



Fotografía: Matthew Henry. Burst. Artist Painting in Studio. Original a color. CC0 License. <https://www.pexels.com/photo/girl-in-white-and-brown-plaid-long-sleeved-top-painting-374009/>

Desafíos de las políticas públicas para el aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe

Maria Clara Di Piero

Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo | Brasil
mcpierro@usp.br

Introducción

Hace más de dos décadas que los debates sobre las políticas públicas de educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) suceden en América Latina y en el Caribe en ciclos de diagnósticos, propuestas y evaluaciones. Tales debates reiteran, por un lado, su relevancia estratégica para el desarrollo sociocultural, económico y político de los países de la región y, por otro, la persistente posición marginal que el tema ocupa en la agenda de políticas educativas

efectivamente asumida por los gobiernos en las naciones. La preparación, realización y monitoreo periódico de iniciativas y reuniones internacionales lideradas por organismos del sistema de las Naciones Unidas —en especial las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFINTEA)— han funcionado como fronteras temporales de tales ciclos, y sus consignas en favor del desarrollo equitativo sustentable, de la educación para todos y del aprendizaje a lo largo de la vida sirven de referencias conceptuales que orientan los discursos académi-

cos y los de los gobernantes, pero poco se reflejan en las políticas.

A lo largo de los últimos 20 años, los centros de educación popular y demás organizaciones de la sociedad civil dedicados a la formación de jóvenes y adultos se articularon en redes nacionales, regionales e internacionales, con el propósito de promover la educación popular desde una perspectiva emancipadora y, simultáneamente incidir en las políticas nacionales y en los acuerdos e iniciativas multilaterales. Lo anterior mediante campañas y otras estrategias de abogacía por los derechos educativos de esas poblaciones que, con todo, continúan siendo reiteradamente violados.

El artículo firmado por Timothy Ireland en este número de *Decisio* analiza el evento internacional realizado en Corea del Sur a finales de 2017, convocado por las Naciones Unidas para monitorear, en el interregno entre las conferencias mundiales, el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países en la VI CONFITEA con respecto al aprendizaje y educación de adultos. Su texto, además, rescata las contribuciones de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana para ese debate. La influencia de los organismos multilaterales es también el punto de partida del artículo de Marcella Milana, que analiza la configuración de las políticas recientes de educación básica y secundaria para jóvenes y adultos en Brasil y Argentina, a partir de un estudio comparado que combinó diferentes escalas de análisis (global, regional, nacional y local).

Cuando analizamos los informes nacionales y regionales preparados para esos eventos, y la presencia latinoamericana en los informes globales sobre la EPJA, constatamos que los consensos producidos en esas articulaciones internacionales en favor de la educación y aprendizaje a lo largo de la vida pueden haber influenciado las ideas y el lenguaje, pero no lograron concretarse en las políticas educativas, y traducirse en prioridades y recursos.

A excepción de la casi unánime declaración de derechos educativos de las personas jóvenes y adultas en las leyes nacionales, y la incorporación del enfoque intercultural en los procesos educativos con pueblos indígenas, al lado de cierta diversificación de programas y estrategias dirigidas a atender con mayor pertinencia y relevancia a grupos sociales específicos (mujeres, campesinos, jóvenes con inserción precaria en el mercado de trabajo, personas privadas de libertad), el panorama de la EPJA poco cambió en las últimas dos décadas en América Latina. En la mayor parte de los casos, y a pesar de los procesos de descentralización en curso, las políticas continúan siendo discontinuas, se abordan desde un enfoque sectorial y se rigen por lógicas compensatorias; los recursos con los que cuentan son escasos, sus estructuras de gobernanza son frágiles y están enfocadas en la alfabetización (concebida en términos estrechos); la cobertura es reducida y se descuida la calidad, como atestiguan, entre otros indicadores, la escasa inversión en la formación y profesionalización de los educadores, y la escasa capacidad de democratizar el acceso a las tecnologías de la comunicación e información. Con esas características, la oferta pública de EPJA no logra impactar positivamente los escenarios económicos, socioculturales y políticos de los países, lo que acaba por justificar el poco prestigio que ese campo educativo tiene en las prioridades de los gobiernos.

El testimonio de Miriam Camilo, educadora popular que en dos ocasiones ha asumido funciones de gestión de la política de EPJA de la República Dominicana, revela los desafíos y las posibilidades de reversión del cuadro anteriormente descrito, con base en la movilización de alianzas estratégicas y de la voluntad política de los gobernantes, mediante la articulación de los actores nacionales en la construcción colectiva de una intervención pública que se pretende justa, inclusiva y de calidad.

