

Rivero, José; Posada, José; Blandón, Alberto; Regnault, Blas  
Reporte sobre el estado actual de la educación de personas jóvenes y adultas en  
Perú, Colombia y Venezuela

Revista Interamericana de Educación de Adultos, vol. 29, 2007, pp. 7-48  
Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el  
Caribe  
Pátzcuaro, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457545100001>

# **Reporte sobre el estado actual de la educación de personas jóvenes y adultas en Perú, Colombia y Venezuela**

## **Introducción**

El Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), con el apoyo del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), llevó a cabo un estudio sobre la situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en 20 países de América Latina y el Caribe durante el período 2005-2006. Los países estudiados fueron: 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; y se encuentra en elaboración un informe general, así como el informe de Guatemala.

El objetivo de este estudio es identificar la forma como se articula el campo de la educación de jóvenes y adultos en la Región a partir de las políticas públicas y los programas de gobierno y de la sociedad civil, tomando en cuenta los contextos y los marcos normativos de cada país. Los ejes principales del estudio son 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 formación de formadores y la atención educativa de la diversidad sociocultural marginada. Los ejes analíticos leen esta situación en relación a su impacto en la superación de la pobreza y de la crisis del medio ambiente.

Así, se recogieron 20 informes nacionales que aportan datos y analizan estos aspectos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina. Dichos informes serán publicados de manera íntegra por el CREFAL en los próximos meses. En esta entrega presentamos los resúmenes ejecutivos de tres estudios: Perú, Colombia y Venezuela. Hemos elegido estos países tanto por la calidad del informe como por la importancia de dar a conocer el estado de guarda la educación de jóvenes y adultos en países que no son, usualmente, los focos de atención en el tema.

Por último, cabe mencionar que los investigadores a cargo de los estudios

nacionales proceden de cada uno de estos países y de diferentes ámbitos: funcionarios, académicos universitarios e integrantes de organizaciones de la sociedad civil; y que la gestión del proyecto estuvo a cargo de la Dirección de Investigación y Evaluación Educativa del CREFAL, bajo la coordinación de Meynardo Vázquez Esquivel; la coordinación regional fue de Arlés Caruso, del Gobierno de Uruguay, con la colaboración de Miriam Camilo, del CEAAL en República Dominicana; María Clara Di Pierro, de la Universidad de São Paulo, Brasil; Jorge Rivas, del CREFAL; y Mercedes Ruiz, de la Universidad Iberoamericana de México.

## **INFORME DE PERÚ**

► José Rivero

### **Contexto nacional**

El aumento de la población peruana en los últimos 65 años ha sido extraordinario: creció su población 4.5 veces el 2005 respecto a 1940 y la de Lima 13 veces durante el mismo período. La tasa de fertilidad ha disminuido dramáticamente; hoy se calcula en 1.8% y en el quinquenio 1980-1985 estaba en 3.2%.

La migración es la principal estrategia asumida por la población para afrontar disparidades regionales. La expulsión por la pobreza del campo a urbes principales, particularmente Lima, y los efectos de la guerra interna en la década de los 80 y parte de los 90 entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas del país, son causa principal de estos movimientos poblacionales.

La pobreza creciente, asociada a grandes desigualdades en la distribución del ingreso, es problema central del país. Un 54.3% de la población vive en situación de pobreza y 23.9% son pobres extremos. La tasa de mortalidad infantil estimada en 1996 en 42 por mil nacidos vivos, la desnutrición crónica de infantes en situación de pobreza y los niveles de mortalidad materna están entre los más elevados de América Latina.

Un rasgo sustantivo peruano es su diversidad cultural y lingüística. Coexisten 72 etnias nativas que hablan más de 40 distintas lenguas. El castellano domina como lengua oficial y de mayor prestigio social. Los pueblos han coexistido bajo diversas formas de dominación, la lingüística entre ellas. El sistema educativo reproduce estas relaciones, deviniendo en claras expresiones de inequidad educativa en desmedro de poblaciones indígenas.

El desempleo y el subempleo son característicos del mundo laboral peruano. Cifras de 2002 indican que 10% no tiene trabajo y 43.3% de la población accede

a empleos de carácter informal. Los jóvenes son los más afectados: casi dos terceras partes de ellos trabajan en forma eventual e informal. El 60.9% del PIB corresponde a la economía informal; según el último censo económico publicado en 1996, de las 236 153 empresas 99% corresponde a pequeñas y medianas empresas. Existen evidencias de la relación entre niveles educativos alcanzados, la productividad y la calidad de empleo al que se puede acceder; los bajos niveles de escolaridad de la mayoría de peruanos coinciden con bajos niveles de productividad.

