

Reporte sobre el estado actual de la educación de personas jóvenes y adultas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Introducción

El Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) promovió en el año 2005 un estudio de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en la región latinoamericana y caribeña que abordaría el periodo 2000-2005. La investigación se llevó a cabo entre 2005 y 2006 en 20 países de la región: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los ejes principales del estudio fueron: la construcción social del derecho a la educación con énfasis en la alfabetización y educación básica de personas excluidas, la educación de personas jóvenes y adultas en el mundo del trabajo, la atención educativa de la diversidad sociocultural marginada. Y como ejes transversales la superación de la pobreza y el desarrollo sustentable.

La coordinación general estuvo a cargo de un equipo de investigadoras integrado por Arlés Caruso, de Uruguay, Miriam Camilo, por parte del CEAAL; María Clara Di Pierro, de la Universidad de São Paulo, y Mercedes Ruíz de la Universidad Iberoamericana de México. Por parte del CREFAL colaboró Jorge Rivas y se contó también con el apoyo del CEAAL.

Los informes nacionales se han editado en discos compactos y el informe regional en versión impresa. En los números anteriores, la *Revista Interamericana*, ha hecho entrega de los resúmenes ejecutivos de varios de los países; en este número presentamos los que geográficamente se ubican en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

INFORME DE ARGENTINA

► Lidia Mercedes Rodríguez

Contexto

La República Argentina está ubicada en el extremo austral del hemisferio sur y occidental. Políticamente se divide en 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede del gobierno nacional. De acuerdo con la Constitución Nacional modificada en 1994, adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y federal. Según el último Censo Nacional del año 2001, la población asciende a 36 millones 260 mil 130 habitantes, 38% de los cuales se ubica en la provincia de Buenos Aires. La población urbana es en la actualidad de 89%, la esperanza de vida al nacer de 74 años y la tasa global de fecundidad de 2.4 hijos por mujer. 72% de la población de Argentina corresponde a la franja etárea de la educación de jóvenes y adultos: un 41% de población adulta (25-55 años), un 18% de adolescentes (15-24) y un 13% de tercera edad (60 años y más). El índice de femineidad es de 105.

En el año 2006 Argentina se encontraba en un proceso de relativa tranquilidad social con repercusiones positivas en los indicadores económicos, aunque sin haber realizado aún transformaciones estructurales para asegurar un crecimiento sostenido para el largo plazo. Entre 2002 y 2005 se pasó de un 53% de población bajo la línea de pobreza y un 25% bajo la de indigencia, a un 38.5% y un 14%, respectivamente. Las desigualdades regionales son profundas: de un 40% de hogares pobres y un 15% de indigentes en la región Nordeste a un 14% y un 5% en la Patagonia.

Existen hoy en Argentina 383 mil 132 indígenas, lo que corresponde a 1.05% del total de población; 4% es extranjera y de ella 60% proviene de países limítrofes.

Sistema educativo

Las tasas de repitencia, sobreedad y abandono interanual son respectivamente de 6.5, 23 y 2% para el nivel básico; y de 8, 36 y 19% para el medio. En todos los casos se observan importantes diferencias regionales, por ejemplo, la repitencia es de 7% para el nivel Polimodal en la Ciudad de Buenos Aires y de 12% en Jujuy; la sobreedad es de 29% para el nivel Polimodal de provincia de Buenos Aires y 58% de Salta; y el abandono interanual para el mismo nivel es de 13 en Neuquén y 25 en Tucumán.

La población analfabeta está conformada por 767 mil 027 personas de 10 años y más de las cuales 371 mil 852 son varones y 395 mil 175 mujeres, lo que equivale a 2.6% de

la población de 10 años y más, que representa 0.45% de analfabetismo en la Ciudad de Buenos Aires y 8% en la provincia del Chaco.

Del total de población de 15 años y más, 53.88% no completó el nivel básico (13.44%) o el medio (40.44%), y no asiste a ningún establecimiento educativo.

Debido a la implementación desarticulada en el territorio nacional de la Reforma Educativa neoliberal, hoy existen por lo menos siete estructuras distintas para el subsistema de la educación de jóvenes y adultos, lo cual dificulta la movilidad de los alumnos en las distintas jurisdicciones y su reinserción en el sistema común de enseñanza.

Antecedentes recientes

En 1968, en el marco de la hegemonía del pensamiento, se creó la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA). Significó un importante avance en el reconocimiento de la especificidad de la modalidad y en su dinamización, acompañando los procesos que en ese sentido se realizaban a nivel internacional. En 1973, con el retorno del país al sistema democrático, la DINEA encaró una tarea de profunda transformación de inspiración freireana del subsistema que fue duramente reprimida por el golpe de Estado de 1976. Los gobiernos democráticos que le sucedieron no sostuvieron políticas de apoyo a la modalidad, a pesar de la importancia cuantitativa de la población con déficit escolares. Este proceso de deterioro culminó con la reforma educativa neoliberal, que produjo fragmentación y desarticulación del subsistema, pérdida de jerarquía y especificidad de la EDJA y desarticulación de la formación para el trabajo.

Marco jurídico

En diciembre de 2006 se promulgó una nueva ley educativa que dio por derogado el marco jurídico fundamental de las políticas educativas neoliberales.

La educación de jóvenes y adultos fue reconocida como modalidad, eliminando su caracterización como “Régimen especial” en que la había colocado la conflictiva Ley Federal, aunque la existencia de otras 13 modalidades que en parte se superponen entre sí confunde un poco el sentido de esa denominación.

La EDJA está destinada a la alfabetización, el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la educación a lo largo de toda la vida. Los objetivos se refieren a: brindar una formación básica, desarrollar la capacidad de participación, mejorar sus posibilidades de inserción laboral, incorporar contenidos de equidad de género y diversidad cultural, promover la inclusión de adultos mayores y personas con discapacidades, temporales o permanentes.

En el Consejo Federal de Ministros de Educación se realizan las articulaciones con otros ministerios.

Avanza también sobre características de la oferta y de la estructura curricular que generalmente no se plantean en una ley general, porque son difíciles de resolver de modo homogéneo para todo el país. Establece también el otorgamiento de certificaciones parciales y la acreditación de los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral, así como la implementación de sistemas de créditos y equivalencias que permitan y acompañen la movilidad de los participantes. Por último, señala la necesidad de promover la participación de docentes y estudiantes en el desarrollo del proyecto educativo, así como la vinculación con la comunidad local y con los sectores laborales o sociales de pertenencia de los y las estudiantes y promover el acceso al conocimiento y manejo de nuevas tecnologías.

No se hace referencia respecto a la necesidad específica de la formación de formadores.

Los sujetos de la EDJA

Las edades de ingreso para la modalidad de educación de adultos son en general de 14 años para la básica y 16 o 18 para la media, pero abundan las excepciones. Es relevante la presencia de adolescentes y jóvenes, y de alumnos que por su edad deberían estar en el sistema regular de enseñanza.

La proporción de mujeres en la matrícula de educación de adultos se corresponde, en términos generales, con la proporción de población, y es un poco más elevada en la educación básica y en la gestión estatal.

Es necesario señalar la heterogeneidad de la población destinataria. Existen diversos tipos de “marginación pedagógica”, vinculada con diferentes grupos de población con dificultades de integración por razones socioeconómicas, de nacionalidad o de origen.

Políticas educativas

Las políticas nacionales implementadas desde el comienzo del nuevo siglo han ido recuperando progresivamente el protagonismo y la responsabilidad de los estados provinciales y del Estado nacional en materia educativa.

En el año 2005 la Ley de Financiamiento Educativo prevé un aumento del porcentaje destinado a la educación, que deberá crecer de 4.2% del PBI a 6% en el 2010. Uno de los 10 puntos principales a los que deberá destinarse ese monto se refiere a “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema”.

El Estado nacional sostiene el Plan Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos, apoya acciones de educación a distancia y los componentes pedagógicos de los programas de ayuda social.

Sin embargo, aún no se ha asumido de modo prioritario y contundente la atención a la población joven y adulta con déficit educativos, y no se han creado ámbitos de carácter federal que permitan poner en marcha políticas nacionales articuladas.

Oferta educativa actual

La educación de jóvenes y adultos se ha caracterizado por la dispersión y superposición de la oferta: existen diversos tipos de escuelas y centros educativos de educación básica, media y de capacitación para el trabajo. En el año 2005 había 6 mil 074 unidades educativas de la modalidad de jóvenes y adultos, 90% de las cuales es sostenida por el Estado. Vale la pena señalar el crecimiento de la oferta privada especialmente a partir del 2003, y en el nivel medio o polimodal: en 2005 representaba el 22% de la matrícula de ese nivel. De los 625 mil 495 alumnos matriculados, 63% asiste al nivel medio.

Educadores de jóvenes y adultos

Existen hoy en el país 19 mil 156 cargos y 242 mil 341 horas cátedra en la modalidad, lo que representa 3 y 6% respectivamente del total nacional de docentes.

La formación específica para la educación de adultos no tiene una trayectoria de continuidad sistemática, y no ha sido asumida como política a nivel nacional. Se han desarrollado experiencias en algunas jurisdicciones y por algunas universidades. En algunos casos se trató de carreras de grado, equivalentes a la carrera docente para la primaria común, pero en la mayoría de los casos se trata de especializaciones o postítulos.