Aun cuando la retrospectiva no sea favorable, al final de la segunda década del siglo XXI la EPJA continúa siendo convocada a contribuir, desde su especificidad, a la evaluación de desafíos —algunos emergentes, otros ya antiguos— que enfrentan los países de América Latina y del Caribe, desde la diversidad de sus realidades sociodemográficas y geoeconómicas.

Desafíos de la educación de jóvenes y adultos frente al panorama socioeconómico latinoamericano y caribeño

Los 40 países y territorios que componen la región albergan en la actualidad a 635 millones de habitantes, cerca de 10 por ciento de la población mundial. Cuenta con una marcada diversidad étnico cultural y lingüística (6 por ciento descienden de los pueblos originarios y se comunican en 420 lenguas maternas), y con la más intensa desigualdad social de todo el globo (en 2014, el 10 por ciento de los más ricos de la población concentraba 71 por ciento de la riqueza). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que, en 2016, más de 30 por ciento de la población regional (cerca de 186 millones de personas) vivían en situación de pobreza, y 10 por ciento se encontraba en situación de pobreza extrema. El aumento en la proporción de personas en esa situación entre 2015 y 2017 revirtió la tendencia de mejora en los indicadores sociales observada entre 2000 y 2014, debido a la desaceleración económica observada desde 2011 en el subcontinente (y de modo más acentuado en Brasil y Venezuela), en razón de la dependencia de las exportaciones de productos primarios, que torna la región particularmente vulnerable a los ciclos recesivos de la economía mundial.

El retroceso económico impacta negativamente los niveles de empleo e ingreso y las políticas sociales, como consecuencia del deterioro de la situación fiscal y de los recortes en el gasto público. La frustración de las expectativas de mejora en los ingresos, y el deterioro de las condiciones de vida y de las posi-

bilidades de disfrute de los bienes públicos profundiza la insatisfacción social y agrava la crisis de confianza en las ya debilitadas instituciones políticas democráticas. Su declive se insinúa en la ola conservadora que ha venido revirtiendo las tendencias político-electorales en el subcontinente en los últimos años, lo que interpela a la EPJA en su papel de formación para la ciudadanía democrática.

El cuadro social es particularmente dramático para la juventud (que representa 25 por ciento de la población, y suma 163 millones de personas): aunque este sector se ha beneficiado de la expansión de los sistemas educativos de las últimas décadas, es el más afectado por el desempleo y el trabajo informal y precario. Esta situación es especialmente grave para quienes no lograron concluir la escolaridad básica. En este contexto, la EPJA tiene el desafío de cumplir también el papel de reincorporar a esos jóvenes al sistema educativo, y de proporcionarles una formación que les permita una mejor inserción en el mundo del trabajo.

En países del Cono Sur de la región se desarrollan iniciativas orientadas a la preparación profesional y reinserción de jóvenes excluidos del sistema educativo antes de la conclusión de la educación básica. Entre ellas está el Programa de Inclusión Social de Jóvenes (Projovent) implementado en Brasil, el Plan de Finalización de Estudios Secundarios y Primarios (FinEs) activo en Argentina, mencionado en el artículo de Marcella Milana, y el Plan Ciclo Básico llevado a cabo en Uruguay, este último detallado en este volumen por Verónica Filardo.

En esos contextos de pobreza y desigualdad, de dificultades de permanencia en el sistema educativo y de inserción precaria en el mercado de trabajo, los jóvenes son también el grupo más vulnerable a la violencia (Waiselfisz, 2008). Excluidas las zonas de guerra y de conflictos armados, América Latina y el Caribe constituyen la región más violenta del mundo cuando se considera la tasa de homicidios,

sobre todo entre los jóvenes, situación atribuida al crimen común y organizado. En algunos países, la respuesta del Estado a la inseguridad social ha sido la intensificación del encarcelamiento, lo que ha agregado, al repertorio de la EPJA, el desafío de atender contingentes cada vez más numerosos de personas privadas de la libertad, mayoritariamente hombres, jóvenes, con poca escolaridad. En el caso brasileño, los afrodescendientes en situación de encierro están sobrerrepresentados.

Juan Martín Castro, Francisco Scarfó y Andrea Godoy relatan en este número la inspiradora experiencia de colaboración de la Universidad de La Plata, Argentina, con la educación y aprendizaje de adultos en contextos de privación de libertad.

