

## **SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS: “POLÍTICAS EDUCATIVAS, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SOCIEDAD CIVIL” \***

*Cayetano De Lella \*\**

Durante los días 20 y 21 de Septiembre de 1996 se realizó en la ciudad de Buenos Aires el III Encuentro Nacional en defensa de la Educación de Jóvenes y Adultos “Una apuesta por la dignidad de los Sectores Populares”. El documento elaborado en este evento aportará la posición de los educadores y la sociedad civil de Argentina en la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos, convocada por la UNESCO y otros organismos del sistema de Naciones Unidas, para el mes de Julio de 1997, en la ciudad de Hamburgo.

Participaron en dicho Encuentro Nacional una multiplicidad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la Educación de Jóvenes y Adultos. Estuvieron presentes alrededor de 200 participantes de todo el país provenientes de organizaciones sindicales, ONGs de Desarrollo y Educación Popular, ámbitos universitarios, Iglesias, escuelas y centros educativos.

La siguiente ponencia dio apertura al Encuentro.

Quiénes organizamos este III Encuentro Nacional en Defensa de la Educación de Jóvenes y Adultos pensamos que, frente a la situación de extrema gravedad que vive hoy la modalidad, es necesario contextualizar los problemas que afectan nuestras prácticas educativas y la situación de deterioro que sufren los sectores populares, orientando nuestro análisis

---

\* Estas reflexiones retoman diversos trabajos realizados por el Instituto de Estudios y Acción Social (IDEAS); en especial, por Ana María Ezcurra, Ana Pagano y Lidia Rodríguez, a quienes agradezco sus respectivos aportes.

\*\* Argentino. Director del IDEAS. B. Aires, Argentina. Doctor en Ciencias de la Educación y en Ciencias Políticas y Sociales.

hacia la búsqueda y concertación de perspectivas concretas de acción.

Pretendemos que éste sea un ámbito para plantear y aceptar el reto de una verdadera y profunda articulación de nuestras diversas reflexiones y prácticas educativas con jóvenes y adultos, en un momento histórico tan crítico para los viejos y nuevos pobres de nuestro país, destinatarios de nuestra acción educativa.

Esperamos que ésta reunión nacional refleje la inclusión y la incidencia de las organizaciones aquí participantes en los Encuentros de Brasilia y Hamburgo. Confiamos que estos eventos contribuyan a jerarquizar la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) en las agendas de los debates educativos y a generar actores capaces de insertarse protagónicamente en este campo.

## **1. Notas para un Diagnóstico**

En los Encuentros Nacionales precedentes afirmábamos que la Educación de Jóvenes y Adultos pobres y excluidos no era prioridad en las políticas educativas nacionales o provinciales. Ahora intentaremos mostrar que hay algo más que una falta de prioridad.

El rezago histórico y el deterioro que la EDJA adquiere actualmente otra significación. La ausencia (o debilidad) de currículos específicos, de materiales educativos, de estrategias de innovación, de edificios escolares propios -todo "prestado" de la escuela primaria de niños-; la falta de formación profesional específica de sus docentes; el desprestigio social del área; la proporción cada vez mayor de educandos adolescentes, fruto de la tendencia expulsiva de la escuela primaria de niños; el impacto salarial y de las condiciones de trabajo, entre otros factores, evidencian el estado de orfandad de la Educación de Jóvenes y Adultos, educandos y educadores incluidos. A esta situación se agrega hoy el peligro de la desaparición total, de la Educación de Jóvenes y Adultos como ámbito específico. Recordemos que durante la dictadura

militar se transfirieron a las jurisdicciones los servicios de educación primaria; y entre 1992 y 1993 los de media, terciaria y centros de alfabetización remanentes de la Campaña respectiva. Posteriormente, la Ley Federal de Educación cristalizó el estigma y el relegamiento, ubicando la Educación de Adultos en el oscuro y ambiguo lugar jurídico de los llamados “regímenes especiales” (Cap. VII, ítem “B”), desde donde clama por una urgente legislación específica.

Por otro lado, en las provincias, los servicios se desmembran progresivamente y pasan a depender de las direcciones de nivel. Desde el ámbito nacional sólo se está implementando, en las jurisdicciones que expresamente se adhirieron, el Proyecto de Terminalidad de Nivel Primario para Adultos a Distancia, dependiente del Plan Social. Más allá de la bondad de sus materiales, resulta increíble que la única oferta sea de Educación a Distancia, teniendo en cuenta que se trata de educandos jóvenes y adultos excluidos, que abandonaron la escuela primaria por razones sociales, económicas o intrínsecas al sistema educativo y muy probablemente ya sean analfabetos por desuso.