Existen, por otra parte, cursos para docentes dictados por las distintas jurisdicciones, así como la formación específica preparada por las organizaciones sociales.

Experiencias relevantes

En Argentina se desarrolla una multiplicidad de experiencias llevadas adelante por diversas organizaciones y movimientos de la sociedad civil que es difícil de evaluar en términos cuanti y cualitativos dada la escasez de información sistematizada del conjunto. Sin embargo, la recopilación realizada permite sostener que su invisibilidad

a las estadísticas no se corresponde con su importancia en el territorio ni es coherente con su relevancia cuantitativa en por lo menos algunas de las jurisdicciones del territorio nacional.

Para el presente informe se han seleccionado experiencias que resultan relevantes por distintas razones.

La Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo de la provincia de Buenos Aires lleva adelante una experiencia inédita en Argentina: el desarrollo de una metodología de reconocimiento de saberes adquiridos en la experiencia laboral que se articulen al sistema educativo.

En la Ciudad de Buenos Aires se lleva a cabo el Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo para Jóvenes y Adultos (PAEByT) y desde hace varios años sostiene una matrícula proveniente de los grupos sociales con mayores niveles de exclusión, a los que el sistema escolar le resulta más difícil llegar.

El caso de Barrios de Pie se analiza como uno de los movimientos sociales emergentes que cobran particular importancia a partir de la crisis político social del año 2001.

Se analiza también el caso de dos ONG: la fundación CREAR, de la provincia de Buenos Aires, y el Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL), de la provincia de Córdoba.

Se toma el caso de una de las entidades de base de CTERA, la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE), que desarrolla experiencias que articulan la defensa de los derechos del trabajador con la del derecho a la educación.

Por último, el Programa de Desarrollo Local Sustentable (PDLS) adquiere importancia por lo poco abordada que se encuentra la problemática estratégica del medio ambiente en la educación de jóvenes y adultos.

Como una conclusión general del trabajo puede señalarse la existencia de un grupo poblacional de jóvenes y adultos con déficit educativos de gran importancia cuantitativa que requiere ser atendida en el marco de proyectos nacionales de mediano y largo plazo.

No es suficiente plantear el problema del analfabetismo, sino que se necesita atender a la población que no ha concluido su educación básica y media, y plantear la articulación con el trabajo subordinándolo a proyectos de desarrollo y no al interés empresarial.

Para ello se requiere una revisión profunda de las características de la oferta, la constitución de ámbitos federales de coordinación de políticas, el desarrollo de investigación y sistematización de experiencias, y la formación de cuadros docentes y de gestión.

INFORME DE BRASIL

► Sergio Haddad

Este estudio presenta una mirada sobre el desarrollo de la educación de jóvenes y adultos (EJA) en el período de 2000 a 2005 en Brasil. Considera a la educación de jóvenes y adultos principalmente como la oferta de educación básica dirigida a las personas con más de 14 años que no tuvieron la oportunidad de realizar sus estudios de manera regular.

En seguida resumiremos los principales aspectos identificados en cada uno de los capítulos de este trabajo.

I. Introducción

Las desigualdades económicas y sociales que caracterizan a la sociedad brasileña se reflejan en la histórica exclusión de segmentos poblacionales del acceso a la educación. Este estudio demuestra que Brasil, sin ser pobre, es increíblemente desigual. Más que eso: el crecimiento económico registrado en sucesivas décadas no ha tenido una buena distribución de la riqueza y ha mantenido a 20% de la población por debajo de la línea de pobreza.

En este contexto de desigualdad se busca reflexionar sobre la persistencia de enormes contingentes de personas jóvenes y adultas analfabetas o con baja escolaridad.

El panorama trazado por los indicadores económicos y sociales nos muestra una perversa contradicción. Por un lado, la opción por el crecimiento no logró incluir socialmente a las capas de población más pobres; y por otro, los escasos empleos en el mercado formal exigen cada vez más escolarización y especialización técnica. Esta demanda no encuentra respuesta en las políticas educativas destinadas a este segmento.

A pesar de que no existen datos que confirmen la demanda real de educación de jóvenes y adultos, y la enseñanza fundamental se considera hasta los 15 años, al tomar como base el número de jóvenes y adultos no alfabetizados –demanda potencial–, se verifica que sólo cerca de 2.89% de ellos asistían a cursos de alfabetización en 2000.

En Brasil la increíble y resistente desigualdad también se refleja en las condiciones de territorialidad, género, discriminación étnico-racial, entre otras.

II. El sistema educativo brasileño

El sistema educativo del país está organizado en educación básica y educación superior. La primera está conformada por la educación infantil (guarderías para niños hasta de

tres años y preescolar para niños de cuatro a cinco años); por la enseñanza fundamental de nueve años y la enseñanza media que dura mínimo tres años. Además se cuenta con la educación de jóvenes y adultos, la educación escolar indígena, la educación profesional y la educación especial.

Recientemente, entre 2005 y 2006, se reformó la legislación educativa. Se estableció la ampliación del número de años de la enseñanza fundamental, de ocho a nueve, y el ingreso a este nivel educativo como obligatorio para los niños a partir de los seis años.

La oferta pública es más amplia en la educación básica. En preescolar y los cuatro primeros grados de la enseñanza fundamental se oferta el mayor número de oportunidades para la enseñanza municipal pública (69.6% y 67.3%) como resultado del acelerado proceso de municipalización ocurrido en el país en los últimos años. La oferta a nivel público estatal aún se orienta, de manera prioritaria, a los cuatro últimos grados de la enseñanza fundamental (52.7%) y a la enseñanza media (85.1%).

El gobierno federal es responsable de la enseñanza superior y de algunas escuelas técnicas de nivel medio. Participa muy poco en la enseñanza básica (con menos de 1% de las matrículas); tiene, por tanto, un papel inductor fundamental sobre los otros niveles de gobierno y en la equidad de la distribución de los recursos, como veremos más adelante.

A pesar de la creciente oferta para la enseñanza fundamental, hay todavía 739,413 niños y adolescentes entre 7 y 14 años fuera de la escuela (PNAD, 2003). El estado de Halagoas, en el noreste, presenta el peor índice del país: 6.3%, es decir que 32,968 niños y adolescentes de esta franja etaria no acuden a la escuela.

En cuanto a la franja etaria de preescolar, entre los 5 y 6 años, donde la constancia es factor indispensable para el buen desempeño de la enseñanza fundamental, tenemos que 21.3% de los niños no frecuentaban este nivel de enseñanza en 2003.

En relación a la escolaridad de hombres y mujeres, Brasil presenta una situación muy particular respecto a otros países en desarrollo: los hombres conforman la mayor parte de las personas entre 5 y 17 años que están fuera de la escuela.

III. Quiénes son los alumnos potenciales de la educación de jóvenes y adultos

En el año 2000, en todo el país, entre las personas consideradas analfabetas funcionales –con estudios de uno a cuatro años– y aquellas consideradas analfabetas absolutas, sumaban 42,844,220 personas mayores de 10 años que no podían hacer uso de la lectura y la escritura en su vida cotidiana, lo que representaba 31.4 de la población de esta franja etaria (IBGE, 2000). En 2005, los datos del quinto Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF), demuestran que sólo 26% de la población brasileña en la franja de 15 a 64 años de edad son plenamente alfabetizados. De éstos, 53% son mujeres y 47% hombres. En este universo, 70% son jóvenes hasta de 34 años.

La exclusión de los derechos educativos se refiere a la forma desigual en que se atiende a la población brasileña. Las tasas de analfabetismo absoluto confirman la regionalización de la desigualdad social en el país. El mayor contingente de analfabetos (48.7%) se encuentra en los grupos etarios de más edad, con personas de 50 años o más; aunque el analfabetismo persiste también entre los jóvenes: en 2000, entre las personas no alfabetizadas, casi dos millones eran jóvenes entre 15 y 24 años, y 1.4 millones eran adolescentes entre 10 y 14 años.

IV. La educación de jóvenes y adultos en Brasil: entre la conquista formal y la negación real

Las reformas neoliberales que afectaron a la mayoría de los países de América Latina en la década de los 90, tuvieron consecuencias en la educación en general, particularmente en la educación básica.

En Brasil, la reforma siguió la lógica de la contención de gastos, con recorte en los gastos públicos, junto con acciones de descentralización y municipalización de las responsabilidades, y se centró en orientaciones curriculares y de evaluación.

En el plano legal, el Ministerio de Educación influyó en la aprobación de la Ley de Directrices y Bases para la Educación (LDB, 1996), que reglamentó el campo educacional después de la aprobación de la nueva Constitución de 1988. La aprobación de la LDB se marcó por tensiones entre gobierno y sociedad civil porque no se contemplaron plenamente los anhelos sociales, en términos de amplitud de garantías, como en la Constitución.

El MEC también hizo aprobar en el Congreso Nacional la enmienda constitucional de 1988 que implantó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza y de Valorización del Magisterio (Fundef) y elaboró legislaciones complementarias a los diversos niveles educativos; complementó así las reformas generales y limitó los derechos de la educación de jóvenes y adultos.

A. El derecho a la educación de jóvenes y adultos en las normas internacionales

En este período, paralelamente a las acciones del Estado, surgió en el plano internacional una fuerte presión en defensa del derecho a la educación, tanto en los ciclos de conferencias de las Naciones Unidas, donde metas y compromisos se ampliaron y firmaron por la mayoría de los países, como en Educación para Todos en Dakar, 1990, y la Conferencia de Hamburgo, 1997. Estos acuerdos, junto con otras convenciones y dispositivos, hicieron presión para el reconocimiento de los derechos educativos, además de producir posibilidades de ejercicio de justiciabilidad de estos derechos.