Si la juventud emerge como grupo particularmente susceptible a la exclusión social, de otro lado es preciso considerar la tendencia al envejecimiento de la población, resultado de la transición demográfica (que ocurre en ritmos variados según los países de la región).¹ Este fenómeno está siendo impulsado por los cambios en los papeles sociales de la mujer, en la configuración de las familias y en los patrones de fecundidad y de longevidad (gracias a la mejoría en las condiciones sanitarias y en el acceso a la salud). De acuerdo con la CEPAL, en 2017, cuando la proporción de personas con más de 60 años en la población llegó a 17 por ciento de la población, los jóvenes y adultos entre 15 y 59 años representaron 63 por ciento del total; con todo, se estima que entre 2015 y 2040 la población de adultos mayores crecerá a tasas de 3.4 por ciento al año, ritmo más intenso

¹ Los estudiosos distinguen en la región cuatro grupos de países, según los niveles de la transición demográfica: entre los más envejecidos se encuentran Uruguay, Cuba y otros países caribeños, como Puerto Rico; con grado medio, en rápido proceso de envejecimiento, están Argentina, Chile, Brasil, Costa Rica y Jamaica, entre otros; México, países andinos como Colombia, Perú y Venezuela, centroamericanos como Panamá y El Salvador, tienen un grado moderado de envejecimiento; en cuanto a países como Haití y República Dominicana, Nicaragua, Guatemala y Paraguay, el envejecimiento es todavía menor. La transición demográfica en los países se ve afectada, entre otros factores, por desigualdades entre las poblaciones urbanas y rurales.

que los demás grupos de edad, y velocidad muy superior a la transición observada anteriormente en los países desarrollados de otros continentes. Esa dinámica poblacional coloca en la agenda pública la temática de la educación de los mayores, y tiende a desplazar el centro de las políticas educativas, hasta el momento casi exclusivamente enfocadas en garantizar el acceso a la educación escolar de calidad en la infancia y juventud, para la mejoría de los niveles de formación de los jóvenes adultos. Dado que éstos conforman la población económicamente activa, podrían influenciar la extensión y profundidad del llamado bono demográfico (periodo en que la población en edad productiva favorece inversiones económicas y políticas sociales de educación, salud, prevención y reducción de la pobreza).

Es precisamente en el grupo de personas con edades más elevadas, que no fueron beneficiadas por la expansión de los sistemas educativos en las últimas décadas, que el analfabetismo y la baja escolaridad inciden de modo más acentuado. Conforme señala María Eugenia Letelier, en el artículo publicado en este número dedicado al debate de conceptos y estrategias de alfabetización de jóvenes y adultos, el analfabetismo absoluto abarcaba en 2013 cerca de 35 millones de personas en América Latina (cerca de 8 por ciento de la población total). La cifra de analfabetismo funcional es mucho mayor, ya que 88 millones de personas no pudieron ejercer plenamente su derecho a la educación y ni siquiera concluyeron la educación primaria. Se trata, sin embargo, de personas que a lo largo de su vida, en su trayectoria de trabajo, han acumulado un amplio acervo de conocimientos que deberían ser reconocidos. En este sentido, el programa de validación de saberes adquiridos por la experiencia implementado en Portugal y relatado por Carmen Cavaco en esta edición, resulta muy inspirador.

Una de las principales funciones que la EPJA cumplió desde mediados del siglo XX en la región fue

la de contribuir al proceso de adaptación cultural de las poblaciones migrantes a los contextos urbanos letrados, sea en los procesos de migración intranacionales (que se desarrollan predominantemente en el sentido campo-ciudad), sea en las migraciones internacionales (que se desarrollan tanto en la dirección de los países desarrollados del hemisferio norte, como al interior de la propia región). Estas últimas se intensificaron en el periodo reciente —sobre todo por razones económicas— pero también por desastres naturales, conflictos armados y debido a la intensificación de la violencia en algunos contextos particulares.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),² la migración entre países latinoamericanos y caribeños se incrementó 51 por ciento entre 2009 y 2014, con 36 millones de migrantes, de los cuales 64 por ciento migraron entre países de la región y 36 por ciento tuvieron como destino naciones de otros continentes. Esta proporción es muy distinta a la de la década de 1970, cuando casi 80 por ciento de las migraciones ocurrían hacia países de fuera de la región; ese cambio es atribuido a un mayor desarrollo de los países latinoamericanos y a la mejoría del sistema de visados entre ellos, pero también a las políticas migratorias restrictivas y al creciente sentimiento antiinmigración vigente en muchos países desarrollados.

