



Fotografía: Agung Pandit Wiguna. Original a color. Pexels License. <https://www.pexels.com/photo/man-in-hooded-jacket-holding-camera-with-stabilizer-1239785/>

# ¿Hacia dónde van las políticas de educación de personas jóvenes y adultas?

## Una mirada internacional, latinoamericana y local

Marcella Milana

Universidad de Verona | Italia  
marcella.milana@univr.it

### Introducción

En septiembre de 2015, los Estados parte de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el desarrollo sustentable, para terminar con todas las formas de pobreza. Sintetizadas en 17 metas para el desarrollo sustentable para la transformación global, la Agenda deberá garantizar que los países pobres, ricos y de ingresos medios promuevan riqueza y prosperidad, es decir, que resulten sustentables para todos los países a nivel mundial.

La educación tiene un papel relevante en esta Agenda, como núcleo de la meta de desarrollo sustentable No. 4 y, mediante sus vínculos, con la mayor parte del resto de las 16 metas. No obstante, en el marco de la acción para implementar la meta No. 4, la referencia a la educación de personas jóvenes y adultas es parca, y tiende a centrarse en los productos del aprendizaje, más que en los insumos y los procesos para lograrlos. De manera concordante con lo anterior, en octubre de 2017, la revisión de medio término de la VI Conferencia Internacional sobre

Educación de Adultos de la UNESCO (CONFINTEA), no sólo dio seguimiento a los avances en los acuerdos globales relativos a este tema (es decir, el Marco de Acción de Belém, de 2009, y la Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos del 2015, de la UNESCO), sino que se debatió mucho acerca de cuáles deberían ser las prioridades de los Estados integrantes de las Naciones Unidas, respecto de la contribución específica que la educación de personas jóvenes y adultas puede hacer a la transformación global.

En este cambiante contexto político para la educación de personas jóvenes y adultas, resulta imperativo examinar el papel que juega la educación básica y secundaria para adultos (ABSE, por sus siglas en inglés), y la alfabetización y educación básica escolarizada hasta el nivel de secundaria, entre personas jóvenes y adultas que no están incluidas en el sistema escolar formal, en América Latina.

Durante tres años (2012-2014) llevé a cabo un estudio cualitativo del avance de la política pública en torno a la educación para jóvenes y adultos, y en la ABSE, en específico, a niveles internacional, nacional y local, mediante una investigación comparativa. Para emprender el estudio viví entre América del Norte y Europa, y pasé largos periodos en Argentina (Buenos Aires) y en Brasil (São Paulo, João Pessoa). Además, viajé a Brasilia, así como a Uruguay (Montevideo) y a México (Pátzcuaro) para visitar la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Oficina Regional en Brasilia de la UNESCO, el Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE, por sus siglas en inglés), y el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).

En general, el estudio abrevó de tres tipos de fuentes de datos: 1) *documentos* encontrados en bibliotecas, en depósitos en línea o a través de sitios web institucionales, pero también planes de enseñanza, guías, y otros textos recabados en escuelas y centros para la educación de adultos; 2) *entrevistas* a personal de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como de secretarías

de educación nacionales y estatales, a especialistas en educación de personas jóvenes y adultas, y con aprendices y personal escolar en escuelas y centros dedicados a la ABSE; y 3) *observaciones en clases* de ABSE en Buenos Aires, en João Pessoa y en São Paulo, entre otras ciudades.

El informe completo está disponible (sólo en inglés) como libro (*Global Networks, Local Actions: Rethinking Adult Education Policy in the 21st Century*, Routledge, 2017); en las siguientes secciones se sintetiza y discute una selección de resultados.

### **Avances en las políticas internacionales para la educación de personas jóvenes y adultas**

El intercambio de conocimiento e ideas entre los países en torno a la educación de personas jóvenes y adultas, no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, con el telón de fondo de la Segunda Guerra Mundial, y con la independencia de algunos países que seguían siendo colonias y la expansión capitalista que han caracterizado al siglo XX, desde entonces las políticas educacionales para este sector de población se han desarrollado en el marco de los acuerdos internacionales, tanto continentales como globales.