B. El derecho a la educación de jóvenes y adultos en el plan nacional

En el ámbito nacional, los derechos educativos de las personas jóvenes y adultas están asegurados en la Constitución Federal y reglamentados en la Ley de Directrices y Bases de la Educación (Ley federal 9394/96).

En 2000, el Consejo Nacional de Educación aprobó el Parecer 11 y la Resolución 1. Estos instrumentos fijaron las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de Jóvenes y Adultos y se reglamentaron aspectos de la LDB.

En 2001, la Ley Federal 10.172, que establece el Plan Nacional de Educación (PNE), definió 26 metas prioritarias para el decenio 2001-2011.

En oposición a las garantías, otras normas limitaron la posibilidad de expansión de la educación de jóvenes y adultos. Entre ellas destacan la aprobación de la enmienda 14/96, que suprimió de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1988 el artículo que comprometía a sociedad y gobiernos a erradicar el analfabetismo y universalizar la enseñanza fundamental hasta 1998; y los vetos presidenciales al Fundef (Ley 9424/96), que limitaron drásticamente el financiamiento de la enseñanza fundamental para las personas con más de 14 años.

C. El camino de la descentralización y su financiamiento

Otra consecuencia de las reformas de la década de 1990 fue la división de responsabilidades administrativas para la educación, o el estímulo a la municipalización.

El gobierno federal comenzó a desempeñar una importante acción inductora hacia los gobiernos estatales y municipales, tanto en la orientación pedagógica, a través de parámetros curriculares, como en el reparto de recursos. El resultado de este proceso fue que el gobierno federal ampliara la responsabilidad por los problemas de alfabetización; los gobiernos municipales actuaran en los cuatro primeros años de la enseñanza fundamental y los gobiernos estatales asumieran los cuatro últimos años de la fundamental, además de la enseñanza media.

La consecuencia de las restricciones que impuso el gobierno federal al financiamiento de la educación de jóvenes y adultos, se revela en las dificultades que enfrentan los estados y municipios para garantizarlo. Parte de ellos no pueden expandir adecuadamente su sistema de atención y otra parte buscó diferentes salidas para enfrentar este problema. Dentro de las formas utilizadas, dos se mostraron más constantes: considerar a la educación de jóvenes y adultos como una modalidad de la enseñanza regular, garantizando el acceso a los recursos del Fundef, y hacer asociaciones con sectores de la sociedad civil, reduciendo los costos de atención.

V. La atención de la educación de jóvenes y adultos en el sistema de enseñanza

De acuerdo con el censo escolar 2005 (MEC, INEP, 2005), en todo el país hay 5,615,405 personas matriculadas. De este total 4,619,409 (82.3%) asisten a cursos presenciales, y 996 mil (17.3%) están matriculadas en cursos semipresenciales o con presencia flexible.

La distribución regional de las matrículas en general indica mayor índice en la región noreste (42.4%), seguida en orden decreciente por el sureste (30.2%), norte (13.3%), sur (7.6%) y centro-oeste (6.5%).

La distribución de las matrículas por franja etaria indica concentración en la de 18 a 24 años (32%), seguida por la de personas con más de 39 años (16.1%) en todas las regiones; en la secuencia: 25 a 29 (15.4%); 30 a 34 (12.2%); 35 a 39 (10.1%) y 1.2%, o 55,849 personas hasta de 14 años, matriculadas en la educación de jóvenes y adultos.

La mayoría (53.3%) de los alumnos de la educación de jóvenes y adultos en el ámbito nacional son afrodescendientes, como muestra la suma de aquellos que se declaran negros (11.5%) y mulatos (41.8%). Esta tendencia se mantiene en las regiones norte (63.9%) y noreste (66.1%).

Considerados los datos de todo el país, las redes públicas estatales son responsables del mayor número de matrículas de educación de jóvenes y adultos (50.4%). Se verifica que en la región noreste los municipios tienen mayor incidencia en la oferta de esta modalidad (56.6%).

Es notoria la baja participación que tiene la iniciativa privada en la educación de jóvenes y adultos, probablemente por el poco interés del capital privado en la oferta de escolarización para personas con bajo poder adquisitivo.

Este trabajo presenta también los datos que indican la formación de los educadores de educación de jóvenes y adultos, y la distribución en el territorio nacional de los establecimientos que ofertan esta modalidad de enseñanza.

VI. Límites y posibilidades de la noción de universalidad y justiciabilidad de los derechos educativos de jóvenes y adultos

El acceso a la educación escolar en las prisiones y datos respecto a la judicialización de la violación de los derechos educativos de jóvenes y adultos se presentan en este trabajo como situaciones para la reflexión sobre los desafíos de la inserción de la educación de adultos en la noción contemporánea de los derechos humanos, que los define como universales, indivisibles, interdependientes entre sí y destinados a garantizar la dignidad humana. Además de su condición de ser exigibles junto a los sistemas de justicia –nacionales e internacionales–, por estar inscritos en leyes y otras normas jurídicas; y tener su concretización asegurada como deber del Estado, por medio de políticas públicas.

A. El acceso a la escolarización en las prisiones

La población carcelaria brasileña está constituida por cerca de 300 mil personas, más de 70% no concluyeron la enseñanza fundamental, y otros 10.5% son completamente analfabetos. A pesar de la demanda potencial para los cursos de la educación de jóvenes y adultos, sólo 17% estudian en el sistema penitenciario nacional.

A partir de 2005 el Ministerio de Educación se aproximó al tema para, en colaboración con el Ministerio de Justicia, promover seminarios regionales, con la participación de gestores estatales y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de construir directrices para la educación en las cárceles. Hasta diciembre de 2006 el documento formulado estaba en trámite en el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, y no había previsión para su ratificación. La ausencia de directrices para la educación en el sistema de prisiones también provoca la imprecisión en la garantía de financiamiento.

De manera general, por la reducida información disponible, se concluye que la educación en las prisiones se ha realizado con acciones puntuales y discontinuas, muchas veces ubicadas entre las acciones de cuño social y filantrópico. Esto vale tanto para los procesos de formación de educación básica, como para los de la enseñanza profesional.

Desde el punto de vista formal, las normas nacionales e internacionales referentes a la educación en el sistema penitenciario dejan margen a interpretaciones ambiguas, tanto en la afirmación del derecho educativo como en relación a la responsabilidad por su implementación. Los textos hacen insistentes referencias al trabajo compartido entre Estado y sociedad civil.

B. Judicialización de los derechos educativos

La estrategia de recurrir al sistema de justicia para garantizar los derechos educativos de las personas jóvenes y adultas ha sido muy poco utilizada para asegurar la educación de jóvenes y adultos. La investigación realizada por la ONG Ação Educativa, y presentada en este trabajo, referente al comportamiento del poder judicial de la ciudad de São Paulo frente a las demandas de la educación básica, reveló que de las 115 acciones civiles públicas ejercidas por el Ministerio Público Estatal entre 1996 y 2005, sólo tres estaban relacionadas con la educación de jóvenes y adultos.

Al analizar el comportamiento del poder judicial, el texto señala obstáculos, incluso administrativos, enfrentados en la judicialización de este campo educativo.

VII. La acción de los diversos niveles de gobierno

A. El Gobierno Nacional

Bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), hasta 2002 la principal iniciativa del gobierno federal dirigida a educación de jóvenes y adultos fue el apoyo al programa Alfabetización Solidaria, posteriormente adquirió personalidad jurídica propia y se convirtió en una ONG, aunque se siguió financiando con recursos públicos.

En este período también destacan otros programas como el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (Planfor), el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (Pronera) y el Programa de Apoyo a los Sistemas de Enseñanza para Atención de la Educación de Jóvenes y Adultos.

En el gobierno de Lula (2003-2006) el Ministerio de Educación anunció que la alfabetización de adultos sería una prioridad de la nueva administración. Para configurar su actuación se constituyó el Programa Brasil Alfabetizado, por medio del cual el gobierno federal apoya programas en marcha, desarrollados por organizaciones y otras esferas del gobierno, y reafirma así la intención de proseguir con las asociaciones sin asumir la responsabilidad integral de las acciones que se emprendan.

Al otro lado de Brasil Alfabetizado, la política para la educación de jóvenes y adultos del actual gobierno propuso modificaciones, pero mantuvo en líneas generales los demás programas nacidos en el gobierno anterior.

El gobierno de Lula promovió significativos cambios en la estructura técnico-administrativa del Ministerio de Educación, con la creación de la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad (SECAD). Este órgano centralizó las políticas educativas de educación de jóvenes y adultos, reconociendo las especificidades de su público, que exigen estrategias diferenciadas de aquellas generalmente implementadas en los sistemas regulares de enseñanza (véase www.mec.gov.br).

En este trabajo se presentan en detalle los programas de Brasil Alfabetizado, Haciendo Escuela-Recomienzo, Pronera y ProJoven que caracterizan la política nacional de educación de jóvenes y adultos.

B. La acción de los gobiernos locales

No hay en Brasil, además de los resultados del Censo Escolar, fuentes que centralicen información cualitativa y cuantitativa sobre las iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos estatales y municipales para la educación de jóvenes y adultos.

