas a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ser eficaces en la lucha contra la pobreza, dichos programas deben formar parte de las políticas sociales e incluir elementos estratégicos como: la educación rural, campesina e indígena; la alfabetización y la capacitación de las madres de sectores pobres; la asociación con programas de educación inicial; la incorporación de temáticas como la educación ambiental, la salud y la capacitación laboral. La mayoría de estos elementos estratégicos constituyen, además, herramientas para enfrentar el analfabetismo funcional colectivo.

La educación de la mujer de sectores pobres es importante por la amplitud del analfabetismo femenino y considerando las limitaciones del acceso a la escuela por parte de las niñas y jóvenes en áreas rurales e indígenas. La educación de mujeres puede mostrar algunos resultados muy relevantes en algunos campos como los siguientes:

- La reducción de la fertilidad, la mejora de las tasas de supervivencia y los niveles de salud y nutrición de los países pobres son productos más de los esfuerzos de las mujeres que del proveniente de los hombres.
- La conciencia de las madres sobre los beneficios potenciales de la educación de sus hijos influye en la asistencia y en el rendimiento escolares.

- La educación refuerza la autoestima e influye en los deseos y la capacidad de trabajar, en los cambios de actitud respecto a los papeles tradicionales en la familia y en el centro de trabajo.
- En el caso de las mujeres indígenas, se refuerza su identidad como principales depositarias de la cultura étnica y como transmisora de valores culturales a sus hijos.

Importa destacar, también, que la superación del círculo vicioso de la pobreza está estrechamente ligada al fortalecimiento de la educación y de las organizaciones sociales y solidarias. La población femenina, por lo general, se encuentra más dispuesta a organizarse para abordar colectivamente las tareas sociales. Este tipo de educación incluye programas que tratan de obtener resultados que afectan la vida cotidiana en plazos relativamente cortos.

La EPJA en función de la lucha por una mejor calidad de vida, tendría que estar asociada a:

- Mecanismos preventivos e informativos sobre la salud -con énfasis en la atención primaria- buscando proteger la niñez y siendo parte activa de los esfuerzos para enfrentar epidemias como el SIDA y prevenir el uso de drogas.
- Los problemas demográficos en sus aspectos sociales, económicos y culturales, creando conciencia sobre el crecimiento y la fecundidad, la estructura por edades (educación de la tercera edad) y las migraciones y las problemáticas de los grupos desplazados por razones económicas o de guerra y represión interna.
- Una educación ambiental que identifique la naturaleza como hogar de todos, buscando su conservación y el conocimiento de los peligros de la degradación ambiental, así como los modos de superar la crisis provocada por la destrucción del ambiente natural, humano y social que impide obtener sociedades sustentables y equitativas.
- La educación del consumidor que parte del principio de que todas las personas deben tener la suficiente información acerca de los costos, la calidad de los bienes y servicios, así como la necesaria participación en instancias que hagan valer sus derechos como contribuyentes y consumidores. La educación de los consumidores implica el desarrollo de la discriminación y de la capacidad de decisión ante las tendencias utilitarias y consumistas y la manipulación implícita de los mensajes publicitarios vía medios masivos de comunicación.

Las actuales proyecciones de los indicadores de esperanza de vida señalan que en muchos países de la región se elevará considerablemente la cantidad de personas pertenecientes a la denominada tercera edad. La idea de educación permanente y los problemas culturales, sociológicos y económicos que afectan hoy, y afectarán bastante más mañana, a este importante sector de la población adulta, demandan dar más importancia a la organización y desarrollo de programas educativos específicos. El uso del tiempo libre se convierte en una temática relevante para importantes núcleos de la población. Las nuevas reglas que rigen el trabajo, el descanso de los jubilados y los mayores espacios para el estudio que se prevén para los jóvenes, demandan acciones colectivas que rescaten lo recreativo y el servicio social, así como posibiliten el buen uso individual y público de tecnologías de información, educación y comunicación. La autoestima que se pueda desarrollar a través de acciones educativas alentará la autonomía personal, indispensable para superar la estandarización de la vida y procurar mejores índices de salud pública mental.

#### 4. Una EPJA con contenido y prácticas orientadas a los valores y al ejercicio de una ciudadanía moderna

La ciudadanía no se agota en la esfera política del voto y la igualdad formal ante la ley; también implica otras dimensiones, como las referidas a la cohesión social, a la equidad en la distribución de las

oportunidades y los beneficios y a la solidaridad en el seno de sociedades complejas y diferenciadas. La ciudadanía democrática impone a los sistemas educacionales el desafío de transmitir, en forma eficiente y equitativa, el dominio de los códigos necesarios para la participación ciudadana y el desempeño productivo.