## **2. El sentido de la exclusión de la EDJA**

Por lo expuesto, advertimos claramente que la EDJA no es prioridad en nuestro sistema educativo. Pero nos preguntamos hoy por qué, además, es activamente marginada, crecientemente excluida; por qué, en definitiva, hay quienes quieren hacerla desaparecer de la educación pública.

Los propios errores de la EDA -que existen y no hay que ocultarlos- no son razón suficiente de su sentencia de muerte. Ciertas propuestas pedagógicas anacrónicas, sus múltiples carencias, que la presentan como desacompañada de las demandas sociales y de la producción, en fin, su crisis de identidad y de sentido, no son las causas de la situación agónica que soporta el área, sino sus efectos.

Una primera aproximación quizás podría llevar a concluir rápidamente que se trata sólo de una falta o de una falla en la política educativa gubernamental. Pero en este caso, tal falta de política es una política activa de exclusión. De exclusión de jóvenes y adultos pobres educativa, así como en otros órdenes se los excluye de la salud, de la vivienda digna, de la seguridad social, del empleo; es decir, se opera una sistemática exclusión de la economía y la participación social, cultural y política.

Para entender esta política excluyente, en un Estado que se retira del cumplimiento de las responsabilidades que le son propias, es necesario ver a la EDJA en el contexto de la educación toda, de las políticas sociales todas, de la Política misma que -en esta aldea global- se piensa desde afuera de nuestras fronteras y por encima de los Estados Nacionales. Lo que pasa con la EDJA actualmente nos permite ver, como con una lente de aumento, lo que acontece con el resto de la educación y de las otras políticas sociales en este modelo de ajuste excluyente. Comprendemos así que este proyecto educativo es dependiente y funcional al modelo político y económico global. Desde esta concepción podemos reubicar y recuperar la especificidad de la EDJA, en el contexto de esta política neoliberal.

Por ello, vamos a confrontar argumentos con el poder, con los responsables de estas políticas educativas, tratando de desentrañar el discurso de sus inspiradores, los Organismos Internacionales de financiamiento, la llamada Banca de Desarrollo.

Se sostiene desde las instancias gubernamentales -como desde la mayoría de los gobiernos de la región- que es lógico, inevitable y hasta natural que los créditos para educación estén orientados prioritariamente a la educación básica de niños. Los préstamos destinados a educación media y superior, así como los de otros eventuales ámbitos, son para ordenar el gasto de esos niveles. Posteriormente, se deberán reasignar los recursos allí ahorrados a la educación básica de niños. ¿En qué lógica se funda esta política educativa? Se basa en una férrea racionalidad fiscal, la cual sostiene que no se puede gastar más de lo que se recauda,

después de pagar -claro está- los servicios de la Deuda Externa, que sí son prioritarios. Los escasos recursos excedentes deben aplicarse con criterios que prioricen la rentabilidad potencial de la inversión, considerada en términos estrictamente economicistas. De este modo, se genera el discurso oficial en pro de la Educación Básica de niños -potencialmente más rentable- y en desmedro de los otros niveles. En este contexto, ¿qué decir de la EDJA pobres y excluidos? Sencillamente, ellos no cuentan en esta lógica empresarial; sino sólo y en la medida en que los requiera el Mercado, como mano de obra lo más barata posible. También en esta lógica se ubica la capacitación laboral -con las denominaciones equivalentes- realizada desde diversas instancias privadas con financiamiento específico de los Ministerio de Trabajo o de Economía. Un pequeño detalle: las empresas pueden desgravar, como crédito fiscal, hasta un determinado porcentaje de lo que invierten -gastan- en concepto de capacitación. Cuando tal capacitación se lleva a cabo, suele ser estrictamente instrumental, con relativa prescindencia de las necesidades y derechos de formación integral del joven o adulto trabajador.

Hemos analizado el por qué la EDJA no es prioridad; ¿pero lo es acaso la Educación Básica de Niños, pobres y excluidos? En esta globalización inequitativa tampoco los niños -en cuanto pobres y excluidos- son objeto de prioridad, más allá de las políticas específicas diseñadas por las misma Banca de Desarrollo para reducir la peligrosa pobreza.