Son múltiples las expresiones de la desigualdad social en los procesos; así, sólo aquellos estudiantes provenientes de hogares con mayores ingresos tienen más posibilidades de culminar secundaria e ingresar a estudios universitarios. Esto se expresa con más fuerza en el medio rural que es donde se cobija el mayor porcentaje de analfabetos, particularmente mujeres; la educación primaria es, por lo general, el único servicio al que tienen acceso muchas comunidades. La escasa consideración de lenguas y culturas indígenas como medio de aprendizaje es otro factor que influye desfavorablemente.

En ese contexto fueron sobre todo valiosas las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para enfrentar con nuevos argumentos la mejora sustantiva de la educación en medios rurales, devolviéndole dignidad.

## **Principales características de la educación peruana**

La Ley General de Educación N° 28044, promulgada en el 2003, constituye un innegable avance respecto a la normatividad anterior. La calidad y la equidad educativas son su inspiración principal. Introduce el concepto de “sociedad educadora” y promueve la participación comunal. La gratuidad de la educación pública es planteada como fundamento de equidad, complementada con programas de alimentación, salud y entrega de materiales. Se alienta la articulación del sistema educativo así como la diversidad curricular; se propicia que los currículos de la educación básica sean producto del trabajo concertado de sus tres modalidades: regular, alternativa y especial. La Educación Básica Alternativa (EBA), creación de esta ley, ha sido concebida para enfrentar la actual exclusión de jóvenes y adultos sumando, en este caso, a niños en situación de riesgo. Otros rasgos de la Ley son: mayor autonomía a los centros educativos; fortalecimiento de la articulación intersectorial; se da importancia en ella al nivel de educación inicial y postula destinar no menos del 6% del PIB al presupuesto educativo.

El Ministerio de Educación (MED) atiende a 6 986 815 alumnos y tiene una planilla de 279 024 docentes en todo el país; al mismo tiempo registra y hace

seguimiento a 63 272 centros educativos públicos y programas no escolarizados. Su gestión es descentralizada y ejecutada a través de Direcciones Regionales de Educación (DRE) situadas en cada una de las regiones del país y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en niveles provinciales. La nueva Ley General de Educación ha demandado una nueva estructura en el Ministerio. La Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa sustituye a la anterior Dirección Nacional de Educación de Adultos, asume en sus expresiones formales a la anterior modalidad de educación con jóvenes y adultos, incluyendo programas de alfabetización y la atención de niños y adolescentes trabajadores o en situación de riesgo; las líneas no formales y comunitarias están a cargo de la Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental.

El año 2003 la educación peruana se declaró en estado de emergencia nacional y se reconoció la baja calidad de la educación nacional. Los magros resultados de estudiantes peruanos en pruebas de evaluación nacional y en otras de evaluación comparada internacional, influyeron para tal decisión. Sin embargo, el enfrentamiento de dicha emergencia deja que desear a partir de que se realiza sin recursos adicionales ni un plan estratégico que propicie movilización social en procura de objetivos y eficiencia en logros.

La presentación al país por el Consejo Nacional de Educación de un Proyecto Educativo Nacional con seis objetivos prioritarios propuestos en el largo plazo (2006-2021) representa un esfuerzo valioso y con potencialidad de cambio sistémico para la educación peruana.

### **La educación con personas jóvenes y adultas**

La principal expresión de una educación de adultos renovada y sistémica se dio en la década de los 70 como parte constitutiva de una reforma educativa aún recordada. Su concepción comprendió programas directamente vinculados con empresas productivas, otros no formales de extensión educativa además del de educación básica laboral. Los escasos años de vigencia de dicha reforma y los cambios regresivos posteriores influyeron para el empobrecimiento de la modalidad reducida a opciones escolarizantes. Las estadísticas de los 80 muestran un estancamiento y hasta decrecimiento de la primaria de adultos (de 106 300 en 1980 a 65 300 en 1988) y, en cambio, un promedio de 200 mil participantes en la secundaria. El Perú ha sido uno de los escasos países que han mantenido la denominación “Educación de Adultos” en los diversos niveles institucionales vinculados a esta modalidad, sin considerar que los jóvenes constituyen población mayoritaria en centros vespertinos y nocturnos y en las expresiones de la educación popular.

