

EN LA ENCRUCIJADA: AVANCES, RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS.

Carmen Campero

20 de marzo del 2001

Algunos elementos referenciales.

El campo de la educación de las personas jóvenes y adultas (EPJA) está constituido por un amplio abanico de prácticas que abarcan la educación básica (alfabetización, primaria y secundaria), la capacitación en y para el trabajo, la educación orientada al mejoramiento de la calidad de vida, a la promoción de la cultura y al fortalecimiento de la identidad, así como a la organización y a la participación democrática. Todas estas experiencias en el transcurso de la historia de nuestro país han sido emprendidas por diversos actores: instituciones públicas y privadas así como organizaciones sociales, organismos civiles y sindicatos, con múltiples intencionalidades, destinadas a diferentes sujetos.

En el último sexenio, las políticas, programas y acciones que impulsó el Gobierno Federal relacionadas con este campo educativo, se orientaron principalmente a la educación básica y a la capacitación en y para el trabajo; la información que aparece en la prensa durante el año 2000 es una evidencia más de esta situación. Este artículo se centra en el análisis de los avances, los retos y las perspectivas de la educación básica de adultos (EBA), ya que el Anuario dedica otro capítulo a la certificación de competencias, temática que se vincula directamente con la capacitación en y para el trabajo.

En nuestro país coexisten diferentes servicios que ofrecen educación básica de adultos, algunos de ellos con una larga historia y otros de más reciente creación. Entre los primeros están las Primarias Nocturnas y las Misiones Culturales sobre las cuales encontramos información desde la época de la Revolución Mexicana, así como las Secundarias para Trabajadores, proyecto que recibió un fuerte impulso en el periodo Cardenista; más adelante, en 1968 se crearon los Centros de Educación Básica de Adultos que en 1990 se transformaron en Centros de Educación Extraescolar; estos cuatro servicios están integrados en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Para 1981 se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); en fechas recientes se incorporaron dos servicios más, el Proyecto de Posprimaria Comunitaria del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en 1996 y la Secundaria a Distancia para Adultos, en el año 2000 (La Jornada 28 de marzo).

De estos servicios, es el INEA el que tiene mayor importancia en el país considerando los recursos humanos y financieros con que cuenta, así como el número de personas adultas que atiende; consecuentemente, la cristalización de políticas y programas de educación básica tienen como principal referente institucional al INEA; la prensa también da cuenta de esta situación. Por lo mismo, el análisis se centrará en este Instituto y sólo en algunas ocasiones se mencionarán otros servicios de EBA, debido a la brevedad del texto.

Cabe destacar la contribución significativa de los organismos civiles a la EBA en nuestro país, al desarrollar propuestas educativas que promueven la participación activa de los sujetos, vinculadas con sus características, necesidades e intereses de l@s destinatari@s, las cuales se orientan al desarrollo personal, comunitario y social de l@s mism@s. Estas experiencias han influido en las propuestas oficiales más recientes aunque no han logrado tener un impacto amplio, con relación al número de personas atendidas.

Para abordar el tema de este artículo, son referentes obligados las políticas educativas del Gobierno Federal, la ubicación de la EPJA dentro de las mismas y el papel social que ésta puede llegar a desempeñar. Al respecto se encuentra que frente a diversas situaciones políticas, económicas y sociales que vive el país actualmente, y a los planteamientos que hacen educador@s, especialistas y administradores públicos abocados a este campo educativo, sobre el carácter fundamental de la EPJA por constituir uno de los derechos universales, ser factor de justicia social y sus aportaciones al desarrollo económico y social, (La Jornada 8 de mayo y Proceso 9 de abril.45) el Gobierno Federal tiene un discurso multifacético hacia este campo educativo, que se contradice con las políticas generales que impulsa en el conjunto del Sistema Educativo Nacional.