Si partimos de la importancia que dan los estados y municipios a la oferta de la educación de jóvenes y adultos, es imposible trazar un panorama de este campo sin considerar las iniciativas locales. Con la intención de ofrecer un pequeño retrato de esta

realidad, en este trabajo se incluyó parte de la información recopilada durante la investigación “Juventud, escolarización y poder local”, realizada en el período 2003-2006, donde se estudiaron las políticas de EJA en seis regiones metropolitanas: Puerto Alegre-RS, Florianópolis-SC, São Paulo-SP, Río de Janeiro-RJ, Belo Horizonte-MG, Goiânia-GO, y la capital del estado de Paraíba, João Pessoa. En total se estudiaron 66 municipios y se analizaron 125 programas y proyectos educativos enfocados a la atención de personas jóvenes y adultas.

C. Un balance de las experiencias municipales: señales de una nueva forma de hacer educación de jóvenes y adultos

El balance del resultado de la investigación citada anteriormente anota tendencias cualitativas sobre la realidad reciente de la educación de jóvenes y adultos. Una de las principales características observadas en los estudios de caso es la valorización del joven y el adulto como sujeto de derechos, que supera su histórica vinculación a la asistencia social.

En ese contexto, tiene relevancia la diversidad de los educandos. De forma aún incipiente comienzan a reconocerse las diferentes necesidades y a buscarse alternativas de enseñanza y aprendizaje para atenderlas.

Otra observación fue la inscripción de los alumnos por grupos de intereses, lo que apunta hacia una organización curricular que se defina por los objetivos del conocimiento colectivo.

Otro de los signos de la fase actual de la educación de jóvenes y adultos reside en la tensión entre flexibilización e institucionalización. Con el reconocimiento del derecho a la educación de jóvenes y adultos como oferta pública, la tensión entre institucionalización, por medio del modelo de enseñanza regular acelerada, y la creación de otro modelo que busque la flexibilización, inspirada en las orientaciones de la educación popular, es característica permanente de esta búsqueda por un camino propio.

VIII. La participación de la sociedad civil para garantizar los derechos educativos en educación de jóvenes y adultos

Los años 90 se marcaron por la dispersión y el debilitamiento de los movimientos sociales que, en el período anterior, tuvieron un papel fundamental en la expansión de derechos expresada por la Constitución Federal de 1988. Con esto, varias de las conquistas consagradas en la Carta Magna se relativizaron, cuando no se eliminaron.

En el caso de la educación pública, la actual Constitución Federal amplió derechos, producto de una amplia movilización de la sociedad civil por una escuela pública, democrática y de calidad. La educación de adultos ganó estatus de derecho y el deber del poder público de

atender esta demanda. A pesar de las restricciones, anotadas anteriormente, y contrariando el comportamiento de la sociedad civil en general, el movimiento en el campo de la educación de jóvenes y adultos tuvo que mostrarse vigoroso y de naturaleza particular.

En los últimos años, los movimientos en torno a la educación de adultos se han construido de diversas formas. Entre ellos, se identifican los foros de educación de adultos que hoy existen en casi todos los estados brasileños; las articulaciones por medio de los Encuentros Nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos (Enejas); los foros que congregan gestores y sociedad civil involucrados en las experiencias de alfabetización por medio del Movimiento de Alfabetización (MOVA); la propia resistencia del MOVA como una práctica de educación de adultos que se constituye como articulación entre el poder público y la sociedad civil; y la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (Cnaeja).

En este trabajo se presentan reseñas históricas de esas iniciativas, que ilustran cómo la sociedad civil viene participando y construyendo la educación de jóvenes y adultos para ir más allá de las llamadas “participaciones” con el poder público.

IX. Educación popular en Brasil

En Brasil, la trayectoria de las organizaciones que actúan en el campo de la educación popular está directamente relacionada a los desafíos impuestos por la coyuntura social y política del país desde la década de los 60. Se puede afirmar que la educación popular fue medio y fin en el proceso de organización de la sociedad para actuar en la democratización del estado brasileño en las décadas de los 60, 70 y 80 y, más recientemente, en la movilización para la concretización y lucha por los derechos y constitución de nuevos sujetos, lo que supone una lucha contra las históricas desigualdades que marcan a la sociedad brasileña.

Los primeros años del nuevo milenio se están definiendo por los desafíos a la educación popular que nacieron de la frustración causada por el desempeño de los gobiernos en la implantación de políticas para la superación de las desigualdades. La frustración fue aún más marcada –y desafiadora– en relación al gobierno de Lula.

Las organizaciones de la sociedad civil que actúan en la educación popular han respondido a esta nueva coyuntura con la práctica, según lo demuestran los resultados de la consulta realizada por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) en 14 de sus asociaciones en Brasil.

Los resultados de esta consulta, parcialmente expuestos en este trabajo, indican que la educación popular ha buscado, por un lado, proporcionar reflexión y formación para la actuación de la sociedad civil, con y frente a los gobiernos y, por otro, constituir nuevos actores sociales para diversificar y ampliar el público inmerso en tales prácticas educativas.

X. La producción del conocimiento sobre la educación de jóvenes y adultos

La producción científica y académica sobre esta modalidad educativa, en el periodo 2000-2005, todavía no era objeto de investigaciones del tipo estado del arte.

Para la elaboración de este informe, la revisión bibliográfica se realizó en diferentes bancos de datos que permitieran reunir referencias de disertaciones, tesis, artículos publicados en periódicos y capítulos de libros. Se identificaron 146 investigaciones académicas, de las cuales 122 son disertaciones de maestría y 24 de doctorado; 172 artículos entre los publicados en periódicos de las áreas de ciencias sociales y educación y en libros; y, en total, 23 títulos de libros dedicados a reflexiones sobre educación con enfoque en la educación de jóvenes y adultos.

La comparación entre ese material y la producción de conocimiento de periodos anteriores indica la presencia de temas emergentes, antes no tratados en el ámbito de la educación de jóvenes y adultos. Entre ellos destacan las investigaciones y reflexiones relacionadas con la diversidad de los potenciales alumnos de la educación de jóvenes y adultos, como la educación en las prisiones; discapacitados; relaciones de género, y cuestiones ético-raciales.

XI. Conclusiones

Las conclusiones presentadas al final indican, entre otros aspectos, los siguientes:

- En los últimos años se reconoció a la educación de jóvenes y adultos como un derecho, pero ese reconocimiento no se tradujo, en términos cuantitativos y cualitativos, en la atención educativa.
- La extrema desarticulación entre los programas y proyectos destinados a jóvenes y adultos por las diferentes esferas de gobierno no ha permitido la constitución de un sistema nacional de atención, además de que existe un bajo nivel de atención.
- Permanece la tentativa de vincular la atención de la educación de jóvenes y adultos a condiciones de pobreza de su público, esto refuerza la importancia que se da a los proyectos que asocian transferencia de ingresos con permanencia en la escuela.
- Ausencia de resultados que indiquen mejoría de la condición socioeconómica de los educandos, promovida por las iniciativas de la educación de jóvenes y adultos.
- A pesar de lo anterior, se identifican signos de una nueva forma cualitativa de hacer educación de jóvenes y adultos, producida por la oferta municipal, y que resulta del encuentro entre formas institucionales y aquellas producidas en el ámbito de la sociedad civil, denominadas de educación popular.

INFORME DE CHILE

► Javier Corvalán

Elementos de contexto: ubicación del país y características demográficas, socioeconómicas y políticas

En el plano político-administrativo hay ciertas características importantes de señalar para comprender el desarrollo de Chile. Una de ellas es el carácter unitario del Estado chileno. Otra es lo que se conoce como la estabilidad y fortaleza de su sistema institucional, lo que genera más de un siglo y medio de gobiernos democráticos.

El período entre los años 1964 y 1973 es el que en términos efectivos desata una de las más importantes acciones a nivel de política pública y proyecto de desarrollo relativo a educación de adultos en Chile, proceso que a su vez es indiferenciable de la Reforma Agraria propiamente tal y de la participación política creciente de los sectores populares. En efecto, el Estado durante el período dictatorial (1973-1990), restringe fuertemente el ámbito de la educación de adultos, reservándola casi en exclusiva a los procesos de recuperación de estudios formales y todo ello de manera marginal dentro de las políticas educacionales del país. En contrapartida, la mayor parte del análisis que se puede hacer de la educación de adultos, más allá de las estrategias formales para recuperación de estudios promovidas por el gobierno durante el período en cuestión, y particularmente durante los años 80, está relacionado con la acción de los organismos no gubernamentales (ONG). En los últimos años, el análisis del mercado laboral en Chile ha permitido constatar la fragilidad del ingreso, permanencia y acceso a trabajos estables y adecuadamente remunerados por parte de los jóvenes y adultos con escolaridad baja o incompleta. Se estima que más de 5 millones de personas (alrededor del 30% de la población total del país) están en condiciones de postular a alguna modalidad de nivelación de estudios para adultos y que tal oferta alcanzaba el año 2003 a una cobertura de sólo 165 mil alumnos.

Organización del sistema educativo chileno y lugar que ocupa la EDJA

El actual sistema educativo chileno es producto de las reformas estructurales que se llevaron a cabo a comienzos de la década de los 80. El régimen autoritario llevó a cabo en aquel entonces un proceso de transformaciones que tuvo tres elementos centrales: a) la descentralización de los establecimientos educativos; b) el incentivo a la participación de oferentes privados en educación; c) la modificación del sistema de financiamiento pasándose de una estructura de subsidio a la oferta a una de subsidio a la demanda.