El artículo de Bartlett y Oliveira aborda justamente las consecuencias y desafíos resultantes de esos flujos internacionales para la educación de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos migrantes, sobre todo en lo que concierne a la alfabetización y aprendizaje del idioma del país de destino.

La diversidad de los grupos sociales que son destinatarios de las políticas de EPJA cuestiona de inmediato la tendencia homogeneizadora que las formas

escolares de enseñanza y aprendizaje asumieron en la modernidad, y coloca como requisito de calidad de los procesos formativos dirigidos a los jóvenes, adultos y adultos mayores la pluralidad de alternativas, la flexibilidad de formas de organización, y la pertinencia y relevancia de las propuestas curriculares. Estas problemáticas encuentran situaciones límite cuando nos preguntamos en qué medida las políticas de la EPJA en América Latina y el Caribe toman en cuenta las formas culturales particulares y los sistemas alternativos de conocimiento de los pueblos originarios.

Es sobre eso que trata el relato de Geisel Bento Julião respecto a la formación pedagógica diferenciada de profesores indígenas de las etnias Wapichana y Macuxí en la Universidad Federal de Roraima, en el norte de Brasil.

Desafíos pendientes de las políticas de educación de personas jóvenes y adultas

Son diversas las cuestiones que emergen del diagnóstico delineado, y muchas otras tareas de las políticas de la EPJA podrían ser abordadas, como su contribución al enfrentamiento de las desigualdades en las relaciones de género, para el fortalecimiento de la economía solidaria y la reversión de los procesos de degradación ambiental. En este breve artículo introductorio nos propusimos solamente puntuar algunas cuestiones críticas que necesitan ser enfrentadas para construir un lugar de relevancia de la EPJA en las políticas educativas, y romper el círculo vicioso del reducido compromiso de los gobiernos con ese campo de la educación pública.

Más que reiterar argumentos económicos circunscritos a una lógica instrumental, preferimos dimensionar el aporte que la EPJA puede hacer a la construcción de sociedades más democráticas y a la lucha en favor de los derechos humanos, en la medida que favorece el acceso a la información, propor-

² Ver: <https://nacoesunidas.org/migracao-entre-paises-latino-americanos-deve-continuar-subindo-diz-oim/>.



Fotografía: Rido Alvarno. Original a color. Pexels License. <https://www.pexels.com/photo/woman-riding-on-blue-and-white-bicycle-1205915/>

ciona herramientas para que los individuos y comunidades la procesen de modo crítico y reflexivo, y construyan, a través del diálogo, conocimientos que contribuyan a la afirmación de identidades, el ejercicio de la alteridad, el cultivo de valores solidarios y la adopción de actitudes en pro de la transformación de las realidades injustas. Evidentemente, no se puede esperar que tales impactos se den a partir de un abordaje estrictamente gubernamental y sectorial; es necesario tejer alianzas y delinear estrategias intersectoriales que articulen la educación y el aprendizaje a otros campos de derechos y políticas, como los de la cultura, el trabajo y el ingreso, la salud y el medio ambiente.

Es esencial, también, expandir y diversificar la atención de las personas jóvenes y adultas para mejorar sus oportunidades de formación; se requiere que el acceso sea equitativo y que llegue a los segmentos sociales más vulnerables y excluidos.³ Para incrementar la calidad de esas oportunidades formativas se requiere ampliar el financiamiento y mejorar las condiciones físicas de los centros educa-

tivos, expandir las posibilidades de formación y avanzar en la profesionalización de los educadores, y también hacer que los aprendizajes sean más pertinentes y relevantes, de cara a las necesidades formativas de los jóvenes, adultos y adultos mayores. *Flexibilidad* parece ser la palabra clave para que las especificidades de los sujetos, la EPJA, su diversidad y riqueza cultural, sean consideradas, en una perspectiva intercultural, en la construcción de las referencias curriculares propias y en las propuestas pedagógicas adecuadas a los contextos y necesidades singulares de las poblaciones indígenas, campesinas, de asentamientos urbanos precarios, privadas de libertad, etcétera.

Desde hace tiempo diversos autores han señalado que, para avanzar en todas esas cuestiones, es forzoso llenar los vacíos de información y conocimiento, sistematizando las experiencias, promoviendo la investigación, incorporando los saberes así construidos al diseño de las políticas de la EPJA e instituyendo una cultura de evaluación que permita su continuo perfeccionamiento. La organización de este número de *Decisio* pretende contribuir con esa empresa.