Desde los periodos de la Revolución Educativa (1982 - 1988) y de la Modernización Educativa (1989 - 1994), y principalmente en el último sexenio, el Gobierno Federal ha planteado que es muy importante atender a la

población adulta; pero contradictoriamente, se han propuesto postulados importantes orientados a la modernización educativa que poco han impactado la educación de las personas jóvenes y adultas; algunos de éstos se impulsaron con varios años de retraso y otros aún no llegan, debido a que este campo educativo ocupa un lugar marginal dentro del Sistema Educativo Nacional .

La poca importancia que otorga el Gobierno Federal a este campo educativo respecto a la educación de los niños y de los jóvenes, se plasma, además, en las siguientes situaciones:

- la educación de las personas jóvenes y adultas no se menciona entre principales servicios educativos que brindó la SEP en el sexenio pasado ;
- la exclusión de los jóvenes y adultos de los trabajos realizados para cumplir con los compromisos contraídos por nuestro país en la Conferencia de Educación para Todos de Jomtien (La Jornada, 14 de abril);
- el raquítico presupuesto asignado a este campo educativo medido en términos globales y en el gasto por estudiante. Para el año 2000 una fuente plantea que el INEA ejerció el 0.86% del gasto educativo (Reforma 26 de diciembre) y otra el 0.9% del presupuesto de la SEP (La Jornada 2 de agosto), superando ligeramente el que se le otorgó en 1999, el cual constituía el 0.84% del presupuesto total de la SEP (Proceso 9 de abril p.45). Para el año 1996-1997, el gasto porcentual por alumno en educación de adultos (EDA) era de 0.68%, mientras que el de educación primaria fue el 4.13% .
- Los bajos niveles de escolaridad de sus educador@s y sus limitadas condiciones laborales así como la ausencia de leyes, políticas y programas específicos orientados a lograr la profesionalización de l@s mism@s (La Jornada 24 de marzo) ;
- limitadas condiciones de trabajo al desarrollarse en espacios prestados, con escasos recursos materiales y didácticos, incluyendo libros.

Entre los elementos contextuales de carácter internacional, destacan por la influencia de sus planteamientos en la EBA, la Conferencia de Educación para Todos realizada en Jomtien en 1990 y la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA V) que tuvo lugar en Hamburgo en 1997. La primera enfatiza el derecho a la educación de toda la población, centrada en necesidades básicas de aprendizaje, para avanzar hacia la equidad (La Jornada 14 de abril), y la segunda, cuyo lema fue "educación a lo largo de toda la vida", retoma esos postulados y los amplía a otras áreas de atención, señalando que los procesos educativos deben insertarse en las actividades vinculadas con el desarrollo personal y social, científico y económico, cultural y político; todo ello convocando a una mayor participación de la sociedad y a la interinstitucionalidad .

Considerando estos elementos referenciales, en la primera parte del artículo se realiza un balance sobre las principales políticas, programas y acciones orientadas a la educación básica de adultos en el sexenio pasado, ya que el año 2000 constituye el corolario de las mismas. En un segundo momento, se hace referencia a las perspectivas del campo considerando los avances, los retos y las orientaciones del nuevo gobierno y se plantean algunas recomendaciones.

Presencias y ausencias en las políticas, programas y acciones orientados a la educación básica; particularmente su concreción en el INEA.

Para analizar de manera más integral las políticas y los programas que se han impulsado para la educación básica de adultos en el último sexenio, se utiliza el concepto de calidad educativa. La calidad es el resultado de los avances que se logran en los cuatro componentes que integran este concepto, que son: la relevancia o pertinencia, la equidad, la eficiencia y la eficacia .

1. -Para avanzar hacia la relevancia de las ofertas educativas, los diferentes servicios de educación básica de adultos han emprendido cambios en sus planes de estudio. Por una parte el INEA, impulsó la política de orientación para la vida a través del Programa SEDENA - SEP - INEA, que sentó las bases del Modelo de Educación para la Vida (MEV); modelo modular, flexible, relevante e integral, que reconoce los saberes

previos de las personas jóvenes y adultas, marcando una ruptura importante con los programas anteriores. Inició su implantación a principios del año 2000 en el Estado de Aguascalientes y posteriormente se extendió a cinco estados a fin de atender mediante el mismo a 30 mil adultos en ese año (La Jornada 6 de abril y Proceso 9 de abril p.45).