Estos tres aspectos van a impactar en la estructura del campo de la EDJA hasta la actualidad. Formalmente, el sistema educativo chileno se estructura de la siguiente manera: en relación a los niveles educativos éstos son seis: el preescolar (o educación parvularia); el primario (o educación básica), de ocho años de duración; el secundario (o educación media), de cuatro años de duración; el superior (universitario, técnico superior o profesional); el nivel de educación especial enfocada a alumnos con dificultades de aprendizaje y el nivel de educación de adultos.

Antecedentes recientes de la EDJA en Chile

La política de educación de jóvenes y adultos que se desarrolla en el período analizado en este informe se fundamenta en el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y también en torno al concepto de capital humano. En Chile actualmente el 50% de la fuerza de trabajo tiene su escolaridad incompleta y este grupo, en su mayoría, no se benefició de los procesos de reforma de la educación escolar de las últimas dos décadas. Considerando estos antecedentes, la EDJA promovida desde el Estado se ofrece en cuatro opciones: a) La modalidad *regular* es la más escolarizada de todas. Se trata de una educación gratuita ofrecida por instituciones que en su gran mayoría pertenecen a los municipios del país; b) La modalidad *flexible* de educación de adultos propuesta desde el Ministerio de Educación está directamente relacionada con el Programa Chile Califica; c) La modalidad de *nivelación de estudios con formación laboral* se compone de dos programas, el Programa de Formación Profesional Dual (FOPROD) y el Programa de Nivelación de Competencias Laborales (PNCL), y d) La cuarta modalidad es de *programas específicos dirigidos a población con características particulares*.

A partir del año 2000 se comienza a hablar de un proceso de reforma en educación de adultos que se vincula principalmente tanto al Programa Chile Califica como a cambios en el marco curricular de este nivel. El analfabetismo es considerado un tema menor en el país. Al mismo tiempo se argumenta que, al observarse en relación a la población económicamente activa su proporción aumenta de manera tal que sin ser un problema de proporciones, no es tampoco insignificante. Para abordar este fenómeno el gobierno chileno ha incluido como su principal iniciativa a la llamada Campaña Contigo Aprendo, que se encuentra incorporada en el Programa Chile Califica. Actualmente se identifican dos iniciativas de educación popular desarrolladas en las ONG de los años 80 y que han sido apropiadas por el Estado; nos referimos a los Talleres de Aprendizaje (TAP) y los programas de capacitación laboral para jóvenes de sectores populares.

Marco jurídico de la educación de jóvenes y adultos en Chile

El actual marco jurídico de la actual educación de jóvenes y adultos en Chile se encuentra reseñado en dos cuerpos jurídicos. El primero es la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, dictada el 10 de marzo de 1990), la que genera el ordenamiento al conjunto del sistema educacional chileno. En dos de sus artículos se hace referencia a la educación de adultos. Se infiere entonces que la LOCE hace referencia a la educación de adultos de manera tal de generar condiciones especiales, en comparación al resto del sistema educativo, tanto para ofrecer como para participar en tal educación. Un segundo cuerpo jurídico relevante que atañe la educación de jóvenes y adultos en Chile es el Decreto Supremo de Educación N° 239, fechado en Santiago el 15 de noviembre de 2004, cuyo acápite titular señala que “Establece Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la Educación de Adultos y Fija Normas Generales para su Aplicación”.

Perfil de los beneficiarios de la EDJA en Chile

Los participantes en los programas de EDJA en Chile son una ínfima cantidad en relación a la población potencial para este sector educativo. En contrapartida, si se considera como población potencial a todos los chilenos mayores de 18 años que no han completado sus estudios formales, la cifra es de 5 millones aproximadamente, con lo que una primera aproximación de cobertura sería del orden de 4.7%.

Los beneficiarios de la EDJA son en su mayoría hombres en una proporción de 56% y muy mayoritariamente urbanos (96%), lo que se explica por factores de demanda pero también de oferta limitada en las zonas rurales en las que, paradójicamente, los niveles de escolaridad son menores a los urbanos y la tasa de analfabetismo es cuatro veces superior. El grupo mayoritario de acceso a la modalidad regular de educación de adultos se ubica en el tramo de 20 a 40 años de edad. Respecto del analfabetismo en Chile se puede decir que: a) considerado en su conjunto el analfabetismo es una temática relativamente menor en el país, con niveles que alcanzan un 4% de la población mayor de 15 años; b) la situación de analfabetismo en Chile llegó a un punto en el que se vuelve difícil avanzar puesto que quienes quedan en esta situación son adultos que no acuden a la oferta que se hace al respecto; c) la diferencia que sí es muy significativa es la que se presenta entre el sector urbano y el rural, y d) 13% de la población económicamente activa tiene bajo o inexistente nivel de alfabetización.

Política educativa y social de la EDJA: acciones y programas de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil

Lugar de la EDJA dentro de las políticas educativas chilenas

La mayoría de las iniciativas actuales en este campo en Chile se articulan con otras instancias y niveles educativos. De esta manera la EDJA está fuertemente articulada con la estructura oficial. Es importante señalar también en este punto el tema de la articulación de la EDJA con los objetivos de empleabilidad y de aumento de las competencias para la inserción laboral en la población adulta. Esto se ve reflejado en parte de los programas creados en los últimos años, en particular el Chile Califica, que junto con situarse desde un objetivo tradicional de la educación de adultos como es la recuperación de estudios, también incluye dentro de sus objetivos la inserción laboral de personas en situación precaria, articulándose para ello con dependencias de Estado que no están sólo en el campo educativo. En definitiva, la EDJA en Chile es parte de las instancias oficiales de la educación nacional. Los antecedentes hasta aquí expuestos dan cuenta de la importante relación de la oferta de educación de adultos actualmente vigente en Chile y las temáticas del empleo y el aumento de ingresos. Es por ello que los programas recientes, y las transformaciones que desde el Estado se han llevado a cabo respecto de la EDJA, han tenido como uno de sus discursos centrales el aumento de las posibilidades laborales y el consecuente aumento de los niveles salariales o bien el ingreso al mercado laboral de sectores que hasta el momento no se han beneficiado de manera notoria de la bonanza económica global del país. Por último es necesario señalar que, a diferencia de otros países de América Latina, en Chile el fenómeno de la cooperación internacional tanto para efectos de la educación de adultos como para otros programas de desarrollo es un tema prácticamente inexistente desde los años 90. De esta manera el trabajo de las ONG, muy menor en términos cuantitativos, se ha limitado a la ejecución de parte de los programas señalados en este trabajo y por lo tanto no se relaciona directamente con la cooperación internacional.

Directrices de política de EDJA en Chile

La Constitución Política del Estado chileno reconoce la obligatoriedad y la garantía de la educación básica y media pero no hace tales elementos extensivos a la educación de adultos. De acuerdo al estado de la conversación, el debate y las propuestas tanto en el campo general de la educación como de la EDJA en particular, existen algunas temáticas que surgen como desafío en el corto y mediano plazo respecto del derecho a la educación y la EDJA en Chile, por ejemplo: a) no existen garantías explícitas para la completación de estudios por parte de los individuos. Si bien es cierto que la oferta es amplia y gratuita,

son los interesados los que deben acomodar su disponibilidad de tiempo frente a obligaciones laborales y los empleadores no están en la obligación de otorgar facilidades ni en la prerrogativa de recibir compensaciones por la asistencia del empleado a la oferta de EDJA; b) en la misma línea, y considerando los programas innovadores en la EDJA como el Chile Califica, no existe un derecho explícito a la formación permanente, sino que aquí también es el individuo el que debe adecuar sus recursos y disponibilidades para aprovechar la oferta existente. El Estado chileno promueve también otro tipo de oferta educativa de adultos que está vinculada a la capacitación permanente y en tal línea se ubica la franquicia tributaria del SENCE. En este caso el objetivo central no es la recuperación de estudios ni la superación de la pobreza de la población destinataria, sino el incremento de su productividad en su lugar de trabajo. Un tema innovador de la política pública chilena desde el regreso a la democracia en 1990 ha sido lo relativo al reconocimiento del país como realidad multicultural. Se puede afirmar que el Estado chileno ha mantenido desde 1990 en adelante, y por primera vez en su historia, una política de diversidad sociocultural, dicho de otro modo, la mayor parte de las iniciativas de educación de adultos presentes en la política nacional hacia los pueblos indígenas se plantean no como un fin en sí mismo sino como una iniciativa requerida para mejorar la educación escolar. Otra directriz novedosa del Estado en el campo de la EDJA es la relativa a los temas medioambientales, cuya política central se expresa y ejerce a partir de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

La formación de educadores de jóvenes y adultos en Chile

El campo de la formación de educadores de adultos no se ha desarrollado en Chile. Sin embargo, su historia reciente incluye elementos importantes que al parecer no han sido lo suficientemente recogidos por las políticas actuales y que tienen relación con lo llevado a cabo a partir del mundo de las ONG en los años 80. La transición política, social y cultural vivida por la sociedad chilena en los años 90 modificó sustancialmente este panorama en términos de varios de los elementos que hemos señalado en páginas anteriores y de los cuales destacamos: a) la notable disminución del financiamiento de la cooperación internacional a las ONG; b) la consecuente disminución y casi desaparición de la educación popular como referente explícito en las prácticas de educación de jóvenes y adultos; c) el regreso a una fuerte institucionalización e incluso “estatización” de la EDJA, tal como ha sido reseñado en pasajes diversos de este informe. La mayor parte de los profesionales que trabajan en este campo provienen del campo educativo en general (particularmente de las pedagogías escolares) y de otras profesiones. En el año 2006 sólo dos universidades (de un total de 62 en el país) entregaron esta mención en formación de pregrado y sólo hubo tres programas de post-título (de un total de más de 100 post-títulos en educación) en esta línea.