El basamento jurídico en el que se ha desarrollado la educación de adultos tiene sustento en la Constitución Política del país y en las leyes generales de educación vigentes desde 1980 y, ahora, la N° 28044. Otros instrumentos legislativos vinculantes son la Ley del Consejo de la Juventud y la Ley de Trabajadoras del Hogar.

Estadísticas de 2003 indican que se atiende a 221 424 alumnos secundarios y a 50 149 en primaria, en centros escolarizados y no escolarizados (942 primarios y 1 307 centros educativos secundarios).

Cerca de 3 y 22% de la población de 15 a 24 años y de 40 a más años de edad, respectivamente, son analfabetos. La precariedad educativa peruana con jóvenes y adultos se expresa en que únicamente el 31% de jóvenes de 17 a 24 años que no había concluido la educación básica asistió a un centro o programa regular, en tanto que adultos de 25 a 39 años y de 40 o más con similar perfil educativo, la asistencia fue prácticamente nula.

La población nacional de 25 a 34 años tiene un promedio de 8.9 años de escolaridad, equivalente al tercer grado de secundaria. En medios urbanos 9.9 años y en medios rurales 6.6 años.

Además de constituir en su mayoría jóvenes, son principales rasgos característicos de los beneficiarios de la educación pública destinada a adultos: formar parte de la exclusión social, de una población afectada en sus expectativas; demandantes políticamente débiles; alto grado de heterogeneidad por diversos factores; una mayoría de ellos con marcadas experiencias de fracaso escolar. Lo anterior es causa de una baja aprobación (en secundaria casi la mitad de matriculados) y de altos índices de deserción.

La oferta educativa de la educación ofrecida a los participantes en programas de educación primaria y secundaria de adultos tiene como características: la atención se concentra en ciudades y medios urbanos (diferencia de 18 a uno, a favor de estos últimos); la mayoría de servicios están en Lima; no existe, salvo en secundaria rural, mayor diferenciación en cuanto a género; el 67% de la matrícula está constituida por población básicamente juvenil y hasta infantil.

Los programas no escolarizados de adultos (PRONOES) combinan momentos presenciales, tutoría y materiales autoinstructivos. La normatividad que aliena la apertura de estos programas promovidos por fuentes privadas ha generado alto crecimiento de los mismos llegando a situaciones de franca distorsión respecto a las propuestas iniciales de la modalidad. De acuerdo a pesquisas, el 52% de sus participantes asisten menos de la mitad de las horas efectivas señaladas obteniendo muy altas tasas de aprobación.

Los Centros de Educación Ocupacional (CEOS) llegan a 1970 en el país, en su mayoría de gestión privada. Se orientan a proveer de habilidades técnico productivas a jóvenes y adultos con un vasto espectro de cursos y especialidades. A

partir de la reglamentación de la Ley General de Educación en el 2006 se ha iniciado la reconversión de los CEOS como primer nivel de educación básica, y la creación de Centros de Educación Técnico Productiva, como ciclo medio y con oferta diferencial.

La política curricular en la modalidad de educación de adultos ha estado ligada al sistema educativo formal y escolarizado; no formó parte del proceso de cambio curricular alentado durante la década de los 90. A pesar de esfuerzos para construir una propuesta de educación básica de adultos acorde con propuestas más flexibles y abiertas, sigue primando un sesgo escolarizante y homogeneizador con influencia urbana en la propuesta y en la gestión curricular. Ello fue cuestionado en la construcción curricular de la nueva educación básica alternativa.

Existe una sobreoferta docente en el país con un total de plazas cercana a 300 mil. Los docentes de la actual educación básica de adultos de gestión estatal suman, al año 2003, un total de 14 170, de los cuales aproximadamente el 20% estarían ocupados en la primaria y 80% en la secundaria. La mayoría de estos docentes tiene un promedio de 20 a 35 años de servicio, en su selección ha primado sobre todo la antigüedad en el servicio, su especialización y el perfeccionamiento brindado para el trabajo con jóvenes y adultos son prácticamente nulos. Sus labores se desarrollan con restricciones en recursos y ocupando locales que no son propios. De acuerdo al estudio, sus metodologías de trabajo predominantes son tradicionales y mantienen una relación con los participantes “vertical, verbal y memorística”. De acuerdo con los docentes las principales razones del fracaso de sus estudiantes son externas al aula: cansancio por jornadas previas de trabajo, dificultades económicas.