La Secundaria a Distancia para Adultos, se ubica también dentro de esta política ya que su diseño incluye el acercamiento al entorno y a las necesidades educativas de la población adulta; se dirige a la población mayor de 18 años; considera mecanismos novedosos de evaluación que reconocen los saberes previos de las personas y sistemas flexibles de acreditación; su funcionamiento se apoya en asesorías sabatinas, así como en materiales impresos y audiovisuales. (Excelsior 2 de agosto y La Jornada 28 de marzo).

En cuanto a los servicios que se ofrecen en la modalidad semiescolarizada, los CEDEX junto con las Primarias Nocturnas en el D.F., reformularon sus planes de estudio a partir de 1998; dicha reformulación considera las características de las personas adultas, más en su propuesta didáctica que en sus contenidos. Por su parte, las Secundarias para Trabajadores en el D.F., a partir del ciclo escolar 2000 -2001 iniciaron un programa piloto en 19 de sus 95 escuelas; el cambio más significativo consiste en la posibilidad de cursarla en año y medio en vez de tres; su plan de estudios es muy semejante al que tienen las secundarias diurnas, desde 1993.

Cabe señalar, que un rasgo que marca los procesos de modificación o transformación de los programas de estudio arriba mencionados, es la desigualdad de los recursos humanos y materiales con que contaron los diferentes servicios; esta diferencia respecto a la importancia que otorga el Gobierno Federal a los mismos, también se muestra en su presencia o ausencia, tanto en los Informes de la SEP como en la prensa.

El interés y el avance logrado en los planes de estudio no coinciden con la importancia que se ha otorgado a la formación de educador@s para este campo educativo, siendo que ambos aspectos son claves para el logro de las finalidades educativas. Si bien se identifica el problema de la falta de formación específica sobre la EPJA y de experiencia docente previa en l@s educador@s de personas jóvenes y adultas por ser sujetos prestados de otros campos, y se plantea la necesidad de atenderlo por constituir un elemento clave para avanzar hacia una mayor calidad de los servicios, este sector de educador@s queda al margen de programas impulsados para el resto de los educador@s del país, en los periodos mencionados.

Las pocas acciones de capacitación que emprendió el INEA, destinadas a su personal de campo, se caracterizan por ser de corta duración, estar orientadas principalmente a aspectos instrumentales y de gestión, y con poca articulación entre ellas. Como contra parte, vinculándose con diversas instituciones superiores de todo el país, impulsó el Diplomado en Sistematización de las Prácticas Educativas con Adultos (SIPREA) a partir de 1996, programa integral y a mayor profundidad, que tuvo una corta vida de cinco años, que de no haber sido interrumpido, hubiera constituido el inicio de una política de formación seria del INEA.

La falta de prioridad a la formación de los y las educadoras de personas jóvenes y adultas tiene su correlato en la precariedad de las condiciones laborales de los mismos, hecho que encuentra parte de su justificación o explicación en el postulado de la solidaridad social como pilar de este campo educativo que la Ley General estipula en su artículo 43. Es así, que no se consideran a los agentes de este campo educativo como educador@s, y por lo mismo, no se les hacen extensivas las prerrogativas que la Ley otorga a los otr@s educador@s del Sistema Educativo Nacional; el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 únicamente prestó atención parcial a sus condiciones laborales, inquietud que tuvo como respuesta el pago por productividad (La Jornada 22 de mayo).

Esta información da cuenta de la coexistencia en nuestro país de dos circuitos diferenciados de educador@s: los educador@s del sistema regular y los educador@s de la EPJA, lo cual repercute en términos de la profesionalización de ést@s últim@s: formación, condiciones laborales y de trabajo, que a la vez influyen en los resultados de su labor y en el prestigio social que gozan.