Lecciones aprendidas¹

La EDJA tiene en Chile una larga trayectoria y en consecuencia debe ser analizada en relación a los macro-procesos sociales y políticos que ha experimentado el país. Sin embargo, el período reciente de la EDJA, considerando lo que va desde 1990 hasta la actualidad, no es homogéneo. Por el contrario, es posible ver en él un aumento de la importancia de la EDJA y una complejización de sus propuestas desde el Estado, sólo hacia el final de la década pasada. Es en este período en el que coexisten, bajo la misma rúbrica de “educación de jóvenes y adultos”, iniciativas tan diversas como la alfabetización, la formación permanente, el reconocimiento de estudios previos y la recuperación, bajo diversas modalidades, de estudios inacabados. Dicho de otra manera, sólo hasta un período muy reciente se reconoce oficialmente en la oferta de EDJA la existencia de destinatarios con necesidades heterogéneas. Otro tema que subyace en este informe se refiere al rol secundario de la educación de adultos frente a la educación escolar.

Valoración y recomendaciones

- 1) Existe una revitalización de la EDJA como ámbito relevante de la discusión educativa chilena; 2) Esta revitalización se observa principalmente en la pluralidad de oferta de la EDJA; 3) El discurso de la EDJA chilena reconoce la importancia del desafío que se tiene por delante: la población atendida por los diversos programas de la EDJA es ínfima si se le compara con su población potencial; 4) Las iniciativas recientes de alfabetización deben ser valoradas porque se desarrollan en una sociedad que ha estado marcada en los últimos años por una autoimagen de modernidad y desarrollo. En cuanto a las recomendaciones, podemos señalar:
 - a) Es notable el vacío en cuanto a investigación en EDJA reciente en Chile, lo que sugiere invertir más en la producción de conocimientos en este campo; b) En la misma línea anterior, es necesario desarrollar institucionalmente el campo de la EDJA en Chile, en la actualidad se encuentra desarticulado; c) En los últimos años en Chile se han desarrollado los procedimientos de evaluación de la calidad de la educación. Sin embargo, los procedimientos más relevantes al respecto no existen en el campo de la EDJA tanto en su modalidad regular como en línea flexible ni mucho menos en las experiencias complementarias. Para efecto de otorgarle a la EDJA el mismo estatus que otros sectores de la educación parece imprescindible generar el mismo tipo de conocimiento que se tiene sobre los resultados de la educación escolar, y d) En la misma línea de aportar a constituir un campo propio tal de educadores de adultos es

1 No se incluye en este resumen el punto IX relativo a la síntesis de experiencias de EDJA en diferentes ejes temáticos.

importante desarrollar formalmente la formación de los mismos; e) De acuerdo a lo expuesto en este informe, queda mucho por construir en cuanto a una concepción de la EDJA a partir de los derechos ciudadanos y educativos; f) También en una línea de investigación es importante analizar la relación entre EDJA e integración social y laboral de sus beneficiarios.

INFORME DE PARAGUAY

► Laura Inés Zayas Rossi

El presente informe contiene los resultados del estudio sobre la educación de jóvenes y adultos de Paraguay. Esta información proviene del análisis de las bases de datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la Dirección General de Educación Permanente y de la Dirección de Jóvenes y Adultos (Programa PRODEPA PREPARA y PRODEPA Ko'e Pyahu), de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano, Paraguay 2003, 2005, así como de la revisión de publicaciones e investigaciones realizadas recientemente por organismos gubernamentales y no gubernamentales en cuanto a la educación de jóvenes y adultos.

El objetivo general del estudio es describir la situación actual de la educación de personas jóvenes y adultas en lo referente a políticas públicas y prácticas contextualizadas en Paraguay, donde a partir de 1992, con la nueva Constitución Nacional y la Reforma Educativa, se implementó la reforma en esta modalidad. Desde 2002, el Ministerio de Educación y Cultura de este país ha desarrollado el Programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos (PRODEPA), destinado a la alfabetización y educación básica de este sector.

Esta iniciativa se realizó con la colaboración del Ministerio de Educación y Ciencia de España, a través del Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa y la cooperación internacional a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Dicho programa se adjudicó a la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos, así como a la Dirección de Educación Permanente y al Centro de Educación Permanente Ko'e Pyahu.

Según el censo realizado en 2002, el analfabetismo se redujo de 9.7% en 1992 a 7.1% en 2002; la mayor parte de este porcentaje, 19.2%, se encuentra en las zonas rurales, en comparación con el 4.9% de las zonas urbanas. Observando el cuadro 1 se puede afirmar que con la implementación de estos programas se ha reducido la tasa de analfabetismo en un 2.1%, dado que desde 2002 las tasas han variado tanto en las zonas rurales como en las urbanas, según los primeros datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2005.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE LA TASA DE ANALFABETISMO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Tasa de analfabetismo	Total	Urbana	Rural
2002	7.1	-	-
2003	6.6	-	-
2004	6.3	3.8	10.1
2005	5.1	3.2	8

Fuente: Encuesta permanente de hogares en Paraguay, 2005.

Si bien el analfabetismo se ha reducido en estos últimos años, sigue siendo alto si consideramos los índices regionales. La existencia en una sociedad de personas carentes de una competencia básica como es la lectoescritura, implica un importante déficit en materia de desarrollo humano. Una persona que no sabe leer ni escribir tampoco es capaz de utilizar óptimamente nueva información, de realizar los cálculos necesarios para evaluar opciones económico-financieras, de capacitarse laboralmente, de elegir entre diferentes posturas político-ideológicas, entre otras actividades fundamentales para el bienestar personal.

De todas maneras, en una perspectiva de largo plazo, la apuesta de mejorar la educación de jóvenes y adultos sigue siendo uno de los desafíos más significativos, y permitirá reducir el analfabetismo, especialmente entre las mujeres y en el área rural, si consideramos que en 1992 la tasa de analfabetismo era de 9.7%, y se redujo apenas a 8.4%, según la Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001. Además, como se observa en el cuadro 2, son notorias las fuertes desigualdades por área y por sexo: la tasa en el área rural se eleva a casi 13% frente a sólo 5.1% de la tasa urbana, y cuando se desagrega por sexo, son más mujeres analfabetas que hombres, sobre todo en el área rural.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA (EN PORCENTAJES)

Área de residencia y sexo	1950	1962	1972	1982	1992	2000/01
Total	34.2	25.6	20.0	22.8	9.7	8.4
Hombres	24.5	19.0	15.2	20.0	8.3	6.9
Mujeres	42.8	31.5	24.8	25.5	11.8	9.8
Urbana	n.d.	14.4	11.7	13.2	5.8	5.1
Hombres	n.d.	9.2	7.7	10.6	n.d.	3.7
Mujeres	n.d.	18.6	15.0	15.5	n.d.	6.3

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA (EN PORCENTAJES)

Área de residencia y sexo	1950	1962	1972	1982	1992	2000/01
Rural	n.d.	32.5	26.2	31.3	14.4	12.9
Hombres	n.d.	24.7	20.0	27.7	n.d.	10.7
Mujeres	n.d.	40.0	32.5	35.2	n.d.	15.4

Fuente: Para los años 1950-1992, DGEEC (1994) y para el período 2000-2001. Elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000-01.

Como manifiesta el “Informe Nacional de Desarrollo Humano: Paraguay 2003”, el nivel de ingreso se convierte en un determinante fundamental, ya que la tasa de analfabetismo entre el 20% de la población más rica era de 2.5%, mientras que esta cifra aumentaba a 15.6% en el grupo del 20% más pobre. En este grupo, además, se acentuaban las diferencias de género ya que el analfabetismo femenino llegaba a 19.0% frente a 12.5% de los hombres (Robles, 2001). Es por eso que a medida que aumenta el nivel de ingreso, esta diferencia disminuye hasta desaparecer totalmente en el grupo de más altos ingresos, en el que la tasa de analfabetismo es la misma para ambos sexos. Esto sucede con los guaraní-parlantes, pues en 2000-2001 existía una importante diferencia con respecto a los hispano-parlantes: mientras entre los primeros 13.4% era analfabeta, sólo 1.4% lo era en el caso de los segundos (EIH, 2000-2001).

Respecto a los socios del Mercosur, la tasa de analfabetismo de Paraguay en 2002 (7.1%, 230,803 personas, DGEEC 2002), era mayor que la de Uruguay y Argentina (2.3% y 3.2% respectivamente según PNUD, 2002), pero inferior a la de Brasil (14.8% según la misma fuente).

