

Políticas Públicas en Educación para Jóvenes y Adultos

Susana López Espinosa

ISCEEM, Toluca

Introducción

Las políticas sociales se refieren a la intervención, parte del estado, para que la población que no goza de ciertos mínimos de bienestar tenga acceso a ellos (Mena, 2010). Sobre esta base se reconocen dos grandes vertientes: las políticas sociales generales, que están dirigidas a toda la población, como pueden ser las políticas de educación, seguridad social o de salud, por otro lado están las políticas sociales con un sentido más específico y que son diseñadas para ayudar a una parte de su población que dadas sus condiciones requieren ayuda específica (Mena, 2010). La educación de los jóvenes y adultos, corresponde a esta segunda vertiente, sin embargo, lejos de *formar jóvenes y adultos como ciudadanos autónomos, capaces de participar y organizarse en forma colectiva, crítica y creativa en espacios locales o ampliados; asumir tareas propias ante los cambios, y convivir en forma solidaria* (Torres, 2009, 25), lo que realmente existe es una política de educación de jóvenes y adultos orientada a atender la alfabetización y el rezago en educación básica.

En el presente ensayo el análisis de la EPJA como política pública reconoce, de entrada, que gobernar con políticas públicas significa diseñar estrategias para atender la singularidad de los problemas, implica usar instrumentos y procedimientos acordes a las exigencias y darles un tratamiento específico, también implica establecer interacciones con distintos organismos nacionales e internacionales, así como abrir paso a la acción organizada de los ciudadanos. En el siguiente escrito, inicialmente se realiza una aproximación al campo de la EPJA, tomando como base su denominación y sus principales orientaciones. El análisis de la política educativa nacional, se presenta en el segundo apartado, en el cual se toma como punto de referencia el Programa Sectorial de Educación 2006-2012, frente a la política de Estado como un referente necesario en la aproximación a las políticas públicas de la EPJA que se refiere en este apartado, se presenta lo que se en el desarrollo siguiente se denomina la incidencia de las organizaciones civiles. El escrito cierra con una reflexión final sobre la EPJA en las políticas públicas.

El campo de la EPJA

Educación para jóvenes y adultos es la denominación más generalizada en América Latina, comprende la educación que se imparte a personas que están al margen del sistema de educación regular. En los años 80's se incorporó la palabra *Jóvenes*, para reconocer la amplia presencia de los jóvenes en las actividades que regularmente se designan como educación de adultos, pero también para señalar que esta población requiere atención específica.

En cuanto a la orientación de la EPJA, se propone como una línea de política no reducir la educación de adultos a los programas de alfabetización o de educación básica formal, sino abrirse a distintos ámbitos y a la convergencia de varios campos, entre los que se consideran prioritariamente: alfabetización, educación-trabajo, jóvenes, ciudadanía y derechos humanos, campesinos e indígenas¹. En este sentido, la alfabetización es más que aprender a leer y escribir, la lectura y la escritura son recursos comunicativos para actuar socialmente (Schmelkes y Kalman, 1994, 21; Torres, 2009, 20), en un sentido similar, la educación básica, más que estar referida a un ciclo educativo, se refiere a una educación que pueda satisfacer necesidades básicas de las personas, dentro y fuera del sistema escolar y a lo largo de la vida. Tales necesidades comprenden “conocimientos teóricos y prácticos, destrezas, valores y actitudes necesarios para que las personas sobrevivan, desarrollen plenamente sus capacidades, accedan a una vida y un trabajo dignos, participen activamente en el desarrollo de su comunidad y de su país, mejoren la calidad de su vida” (Conferencia Mundial de Educación para Todos, 1990, citada por Torres, 2009, 23).

Sin embargo, pese a estos avances conceptuales aún actualmente la EPJA puede analizarse en la tensión que existe entre dos grandes perspectivas: en una el gobierno es el protagonista principal en el diseño y puesta en marcha de las acciones educativas. La denominan educación compensatoria o de segunda oportunidad (Torres, 2009, 26), supletoria (Schmelkes y Kalman, 1994, 15), gubernamental (Latapí, 1984, 9), estas

¹ Rivero sitúa las tendencias de cambio en las políticas de educación de jóvenes y adultos a partir del Confitea V y de Dakar, refiere a (UNESCO/CEAAL/ CREFAL/INEA, 2000) señalan los lineamientos de política, estrategias y programas para la EPJA (Rivero, 2009, 12).

expresiones revelan el sentido que los gobiernos implícitamente le atribuyen: aliviar la pobreza, la exclusión y compensar la inequidad. En la segunda perspectiva que suele llamarse extraescolar, alternativa, abierta, flexible, popular, comunitaria (Torres, 2009, 29) o enfoque concientizador (Schmelkes y Kalman, 15), independiente (Latapí, 1984, 9), se constituye por proyectos educativos contruidos desde la base, son proyectos que tienen como horizontes de acción los intereses, motivaciones y expectativas de los sujetos, sus visiones del mundo y de las cosas.