No existen programas de formación específica destinados a educadores de jóvenes y adultos ni éstos son considerados como tales en las iniciativas del Ministerio de formación continua de docentes.

Los recursos asignados han sido claramente insuficientes para intentar poner en práctica una educación de adultos más calificada. De acuerdo a cálculos, lo asignado a la educación de adultos representa el 0.03% del presupuesto del sector educación. En los recientes quinquenios a la escasa asignación presupuestal habría que añadir la precariedad de las cifras, constantemente afectadas por sucesivos recortes presupuestales.

## **Programas de alfabetización**

Las cifras sobre analfabetismo en el país son contradictorias. Si bien el último censo nacional (2005) indica un 8.15% de población en situación de analfabetis-

mo (aproximadamente un millón y medio de personas), hay documentos oficiales recientes que registran cifras cercanas y hasta superiores a dos millones en dicha condición.

La Operación ALFIN (Alfabetización Integral), desarrollada en el marco de la reforma educativa de los 70, es principal referente histórico en las estrategias aplicadas. La transferencia de la responsabilidad de alfabetizar al Ministerio de la Mujer durante los 90 fue significativa sólo en lo referente a su abierta utilización con fines proselitistas presidenciales. Los sucesivos programas de las últimas décadas a pesar de mandatos constitucionales no han logrado abatir el analfabetismo de la población mayor de 15 años. Su disminución relativa, en cambio, es evidente, particularmente entre las mujeres y en determinadas zonas rurales.

Desde 2002 vuelve a transferirse el Programa Nacional de Alfabetización al Ministerio de educación. En noviembre de 2002 se declara el Decenio de la Alfabetización en el Perú, en consonancia con acuerdos de Naciones Unidas. Es significativo que en el 2003 la meta de atención de 200 mil personas fue reducida, por razones presupuestarias, a una cobertura de 50 325, y el número total de alfabetizados efectivos fue de 18 327; la diferencia neta entre lo propuesto y lo obtenido fue de cuatro a uno. A pesar de ello se destaca un modelo pedagógico y de gestión basado en la participación comunitaria.

A pesar de los alarmantes resultados de jóvenes peruanos en la prueba PISA y de los bajos niveles de lectura existentes en el país, no existe conciencia sobre el fenómeno del analfabetismo funcional y de estrategias para enfrentarle.

En materia de diversidad lingüístico cultural de la alfabetización, destaca el Proyecto “Experiencia demostrativa de bialfabetización, quechua castellano, en salud reproductiva con un enfoque de género e interculturalidad” desarrollado en seis regiones del país. Atendió a 74 089 participantes.

Los presupuestos a la alfabetización en el Ministerio han sido siempre insuficientes y expresión de la ausencia de voluntad política para abordarla. La decisión del nuevo gobierno de Alan García de priorizar la alfabetización de adultos destinando un presupuesto relativamente importante para su quinquenio (cifra equivalente a cien millones de dólares) modifica reglas de juego y puede avizorar esperanzas de mayores resultados si la alfabetización supera la idea de “campaña” que parece prevalecer en sus mentores.

## **La educación para la preservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable**

Si bien en la modalidad de educación de adultos lo más sobresaliente en esta materia es la consideración en diseños curriculares vigentes de la educación bási-

ca alternativa (Área de Ciencia, Ambiente y Salud), las iniciativas más significativas en materia de educación para la preservación del medio ambiente y desarrollo sustentable se expresan tanto en la creación de una Red Nacional de Educación Ambiental y una campaña “Escuelas limpias y saludables” y, sobre todo, en prospectiva, en las medidas propuestas en el Proyecto Educativo Nacional para el desarrollo de acciones permanentes de educación ambiental en las comunidades.

### **La educación básica alternativa**

El Art. 37º de la Ley General de Educación define así a la Educación Básica Alternativa:

[...] tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la Educación Básica regular; enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. El ingreso y el tránsito de un grado a otro se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado.

Su público objetivo está conformado por jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la básica regular o no pudieron culminarla, niños y adolescentes sin acceso oportuno a dicha educación básica regular, así como estudiantes que requieren compatibilizar estudio y trabajo.