Además de la reducción en el analfabetismo, otro logro importante del sistema educativo paraguayo es el aumento en su cobertura. Éste se explica tanto por el aumento en la oferta como en la demanda educativa. Para el período 2000-2001, la tasa de asistencia escolar de las mujeres (93.4%) era levemente superior a la de los hombres (92.6%). Hay cambios importantes en la cobertura educativa en el nivel inicial y en el 1er. y 2do. ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB). A partir de las reformas introducidas en el sistema educativo en la última década, la educación inicial o preescolar se ha ido ampliando paulatinamente hasta llegar a una tasa neta de escolarización de 64% (sobre todo desde que en 2005 se decretó la obligatoriedad del nivel preescolar). Esto significa que más de la mitad de los niños con cinco años de edad están matriculados en dicho nivel.

Otro indicador importante de la capacidad de la población para enfrentar los nuevos retos sociales, culturales y económicos, es el promedio de años de estudio. Según

el Censo Nacional, el promedio a nivel nacional no llega a siete años, lo que implica que una proporción importante de la población mayor de 25 años, apenas culminó la primaria (seis años). Las más desfavorecidas son las mujeres y la población rural. Mientras que en el área rural se llega sólo a cursar 4.7 años, en el área urbana prácticamente se duplica esta cifra. Por otro lado, las mujeres presentan también menos años de estudio que los hombres. Un hombre del sector urbano tiene el doble de años de estudio que una mujer del sector rural. La desigualdad también se observa según el idioma hablado. Los guaraní-parlantes cuentan con la mitad de años de estudio que los hispano-parlantes.

CUADRO 3

Cifras a superar en 2008 como política de Estado	
Analfabetismo absoluto:	7.1% (230,803 personas, DGEEC 2002)
Analfabetismo funcional:	893,457 personas (DGEEC 2002)
Pobres:	1,000,000 personas (Informe Nacional Desarrollo Humano Paraguay 2003)
Pobres extremos:	900,000 personas (Informe Nacional Desarrollo Humano Paraguay 2003)

Fuente: DGEEC, Censo 2002 e Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD.

Estas cifras son las que se deben superar al término del gobierno actual, según los compromisos ratificados en convenios internacionales, para dar la oportunidad a las personas que no pudieron acceder a la educación o desertaron de ella. Está visto que las políticas educativas, en particular las que apuntan a medidas generales dentro del sistema, no han logrado revertir o influir significativamente en las condiciones de desventaja e inequidad en las que se encuentran algunos sectores sociales (campesinos, población urbana pobre, mujeres, indígenas). Por esta razón, y como política de Estado, el MEC está implementando programas focalizados a dar respuesta a las necesidades educativas de estos grupos, dado que la lucha contra el analfabetismo se enmarca dentro de un plan llamado “Por un Paraguay Alfabetizado 2004-2008”, apoyado por organismos de cooperación internacional, entre los que se cuentan la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Educación y Ciencia de España, la Organización de Estados Iberoamericanos, las Naciones Unidas y la Embajada de Cuba.

También se han involucrado organismos nacionales como Ser Sumando, la Cámara de Comercio Paraguayo-Americana, y varios medios de comunicación e instituciones públicas. Los programas de alfabetización son: Prodepa, Prepara, Bi-alfabetización, Teleclases “Yo, sí puedo” y Educación Media de Adultos.

Sobre la educación en zonas rurales (según datos del MEC, DGPEC, 2005), aún se mantiene una brecha en cuanto a la cobertura, en especial en el tercer ciclo (30% de tasa neta en la zona rural y 70% de la zona urbana) y en la media (12 y 49% para la zona rural y la urbana, respectivamente), a la calidad (menor desempeño académico de alumnos en zonas rurales) y a la eficiencia (mayores tasas de repitencia y deserción), independientemente del nivel y ciclo.

Actualmente se está implementando también una política de educación bilingüe. Existen instituciones denominadas Modalidad guaraní-hablantes en las cuales se introduce la lecto-escritura en guaraní. Este programa ha tenido evaluaciones positivas, pero requiere de un mayor seguimiento; también el plan curricular de la educación de adultos es bilingüe, así como los programas Bialfa, en guaraní, para zonas rurales. Por otra parte, es preciso impulsar acciones de mayor alcance, ya que la mayoría de la población rural ingresa a la escuela hablando principalmente en guaraní y debe enfrentar un proceso de alfabetización en castellano, hecho que resulta muy traumático porque el uso cotidiano del habla es en guaraní, pero tiene más estatus el castellano.

No hay que olvidar que todo esto es consecuencia de acontecimientos históricos y políticos que han marcado a la sociedad paraguaya. Tal como afirma Rivarola (2000), las últimas reformas educativas (de 1957 y 1973) estuvieron condicionadas por la situación político-ideológica imperante en el país. La educación fue motivo de preocupación y de control por parte del Gobierno, dada su importancia como instrumento ideológico y de adoctrinamiento. Por tanto, más allá de las propuestas pedagógicas y las innovaciones educativas planteadas en las reformas, las mismas estaban limitadas por los controles internos, la propaganda tendiente a legitimar al régimen y el temor a la represión, lo cual condicionó la manera de encarar los cambios posteriores.

Es por eso fundamental que, si bien se ha incrementado considerablemente la cobertura de la educación, ésta enfrenta tres grandes dificultades: la primera es que los recursos asignados no son suficientes para responder a la demanda del servicio educativo con equidad y calidad, y mucho menos para alcanzar las metas propuestas en el plan Paraguay 2020. La segunda se refiere a la eficiencia interna del sistema educativo, ya que no se ha conseguido mejorar los indicadores de eficiencia, y persisten las altas tasas de repitencia escolar y la baja retención. Como última dificultad se puede mencionar a los docentes, quienes a pesar de la capacitación, no han conseguido mejorar su desempeño en las instituciones educativas, como lo demuestran las evaluaciones del SNEPE (2003) y las investigaciones del ISE (2005 y 2006).

INFORME DE URUGUAY

► Pilar Ubilla

- La República Oriental del Uruguay tiene una superficie de 176,215 km², que limita con la República Argentina al Oeste y con la República Federativa del Brasil al Norte; tiene un Estado de tipo unitario dividido en 19 departamentos, sumamente centralizado. Posee una población de 3,305,723 habitantes, de los cuales 1,597,040 son hombres y 1,708,683 mujeres. La distribución de la población es desigual; se concentra más de la mitad en el departamento de Montevideo que se continúa a lo largo de la costa en la denominada Área Metropolitana. El centro del país está casi despoblado (de 4 a 6 habitantes por km²) y en los departamentos del Norte hay entre 15 y 35 habitantes por km². El 92% de la población es urbana por lo que la incidencia de la población rural es muy escasa en todo sentido. La emigración (con un permanente saldo negativo desde hace 40 años), el escaso crecimiento demográfico, la baja tasa de natalidad, el envejecimiento de la población y el vacío demográfico, constituyen rasgos distintivos de la realidad uruguaya.
- Los grupos indígenas que habitaban el territorio casi se exterminaron y el país se pobló por emigrantes europeos, italianos y fundamentalmente españoles. El puerto de Montevideo fue una de las puertas de entrada del mercado de esclavos; si bien el destino privilegiado era Brasil, se asentaron en la ciudad de Montevideo (y en algunos departamentos del interior) pobladores de origen africano que son referentes destacados desde el punto de vista cultural.
- En la Constitución de la República del año 1950, se establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria; en 1966 se amplía al Ciclo Básico de Enseñanza Secundaria. La legislación vigente no ha contemplado en forma específica a la población considerada en la presente investigación. La crisis del sistema educativo y un gobierno de signo progresista, colocan esta problemática en discusión. Históricamente, en el Uruguay la educación de jóvenes y adultos es responsabilidad del Estado como el resto del sistema educativo. Depende del Consejo de Primaria, la denominada Educación de Adultos y del Consejo de Secundaria los Liceos Nocturnos, ambos espacios destinados a personas jóvenes y adultas que no hubieran terminado sus estudios.
- Durante la dictadura (1973-1984) se dio un crecimiento de las ONG en Uruguay. El centro de gravedad de su trabajo fue la dimensión político-organizativa en el seno de los denominados “nuevos movimientos sociales”, ligados a los grupos feministas, barriales y juveniles. Con la redemocratización y la pérdida del apoyo financiero de la cooperación internacional, la mayoría de estas instituciones optó por ir ocupando los espacios que el Estado abandonaba en aras del mercado. Los procesos de formación

no estuvieron vinculados a la alfabetización, sino al apoyo escolar y liceal, a la búsqueda de la reinserción en la educación formal de los jóvenes desertores y a la capacitación laboral. Se mantuvieron las instituciones que abordaban el tema de género y, junto con otras, se comenzó a trabajar la propuesta de formación en ciudadanía, incluyendo el conocimiento de los derechos, la comprensión del régimen democrático, la búsqueda de la participación en todos los procesos de educación popular, abordando formación y organización en forma simultánea.