Estas consideraciones nos invitan a realizar una nueva mirada global, a fin de comprender las características de algunas políticas regionales derivadas de la pobreza.

### **3. La globalización inequitativa y excluyente**

En el último decenio se promovieron en América Latina -y en ella nuestro país- profundas reformas de los Estados-Nación que significaron

la disminución de sus poderes políticos y económicos autónomos. Se privatizaron las empresas públicas y se aumentó la presión fiscal, a fin de garantizar el pago de la deuda externa. Se instaló la lógica de autorregulación del libre mercado nacional, abierto a los mercados mundiales. Hoy se continúa privatizando lo poco que queda y se dan golpes mortales a la progresista legislación laboral, con el falaz y perverso argumento de bajar el costo argentino, para supuestamente así aumentar el empleo flexibilizado, precarizado. Se sentaron las bases de los procesos de globalización, no sólo económica sino también política, cultural y educativa. Paralelamente, se acrecentó el poder de los Organismos Internacionales (incluida la llamada Banca de Desarrollo: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo) que expresan los intereses de los países del Norte avanzado y tienen en ellos una indiscutida hegemonía.

Como ya se señaló, éstos ejercen un rol activo y decisivo en la definición y en el condicionamiento de las políticas gubernamentales de nuestros países, denominados “en desarrollo”, incluidas las políticas económicas globales y las sectoriales, como las de educación. Condicionan reformas propias del ajuste económico estructural (descentralización, política fiscal, desregulaciones), así como reformas educativas afines e impulsan un modelo de sociedad de pretendida validez planetaria: la democracia de libre mercado.

La crisis de la deuda externa debilitó la posición de los países endeudados y aumentó el poder de dicha banca multilateral. Los acuerdos suscritos con ella, que implementaban los ajustes, eran requisito *sine qua non* (usados como arma) para condicionar políticas, obtener refinanciamientos y hasta para acceder a otras fuentes de créditos frescos, incluidos los destinados a educación.

El imaginario de un mundo único interdependiente, que constituye el discurso idílico de la globalización, oculta e invierte la inequidad y brutal asimetría, con gran concentración de poder en el Norte avanzado.

#### **4. Estrategias del Banco Mundial frente a la pobreza**

Esta globalización inequitativa ha dado lugar a una expansión e intensificación considerable de la pobreza en el Sur (que avanza hacia sociedades duales), transformándose en un desafío y un riesgo de seguridad global. Expertos mundiales de distintos signos coinciden en que la pobreza puede originar conflictos sociales y poner en cuestión la legitimidad y viabilidad del modelo económico. Los altos mandos castrenses norteamericanos y latinoamericanos se han expedido reiteradamente en el mismo sentido.

Pero, ¿cuál es la magnitud de esta pobreza? Los métodos más usados para medirla –línea de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas– subestiman su verdadera dimensión.

La razón de esta subestimación tiene que ver con la racionalidad fiscal. Se trata de implementar políticas que tengan costos manejables, desde el punto de vista del equilibrio fiscal exigido por los ajustes estructurales. Las políticas condicionan las mediciones desde las opciones metodológicas adoptadas, cuando lo lógico sería lo inverso. Esta inversión también se da en otros estudios “empíricos” del Banco Mundial. La ficción construida, presentada como real y verosímil, convierte en no pobres a quienes de hecho lo son.

El propósito es no transferir fondos públicos a los supuestamente no pobres, mediante una focalización del gasto sólo en los grupos más vulnerables, en la pobreza extrema. Así, el Banco Mundial logra restringir en forma inadmisiblemente la población objeto de las políticas sociales, incluidas las educativas.

Hoy, el Banco Mundial y el FMI aceptan que los ajustes estructurales tienen efectos adversos en los pobres; principalmente en el aumento del desempleo, la disminución del salario, elevación de los precios de bienes y servicios y reducción del gasto social (Banco Mundial, Manual para la reducción de la pobreza, 1993).

Pero, estos perjuicios del ajuste estructural serían sólo costos

transicionales, de corto plazo. En el largo plazo, “todo será mejor”; aunque no existan evidencias empíricas que permitan afirmarlo. Hoy, ni siquiera pueden exhibir, en todos los países latinoamericanos, el éxito que consideraron más rotundo: la estabilidad monetaria y la anulación de la inflación. Con la promesa de un futuro paradisíaco, se pretende excluir y negar el presente como fundamento para la impugnación del modelo (Ezcurra, 1995).