La educación básica alternativa se organiza en programas, ciclos y grados. Tiene cuatro programas: los destinados a niños y adolescentes (PEBANA), a jóvenes y adultos (PEBAJA), el de alfabetización, y los de actualización. Los “ciclos” (inicial, intermedio y avanzado) se desarrollan en función de determinado grupo de logros de aprendizaje establecidos en el diseño curricular. Los “grados” son etapas en los ciclos que comprenden aprendizajes a ser logrados en lapsos variables de acuerdo a las condiciones personales del participante y a los requerimientos institucionales. El programa de alfabetización corresponde al ciclo inicial, en él también se asume como desafío la alfabetización digital. Los programas de actualización están dirigidos a la comunidad en general y abordan temáticas asociadas a necesidades integrales de la población.

La conversión de los centros de educación de adultos en Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) sigue un proceso normado por dispositivos legales que dan fin a la institucionalidad de educación de adultos. Este proceso ha implicado partir durante 2005 de 40 centros piloto en el país; comprende dos procesos que durarán hasta 2009: conversión de los actuales centros y progra-

mas de educación primaria y secundaria de adultos en CEBA; y, creación de nuevos CEBA.

## **La educación popular en el Perú**

Los orígenes institucionales de la educación popular en el Perú se remontan a la etapa inmediatamente posterior a la reforma educativa de los 70, que se basa en muchos de los elementos propugnados por Paulo Freire y Augusto Salazar Bondy donde se asocia educación a pobreza como práctica liberadora. Los discursos de la Teología de la Liberación sustentada por Gustavo Gutiérrez y, más anteriormente, las tesis de José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre, también son referentes de la educación popular en el país. Tres cuestiones temáticas influyentes en su accionar: discursos sobre participación, la integración en un país diverso y multicultural, y la relación campo-ciudad.

Los fundamentos de la educación popular peruana se asemejan a los que la animan en otros países de la región. Surge vinculada a los sectores pobres valorados como gestores de su propio destino; está animada por un proyecto de transformación de la sociedad; asume los aportes freirianos asociando pedagogía a liberación y basándose en el diálogo horizontal entre educador y educando, siendo éste el punto de partida del proceso educativo; tiene como objetivo la conformación de una conciencia crítica de las personas a las que está orientada.

Se reconocen como actuales ejes de la educación popular en el país: a) ciudadanía, derechos humanos y desarrollo social (dando particular relieve a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación); b) vinculación con políticas educativas (vinculados con la Campaña Mundial de Educación, el Foro Educación para Todos, vigencia de la nueva Ley General de Educación, en particular alfabetización y educación comunitaria); c) vinculación con la democracia (tema de la descentralización, de la participación ciudadana en la gestión pública). En el conjunto de estos ejes se han desarrollado importantes diálogos en procura de consensos, del funcionamiento de mecanismos de participación y de vigilancia ciudadana.

## **Experiencias relevantes**

Del conjunto de experiencias analizadas se optó por seleccionar casos de experiencias reconocidas como importantes por el conjunto de entrevistados en función de temáticas con elementos de prioridad y de innovación a la vez. Las temáticas y experiencias seleccionadas han sido:

- Vinculación al derecho a la educación: Asociación TAREA, con ámbito en Lima, Cusco y Ayacucho.
- Vinculación al desarrollo local: ALTERNATIVA, Centro de Investigación Social y Educación Popular, con programas en 9 populosos distritos del Cono Norte de Lima Metropolitana.
- Vinculación a democracia y ciudadanía; Instituto Bartolomé de las Casas, con proyectos en el ámbito nacional.
- Vinculación al trabajo: EDAPROSPo Equipo de Educación y Autogestión Social, con programas focalizados en el distrito San Juan de Lurigancho de Lima Metropolitana.
- Vinculación e incidencia en la educación pública: Fe y Alegría, con centros educativos en Lima y distintas regiones de costa, sierra y selva peruana incidiendo en “educación y valores”.

### **Principales conclusiones y recomendaciones sobre políticas de educación de adultos en el último quinquenio**

#### *Respecto a cambios en política y legislación educativa*

En el último quinquenio, período correspondiente al gobierno del Presidente Alejandro Toledo, a pesar de las contradicciones en su gestión, sobresalen importantes cambios en materia de política educativa: a) una nueva Ley General de Educación, con contenidos y estructura superiores a la precedente; en ella se afirma la centralidad del educando; se entiende la educación como proceso permanente durante toda la vida y en ámbitos sociales diferentes; se incorpora la responsabilidad por los resultados educativos vía la evaluación del sistema, de aprendizajes y docentes; da valor a la participación y a la acción intersectorial del Estado y se crean nuevas modalidades de atención educativa; b) se inicia un proceso de descentralización que pudiera significar el fortalecimiento de la autonomía de instituciones educativas; c) se crea el Consejo Nacional de Educación con la principal tarea de proponer un proyecto educativo nacional de largo plazo.