En sociedades, como las latinoamericanas, que han sufrido períodos de desintegración social, de predominio de lógicas de guerra y de exclusión social, la opción por esta ciudadanía pasa también por reconstruir comunidades nacionales, focalizando la atención en necesidades culturales y éticas que trasciendan los requerimientos de la producción y el trabajo. La precariedad de los actuales procesos de democratización, presionados por una clara agudización de la pobreza colectiva, por la reducción de los estados y de los servicios otrora a su cargo, por los procesos de corrupción pública y el descrédito de determinadas clases dirigentes y de los partidos políticos, determinan un nuevo escenario poco atrayente para muchos jóvenes, asociado a un pragmatismo conservador e individualista alejado de los ideales de servicio a los demás.

Importa asociar esta nueva ciudadanía a los actuales procesos de descentralización en los países de la región. Para concretar la intención de trasladar el poder del centro a la periferia, fortaleciendo los gobiernos regionales y municipales e instituciones como la escuela, se requiere de intensos y explícitos procesos de información, de acciones orientadas al fortalecimiento de las organizaciones sociales a nivel local, del aumento de su capacidad de diálogo con los poderes centrales, así como de la profundización de los niveles de conciencia de la población en la identificación de sus problemas, sus causas y consecuencias y de su capacidad de asociación para resolverlos colectivamente.

Esta realidad demanda estrategias sociales y educativas de información sobre servicios a los cuales acudir, de fortalecimiento de las organizaciones sociales y de prácticas asociativas que estimulen el desarrollo local de los movimientos propios de la sociedad civil.

Delineadas las demandas provenientes de la educación de personas jóvenes y adultas -EPJA- es posible avanzar en la definición de la agenda de la misma en el contexto de las actuales transformaciones de la educación. Esta es materia del punto siguiente.

## **V. AGENDA ABIERTA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS EN LAS TRANSFORMACIONES EDUCATIVAS ACTUALES\***

Los anteriores elementos son suficientes para concluir que en el contradictorio panorama regional sobresalen esfuerzos por transformar la educación de nuestros países en consonancia con la necesidades de iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo, que responda a los desafíos de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política.

Destaca la idea de construir consensos y estrategias de concertación que garanticen la continuidad de las políticas y el impulso de procesos de descentralización, desconcentración y regionalización que afectan la gestión de los propios centros educativos y sus resultados. Del mismo modo, sobresalen programas de emergencia que apelan a mecanismos extraordinarios para resolver situaciones críticas que sufren las poblaciones en pobreza extrema.

La reflexión sobre los fundamentos del actual cambio educativo y de los aspectos centrales del actual debate regional, señalan con claridad que no estamos ante un proceso lineal y terminado. La discusión nacional sobre la educación que se quiere y la participación de los actores en estos procesos ha sido insuficiente, considerándose la naturaleza y las perspectivas de lo que supone una transformación educativa como la propuesta.

¿Cómo hacer confluir las actuales positivas tendencias de cambio en la EPJA con los procesos de cambio educativo global en marcha? ¿Cómo posibilitar que sus nuevos principales actores, jóvenes y mujeres, sean considerados en las políticas educativas específicas orientadas a sus necesidades básicas de aprendizaje? ¿Cómo transformar la EPJA incorporando nuevos espacios y actores, sin olvidar sus responsabilidades educativas con las necesidades básicas de las personas jóvenes y adultas en situación de pobreza en particular? ¿Cómo rescatar la riqueza metodológica y de contenidos de la educación popular en favor del enriquecimiento de la enseñanza y el aprendizaje en programas formales de educación primaria y secundaria? ¿Cómo, en fin, articular la EPJA con los procesos de reforma y modernización educativa para que estos tengan más relevancia económica, política y social?

Sin ánimo de tratar de responder tales preguntas, del análisis precedente se sugieren cuatro acciones centrales que pudiese asumir la agenda de la EPJA, para participar activamente en los procesos de transformación educativa en marcha de varios de nuestros países:

### **1. Participación en la creación de un ambiente favorable al cambio educativo**

Dado que la repitencia y la deserción son reconocidas como principales expresiones del fracaso escolar, es preciso valorar el mejoramiento de los ambientes próximos de aprendizaje y socialización, fundamentalmente el que se crea en las familias.