Diversos estudios en casos nacionales permiten afirmar que la expansión e intensificación de la pobreza es una tendencia estructural y permanente, gestada en el ajuste (no reversible sino agravable) el cual produce creciente exclusión social y empobrecimiento.

Ante esta situación, el Banco Mundial diseñó una estrategia de triple vía:

- La **primera** consiste en **reafirmar el modelo**, a fin de lograr el crecimiento económico. Esto implica profundizar las reformas que consolidan la estabilización (control de déficits fiscales y de la inflación) y la apertura al comercio y a la inversión internacional (bajando barreras arancelarias y desregulando). Siempre se presenta éste como “único camino”, “necesario”, inevitable”. Esta carencia total de alternativas debe ponerse en cuestión e introducir el problema del poder como ámbito estructural determinante de la inequidad y la exclusión.

El Banco Mundial recomienda, en cuanto al patrón de crecimiento, una matriz de base amplia, intensiva en trabajo, que expanda el empleo; pero en condiciones más precarias y flexibles (sin beneficios sociales que lo encarecen) y con salarios más bajos en pro de la competitividad. Es de recordar que la caída de los salarios ha significado en nuestros países una distribución de ingresos marcadamente regresiva, contribuyendo a expandir la pobreza. Por su parte, la flexibilización laboral significa restringir a niveles inaceptables las condiciones de dignidad mínima de los trabajadores. En esta clave habría que leer el reciente paquete fiscal, así como las reformas laborales que se intentan imponer.

- Pero el Banco Mundial también postula una **segunda vía**: aumentar la

eficiencia social del gasto, focalizándolo en pro de ciertos servicios sociales muy básicos para los más pobres. ¿De dónde se obtendrían los recursos?. Nunca mediante la generación de dinero ni aumentando el déficit fiscal; sino a través de una **reforma financiera** que reubique recursos de niveles superiores en los inferiores y recupere selectivamente costos, mediante arancelamientos.

Así se explica la supuesta prioridad a la educación básica en desmedro de la superior o universitaria, como también la introducción lenta de aranceles en estos niveles. Las políticas sociales, incluidas las educativas, se subordinan a las exigencias del ajuste, consolidando la segmentación y agudizando las desigualdades en nombre de la equidad. - El Banco Mundial postula una **tercera vía** para paliar los efectos del ajuste: la **focalización “estrecha”**, con programas compensatorios dirigidos a grupos, lo más pequeños posibles, muy vulnerados, de pobreza extrema. Como excluye de hecho a mayorías pobres, promueve transferencias desde sectores pobres (o medios empobrecidos) a fracciones indigentes. Esta estrategia requiere localizar, identificar y llegar a esos sectores paupérrimos. A tal efecto, el Banco Mundial, con clara racionalidad fiscal, sugiere convocar a ciertas y determinadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) -algunas de las cuales son creadas sólo a tal efecto- y comunidades locales, que los gobiernos suelen manejar con criterios propios del clientelismo político. Se supone que las ONGS suelen resultar más encientes, en términos de costo-beneficio, porque aseguran más la llegada focalizada a la población objeto.

Si esta *selectividad fina* no se garantizara -por la alta dispersión de los beneficiarios y escasa aptitud operativa- son preferibles siempre, en función de los costos, alguna de las otras dos vías. Sin embargo, no se descarta la autoselección, en Programas sólo deseables por los muy pobres: alimentos de menor calidad, salarios reducidísimos. Puede ser el caso del Plan Vida, en la provincia de Buenos Aires y del Plan Asoma, a nivel nacional. Una vez más, lo social se supedita a la reafirmación del paradigma económico, que es el meollo de la propuesta.

En ninguna de las tres vías propuestas por el Banco Mundial para la superación de la pobreza, la Educación de los pobres - ya sean éstos pobres estructurales o nuevos pobres - constituye una prioridad de política educativa.

## **5. Convergencias entre educadores de las Organizaciones no Gubernamentales - ONGs - y de la escuela pública.**

Los educadores de jóvenes y adultos del sistema educativo, así como los provenientes de las Organizaciones no Gubernamentales -ONGs- dedicadas a la Educación Popular o al Desarrollo Popular, junto con los de las diversas instituciones de la sociedad civil comprometidas con la real participación y organización de los trabajadores, debemos concertar acciones concretas para incidir a todos los niveles posibles, a fin de superar la enorme injusticia social que implica subalternizar la educación de las grandes mayorías de jóvenes y adultos pobres, excluidos.