Desde el régimen de transición de Valentín Paniagua se han desarrollado importantes acciones colectivas como la consulta nacional “Puertas Abiertas” (2001), se abre el Foro del Acuerdo Nacional (2003) donde se logran consensos sobre políticas de Estado asumidas por todas las principales fuerzas políticas y sociales, la 12<sup>a</sup> es la dedicada a la educación. El Proyecto Educativo Nacional es una de las principales culminaciones de ese proceso. En todas esas instancias la educación con personas jóvenes y adultas se expresa como parte integrante de una política de equidad social y educativa.

La educación de adultos ha sido particularmente afectada en materia legislativa. Para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, teniendo en cuenta sus características individuales y socioculturales, se organiza en tres modalidades: Educación Básica Regular, Educación Especial y Educación Básica Alternativa. Con esta última se fusiona lo que se conocía como educación de jóvenes y adultos, excluyéndola en la práctica. Sin embargo, es un aporte innovador de la Ley de educación: encarna la opción por una educación permanente y suficientemente flexible para facilitar un mayor acceso y pertinencia educativa; atiende a niños y adolescentes desertores, en extraedad o con desempeños laborales, a jóvenes analfabetos y con requerimientos de acreditación en educación básica y adultos en similar situación. En la práctica se está extendiendo el concepto adulto a niños y adolescentes en situación de riesgo. La Educación Básica Alternativa, entonces, no puede significar sólo respuesta educativa; por su naturaleza y características demanda otras articulaciones con modalidades educativas y programas de otros sectores.

La misma Ley General, refiriéndose a los programas de alfabetización, establece que su fin es lograr en los alfabetizados “el autodesarrollo y el despliegue de capacidades de lectoescritura y de cálculo matemático...”, especificando que forman parte del ciclo inicial de la educación básica alternativa. Dicha definición es insuficiente, reduce las potencialidades de la alfabetización y no alienta la búsqueda de estrategias integrales que comprendan el estudio y abordaje del analfabetismo funcional y el acceso masivo a nuevas tecnologías de información y comunicación.

Los artículos de la Ley General de Educación que se refieren a la alfabetización necesitan ser complementados con una definición más precisa y actualizada del concepto. Así, por ejemplo, habría que hacer referencias a los aprendizajes similares que los niños hacen en la básica regular y en la básica especial y también dar una ponderación a la llamada alfabetización informática. Asimismo, se requiere aclarar que la alfabetización no supone la existencia de un nivel educativo distinto a la educación inicial o primaria, como deja suponer el texto de dicha Ley y que más bien conforma la plataforma básica de la educación primaria.

#### *Respecto a acciones orientadas a la educación como derecho básico*

Las cifras nacionales son indicativas de un extraordinario esfuerzo nacional por posibilitar que la casi totalidad de niños se matriculen en primaria: la educación preescolar atiende al 53% de niños entre tres y cinco años y representa uno de los mayores niveles de cobertura latinoamericana. El acceso a la educación secundaria disminuye al 70% de la población de 12 a 16 años. Si bien no hay diferencias importantes de acceso, conclusión y logro de aprendizajes previstos entre géne-

ros, ellas sí se dan entre quienes residen en urbes y en medios rurales y entre quienes son no pobres, pobres y pobres extremos.

El analfabetismo sigue siendo la principal expresión de inequidad en el acceso a la educación como derecho básico. Cerca del 3% de la población de 15 a 24 años y el 22% de la población de 40 a más años, son analfabetos. Además, sólo el 0.5 % de la población de 25 a 39 años que no concluyó primaria o secundaria accede a estos niveles de educación básica. La mayor proporción de analfabetos jóvenes en el área rural y entre los pobres extremos el año 2003, con relación al país en su conjunto, parece explicarse por el considerable menor acceso a la educación primaria por niños de 6 a 11 años de edad en tales ámbitos a mediados de la década pasada. Los programas de alfabetización no han logrado abatir el analfabetismo de los mayores de 15 años, a pesar de contar con recursos superiores a los destinados a la educación básica de adultos; éstos, por lo general, fueron objeto de sucesivos recortes que desvirtuaron sus objetivos iniciales. La reducción de la tasa de analfabetismo joven en el período 1985-2003, y el de la población femenina y de pobres extremos, respectivamente, se debe ante todo al gran salto en la cobertura de la educación primaria hasta la casi universalización del acceso a este nivel a mediados de los 90.

