



Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México

■ CARLOS VARGAS TAMES*

Carmen Campero Cuenca, Luz Maceira Ochoa y Holly Matus Toledo (coords.).

Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México.

Mesa de trabajo Por Una Educación de Calidad para las Personas Adultas, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2009.

La educación con personas jóvenes y adultas en México ha sido, por muchos años, objeto de estudio; un campo de investigación, de práctica, de acción y de intervención pero no ha sido una arena de frecuente debate público; un espacio de construcción de políticas y, menos aún, una vía de incidencia legislativa.

El libro que tengo el gusto de reseñar es producto de una mesa de trabajo realizada el 26 de febrero de 2009 por la LX Legislatura de la Cámara de Diputados de la Nación, en particular por la Comisión de Educación de dicha Legislatura y el Grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. La organización de la mesa “Por una educación de calidad para las personas adultas” estuvo a cargo de la Cámara de Diputados, de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) –Unidad Ajusco– y de la Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (Red-EPJA) en las personas de la Diputada Holly Matus Toledo y de dos colegas del campo, la maestra Carmen Campero Cuenca y la doctora Luz Maceira Ochoa.

La publicación recoge las participaciones de quienes acudimos a la convocatoria de la UPN, la Red EPJA y la Cámara, la cual se hizo extensiva a personas expertas del campo, educadoras y educadores de personas adultas, congresistas, académicos, funcionarios, investigadores y activistas.¹ La conformación plural de la mesa así como los ejes rectores de la discusión garantizaron la inclusión de personas y temas en el debate realizado, de su calidad y su proceso de fortalecimiento legislativo, institucional y político.

* Investigador-docente del CREFAL. CE: cvargas@crefal.edu.mx.

¹ Participaron en la Mesa de trabajo, por orden de presentación: Gloria Hernández Flores, Carmen Campero Cuenca, Carlos Vargas Tames, Mery Hamui Sutton, Adrián Pedrozo Castillo, Eva Rautenberg Petersen, Marianela Núñez Barboza, Alicia Ávila Storer, Dora M. Ruiz Galindo, Lesvia O. Rosas Carrasco, Luz Maceira Ochoa, Luz María Castro Mussot, Carlos Zarco Mera, Víctor M. Lizárraga Pedraza, Ma. Esther Ibarra Rosales, Ma. De Lourdes Valenzuela y Gómez Gallardo y Holly Matus Toledo.

La publicación que nos ocupa narra la intención de la mesa de trabajo: dar cuenta de una preocupación compartida por la calidad de la educación de personas jóvenes y adultas en el país, particularmente de los planes, programas y servicios provistos por el Estado. Si bien no se plantea, al menos no explícitamente, una preocupación por la cobertura, disponibilidad y acceso de la población a estos servicios, sí se comenta —en diferentes participaciones— la insuficiencia de los servicios educativos, las ausencias legales y los vacíos de políticas públicas integrales e intersectoriales que crucen las preocupaciones del Estado por el así llamado rezago educativo² y las necesidades sociales y de aprendizaje que este segmento poblacional reporta.

Incluye las participaciones y conclusiones de la mesa de trabajo y de cada uno de los ejes temáticos abordados, los resolutivos emanados de los trabajos de la mesa, una reflexión de la congresista coorganizadora del evento —y de la publicación que aquí describimos— acerca de la vinculación del Poder Legislativo con la ciudadanía y, por último, la Iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan algunos artículos sobre la educación de los adultos en la Ley General de Educación.

Si bien a lo largo del texto se menciona la necesidad de fortalecer el campo de la educación de personas jóvenes y adultas y se

enfatisa que este fortalecimiento requiere de estrategias y acciones diferenciadas de distintos actores y agentes educativos, se hace patente un consenso alrededor de la urgencia de atención pública a los asuntos de esta área de la educación. El camino de incidencia en las políticas públicas que elige esta iniciativa es el de la reforma jurídica ya que se plantea que, por esta vía, la legislación puede decantar en políticas educativas adecuadas para las personas adultas. Las autoras de la introducción mencionan que

[...] los marcos y medidas legislativas son palancas fundamentales para facilitar cambios en las instancias y en las prácticas asociadas a la EPJA y sobre todo para hacer sostenibles dichos cambios, cuestión de especial relevancia en el contexto mexicano que, a diferencia de lo que sucede en otros países, no ha promovido de manera reciente la renovación de las políticas de EPJA (p. 17).

Dentro de los factores que inciden en la calidad de los procesos educativos con personas jóvenes y adultas se hizo énfasis en la formación y condiciones laborales de los educadores de las instituciones, incluida en los planes y programas educativos estatales como una vía para posibilitar la calidad de los procesos educativos y de sus resultados. En palabras de las autoras de la introducción:

2 En este escrito nos desmarcamos de la definición tradicional de rezago educativo que lo considera como el cúmulo de personas mayores de 15 años que no concluyeron la educación básica —de nueve años en México— y que estigmatiza a las personas en esta condición e incluso las responsabiliza de la misma. Entendemos el rezago educativo, más bien, como un rezago del Estado; como una situación resultante de la inhabilidad de éste para garantizar el derecho a la educación de estas personas.