La situación de la EPJA en el Programa Sectorial de Educación

La situación de la EPJA contenida en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE), documento rector de la política educativa nacional es prácticamente invisible, no se hace ninguna referencia a la alfabetización, lo que muestra claramente que la adopción de los acuerdos internacionales es simplemente retórica. Las acciones de educación y capacitación previstas en el PSE, se centran en los jóvenes, de 15 a 39 años de edad, con el consecuente desplazamiento de los adultos que rebasan esta etapa, así, la preocupación central no está en propiciar una educación que sea útil socialmente a los grupos más vulnerables, sino en canalizar apoyos hacia quienes pueden resultar más productivos en términos de inversión.

Una de las líneas de acción del PSE, en la que se incluyen los jóvenes entre 15 y 34 años, está centrada en solucionar el rezago, esto es, en lograr que sólo concluyan la educación básica, esta visión resulta reducida al tratar de resolver desde la educación un problema social, sin considerar su necesaria relación con programas sociales o económicos más amplios (García Huidobro, 1986, 62. citado por Schmelkes y Kalman, 1994, 19). En un sentido similar, si bien el PSE incluye la atención a la educación *para* la vida, su concepción es limitada, sólo consiste en hacer que los adultos que aún no lo logran, concluyan la educación secundaria, el aprendizaje lo largo de toda la vida implicaría “una educación continua que va más allá de los marcos escolares y se vincula con las ‘necesidades básicas’ como punto de partida fundamental y con las ‘necesidades básicas de aprendizaje’, derivado educativo esencial de esas necesidades básicas.” (Messina, 2009, 10).

El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) pretende constituirse en una opción educativa que supuestamente se sustenta, entre otras cosas, en el reconocimiento de la diversidad de los sujetos y grupos sociales que demandan esta educación y en la necesidad de ofrecer conocimientos útiles y distintos a los que se imparten en la escuela primaria para niños, centra su atención en el aprendizaje, prioriza la comprensión y toma como base de este proceso el reconocimiento que las mismas personas hacen de sus conocimientos y saberes (www.conevyt.org.mx/). Si bien el PSE considera al MEVyT como medio para la adquisición, acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes en el marco de la educación integral y la formación ciudadana (SEP, 2007, p. 35) y efectivamente constituye en su diseño un avance, la realidad es que en su operación se enfrenta a los problemas que alejan a la EPJA de sus objetivos y que son un obstáculo no sólo para el MEVyT, sino para la EPJA en general, el escaso presupuesto, la inapropiada formación de los educadores, la falta de estrategias que permitan un impacto eficaz en la preparar a los jóvenes para el trabajo, la falta de compromiso y de trabajo de los órganos creados para su operación

Desde una visión muy reducida, con la intención de ofrecer una educación integral, el PSE se propone vincular los órganos encargados de la educación de adultos con programas de desarrollo y participación social y de promoción del deporte y la cultura, para propiciar una atención integral, así, se impone una visión de cultura sin considerar la cultura de las comunidades, lo integral deja fuera las dimensiones ética y afectiva de los grupos sociales (Schmelkes y Kalman, 1994).

Una de las principales líneas de acción del PSE en el objetivo 2, que se propone superar las desigualdades sociales, consiste en la ampliación del número de estudiantes de educación básica y de media superior beneficiados con los apoyos del programa Oportunidades y de otro tipo de becas en las que se incluyen a estudiantes de educación superior. El alcance de becas o ayudas compensatorias ha permitido aumentar la asistencia y permanencia de los niños pobres en las escuelas, pero ha sido insuficiente para permitir alterar la pirámide social de acceso a la enseñanza superior, a esto se añade que otro problema, el de los bajos resultados de aprovechamiento escolar y el problema fundamental, que las ayudas

compensatorias no permiten superar los problemas vinculados con la pobreza y la exclusión educativa que son de origen estructural.