Entre los años 1940 y 1970, la UNESCO participó intensamente en el apoyo a la educación básica y secundaria para adultos; la OCDE sólo intervino de manera indirecta y limitada, mientras que la Unión Europea (UE) se preocupaba principalmente por la capacitación para el trabajo de la población activa y, por tanto, apoyaba su ampliación y respaldaba la armonización de políticas en este tema. En 1949 se formó una nueva alianza internacional en apoyo a la educación latinoamericana con la creación de una Oficina Regional de Educación para América Latina. Empezó como una agencia internacional del gobierno español, y más tarde (1957) se volvió una organización intergubernamental por derecho propio. En 1985, gracias a un nuevo estatuto, expandió sus metas, funciones y modo de operación para vol-

verse la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) que conocemos en la actualidad.

La institucionalización de la cooperación interpaíses (entre gobiernos), creó las condiciones para la lenta sintonización de los instrumentos internacionales de políticas (por ejemplo, las conferencias internacionales, las reuniones de ministros de educación) a escalas continental y global. Estos instrumentos se han ido aplicado de manera creciente para orientar la educación de personas jóvenes y adultas en las décadas posteriores.

Todo lo anterior ha dado pie a procesos similares entre los profesionales de la educación para adultos, quienes a fines de la década de 1960 y principios de los años 1970, y con el apoyo de algunos académicos, se organizaron para cabildear e incidir a favor del avance de las políticas y la provisión de educación para adultos, en especial en los países económicamente menos desarrollados, a través de la cooperación internacional a escala global.

En específico, la comunidad alemana de profesionales de la educación de adultos, reunidos en la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV, por sus siglas en alemán) creó en 1999 un instituto para la cooperación internacional orientado a fomentar el intercambio de conocimiento sobre educación de adultos y desarrollo, a nivel mundial. Entre tanto, las asociaciones nacionales de educación de adultos, los académicos y profesionales de todo el mundo, conscientes de la necesidad de que la sociedad civil tuviera voz en los debates mundiales, se organizaron a través de la creación, en 1973, del Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE, por sus siglas en inglés).

Al tiempo que los Estados iberoamericanos formaban alianzas más potentes en el campo de la educación, y que diversas comunidades de educadores de adultos se aliaban de manera semejante, surgieron, en los países económicamente más desarrollados, cuando menos dos tendencias que se superponían, y que incidían en el desarrollo de la política internacional en la educación de personas jóvenes y adultas.

En primer lugar, la relación entre la teoría económica y la reflexión en torno a la educación encontró terreno fértil en el trabajo de los organismos multilaterales (intergubernamentales) cuya razón de ser era apoyar el crecimiento económico, como la OCDE y el Banco Mundial. En segundo lugar, las mejoras en las capacidades de recolección y análisis de datos, así como el surgimiento de metodologías estandarizadas para el manejo estadístico de los mismos permitieron establecer comparaciones más complejas —y estadísticamente confiables— entre las economías, considerando una serie de características de los países, entre ellas, las habilidades de sus poblaciones.

Haciendo una síntesis extrema, podemos decir que la expansión de la reflexión en torno al capital humano permitió establecer sólidos vínculos conceptuales entre economía y educación, apoyados en modelos econométricos orientados a medir y explicar el crecimiento económico y la mejora de los niveles de vida como consecuencia de la educación. A lo largo de las décadas 1980 y 1990, este modo de pensar que relaciona el crecimiento económico con mayores niveles de vida fue acogido, de manera más o menos renuente, por los organismos multilaterales, a los cuales se sumaban los Estados nacionales para favorecer el progreso en estas áreas por la vía de la cooperación internacional.

Así, para el cambio al siglo XXI se había llegado a un consenso internacional de escala global sobre la necesidad de reformar profundamente los sistemas nacionales de educación, incluyendo a la educación de personas jóvenes y adultas, para asegurar que sus economías siguieran creciendo. Para las décadas de 1990 y 2000, algunos organismos internacionales, como la OCDE y la UNESCO, ya habían logrado fortalecer sus capacidades estadísticas en cuanto a la medición de las habilidades de lectoescritura de los adultos, lo cual trajo consigo una fuerte tendencia hacia la estandarización de las habilidades de la gente, independiente de sus culturas, condiciones de vida, etcétera, así como hacia la utilización indiscriminada de estándares para clasificar y calificar a



Fotografía: Luz Maceira.

las personas y a los países, de acuerdo con escalas continentales y globales

Todo lo anterior produjo cierto descontento en la comunidad más amplia de educadores de personas jóvenes y adultas, que es donde se encuentran redes y organizaciones internacionales como el ICAE. El ICAE también reorientó y encauzó sus métodos de trabajo y capacidades, gracias al aumento y diversificación en las metas acordadas por los Estados a nivel mundial, así como a los acuerdos establecidos entre los Estados para que algunas funciones de seguimiento fueran delegadas a organismos intergubernamentales.