La iniciativa está orientada a brindar a los educadores y educadoras de personas adultas las posibilidades de formación sólida, específica y pertinente sobre el campo de la EPJA; a que se les reconozca como trabajadores y trabajadoras y que perciban un salario digno, al igual que los otros educadores y educadoras del Sistema Educativo Nacional, en la perspectiva de su desarrollo profesional (p. 17).

Con esta agenda específica, y como preámbulo a la presentación de la Iniciativa de Reforma Legislativa, se organizó una mesa que tuvo por objeto visibilizar la educación de personas jóvenes y adultas como un derecho humano que posibilita el desarrollo nacional, evidenciar los retos y desafíos para la calidad de los procesos educativos, posicionar el campo en el debate público y legislativo para el fortalecimiento del mismo, y analizar la legislación y las políticas públicas en la materia a la luz de los acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano (p. 19).

El texto ofrece tres ejes temáticos para la argumentación de la reforma a la Ley General de Educación. El primero corresponde a la situación de los educadores y educadoras de personas jóvenes y adultas, el segundo analiza los factores que inciden en la calidad de esta área de la educación y, el último, discute la gestión y articulación de programas, actores y financiamiento para su desarrollo en México. A continuación se reseñan las principales aportaciones de esta memoria a cada uno de los ejes.

Acerca de la situación de las educadoras y los educadores se menciona su carácter predominantemente voluntario que, al margen de las buenas voluntades y solidaridad con los estratos menos privilegiados –con las y los excluidos del sistema educativo y del desarrollo del país en su conjunto– desvela la insuficiencia de agentes educativos y la deficiencia en su formación. Tales carencias derivan, por un lado, de las condiciones laborales, contractuales y de remuneración que no permiten la dedicación de tiempo completo a la acción educativa ni a la reflexión, innovación y sistematización de sus propias prácticas. Por otro lado, se argumenta su falta de reconocimiento social. Si bien la labor que realizan es plausible, no existen canales para su profesionalización, para su conformación como gremio, para el desarrollo de un sentido de identidad, de pertenencia, sea al campo de la educación de personas jóvenes y adultas o a una institución determinada, que les incluya no sólo como agentes formativos sino también, de manera importante, como sujetos del derecho a la educación.

A consecuencia de una visión marginal y compensatoria, sus actores corren el riesgo de considerarse sujetos de la filantropía y la solidaridad más que del derecho que les asiste. Por ello, el primer eje de la discusión en la mesa y en la estructura del libro supone la reconfiguración de las condiciones laborales y de formación de las educadoras y educadores como uno de los factores de incidencia sobre la calidad de la educación de personas jóvenes y adultas.

En el segundo eje se abordan otros factores que inciden en la calidad de la educación de personas adultas. Los trabajos sobre este tema coinciden en reconocer que el concepto de calidad es polisémico y polivalente; atañe lo mismo a criterios ético-políticos que a los fines y funciones sociales de la educación. El debate incluye elementos de análisis pedagógico de la propia oferta educativa: la pertinencia cultural y relevancia social de la misma, la equidad en el acceso, los currículos, los contenidos, la formación y desempeño de los docentes, así como la evaluación sistémica y de los aprendizajes. Sobre el concepto de calidad también se anotan aspectos de gestión como la administración de currículos, las instalaciones y contextos en que se desarrollan los procesos educativos, las condiciones laborales de los educadores y educadoras, la suficiencia y eficiencia presupuestarias, y la eficacia en la inversión de recursos.

Sin duda, los elementos constitutivos de la calidad educativa en el caso de las personas jóvenes y adultas se ponen en juego y adquieren un matiz específico al caracterizar a las y los sujetos; la diversidad étnica, cultural, de sus contextos y sus condiciones sociales suponen desafíos y necesidades que los procesos educativos debieran ayudar a enfrentar de mejor manera. Derivado de esta caracterización, el bucle educación-desarrollo se torna un elemento definitivo de la calidad educativa con personas adultas pues éste implica, además del desarrollo de competencias básicas, la consecución de mayores niveles de bienestar a través de la

formación para una ciudadanía más activa, el cuidado de la salud, la conservación del medio ambiente, la convivencia, la empleabilidad y la autogestión.