2. - En paralelo, se impulsaron políticas y programas orientados a favorecer la eficacia y eficiencia de los servicios educativos, que son otros dos criterios más de la calidad educativa. Una de ellas fue la política de Federalización del Instituto, que para finales del año 2000 se había realizado 29 de las entidades federativas

(Jornada 12 de octubre). Una contra parte de la federalización de los servicios de EBA que dependían de la SEP, que inició en 1993, es que actualmente es muy difícil contar con información sobre los mismos.

Además, el INEA emprendió una reforma de sus estructuras de operación, impulsando una serie de programas tales como el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), orientado a dar más agilidad y eficiencia a los trámites, lo que ha repercutido en una mejora de la calidad de la información que se maneja (Jornada 22 de marzo).

También introdujo la Nueva Estrategia de Operación (NEO), que incluye, entre sus componentes, el establecimiento de Puntos de Encuentro (PE) que han favorecido una mejor organización de los servicios y la ubicación de los asesores de acuerdo a sus perfiles e intereses, así como ofrecer todos los servicios en un mismo lugar evitando que las personas se desplacen a lugares distantes y poco apropiados. Otro componente de la NEO es el Pago por Productividad (PP) que ha significado una mejor remuneración para diferentes figuras involucradas en los servicios que brinda el INEA, en particular l@s asesor@s, el aumento de los perfiles de escolaridad de ést@s últim@s y el incremento del número de personas incorporadas a los servicios de educación básica, de exámenes acreditados y certificados expedidos. (Jornada 22 de marzo).

En cuanto a la certificación en el nivel de primaria se menciona que en 1995 se entregaron 96 mil 350 certificados y en 1999 ascendieron a 172 mil 605. (Reforma 26 de diciembre); por otra parte, se plantea que 350 mil adultos concluirían, en el año 2000, sus estudios de educación media básica, lo que significa un aumento significativo respecto al año anterior (La Jornada 25 de agosto).

Sin embargo, la Nueva Estrategia de Operación, tanto en sus planteamientos como en su cristalización, ha dejado de lado la formación de l@s asesor@s y un conjunto de tareas vinculadas con el apoyo a los procesos educativos y su seguimiento. Esta situación, tiene como telón de fondo, que la prioridad del INEA, a lo largo de su historia, ha sido abatir el rezago educativo cuyos resultados se miden por el logro de metas cuantitativas teniendo como consecuencia que el cumplimiento de éstas constituye el criterio más importante de evaluación del trabajo del INEA, permeando toda la vida institucional, con consecuencias muy serias. La preocupación por el olvido de los aspectos académicos arriba mencionados radica en la importancia que tienen en la generación de aprendizajes significativos que es el objetivo primordial de la EPJA.

3. - Finalmente se encontró un vacío en cuanto a programas orientados a lograr la equidad que constituye un criterio más de la calidad educativa, limitándose a emprender programas con el fin de ampliar la cobertura; entre éstos se encuentran los destinados a la población indígena y migrante; un plan emergente de alfabetización y las campañas de certificación e incorporación. Al respecto cabe señalar que los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Yucatán registran el 79.2% del analfabetismo a nivel nacional (La Jornada 21 de febrero).

Al respecto cabe preguntarnos, ¿porqué si el Gobierno Mexicano, a través de la SEP, planteó que uno de los propósitos fundamentales que animaban el Programa de Desarrollo Educativo 1995 -2000 era la equidad, y además había firmado compromisos en la Conferencia de Educación para Todos concernientes a este campo educativo, le destina escasos recursos de todo tipo, siendo que únicamente para la EBA existe una demanda de 36 millones de personas , la mayoría de las cuales cuentan con menores recursos económicos y posibilidades sociales?.

En la encrucijada: retos, perspectivas y propuestas.

Se puede decir que en el momento actual, la educación de las personas jóvenes y adultas en nuestro país se encuentra en una encrucijada; por una parte desde el sexenio pasado se le ha otorgado mayor importancia; también, a partir de los trabajos relacionados con el seguimiento de CONFINTEA V en nuestro país, se ha fortalecido el trabajo entre instituciones públicas, organismos civiles y universidades, y además, el Gobierno Federal actual vuelve a reiterar la importancia de este campo educativo al incluir la Educación Permanente entre los rubros prioritarios a considerar en el Programa Sectorial de Educación 2001 -2006 . Sin embargo, se requiere consolidar lo avanzado y resolver problemas aún vigentes.