- El sistema de educación primaria tiene cobertura integral y total, que cubre todo el territorio nacional y permite un 98% de población alfabetizada. Se observan diferencias importantes entre los jóvenes mayores de 14 años y entre los niños menores de 6, según el estrato socioeconómico al que pertenecen. La participación de los jóvenes mayores de 14 años en el sistema educativo crece sistemáticamente conforme aumenta el ingreso familiar.
- El 2.3% de la población uruguaya es analfabeta, 56,704 personas mayores de 14 años declaran no saber leer ni escribir. Hay 860 mil uruguayos, un 35% de la población, que no ha completado el ciclo de enseñanza obligatoria (primaria y el ciclo básico de enseñanza media). Una situación muy particular es la de los afrodescendientes que presentan una diferencia negativa, no menor a seis años con el promedio de escolaridad nacional.
- Cuando se utiliza el umbral de un dólar diario, con el que monitorea la Meta del Milenio relacionada con la pobreza, apenas un 0.3% del total de la población uruguaya, se clasifica como pobre. Una primera constatación refiere a los bajos niveles de indigencia presentes, aunque a partir de la crisis del 2002 se verifica un aumento constante de su incidencia (del 1% durante la década de los 90, al 4% en el 2004). El deterioro afectó en el 2003 a 41% de la población urbana y pese a la mejora de los índices económicos, recién en el 2006 se registran mejoras reales en el nivel de bienestar de los hogares de menores ingresos. En la crisis del 2002 se hace pública la situación de 40% de jóvenes entre 14 y 29 años que no estudian ni trabajan, es decir, que están en situación de exclusión y sin perspectivas de futuro. Sin embargo, dicha realidad no modificó el enfoque de la enseñanza ni generó espacios distintos para enfrentar esta situación. Fueron las organizaciones de la sociedad civil quienes asumieron con mayor o menor eficacia, la atención educativa de las personas jóvenes y adultas. En general, por medio de programas focalizados, localizados y con pocas perspectivas de desarrollo, en un intento de atacar la exclusión social por medio de la capacitación laboral y la propuesta de “formación en ciudadanía”. Experiencias de corto aliento, poca autonomía y escasa visibilidad social.
- A partir del 2005 se abre una etapa de cambios muy significativos en nuestro país, un gobierno de corte progresista con una propuesta de atención prioritaria a los sectores excluidos de la sociedad. En ese marco se produce un cambio sustancial en el

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que hasta el momento no tuvo incidencia alguna en el campo educativo y mucho menos, en la educación de personas jóvenes y adultas. El otro dispositivo creado, el nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que asume el llamado “buque insignia” del gobierno progresista: el Plan de Emergencia Social (PANES), uno de cuyos componentes significativos asume la “Formación en ciudadanía”, integrando en la misma la alfabetización de personas jóvenes y adultas, así como la capacitación y el conocimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos.

En cuanto a la educación formal, bajo la órbita del CODICEN (Consejo Directivo Central de la ANEP), el gobierno propone que el 2006 sea un año dedicado al debate sobre educación en un sentido amplio, democrático y participativo.

- A lo largo de su historia, la educación en Uruguay no ha estado bajo la órbita de ningún ministerio, sino en un organismo descentralizado y con diversos grados de autonomía. Existe una larga tradición de autonomía y un reclamo histórico de cogobierno en el profesorado nacional.
- La situación actual de nuestro país es de riesgo en cuanto al nivel de educación formal alcanzado, porque cuanto menor es el nivel educativo alcanzado, mayor es el riesgo de exclusión y de reproducción de la pobreza. Este factor de riesgo actúa entrecruzado con otros factores emergentes de un contexto de “múltiples pobreza” en cuanto al acceso a bienes y servicios sociales tales como la salud, el trabajo, la vivienda, y el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Se reconoce el principio del avance acumulativo: quién más educación tiene, más y mejor educación demanda y utiliza más y de mejor forma las oportunidades. Podemos afirmar que el ámbito de la educación para jóvenes y adultos (EDJA) reproduce las diferencias sociales y educativas existentes. Nuestro sistema educativo se encuentra frente al desafío de la equidad: los diferenciales más relevantes, aunque existan, no son el género² o la localización geográfica: son los ingresos del hogar.
- Más del 40% de las personas de 25 años o más, sólo tiene primaria como grado educativo máximo y más del 10% no completaron primaria. El 45% de los mayores de 24 años completaron el ciclo básico obligatorio de enseñanza media. El 15% de la población cuenta con algún estudio de carácter terciario, pero sólo 9% lo culminó. Los datos acerca del nivel educativo llaman la atención respecto al bajo logro educativo de los grupos de mayor edad. Este panorama se agrava si consideramos al grupo etario alrededor de 50 años, cuyos logros educativos, en un alto porcentaje, no superan la educación de nivel primario. La presencia de jóvenes de 15 a 20 años que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo es mayor, en términos proporcionales, en el interior en relación a Montevideo, entre las mujeres del interior con respecto a los hombres y notoriamente en los hogares pertenecientes al 20% de más bajos ingresos en todo el país.

2 En relación a los niveles de educación alcanzados, las mujeres no presentan índices más bajos que los hombres; pero, la pobreza en Uruguay es mayoritariamente femenina e infantil.

- La educación se rige por la Ley 15,739 del 28 de marzo de 1985, actualmente en debate para su reformulación. La ley reafirma los principios fundamentales del sistema educativo con énfasis en la laicidad. Crea el Ente Autónomo Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y sus órganos.

Plantea como cometidos: extender la educación a todos los habitantes del país mediante la escolaridad total y el desarrollo de la educación permanente; afirmar en forma integral los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza; asegurar una efectiva igualdad de oportunidades para todos los educandos, iniciando desde la escuela una acción pedagógica y social que posibilite su acceso por igual a todas las fuentes de la educación; atender especialmente a la formación del carácter moral y cívico de los educandos; defender los valores morales y los principios de libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática republicana de gobierno; promover el respeto a las convicciones y creencias de los demás; fomentar en el educando una capacidad y aptitud adecuadas a su responsabilidad cívica y social y erradicar toda forma de intolerancia; tutelar y difundir los derechos de los menores, proteger y desarrollar la personalidad del educando en todos sus aspectos; estimular la autoeducación, valorizar las expresiones propias del educando y su aptitud para analizar y evaluar situaciones y datos, así como su espíritu creativo y vocación de trabajo; impulsar una política existencial al educando que procure su inserción en la vida del país, en función de programas y planes conectados con el desarrollo nacional, además de estimular la investigación científica y atender la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural.

- Actualmente estamos en un período de transición y discusión en cuanto a las perspectivas de la educación en el país y se perfilan varios cambios posibles en torno al destino de la educación de jóvenes y adultos. El debate educativo y las nuevas autoridades de la enseñanza han colaborado junto a una necesidad real, para ubicar este ámbito educativo, de alguna forma (y con nombres variados) en la agenda pública.
- La ANEP ha designado un equipo para estudiar y proponer alternativas. Por el momento, se han relevado como los problemas más acuciantes: la existencia de 800 mil jóvenes y adultos que no terminaron la educación básica; la falta de una política explícita en este campo educativo; caos organizativo con superposición y duplicación de servicios; falta de claridad de las fronteras entre los subsistemas y las ONG, diferentes programas y planes, personal no calificado y educadores sin la formación específica adecuada. Se cuestiona la situación heredada en relación a las ONG que fueron interviniendo y ocupando espacios que el Estado dejaba en la medida que se iba adhiriendo a una concepción neoliberal del mismo. Se propone analizar la educación de jóvenes y adultos desde el derecho a la educación, necesario para todas las personas durante toda la vida y la educación de jóvenes y adultos en particular, se conceptualiza como “educación permanente”. Se ratifica que ésta debe integrar

el Sistema Nacional de Educación Pública, constituyendo un Sistema Nacional de Educación de Adultos, con políticas, objetivos y perfil de educadores que le den unidad dentro de la diversidad.

- La Constitución define como un derecho la educación y como una responsabilidad del Estado, asegurarlo. Por tanto, no sólo está limitada la posibilidad de desarrollar experiencias alternativas en el campo de la educación formal, sino que las prácticas educativas de las organizaciones de la sociedad civil, sólo tienen validez cuando son “habilitadas” por los organismos correspondientes. Esta habilitación es muy estricta en todos los sentidos: infraestructura, programas, títulos docentes y está sujeta a la inspección de cada Consejo.
- La educación de jóvenes y adultos actualmente presenta dos modalidades en el sistema educativo formal: Educación Técnico Profesional y Educación Secundaria. Hay otras experiencias del Estado (Programa de Capacitación Laboral, Capacitación para discapacitados, Projovent, Proimujer, Programa de apoyo a los microemprendimientos) así como de carácter mixto (Programa para trabajadores rurales) que presentan interés e impacto en la población de referencia; se seleccionan 11 instituciones de la sociedad civil de relevancia: Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM), Plenario de Mujeres Uruguayas (PLEMU), Asociación de Mujeres Rurales (AMRU), Instituto de Promoción Rural Urbano (IPRU), Mundo Afro, El Abrojo, El Instituto del Hombre, Foro Juvenil, Escuela Sindical Cuestas Duarte y el Centro de Formación de la Federación de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua. En todos los casos, es el Estado quien financia el grueso de las actividades de formación y capacitación, por lo que en general mantienen las orientaciones que desde el mismo se promueven.
- La formación de educadores también está a cargo del Estado o por institutos habilitados, la propuesta alternativa está en dos instituciones de la sociedad civil, de las que se selecciona la Multiversidad Franciscana de América Latina (MFAL). Se desarrolla un programa de Maestría y Diploma en Educación Popular con buena acogida entre educadoras y educadores con diferente nivel y perfil de formación académica, que están insertos en programas diversos de tipo socioeducativo en el país.
- En Uruguay podemos hablar de un estancamiento de la educación de jóvenes y adultos. El problema central se ubica en los pocos años de educación que tiene la población adulta y en el escaso crecimiento del mismo en las nuevas generaciones, con un alto porcentaje de jóvenes fuera del sistema educativo y del mundo del trabajo.