Si queremos realmente mejorar las oportunidades de los niños(as) de sectores populares, lo que procede es iniciar una vigorosa acción para transformar las condiciones culturales que condicionan su fracaso escolar. La demanda es, en consecuencia, dar especial atención al trabajo con las madres y padres, con los docentes y la comunidad, en los programas y acciones que posibiliten un ambiente favorable al cambio educativo (fomento de la lectura, animación socio-cultural, desarrollo comunitario, entre otros).

---

\* Los documentos "Educación con jóvenes y adultos en el contexto de las reformas contemporáneas" (José Rivero, 1996) y "Construyendo la modernidad educativa: nuevos desarrollos curriculares de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina" (Jorge Osorio y José Rivero 1996) han servido de base para la redacción de este capítulo.

## **2. La educación de madres y padres como factor fundamental**

Apostar por la renovación de políticas educativas requiere “invertir” en las madres y los padres. En la investigación disponible, el nivel educativo de los padres, particularmente de las madres, aparece como el factor determinante en la educación y la salud de los hijos; es, a su vez, determinante directo del nivel de abandono escolar en los grados superiores de primaria y secundaria.

La necesaria transformación del ambiente o entorno familiar es más factible cuando se convence a los padres de la importancia de su formación para apoyar la de sus hijos. La EPJA tendría que ser factor de mejoramiento del ambiente cultural del entorno familiar y de elevación de la conciencia paterna de que ese mejoramiento puede repercutir directamente en las expectativas de desarrollo educativo de sus hijos y en sus mejores aprendizajes. Un elemento clave en esta estrategia socioeducativa será alentar la idea del carácter “indispensable” de la ayuda que ellos, como padres, deben dar como parte constitutiva y central del aprendizaje escolar.

El mejoramiento del nivel académico de la población adulta en relación con su mayor autoestima y capacidad para aprender y actuar da mayores garantías de ser acogida como necesidad educativa nacional básica si se asocia directamente al acceso, permanencia y aprendizaje de sus hijos. Los programas de alfabetización y de educación básica, así como los de formación continua tendrán nuevas tareas y valencias. Los elementos anteriores se relacionan también con la formación de madres gestantes y con niños (as) de cero a tres años, período decisivo en el desarrollo del lenguaje y en la adquisición de destrezas potencializadoras de aprendizajes de calidad. Asimismo, la necesidad de establecer alianzas y coordinaciones más estrechas con un nivel educativo como el inicial o preescolar, es considerado clave para el desempeño escolar posterior.

Ahora bien, la falsa y excluyente asociación de educación y cultura con niveles de escolaridad, da a la cultura escolar dominante la potestad de determinar quién es o no es culto, quién es o no mejor sujeto de la educación, o qué modalidades educativas deben ser merecedoras o no de significativos recursos humanos y presupuestarios. La concepción compensatoria de la educación de adultos es, en gran medida, fruto de los prejuicios que tienden a identificar toda competencia cultural con las proporcionadas por la escuela.

Por ello, la idea de enriquecer el contexto cultural de los alumnos pobres elevando la capacidad educadora de sus padres significa, también, que se enriquece el contexto cultural de estas personas adultas. Para que ello sea factible será indispensable considerar las destrezas efectivamente adquiridas y utilizadas en el transcurso de sus vidas, como punto de partida de sus propios aprendizajes. Estos elementos se convierten también en argumentos a favor de los aprendizajes no escolarizados, tan propios de los programas o de los proyectos EPJA.

## **3. La incorporación de docentes como actores y propósito de la EPJA**

La situación personal y profesional de los docentes debiera ser objeto de atención en la EPJA. El grave riesgo de una anomia profesional a causa de los bajos salarios, de las malas condiciones de trabajo, de la escasa valoración social de la profesión docente y de los generalmente estériles enfrentamientos - en cuanto al logro de efectivas reivindicaciones- con los gobiernos a cargo de impulsar las reformas y modernizaciones educativas, no pueden ser indiferentes a la EPJA.

Al respecto, se identifican, por lo menos, tres tareas centrales, aún pendientes de realizar:

- i) Formar parte e impulsar un movimiento de opinión colectiva que demande a los poderes del Estado, a los grupos económicos, a la sociedad civil organizada, una urgente atención de la problemática magisterial a través de una estrategia en la que se considere: salarios suficientes acordes con la función educadora del maestro, profesionalización docente con exigencias de formación inicial y capacitación en servicio, políticas de incentivos que estimulen su participación como co-diseñadores y co-gestores del cambio educativo global que opere a nivel de escuela y aula.
- ii) Rescatar la **formación docente** como parte importante de la educación de personas adultas. A los institutos de formación docente, claves en la intransferible formación inicial pedagógica, se les demanda:
  - Mayores conocimientos de prácticas y métodos de educación de personas adultas.
  - Fomento de programas de formación de maestros polivalentes, capaces de trabajar con niños, con padres y con jóvenes/adultos de las comunidades.
  - Formación de docentes en la elaboración de proyectos educativos institucionales, en los que se considere la necesaria contribución y presencia de la comunidad organizada.
  - Reconocimiento de las potencialidades educativas del entorno familiar y comunitario.
- iii) Dar preferente atención al trabajo con **sindicatos y gremios docentes**, impulsando con ellos su mayor presencia técnico-pedagógica en la reformas y modernizaciones educativas. Con ellos se propone, entre otras posibles tareas:
  - Impulsar la mejor calificación profesional de sus dirigentes y afiliados en aspectos técnico-pedagógicos, que les posibilite contar con herramientas para apoyar u oponerse a aspectos de la transformación educativa que incidirán no sólo en su accionar profesional, sino en el futuro de los países.
  - Elevar la conciencia docente sobre la necesidad de alentar programas de “discriminación positiva” con niños(as) en situación de pobreza, en los que su concurso profesional será fundamental para ofrecerles mejores oportunidades de aprendizaje. La “discriminación positiva” es una idea válida para ser aplicada también en ambientes escolares como los de las escuelas públicas, marcados por la heterogeneidad de alumnos (as) en una misma sala de clases.
  - Posibilitar un mayor compromiso docente con la formación y educación básica de los padres, a partir del reconocimiento que no es tarea ni de la escuela ni de los maestros modificar los efectos de la socialización familiar transmitida durante la vida del niño, sino que más bien reconocer la validez de los conocimientos previos originados en el entorno cultural familiar , a fin de establecer desde allí puentes más sólidos entre la escuela y el hogar, entre los docentes y los padres y de ese modo encontrar, conjuntamente, los necesarios puntos de encuentro y las indispensables diferencias.

#### **4. Acción interinstitucional de la EPJA en apoyo a la información y participación de actores en procesos de descentralización educativa**

La vinculación de la descentralización con una mayor democratización social es estrecha por las posibilidades de mayor participación que significa abrir espacios para que la heterogeneidad esté representada y porque ofrece mayores oportunidades para que los padres y madres ejerzan su control ciudadano respecto de la eficacia de los servicios educativos y el financiamiento de los mismos.

La naturaleza de los programas e instituciones de educación popular y de formación continua convierten a la EPJA en la modalidad con mayor potencialidad para establecer puentes y alianzas con la

sociedad civil, con entidades eclesiales, sindicales y con instituciones de capacitación profesional. La importancia de que estos actores estén informados sobre los cambios educativos, en la mayoría de los países, no ha logrado aún vías de canalización.

La EPJA y su redes deberían, asimismo, ser parte activa en pro de una mayor información y, si es necesario, de capacitación de los padres de familia sobre las características de estos procesos de descentralización, sobre los significados de la autonomía de los establecimientos, sobre el ejercicio de sus deberes y derechos en materia de gestión educativa, sobre las nuevas responsabilidades de directores y docentes, sobre la incorporación de contenidos locales en la programación curricular.

Todo esto representaría una mayor relevancia y resignificación de la acción educativa y mayor pertinencia de los contenidos y, sobre todo, de los aportes que pudiese dar la propia comunidad para mejorar la calidad educativa.

## 5. Formulación de estrategias nacionales integrales de alfabetización

La imprecisión de la noción de personas analfabetas y de personas alfabetizadas y la necesidad de superar la idea de que el problema del analfabetismo se refiere exclusivamente a adultos iletrados y que su enfrentamiento es responsabilidad exclusiva de las unidades educativas gubernamentales, sin recursos suficientes, demandan una estrategia cualitativamente distinta, de carácter integral y prospectivo en la que se reconozca que no es posible resolver el analfabetismo presente y futuro (empozado en la deficiente educación básica), únicamente por la vía de la educación de adultos. Es necesario que la alfabetización inicial de los niños en centros escolares, así como las diversas expresiones de alfabetización de las personas adultas se articulen en torno a estrategias globales.

La EPJA debiera llenar un vacío institucional en la gran mayoría de los países: promover la formulación –consensuada con otros niveles y modalidades de los ministerios de educación y otros actores institucionales– de una estrategia nacional integral de alfabetización y establecer líneas de coordinación y complementación entre los diferentes responsables nacionales de los componentes o tareas centrales de la misma.