Por una parte, es necesario seguir trabajando para rebasar la visión compensatoria de la EPJA, tanto en los planteamientos de las propuestas como en la concreción de las mismas, imprimiendo en los procesos educativos una orientación a la vida, para responder a las necesidades e intereses cotidianos de la población, vinculándola con el desarrollo personal, social, económico y político de los participantes, a fin de coadyuvar a transformar la sociedad con base en los principios de respeto a la dignidad humana y justicia social. Esta orientación integral es retomada en la propuesta de Educación Permanente del nuevo Gobierno (La Jornada 22 de diciembre) y los avances que se vayan teniendo en la concreción de la misma, favorecerán, a la vez, una mayor valoración de este campo educativo.

Para avanzar en la orientación arriba mencionada, se requiere inscribir las estrategias de la educación de las personas jóvenes y adultas " ... en el marco de las políticas sociales para superar la exclusión y la pobreza " ; dar mayor importancia a las otras áreas de la EPJA - educación orientada al mejoramiento de la calidad de vida, a la promoción de la cultura y al fortalecimiento de su identidad, así como a la organización y a la participación ciudadana- y avanzar hacia una atención más articulada de las mismas. La creación del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Reforma 25 de noviembre), organismo responsable de "...coordinar, estimular, impulsar, fortalecer, regular y evaluar la acción de múltiples organismos públicos, privados y de la sociedad civil ..." constituye un paso importante para avanzar en ese sentido, sin embargo se requiere concretar su estructura y operación, y dotarlo de presupuesto para que pueda actuar. Cabe señalar que la creación de un organismo de este tipo constituye una demanda planteada por las personas involucradas en este campo educativo desde mediados de la década de los noventa.

Por otra parte, es impostergable impulsar políticas y programas que atiendan integralmente la situación de los educadores de este campo educativo, considerando su formación inicial y continua, así como sus condiciones laborales y de trabajo, a fin de avanzar en su profesionalización y disminuir la brecha existente entre la situación de éstos y la de los otros educadores del país. En estos esfuerzos es importante incorporar las recomendaciones del inciso 20 del Plan de Acción de CONFINTEA V que plantea el compromiso de mejorar las condiciones para la formación profesional de los educadores de adultos y monitores, destacando la vinculación estrecha que guardan éstos con la necesidad de mejorar la contratación y el empleo, las condiciones de trabajo y la remuneración del personal; todo ello a fin de garantizar la calidad y estabilidad . Esta preocupación también es compartida por los integrantes de Observatorio Ciudadano (La Jornada 22 de diciembre). El documento de Educación Permanente de este sexenio, sobre este punto, enfatiza la certificación de los educadores , por lo que habría que balancear este interés con el impulso a la formación y la búsqueda de estrategias para mejorar sus condiciones laborales y de trabajo.

Contar con personal profesional es fundamental para atender la demanda de este campo educativo, que el Gobierno actual ubica en los 35 millones; de ellos, 18 millones no tienen secundaria, 11.2 millones no han concluido la primaria y 6.6 millones son analfabetas; destaca que entre ellos se encuentran 7.2 millones de jóvenes, de 15 a 24 años . A esta demanda se suman cada año de 150 a 650 mil jóvenes, cifra que varía dependiendo de la fuente , (La Jornada 6 de abril). Esta población representa el 90% de los pobres y marginados del país, el 57% de la población económicamente activa y el 52 % de los mayores de 15 años, según declaraciones de funcionarios del INEA (La Jornada 17 de noviembre).