Estas acciones deben ser multisectoriales y articularse en toda instancia, valiéndose de cuanta argumentación lúcida y autorizada pueda esgrimirse. En la línea de los imperativos éticos insoslayables, podrían apoyarse -previo análisis crítico riguroso, a sabiendas de las limitaciones y de los compromisos estatales que le son propios- en los Organismos de Naciones Unidas más sensibles a lo social (UNICEF, UNESCO, PNUD). Estas agencias poseen un discurso diferenciable del de la Banca de Desarrollo, aunque en ocasiones intente ésta mimetizarse con aquéllas.

Al rico bagaje teórico-metodológico y experiencial de la Educación de Jóvenes y Adultos en el marco de la Educación Popular, podríamos aportarle algunos de los fundamentos, cuidadosamente seleccionados y resignificados, provenientes de estos discursos, tan legitimados a nivel internacional. Dispondríamos así de un arsenal argumental para intervenir articuladamente en la definición de políticas de Educación de Jóvenes y Adultos, y aún en otras políticas educativas más integrales. Estas deberían

ser inseparables de las demás políticas sociales y de las políticas económicas (Coraggio, 1995) que apunten a una resolución del conjunto de necesidades básicas, no sólo las de aprendizaje. En tal sentido, resulta imprescindible argumentar no solamente desde principios éticos -que encabezan y seguirán primando en nuestra jerarquía de valores- sino también en términos de la relevancia económica, política y social, haciendo especial hincapié en la rentabilidad potencial de la inversión en Educación de Jóvenes y Adultos. Concomitantemente, se requiere de análisis y de acuerdos concretos que posibiliten pensar en un futuro que no sea sólo del orden del mercado, sino del de la justicia y la solidaridad.

## **6. Perspectivas**

A la hora de imaginar e intentar cambios, docentes del sistema educativo público y miembros de la sociedad civil debemos constituimos en actores insustituibles y con papeles protagónicos en el trazado e implementación de dichas políticas públicas, frente al actual bloque hegemónico. Políticas públicas que sean el resultado de la elaboración colectiva de tan amplias como conscientes articulaciones que surjan de este tipo de encuentros o foros multisectoriales que superan el mero intercambio, el “encuentrista”, la catarsis y se plasman en variadas redes, educativas y sociales, con sentido ideológico y político definido.

Los participantes de este Encuentro, ya sea que trabajemos en la Educación Pública de Jóvenes y Adultos o en las ONGS de Educación Popular, querríamos salir de aquí pudiendo nuevamente asociar nuestra tarea educativa con utopía, con sueño colectivo, con fortalecimiento de los sectores populares. Querríamos recuperar, resignificando desde los nuevos escenarios, la más antigua tradición de la Educación de Jóvenes y Adultos, de raigambre pública, que se caracterizó por dar a nuestras prácticas un contenido social y político más explícito que otras modalidades educativas y por visualizarse -en ocasiones con demasiado

optimismo- como una herramienta clave del cambio social.

Como dijimos en encuentros anteriores, colaborar mancomunadamente en esta empresa es apostar a la instrumentación lúcida y concreta de los jóvenes y adultos como actores sociales para que se incorporen activa y críticamente a un sistema social y a un mundo laboral que los excluye. Es aportar en la reafirmación de sus valores, de sus capacidades de organización y participación leal, de constituirse en ciudadanos críticos y comprometidos en la construcción de una sociedad más digna y justa.



THOEMMES PRESS  
THOEMMES ANTIQUARIAN BOOKS LTD.

Thoemmes Antiquarian Books  
Philosophy Books - Antiquarian and Second-hand  
Website address: <http://antiquarian.com/thoemmes>

11 Great George Street  
Bristol BS1 5RR - Great Britain  
Tel: (0117) 929 1377 [Int'l] 44 (117)....  
Fax: (0117) 922 1918 [Int'l] 44 (117)....  
E-mail addresses:

To contact Antiquarian - [RachelLee\\_atThoemmesAntiq@Compuserve.com](mailto:RachelLee_atThoemmesAntiq@Compuserve.com)  
To contact Second-hand - [HerbTandree\\_atThoemmes@Compuserve.com](mailto:HerbTandree_atThoemmes@Compuserve.com)