En los antecedentes nacionales en la educación de jóvenes y adultos, se refleja una limitada visión pedagógica gubernamental que coincide con la descrita por Rivas “prevalece la concepción centrada en la alfabetización del código básico” (2009, 65). Superar esta visión implica cerrar la brecha entre la concepción tradicional de alfabetización y la educación de jóvenes y adultos. Frente a la visión lineal gubernamental, se hace necesario recuperar las experiencias de las organizaciones civiles y de todos aquellos grupos que por su visión integral promueven aprendizajes tendientes a mejorar las condiciones de vida y a promover el desarrollo social y laboral. Frente a los esquemas rígidos gubernamentales, se requieren modelos flexibles que permitan el acceso a personas con diversas condiciones, frente a un sistema educativo homogéneo, se hace necesaria una comunidad que permita aprender a todos de todos y que promueva tareas en las que al participar todos estén en posibilidades de aprender y desarrollar competencias.

La incidencia de las Organizaciones civiles

El sentido de la acción y la participación de organizaciones civiles conformadas por ciudadanos dispuestos a participar y a comprometerse con acciones que son de interés para toda la sociedad. Por medio de la interlocución con el gobierno buscan incidir en la formulación y el control de las políticas públicas y luchan de manera conjunta para avanzar hacia una educación sin exclusiones. También en este contexto los órganos internacionales juegan un papel decisivo en la orientación y/o corrección de políticas públicas, ya que al igual que las OCs, a la vez que participan en la definición de modelos y requerimientos de la educación de jóvenes y adultos, establecen cuáles son las acciones necesarias, definen estrategias y establecen agendas para los países que conforman la región, hacen balances y evalúan las acciones realizadas.

En el afán de desarrollar estrategias de fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de incidir en la formulación y control de las políticas públicas en el área social, investigadores de Argentina, Brasil y Colombia consideran que las acciones de las OSC en la esfera pública se relacionan más

estrechamente con la gestión y administración de los servicios sociales que con la deliberación pública y la influencia en políticas (González y Garay) por lo que para superar esta limitante, se proponen “...un repertorio amplio de estrategias eficaces para incidir en políticas, así como el desarrollo de habilidades y competencias necesarias para la planificación e implementación de tales estrategias” (Idem).

Más allá de los rasgos que señala el estudio latinoamericano para distinguir entre las organizaciones civiles que procuran la asistencia social y aquellas que busquen una participación política, sus señalamientos conducen a la reflexión sobre las condiciones y características que requieren tener las organizaciones civiles para incidir en las políticas públicas, en este caso, de la EPJA, aunque a decir verdad estos se quedan demasiado cortos, teniendo en cuenta toda la experiencia que las organizaciones civiles han venido acumulando tanto a nivel nacional, experiencia que le ha permitido transitar de relaciones de confrontación con los gobiernos a relaciones de diálogo, buscar las coincidencias y las posibilidades de acción conjunta con otras organizaciones y actores sociales.

En la acción internacional la incidencia de las organizaciones se ha visto en sus esfuerzos por procurar una mayor equidad, concretamente la incidencia se observa en: haber incluido a los jóvenes dentro de lo que solamente era educación de adultos, superar la noción de enseñanza y situar el aprendizaje, especialmente el aprendizaje para toda la vida en las políticas educativas nacionales de jóvenes y adultos; en identificar la necesidad de superar las visiones de desarrollo económico y de incorporar la perspectiva del desarrollo humano para promover las potencialidades de actuar de cada persona dentro de su núcleo familiar y de su entorno social; sin embargo no se pretende sólo favorecer las relaciones exteriores, con los otros, con el medio, éstas suponen el desarrollo de una interioridad ligada al autoconocimiento, la autoestima. Ambos están ligados y se condensan en valores humanos, en su participación en el desarrollo local y el desarrollo sustentable.