En cuanto a los grupos prioritarios, el INEA incluye a las madres jóvenes debido a la relación existente entre madre educada hijo educado y a los jóvenes por ser más fáciles de atender, representar la fuerza laboral presente y futura del país y porque su educación garantiza mayor civilidad social (La Jornada 6 de abril). Por su parte, el documento sobre Educación Permanente, al hablar de sus estrategias, menciona la prioridad que tienen los sectores con escasa escolaridad y en condiciones de pobreza .

Las declaraciones del titular del Consejo respecto a la posibilidad de brindar servicios educativos únicamente a 18 de los 36 millones de personas que no cuentan con educación básica debido a sus rasgos socioeconómicos y culturales, ocasionando algunos de éstos consecuencias en las posibilidades de aprendizaje en algunas personas (la Jornada 11 de diciembre), hicieron surgir las voces de la sociedad civil: Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) (La Jornada 17 de diciembre), Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) (La Jornada 19 de diciembre), Observatorio Ciudadano (La Jornada 22 de diciembre) y la Organización Mexicana de Padres de Familia (La Jornada 29 de diciembre); éstos organismos civiles le refutaron sus declaraciones y le recordaron el espíritu del Documento de Educación Permanente que

él mismo había coordinado. Cabe señalar que estas declaraciones, en cierto sentido son semejantes a las realizadas por el Director del INEA en abril de ese mismo año (La Jornada 6 de abril).

Para dar respuesta a la gran demanda en EPJA, que es mayor a los 29 millones de estudiantes inscritos en el sistema escolarizado (La Jornada 8 de octubre) se requiere incrementar el presupuesto que se asigna a este campo educativo, ya que a la vista resalta que es insuficiente y desproporcionado con relación al que se otorga a otros servicios educativos. Esta necesidad es reiterada en la prensa a lo largo del año 2000.

Respecto al INEA, como se mencionó, el Modelo de Educación para la Vida (MEV) se orienta a rebasar la visión compensatoria de la EBA, pero por las tensiones existentes entre los aspectos académicos y los de gestión del Instituto, prevaleciendo estos últimos, la aplicación del MEV debe acompañarse de la formación continua de los asesores así como del seguimiento y monitoreo de los procesos educativos, a fin de brindar los apoyos necesarios; de no atenderse estos aspectos académicos se corre el riesgo de que el Modelo no funcione. De igual manera se requiere introducir otros criterios de evaluación de los resultados del trabajo del Instituto en su conjunto centrados en los aprendizajes logrados y la relevancia de los mismos para l@s destinatari@s, (Excelsior 18 de septiembre) más que en cubrir metas cuantitativas.

En el mismo sentido, Observatorio Ciudadano alerta sobre los riesgos de la Nueva Estrategia de Operación del INEA "Mercantilizar el servicio educativo de esta manera tan eficientista, no parece el camino indicado para elevar la calidad y la eficiencia de la educación de los adultos... y agrega más adelante ... esta medida puede poner en peligro ... todo el esfuerzo reciente" (La Jornada 24 de marzo).

Todo ello implica una revisión profunda e integral de las políticas y programas que se han impulsado y la concreción de los mismos en el INEA, y a partir de los resultados, realizar las reorientaciones necesarias e impulsar las medidas correspondientes, a fin de no perder el sentido último de la acción del Instituto que es la generación de procesos educativos significativos.

Finalmente, es importante apoyar a los otros servicios de educación básica del país, ya que se requiere ofrecer propuestas diferenciadas para responder a las características y necesidades de sujetos específicos, ya que muchos de ell@s prefieren o es más pertinente atenderl@s mediante la modalidad semiescolarizada, o tal vez aún escolarizada, como es el caso de much@s jóvenes que a temprana edad son expulsad@s, por diversas causas, del sistema escolarizado y están engrosando las filas de la demanda en educación de las personas jóvenes y adultas.

En este sentido, es necesario por una parte revisar y reformular las propuestas educativas existentes a fin de que éstas sean relevantes para ciertos grupos de destinatari@s, y por otra, crear un sistema de información y orientación para canalizar a los interesad@s de acuerdo con sus características, necesidades e intereses; en este servicio deberían incluirse las diferentes ofertas de la EPJA.