### **Agenda de políticas públicas latinoamericanas para la educación de personas jóvenes y adultas**

En el contexto antes descrito, las agendas políticas de los organismos multilaterales de alcance regional para la educación de personas jóvenes y adultas, así como las agendas de la OEI para América Latina, identifican grandes áreas de preocupación, y proponen planes de acción para su implementación por

gobiernos nacionales y locales, así como para los propios organismos.

Las raíces de la agenda actual del movimiento mundial que considera que la educación es el principal motor del desarrollo, para Latinoamérica, son la iniciativa Educación para Todos (signado por los Estados parte de la ONU, en Dakar, en el año 2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (de ese mismo año) relativos al tema.

A pesar de que desde la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno llevada a cabo en 1991, los países iberoamericanos se habían mostrado sensibles a debatir las necesidades regionales de lectoescritura de las personas jóvenes y adultas, a la llegada del nuevo milenio, las tasas generales de analfabetismo, y la cantidad de jóvenes y adultos sin educación básica y secundaria en estos países, aún se calculaba en 34 y 120 millones respectivamente.

Empero, la creciente atención prestada a la alfabetización propició que los jefes de Estado y de gobierno latinoamericanos coordinaran mejor sus esfuerzos y encargaron a la Secretaría General Iberoamericana el desarrollo de un plan orientado a declarar a la región como *territorio libre de analfabetismo* para 2015, en coincidencia con los objetivos de desarrollo mundiales acordados en el marco de programas como Educación para Todos, y los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

El primer Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (2007-2015), a cargo de la OEI, se aprobó en 2007. A nivel conceptual, el Plan atrajo la atención sobre la alfabetización para pensarla de una manera más amplia que, en concordancia con la idea del “aprendizaje a lo largo de toda la vida”, garantizara el avance de los estudios, así como la continuidad entre las iniciativas de alfabetización y la educación básica formal. También implicó la revisión de los contenidos de la educación básica para adaptarlos a las transformaciones sociales y tecnológicas.

A nivel práctico, el Plan se centró en la incorporación de estas nuevas concepciones a los planes

nacionales en operación, con miras a la universalización del alfabetismo, dio seguimiento en cada país a que se destinaran las cantidades adecuadas de los presupuestos públicos nacionales a su cumplimiento, y también incidió en sensibilizar a las instituciones de desarrollo para ayudar a aquellos países con necesidad de apoyo financiero. Todo esto debía reforzar la cooperación Sur-Sur al interior de la región.

En 2008, los ministerios de educación de los países iberoamericanos acordaron desarrollar una agenda regional integral, las Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios (2010).

A nivel discursivo, las Metas Educativas 2021 plantean un argumento bien elaborado para la integración de dos agendas educativas que deben enfrentar retos diferenciados. Por un lado, el reto regional de afrontar problemas todavía pendientes en términos de equidad entre países, y dentro de ellos, a pesar de los avances logrados en cuanto a la ampliación de la oferta educativa para las generaciones más jóvenes. Por otro, el mismo reto que las regiones económicamente más desarrolladas (como los países del norte de América y Europa) comenzaron a enfrentar en el siglo XX, es decir, cambios en los sistemas tecnológicos y de información, al igual que acceso al conocimiento y a la innovación científica, a la par de lograr un desarrollo económico más equilibrado, que reduzca la pobreza y las desigualdades, y que aumente la cohesión social.

Sin embargo, a nivel conceptual, la perspectiva sobre la alfabetización que identificamos en las Metas Educativas 2021, combina elementos de la tradición humanista promovida a escala mundial por la UNESCO, con la tradición de educación popular proveniente del Sur, que hace énfasis en la dimensión política de la alfabetización. Esta visión, además, recientemente presta atención a la diversidad implícita en el proceso de alfabetización, considerada como parte de una cultura escrita en constante transformación.