De manera específica en la incidencia de las organizaciones civiles en las políticas públicas, la equidad social se vincula con el derecho a la educación, el cual resulta clave para superar la exclusión. se reconoce así la “...necesidad de reconceptualizar la educación como un proceso que exige adhesión y compromiso de todas las personas...corresponde a todas las

comunidades, a todos los Estados asumir y ejercer este derecho a la educación como proceso permanente, como ejercicio de todos los días y de toda la vida” (CREFAL, UNESCO, INEA, CEAAL. 1998, 15), la especificación de acciones concretas en torno a la EDJA, relacionadas con el trabajo, los jóvenes, los campesinos y los indígenas, la alfabetización, la ciudadanía, los derechos humanos, la equidad de género, entre otros, implica ampliar las posibilidades para que todas las personas asuman, ejerzan o exijan al Estado el cumplimiento de esta obligación. Junto con este reconocimiento aún hacen falta que las organizaciones civiles, a niveles nacional e internacional, promuevan las estrategias y los mecanismos adecuados tanto para hacer exigible este derecho como para que todos y todas estén enterados y conscientes de que pueden exigirlo.

A la vez que “las prácticas orientadas a fortalecer valores democráticos, a perfeccionar los sistemas de participación ciudadana y a la promoción de los derechos humanos de hombres y mujeres” (CREFAL, UNESCO, INEA, CEAAL. 1998, 14) constituyeron una de las opciones estratégicas que Latinoamérica y el Caribe presentaron en Hamburgo, son estos algunos de los puntos que caracterizan la participación política de las OCs.

Los rasgos anteriores, se hacen palpables en un ejemplo de acciones concretas desplegadas por una OCs y otros actores de la vida pública: la experiencia en la Mesa de Trabajo *Por una educación de calidad para las personas jóvenes y adultas* que tuvo lugar en la cámara de diputados en febrero de 2009. Lo interesante aquí es cómo se hace realidad el diálogo entre muy diversos actores: diputados, funcionarios, la Red de educación de personas jóvenes y adultas y académicos de una gran cantidad de instituciones públicas y privadas de educación superior. El tema central de diálogo, calidad y fortalecimiento de la EPJA en el país, producto de un trabajo de investigación sistemática y de mucho tiempo, así como de la experiencia en el campo, fue la base para hacer propuestas concretas de inclusión en la agenda legislativa (Campero, et al, 2009).

No obstante se reconoce la incidencia de las Organizaciones civiles, también se reconoce que no obstante la articulación de diversas organizaciones para impactar en las políticas de EPJA, “hay una distancia práctica con las convocatorias a los espacios de discusión o incidencia en políticas públicas en este campo, además de que prevalece el recelo al vínculo con los

gobiernos” (Consejo de Educación de Adultos para América Latina: CEAAL, citado por Rivero, 2009, 15).

Reflexión final

La situación de la EPJA en la región y particularmente en México conduce a identificar los puntos que tendrían que ser resueltos para hacer que la EPJA se constituya en posibilidad de participación y empoderamiento sociales, que el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos de EPJA se hagan en el marco de políticas públicas que resulten de la participación activa de los diferentes actores sociales y el Estado.

Bibliografía

Caruso, Arles y María Mercedes Ruiz. 2008. “La educación de persona jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en los comienzos del siglo XXI: estado de la situación y desafíos para la práctica” En *Situación presente de la educación de persona jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe Regional* por Caruso et al. México: Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe. P.p. 33-107

CREFAL, UNESCO, INEA, CEAAL. 1998. *Hacia una educación sin exclusiones. Nuevos compromisos para la Educación con personas Jóvenes y Adultas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Latapí, Pablo. 1984. “Tendencias de la educación de adultos en América Latina”. *Cuadernos CREFAL 17*. México: CREFAL/UNESCO/OREALC

Messina, Graciela. 2009. “La Educación de personas jóvenes y adultas: el olvido de la política”. *La Piragua Revista Latinoamericana de Educación y Política* 29. II/2009. Pp. 39-46. Documento disponible en línea en versión pdf. www.ceaal.org

Rivero, José. 2009, “Concepciones y ejecución de políticas en la educación con personas jóvenes y adultas” en *La Piragua*. Revista Latinoamericana de educación y política. Núm. 20, Vol. II. Panamá. Pp. 5-15

Schmelkes, Sylvia y Judith Kalman. 1994. *La educación de adultos: estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México*. México: Centro de Estudios Educativos. Pp.8-24

Torres, Rosa María. 2009. *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. Informe regional preparado para la VI Conferencia Internacional sobre Educación de adultos (Belém-Pará, Brasil 19-22 mayo 2009). Una contribución de CREFAL a CONFINTEA VI. Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (IUAL). Pp.1-29.