Los diferentes elementos de dicha estrategia integral estarían referidos a los siguientes ámbitos:

i) *Alfabetización de niños:*

- Centralizar la acción del cambio educativo en los tres primeros grados de educación primaria y básica, en la buena enseñanza y el buen aprendizaje de la lectura y escritura y del cálculo básico.
- Calificar, en su formación inicial, a los docentes en metodologías y prácticas pedagógicas que garanticen buenos resultados en la alfabetización correspondiente a los primeros años de educación básica.
- Elaborar materiales de lectura que estimulen la imaginación infantil y el gusto por la lectura y escritura.
- Atender especialmente a niños (as) con dificultades en el aprendizaje.
- Motivar a los padres y madres para su alfabetización y ejercicio de la lectura.
- Instalar y promover el uso de bibliotecas de aula.

ii) *Alfabetización de personas jóvenes y adultas:*

- Focalizar en áreas geográficas y en grupos etáreos la acción alfabetizadora.
- Identificar instituciones que desarrollen o pueden ejecutar programas de alfabetización, para efectos de coordinación y ejecución de programas.

- Firmar convenios entre ministerios de educación, ONGs y universidades para efecto de la ejecución de la alfabetización.
- Registrar y sistematizar experiencias e intercambio de materiales utilizados.
- Diseñar programas especiales para poblaciones bilingües, con atención preferente a mujeres campesinas e indígenas.

iii) *Analalfabetismo y alfabetización funcional:*

- Efectuar diagnósticos e investigaciones para caracterizar las distintas expresiones y la gravedad del problema.
- Formular estrategias nacionales para enfrentar los actuales efectos de una educación básica deficitaria.
- Focalizar la atención preferente en jóvenes con baja escolaridad.
- Alentar modalidades semipresenciales o tutoriales de educación básica para personas jóvenes y adultas.
- Promover programas educativos de aprendizaje acelerado.
- Generar ambientes educativos comunitarios favorables utilizando, entre otros, medios de comunicación colectivos, bibliotecas y proyectos de fomento de la lectura.
- Desarrollar la audiovisión crítica de los medios de comunicación y la capacitación para el uso de los multimedios.

**6. Formar parte de una acción educativa estratégica para superar el círculo vicioso de la pobreza**

Como ya hemos señalado, la EPJA tiene que alentar acciones que, en el marco de las políticas sociales, se orienten a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La pobreza y desigualdad crecientes tienen claras expresiones en los resultados educativos. Se ha acuñado, para referirse a contextos desarrollados, la expresión “bomba de tiempo pedagógica” para referirse a los hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad. La alfabetización de los más pobres debe seguir siendo tarea prioritaria. La condición analfabeta no sólo es una expresión de la pobreza, sino un impedimento para superarla y para acompañar con expectativas de logros la educación de los hijos. Además, a pesar de los esperanzadores índices de analfabetismo absoluto, los efectos de la creciente pobreza en la región son decisivos para el aumento de los mismos en determinadas áreas de población.

Por ello, la EPJA tendría que incluir elementos estratégicos como los siguientes:

- Incorporación de contenidos que favorezcan la paternidad responsable.
- Trabajo conjunto con programas de salud materno-infantiles que atienden el embarazo y la crianza de los hijos(as) y que distribuyen leche para madres y lactantes.
- Integración a una opción nacional por recuperar los niveles de gasto social previos a la crisis de los 80 y por ampliar la cobertura de los programas de capacitación hoy restringidos al sector laboral formal.
- Incorporación de las temáticas de educación ambiental, educación del consumidor y educación sexual como elementos de una mejor calidad de vida.

**7. La educación de la mujer de sectores pobres**

La coincidencia del analfabetismo y los bajos niveles de escolaridad femeninos con la existencia de bolsones de pobreza, y la importancia de la mujer como factor educativo y cultural, demandan una específica atención educativa a las mujeres en situación de pobreza.

Con la educación de la mujer en situación de pobreza se trata de obtener resultados sustantivos como los ya obtenidos en diversas experiencias desarrolladas en el mundo:

- Reducción de la fertilidad, mejora de la tasa de supervivencia y de los niveles de nutrición y salud infantiles.
- Toma de conciencia de las madres sobre los beneficios potenciales de la educación de los hijos alentando su asistencia a la escuela.
- Elaboración de una oferta educativa específica destinada a las mujeres indígenas, considerando la necesidad de potenciar puntos de encuentros entre culturas que históricamente han caminado por veredas diferentes, pero que tienen la oportunidad de apoyarse y provocar significativos avances en el desarrollo personal y social de quienes hacen parte de este sector de la población femenina de los países de la región.