Referencias y lecturas sugeridas

ALVAREDO, FACUNDO, LUCAS CHANCEL, THOMAS PIKETTY, EMMANUEL SAEZ Y GABRIEL ZUCMAN (coords.) (2017), *Informe sobre la desigualdad global 2018: resumen ejecutivo*, Laboratorio sobre la Desigualdad Global, en: <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

BELLEI, CRISTIÁN (coord.), XIMENA POBLETE, PAULINA SEPÚLVEDA, VÍCTOR ORELLANA Y GERALDINE ABARCA (2013), "Alfabetización de adultos y aprendizaje a lo largo de la vida", en *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago, UNESCO-OREALC, pp. 167-176, en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

³ En cuanto a evaluación, y en relación al balance de la iniciativa Educación para Todos 1990-2015, la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) estimó que apenas 8 por ciento de las personas jóvenes y adultas de la región que no sabían leer o escribir tenían acceso a oportunidades de alfabetización (UNESCO-OREALC, 2014).

- CAMPERO, CARMEN Y NANCY ZÚÑIGA (2017), "Las tareas pendientes en materia de políticas dirigidas a la EPJA en América Latina: aportes del ICAE a la CONFINTEA VI+6", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, año 39, núm. 2, pp. 144-159, en: <http://www.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2017-2/transicionesl.pdf>
- CARUSO, ARLÉS, MARIA CLARA DI PIERRO, MERCEDES RUIZ Y MIRIAM CAMILO (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: informe regional*, Pátzcuaro, CREFAL.
- CEAAL (2017), *Procurando acelerar el paso: informe regional sobre educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*, Lima, CEAAL, en: <http://www.ceaal.org/v2/archivos/publicaciones/booksceaal/INFORMEAcelerarPasoESP.pdf>
- CEPAL (2018a), *A ineficiência da desigualdade: 37º período de sessões da Cepal* (La Havana, 7-11 de mayo de 2018), Santiago, CEPAL.
- CEPAL (2018b), *Panorama social da América Latina 2017*, Santiago, CEPAL.
- CÉSPEDES ROSSEL, NÉLIDA (2018), *Por el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas: acuerdos urgentes para la EPJA. CONFINTEA VI*, Lima, CEAAL/Tarea, en: https://tarea.org.pe/wp-content/uploads/2018/03/NelidaCespedes_Derecho-Educacion.pdf
- INFANTE, ISABEL Y MARÍA EUGENIA LETELIER (2013), *La alfabetización de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: análisis de los principales programas*, Santiago, CEPAL.
- LETELIER, MARÍA EUGENIA E ISABEL INFANTE (2012), *Políticas y prácticas en alfabetización de personas jóvenes y adultas: lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe*, Santiago, UNESCO/OREALC.
- OCDE (2017), *Perspectivas económicas de América Latina y el Caribe: juventud, competencias y emprendimiento*, París, en: https://www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_sp.pdf
- PAIVA, VANILDA P. (1994), "Anos 90: as novas tarefas da educação de adultos na América Latina", *Cadernos de Pesquisa*, núm. 89, pp. 29-38.
- PIÑÓN, F. J. (coord.) (2008), *Seminario Internacional de Alfabetización del Siglo XXI*, Buenos Aires, Santillana.
- SCHMELKES, SYLVIA (1996), "Las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos en América Latina", en *Construyendo la modernidad educativa en América Latina. Nuevos desarrollos curriculares en la educación de jóvenes y adultos*, Lima, UNESCO-OREALC/CEAAL/Tarea, pp. 13-43.
- TORRES, ROSA MARÍA (2009), *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de la vida: tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*, Hamburgo, UNESCO-UIL.
- UNESCO (2016), *Terceiro relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*, Brasília, UNESCO.
- UNESCO/CEAAL/CREFAL/INEA (2000), *La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina: prioridades de acción en el siglo XXI*, Santiago de Chile.
- UNESCO/OREALC (2014), *América Latina y el Caribe: Revisión regional 2015 de la Educación para Todos* (borrador presentado a la reunión de Ministros), Santiago, UNESCO-OREALC, en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232701s.pdf>
- WAISELFIJZ, JULIO J. (2008), *Mapa da violência: os jovens da América Latina*, Brasília, Ministério da Justiça-Instituto Sangari, en: https://www.mapadaviolencia.org.br/publicacoes/Mapa_2008_al.pdf

Traducción: Jacqueline Santos Jiménez