En resumen, las Metas Educativas 2021 integran los avances conceptuales sobre la alfabetización nacidos en las experiencias y teorizaciones regionales, con perspectivas más generales sobre la relación entre educación y desarrollo, que se globalizaron con la universalización de los derechos humanos, bajo la tutela de las Naciones Unidas. Estas tendencias, gracias al consenso de la comunidad más amplia, reunida en torno a Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fortalecieron la cooperación mundial a favor de la educación. Al hacerlo, no obstante, el discurso latinoamericano sobre la ABSE supuso una correlación lineal entre tasa de alfabetización y desarrollo humano, así como un fuerte lazo entre alfabetización y bienestar social, en términos tanto de salud como de inclusión socioeconómica. De manera concordante, se asumió que el logro de la alfabetización universal y la educación básica para personas jóvenes y adultas son *esenciales* para que los países de Latinoamérica se recuperen de su *atraso histórico*, comparados con los países del Norte y su desarrollo económico superior. Empero, tal retórica implica algún grado de aquello que Gillian Hart llamó “Desarrollo”, con D mayúscula, a saber, aquello que sucede gracias a intervenciones orientadas de manera intencional hacia el logro del progreso económico. Cuando la intención de los países del Sur global es “alcanzar” a los del Norte global, el desarrollo no necesariamente promueve los intereses o el empoderamiento locales.

### **La educación básica y secundaria de adultos en Argentina y Brasil**

Al lado de los procesos de las políticas de nivel regional antes descritos, tanto Argentina como Brasil pusieron en vigor programas nacionales que, financiados por fondos públicos, han apoyado la ABSE y siguen en curso.

En Argentina, el Ministerio de Educación lanzó, en 2007, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinES), dirigido a la población de

18 años o más, con dos líneas de acción: una se encamina a la población que no ha cursado o que ha cursado parcialmente la educación secundaria, técnica, o cursos regulares para adultos, a quienes se les ofrecen cursos alternativos que siguen un currículo modular, y reducen la asistencia a clases, de los acostumbrados cinco días, a dos a la semana. El otro se dirige a la población que asistió al año final de estudios secundarios, técnicos, o cursos regulares para adultos, pero que no obtuvo el grado debido a una o más deudas en materias específicas, que deben pagarse. En todos estos casos, se ofrece apoyo tutorial a las personas jóvenes y adultas en las localidades educativas que ponen el Plan en práctica.

Para el estudio que dio origen a este artículo, me enfoqué en algunos centros de educación secundaria para adultos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que operaban bajo el régimen del Plan, e inscribían a algunos estudiantes adicionales. Observé una serie de actividades tutoriales durante el año escolar 2013-2014, y entrevisté a directores de estas escuelas, a maestros y estudiantes.

Dicho brevemente, al estudiar las tutorías puestas en marcha en Buenos Aires fue evidente cómo es que el sistema de educación básica para adultos está alineado con la intención de los poderes locales y nacionales de incrementar los índices de egresados de educación secundaria, tanto en el ámbito rural como en el urbano. Pero esto corresponde a la visión reduccionista del derecho a la educación que sostiene la Ley Nacional de Educación de 2006. De hecho, el sistema de educación básica aporta recursos físicos e intelectuales específicos para mejorar las condiciones de quienes trabajan dentro del sistema, por ejemplo, incrementando las horas de clase por maestro y su ingreso; pero si bien todo ello contribuye a que los jóvenes y los adultos obtengan un certificado formal, también confirma la idea de que el incremento del índice de certificación de secundaria no necesariamente contribuye a elevar los niveles culturales de la población argentina.

En Brasil, el Ministerio de Educación lanzó en 2003 el Programa Brasil Alfabetizado. Este pro-

grama fue creado como una campaña de alfabetización más, es decir, una intervención urgente y masiva que buscaba hacer de todos los ciudadanos adultos del país, personas alfabetizadas, dentro de un marco temporal delimitado y sin continuidad prevista. Sin embargo, a lo largo de los años, y gracias a los esfuerzos enormes que se hicieron para mejorar su calidad, se ha vuelto un intento sistemático, a manos de los poderes públicos, de garantizar que aquellos que participan en actividades de alfabetización, continúen sus estudios en programas de educación regular para personas jóvenes y adultas a nivel de educación primaria.

Durante mi estudio observé clases de alfabetización que, bajo este programa, se llevaban a cabo en escuelas municipales —o administradas por el Estado—, o en instalaciones de asociaciones de vecindario, bajo la administración de las municipalidades de João Pessoa (estado de Paraíba) y de São Paulo (estado de São Paulo), durante el año escolar 2012-2013. También entrevisté a directores de escuela, maestros y estudiantes.