## 8. Propuesta de políticas y estrategias educativas para jóvenes

Las mejores condiciones de calidad y equidad educativas de los jóvenes, su ciudadanía e inserción laboral, así como sus necesidades y demandas temáticas, merecen que se formulen políticas y estrategias para este importante segmento.

Es evidente que cualquier opción educativa con jóvenes estará supeditada a desarrollar nuevos estilos de desarrollo que comprendan políticas hacia la juventud y establezcan nuevas bases de legitimidad en los procesos de transformación económica y de democratización política. Tres temas claves tendrían que ser especialmente considerados:

- Potenciar la capacidad de los jóvenes para demandar que “el estilo de desarrollo alternativo aparezca dirigido a la satisfacción de sus necesidades”.
- Posibilitar que los jóvenes asuman tareas protagónicas en el impulso de las nuevas definiciones acerca de los valores que sustenta una sociedad justa.
- Diseñar acciones educativas destinadas a mujeres jóvenes, considerando la especificidad del género en el contexto que hoy ocupa éste en los países de la región.

Al respecto, pudieran priorizarse los tareas siguientes:

- i) *Enfasis en la educación media de jóvenes con escasos recursos y desertores de la escuela primaria*

Se ha señalado que la educación media constituye la fase principal del ciclo educativo en la transmisión de los denominados “códigos de la modernidad”. Para una gran parte de la población, las expectativas educativas se desplazan de la educación primaria a la educación media. En la mayoría de los países, la cantidad de jóvenes que acuden a centros vespertinos o nocturnos de nivel medio es mayor y posiblemente más motivada que la de quienes acuden a los niveles primarios.

Los programas de educación media para jóvenes “en situación de riesgo” tendrían que ser especialmente diseñados, considerándose su calidad de trabajadores en ejercicio o de potenciales empleados, obreros, trabajadores informales o pequeños empresarios.

Será importante, en la definición de contenidos de esa educación secundaria, tomar en consideración la opinión y demandas de los propios jóvenes.

ii) *Motivaciones para una mayor participación ciudadana*

La ciudadanía de los jóvenes debiera merecer especial atención. La participación ciudadana de los jóvenes y la superación de las diferentes formas de segregación y exclusión política, constituyen verdaderos desafíos educativos.

Los acontecimientos políticos post 1989 acentúan las dudas en muchos jóvenes respecto de la validez de los modelos de sociedad. La crisis ha vuelto perentorio e ineludible el presente, pero requiere imaginar el futuro y rescatar el valor de la utopía como aspiración y punto de encuentro humanos.

Las democratizaciones políticas latinoamericanas sin correlatos suficientes en lo económico y social, han generado frustración y escepticismo en los jóvenes frente al sentido final de la participación política. Sin embargo, existen claras expresiones de movilizaciones juveniles buscando una mayor participación ciudadana. Dichas expresiones dan pistas sobre contenidos educativos no siempre coincidentes con el modo tradicional de entender la acción política. Las instituciones de la EPJA, coincidentes o afines con esta búsqueda del papel ciudadano que puedan asumir los jóvenes, tendrán que partir de los principios básicos de confianza en ellos, en sus potencialidades de solidaridad y participación y de la consideración de que la educación también implica organización y cuestionamiento crítico de la realidad, propugnando, de ese modo, su transformación.

## VI. PROPOSICIONES

El presente documento ha desarrollado cinco puntos centrales en torno a los cuales se propone reflexionar, discutir y avanzar.

1. Se constata un cambio en las orientaciones de las políticas educativas de los países de la región influenciadas por la ampliación de la cobertura y su correlato de disminución de la calidad del servicio educativo. A su vez, hay hitos importantes que informan estas orientaciones, siendo Jomtien uno de los más relevantes.
2. El debate educativo, en consecuencia, se anima con temas como el sentido del cambio educativo; la calidad de la educación y sus implicancias; la equidad en el acceso a los conocimientos; la tendencia a la privatización de la educación y la necesaria redefinición del rol del estado; la descentralización y autonomía en la gestión educativa.
3. Lo anterior hace que la educación para personas jóvenes y adultas –EPJA– adquiera nuevas implicancias. Si bien es cierto, han bajado los porcentajes de analfabetismo, no es menos cierto que los desafíos son otros, especialmente en el marco de decisiones en el que los países priorizan la educación básica por sobre otras modalidades. Asimismo, lo anterior hace remirar la EPJA e identificar sus carencias como la ausencia de la evaluación y de la consideración de la calidad en su interior; su progresivo aislamiento dentro del sistema educativo y su débil institucionalidad.
4. Por ello es que las opciones estratégicas de la EPJA relevan cuestiones como: la necesaria equidad y su aporte al mejoramiento de la calidad de los procesos educativos; su vinculación con la transformación productiva y el trabajo; su aporte a la superación del círculo vicioso de la pobreza y su compromiso con el ejercicio de una ciudadanía moderna.
5. La agenda de la EPJA, por su parte, también se estructura en torno a ejes como: su aporte al cambio educativo; la consideración de la educación de madres y padres como esencial para apoyar a sus hijos e hijas; la incorporación de los docentes como verdaderos actores de la EPJA; su participación en los procesos de descentralización educativa; la formulación de estrategias nacionales integrales de alfabetización; su focalización en sectores pobres y en especial en la mujer de sectores carentes y su aporte a la educación de los jóvenes.