El panorama de la calidad educativa en el campo es complejo y multifactorial y requiere sortear dificultades políticas, financieras y administrativas, pero sobre todo conceptuales. Se requiere de una conceptualización y valoración correcta de la educación de personas jóvenes y adultas, de su incidencia en los niveles de desarrollo y bienestar, para que éstos sean los parámetros del diseño de políticas públicas adecuadas a la realidad de los actores sociales y para identificar los elementos, criterios e indicadores que nos permitan dar cuenta de la calidad educativa de los planes y programas. Es sólo a través de un análisis acucioso de estos factores que podrán tomarse medidas orientadas a garantizar y elevar dicha calidad.

El tercer eje se refiere a la gestión y articulación de programas, actores y financiamiento para el desarrollo de la educación de personas jóvenes y adultas en México. En el capítulo que se ocupa de este eje se expone la necesidad de vinculación, cooperación técnica y articulación intersectorial en cuatro frentes:

- 1) Se requiere articular los programas e iniciativas de educación de personas jóvenes y adultas. Con este encargo surgió en 2002 el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT) quien, después de ocho años, aún tiene pendiente la articulación de la educación y el trabajo, la vinculación de las ins-

tituciones y programas gubernamentales que hacen educación más allá del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA): instituciones públicas que trabajan educación para la salud, capacitación para el trabajo, educación para la construcción de ciudadanía, etcétera.

2) Se requiere articular la educación de personas jóvenes y adultas con la educación básica de niños y jóvenes. La baja calidad de la educación básica, la falta de garantías de empleo y de ascenso social a través de ésta, la insatisfacción de las necesidades e intereses de aprendizaje de las personas jóvenes; en síntesis el desencanto con la educación básica provoca abandono y deserción escolar. Las y los jóvenes que hoy dejan la escuela y aquéllos que son excluidos de los servicios educativos, formarán parte del así llamado rezago educativo del futuro inmediato. La incorporación de jóvenes a este segmento rebasa la capacidad de atención de las instituciones oficiales encargadas de la educación de personas jóvenes y adultas. En lugar de este vínculo pernicioso entre estas dos áreas de la educación, se requiere mirarlas como parte integral del Sistema Educativo Mexicano y comunicar y compartir temas consecuentes con los intereses y necesidades educativos y buscar un enfoque incluyente e intergeneracional de la educación.

3) El tercer vínculo que se menciona como necesario compete a la institucionalidad. Se trata del vínculo entre Estado, sociedad civil y academia. La primera articulación para posibilitarla alude a la coordinación entre los tres

niveles de gobierno; la federación, los estados y municipios que cuentan con diferentes programas y recursos para la educación de personas jóvenes y adultas pero, lejos de potenciarla, difuminan lo que podría consolidarse como aprendizajes en términos de gestión y provisión de servicios educativos y buenas prácticas. En este sentido se requiere la consideración y participación de la sociedad civil; organizaciones y asociaciones que cuentan con experiencias valiosas y prácticas educativas de las que podrían abreviar los programas públicos. Resulta necesario, también, incluir la investigación y evaluación que se produce desde la academia, éste es un referente importante, una especie de observatorio que puede apuntar líneas de trabajo y mejora de la educación de personas jóvenes y adultas.

4) Por último, se menciona la necesidad de vinculación y congruencia de los desarrollos y acuerdos internacionales con la legislación y el diseño de políticas públicas a nivel doméstico. En particular, se requiere que los discursos internacionales como el de la educación para todos (EPT) o de las conferencias internacionales de educación de adultos (CONFINTEA), encuentren eco en la respuesta estatal. Los prolegómenos, declaraciones y resoluciones de estos espacios son de vital importancia para mantener activo el campo que nos ocupa y para lograr una mejor calidad de los procesos, para que éstos apunten hacia el desarrollo y los derechos humanos.

El financiamiento es un factor determinan-

te para posibilitar una educación de personas jóvenes y adultas de calidad; como derecho humano requiere de la asequibilidad de servicios educativos y que éstos tengan una cobertura universal, que sean accesibles y de calidad. Esto implica un presupuesto suficiente y consistente con el tamaño del así llamado rezago educativo que rebasa los 30 millones de personas. Esto significa priorizar el gasto público e implementar medidas de transparencia y rendición de cuentas.

El texto que aquí se reseña representa un ejemplo de incidencia en la legislación y en las políticas públicas educativas; un ejercicio de participación ciudadana que logra incluir las

voces de la sociedad civil y la academia en la discusión y construcción de leyes y políticas. Esta iniciativa cumple con el propósito de visibilizar la educación de personas jóvenes y adultas y ponerla en el debate público; concluye con una iniciativa y un proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan cuatro artículos de la Ley General de Educación mexicana, pero quizá lo más importante es que nos invita a pensar en las necesidades de la educación con personas jóvenes y adultas, en sus características, retos y potencialidades y a seguir construyendo iniciativas para el debate, la articulación y el aprendizaje de los sistemas y de las personas que trabajamos en ella.