Lo que mi estudio permite ver es que el Programa crea prácticas disruptivas en la vida habitual de las escuelas administradas por el Estado o el municipio, o de las comunidades locales, lo que muestra las contradicciones implícitas que se dan al pensar estas prácticas como algo distinto de la ABSE (aunque, en términos ideales, como preparación para entrada a ésta). Por un lado, esta separación parece ser atinada si se piensa en prácticas educativas intencionales fuera del sistema escolar público. De hecho, el apoyo financiero otorgado por el gobierno federal, distribuido por la vía del Programa, abre la posibilidad de que distintos actores sociales se apropien de ese espacio para experimentar pedagogías alternativas, así como maneras de organizar el tiempo y el medio físico para las actividades de enseñanza-aprendizaje. Pero, por otro, esta misma disociación parece reproducir una dicotomía entre los mundos y las prácticas de adentro y afuera de la escuela, lo que no necesariamente ofrece a las personas jóvenes y adultas en proceso de alfabetizarse,

o casi alfabetizadas, una alternativa real para aprender, más allá de la alfabetización básica. Apparentemente esto se aplica en especial a los adultos, mujeres en su mayoría, racializadas como morenas, morochas o negras, que difícilmente se integran a la educación primaria al finalizar un curso financiado por el Programa.

### Recomendaciones para la acción

1. Las agendas latinoamericanas de apoyo a la educación de personas jóvenes y adultas, deben evitar imitar las concepciones tradicionales del desarrollo características del Norte global y, en cambio, deben fundamentarse en concepciones alternativas, con base en la teoría de la dependencia, así como en debates más recientes como el del *conocimiento decolonial* y las *epistemologías del sur*.
2. Los gobiernos y los ministerios de educación latinoamericanos deberían evitar desarrollar iniciativas nacionales de apoyo a la educación de personas jóvenes y adultas que se superponen a la estructura que ya existe; en lugar de esto, deben favorecer las grandes reformas estructurales para la educación de personas jóvenes y adultas, que puedan generar mejoras sistemáticas de los sistemas ABSE que ya existen. Estas reformas deben incluir mejorar la preparación y las condiciones de trabajo de maestros y educadores; y garantizar la continuidad entre las clases básicas de alfabetización y las oportunidades de la ABSE para las poblaciones más desfavorecidas.
3. Los proveedores públicos de educación para personas jóvenes y adultas (por ejemplo, las escuelas administradas por el Estado y los municipios, o los centros de educación de adultos), los directores y el profesorado que laboran ahí, deben evitar reducir la oferta de ABSE en la oportunidad de recuperación escolar para que las generaciones más jóvenes obtengan un grado formal; más bien deben esforzarse por preservar la función central

de la ABSE, que es contribuir a elevar los niveles generales de cultura de la población joven y adulta que atienden.

4. No debe esperarse que las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios que viven una conexión cercana con las poblaciones más desfavorecidas, llenen el vacío que dejan las escuelas públicas y los centros de educación de adultos. Se les debe considerar socios de los ministerios de educación y de las escuelas públicas, así como de los centros de educación de adultos y de su personal, para superar las dicotomías que hoy persisten entre los mundos y las prácticas de la alfabetización básica y la ABSE.

### Lecturas sugeridas

- MILANA, MARCELLA, JOHN HOLFORD, STEVEN HODGE, RICHARD WALLER Y SUE WEBB (2018), "Adult Education and Learning: Endorsing its Contribution to the 2030 Agenda", *International Journal of Lifelong Education*, vol. 36, núm. 6, pp. 625-628, en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02601370.2017.1405869>
- MILANA, MARCELLA (2017), "Problematizing Adult Basic and Secondary Education in a Globalised World: From Second Chance To School Recovery", *Andragoška Spoznanja*, vol. 23, núm. 4, pp. 19-34, en: <https://revije.ff.uni-lj.si/AndragoskaSpoznanja/index>
- MILANA, MARCELLA (2016), "Realidades e perspectivas para educação de jovens e adultos", Conferencia para la apertura del año escolar de Educación de Jóvenes, Adultos y Ancianos, organizada por la Fundação Municipal para Educação Comunitária (Campinas).
- MILANA, MARCELLA (2014), "Unesco, Educação de Jovens e Adultos e Mobilização Política", *Revista Temas em Educação*, vol. 23, núm. 2, pp. 40-69, en: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/rteo/article/view/20023/12560>