En torno a estos cinco puntos se ha organizado el texto precedente tras la idea de motivar el aporte, la crítica proactiva y la búsqueda de puntos de encuentro, así como de las necesarias diferencias.

**RECOMENDACION DE LA**  
**Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe**  
**(MINEDLAC VII, Jamaica, mayo 1996)**

*Los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe reunidos en Kingston, Jamaica, en mayo de 1996, ratificaron su decisión política de enfrentar la necesidad de contar en sus países con una buena educación –entendida como una síntesis del conocimiento, la comprensión, el saber hacer y la capacidad de convivir con otros– para lograr que la región supere la pobreza e inequidad que afecta a millones de hombres, mujeres, jóvenes y niños.*

*En una transcendental recomendación, los más altos responsables de la educación, convinieron que el cumplimiento de este requerimiento era la única vía para seguir avanzando en el largo camino hacia la verdadera democracia, el desarrollo y la paz.*

*El compromiso de los Ministros de Educación persigue lograr mejores niveles educativos y aprendizajes más pertinentes para alcanzar los cambios sociales que exige la fuerza laboral, los funcionarios públicos, los líderes sociales, los académicos, los padres de familia, la ciudadanía toda.*

*Como se señala expresamente en la Recomendación, los Ministros reconocieron que para que la educación cambie ese rol se debe aceptar que el desarrollo social tienen que basarse en una concepción centrada en un nuevo humanismo que ponga en práctica tres principios: el ejercicio de la ciudadanía de todos los habitantes, sin exclusiones; el dominio pleno de los códigos de la modernidad –entendidos como lenguajes y competencias básicas para participar en la vida pública y productiva– y la creación de una profunda actitud ética y moral de respeto por sí mismo y por el otro, aceptándolo como un ser legítimo.*

*A continuación se presenta el preámbulo de la Recomendación de Kingston, así como la parte que se refiere a la Educación de Jóvenes y Adultos, para que lo tengamos en cuenta durante nuestras deliberaciones:*

*“Nosotros, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, reunidos en la ciudad de Kingston (Jamaica), con el ánimo de fomentar a través de la educación el conocimiento mutuo entre nuestros pueblos y avanzar hacia una mayor integración en la cultura,*

1. Reafirmamos los compromisos asumidos por los Gobiernos de la región cuando crearon el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe en 1979. Estos acuerdos han permitido avanzar en la superación del analfabetismo, en la universalización del acceso a la educación básica y en el mejoramiento de la calidad de la educación. Igualmente, reconocemos los aportes de las reuniones del Comité Intergubernamental, en particular la de Guatemala (1989) donde se instó a restituir el largo plazo propio de la educación mediante amplios acuerdos sociales y el desarrollo de políticas de Estado; la de Quito (1991), en la cual se determinó la necesidad de cambiar la organización de los sistemas educativos a través de nuevos estilos de gestión, y la de Santiago (1993) que señaló la necesidad de fortalecer el papel de la escuela y de efectuar allí los cambios en los modelos pedagógicos y de gestión.
2. Constatamos los importantes avances producidos por las reformas educativas, el dinamismo que se le ha impuesto a estos procesos en los países de la región y el renovado apoyo de la cooperación internacional y horizontal en estos procesos. Destacamos, sin embargo, la necesidad de mantener como prioridades la promoción de la alfabetización, que hoy en día exige un más alto nivel de usos funcionales, el aumento de la permanencia de la población en la educación básica y el logro de mayor equidad en el acceso a una educación de calidad.

3. Reconocemos que la democracia, la paz y el desarrollo se han transformado en componentes cruciales de la evolución de las sociedades. No hay desarrollo sustentable sin paz, no hay paz sin desarrollo, no hay paz ni desarrollo sin democracia y nada de esto podremos alcanzar plenamente sin asegurar el derecho de la niñez a una educación de calidad para todos. La dinámica que se establece entre ellos constituye el marco en el cual se desenvuelve la vida de los ciudadanos. Los sistemas educativos deben ser flexibles para responder a estas nuevas condiciones de manera que la democracia, la paz y el desarrollo sean el fundamento de los nuevos procesos educativos. Ellos, los individuos, mediante la práctica democrática, deben: participar y ser actores de su propio desarrollo; reconocer la identidad y legitimidad de los otros y actuar solidariamente; aplicar las competencias adquiridas en el sistema educativo y participar voluntaria y responsablemente en la transformación productiva y social que conduce al desarrollo.
4. Estamos convencidos que la paz no es sólo la ausencia de guerra. La paz resulta de la justicia y es producto de la participación activa de todos los ciudadanos en los frutos del crecimiento económico y en las decisiones políticas. Reconocemos que la escuela es un espacio privilegiado para que los niños, niñas y adolescentes se inicien en el ejercicio de sus derechos mediante interacciones y prácticas destinadas a contribuir a la democracia, la paz y el desarrollo, a partir de la cual las personas podrán ejercer eficazmente su participación en la sociedad. De ahí la importancia de una acción sostenida de los gobiernos de la región, con la cooperación de los organismos internacionales, para fomentar desde la educación una cultura para la democracia y la paz.
5. Reconocemos que para que la escuela cumpla ese rol es necesario aceptar que el proceso de desarrollo social debe basarse en principios éticos, en una concepción centrada en un nuevo humanismo donde se pongan en práctica tres principios: i) el ejercicio de la ciudadanía de todos los habitantes, sin exclusiones; ii) el dominio pleno de los códigos de la modernidad, entendidos como los lenguajes y competencias básicas para participar en la vida pública y productiva y, iii) la creación de una profunda actitud ética y moral de respeto por sí mismo y por el otro, aceptándolo como un ser legítimo.

*Nos comprometemos a tomar en consideración las siguientes orientaciones en la formulación y ejecución de nuestras políticas educativas nacionales.*

### **VIII. La educación a lo largo de toda la vida para un aprendizaje continuo**

34. Para contribuir a la democratización es preciso integrar la educación permanente y de adultos en el conjunto del sistema educativo a fin de facilitar que los jóvenes y adultos puedan enfrentar con éxito las demandas de una sociedad en cambio permanente y puedan vivir una vida plena y saludable.
35. Formular estrategias nacionales integrales de alfabetización para enfrentar el círculo vicioso de la pobreza. Superar el analfabetismo absoluto y funcional a través de mejores aprendizajes de lectoescritura y cálculo básico de todos los educandos, priorizando los grupos poblacionales con mayores carencias, desarrollando estrategias específicas orientadas a las poblaciones indígenas, sobre todo con mujeres, incluyendo la enseñanza del idioma oficial y de la lengua materna mediante programas innovadores.
36. Diseñar estrategias específicas para mejorar la oferta educativa orientada a jóvenes con requerimientos de educación formal y continua. En particular, mejorar la actual oferta de centros educativos vespertinos y nocturnos incorporando opciones a distancia y semipresenciales, materiales autoinstructivos y acciones de educación continua no formal y de adquisición de destrezas; ampliar

la actual cobertura de educación media para estos jóvenes e incentivar una mayor participación ciudadana y mejor inserción laboral. Renovar acuerdos entre entes estatales y organizaciones de la sociedad civil a cargo de programas de educación formal y no formal creando vínculos más estrechos entre ambos.

37. Reconocer las dificultades de aquellos jóvenes que están excluidos y al margen de las oportunidades que se abren a quienes pueden culminar su proceso educativo. Por ello, los signatarios se comprometen a liderar acciones que hagan posible su reincisión económica, social y cultural en las mejores condiciones posibles y garantizando su participación en la construcción de un futuro de paz y tolerancia en nuestra región.
38. Mejorar y fortalecer las estrategias de formación de docentes para la educación de jóvenes y adultos. Coordinar con institutos formadores la incorporación de métodos y contenidos en experiencias de educación popular y comunitaria e innovaciones.
39. Reconocer que los fenómenos migratorios internacionales, estacionales o de duración indefinida, generan retos y dificultades para la educación de los niños y los jóvenes que forman parte de familias migrantes. Expresamos nuestra convicción de que el derecho de esos niños y jóvenes a recibir educación básica debe ser atendido, independientemente de la condición migratoria de sus familias. La educación de los migrantes se beneficiará por el establecimiento de acuerdos bilaterales de equivalencia de estudios y de servicios de apoyo organizados desde sus países de origen".