Un indicador desfavorable respecto a la educación como derecho es el que la población de 25 a 34 años de edad tenía en promedio nueve años de escolaridad el año 2003. Es decir, los adultos jóvenes del país cuentan con apenas tercer grado de secundaria. El número de años de escolaridad es significativamente menor entre la población del área rural y los pobres extremos, quienes tan sólo culminan el nivel de educación primaria, en promedio. El Perú está lejos de lo que propone el Consejo Nacional de Educación en el Proyecto Educativo Nacional: 13 años de escolaridad calificada.

Los efectos de la pobreza creciente sobre las posibilidades del pleno ejercicio al derecho a la educación, son particularmente graves. En el Perú son tareas pendientes e ineludibles desarrollar políticas y acciones que posibiliten a estudiantes y familias en situación de pobreza, lograr mayores condiciones de *educabilidad*, con ambientes familiares que estimulen afectiva, lúdica e intelectualmente a partir de mejorar sus actuales niveles de calidad de vida y que, a la vez, les posibilite exigir servicios de mejor calidad en su educación. El nuevo escenario social del inicio de siglo representa un serio obstáculo para profundizar en estrategias que promueven el acceso universal a la educación.

La expansión del desempleo o de formas precarias o informales de integración al mercado del trabajo, el empobrecimiento de la población, nuevas formas de configuración y dinámica de las familias así como la diversificación cultural que acompaña a la fragmentación social, entre otros, son factores que dificultan el acceso de un número creciente de niños y adolescentes a la educación formal.

La multiplicidad de factores que intervienen en la conformación del nuevo escenario social nos confronta con la necesidad de superar la visión sectorial de lo educativo, que aparece como escindido de lo social y como su condición de posibilidad, hacia una concepción que parte de entender la cuestión educativa como un elemento constitutivo de la cuestión social.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación abre una agenda fundamental para la reconciliación y la construcción de la democracia en el Perú. Es una oportunidad de refundar el país, en la perspectiva de la reconciliación como nuevo pacto social. La reconciliación representa una gran pista de trabajo a mediano plazo, que incluya a todos, teniendo como base el reconocimiento de los pobres del país, y neutralizando las perspectivas individualistas, discriminadoras y autoritarias hoy presentes. Todo rechazo en bloque de los alcances de este informe, corre el riesgo de prolongar no sólo en el tiempo, sino en sus consecuencias, la desconfianza, el pesimismo, la indiferencia, la discriminación y hasta el racismo latente en el país. El informe por sí mismo no tiene efectos terapéuticos. Se requiere que forme parte de las herramientas de un vasto movimiento ciudadano por la mejor educación y sociedad en el país.

#### *Respecto a logros en función de una mejor calidad educativa*

El panorama educativo peruano presenta como cifras preocupantes bajos resultados de aprendizajes: el 22% de los niños que aprobaron el 2º grado de primaria no sabe leer ni escribir; entre quienes terminan primaria más del 90% no logran aprendizajes previstos en las áreas de comunicación y matemática; entre quienes concluyen secundaria, el 76% no logra aprendizajes previstos en comunicación y el 95% en matemática. Se puede afirmar que la baja calidad de los resultados de quienes concluyen primaria y secundaria constituye el principal problema educativo peruano. Afecta principalmente a todos los niños y jóvenes, en especial a los más pobres, pero sin restringirse a ellos.

En este quinquenio la educación peruana se declaró en situación de “emergencia” expresando una situación deficitaria alarmante. La educación con jóvenes y adultos que en el sistema educativo peruano es modalidad de significación menor y con escasos recursos, expresa con mayor dramatismo dicha condición deficitaria. A pesar de no haber sido parte de los procesos evaluativos nacionales e internacionales, cuyos resultados fueron determinantes para dicha declaración de emergencia, el análisis realizado sobre la modalidad de educación con jóvenes y adultos señala más problemas que posibilidades y una situación que se ha ido agravando en el transcurso de las últimas décadas. El no reconocimiento oficial de los jóvenes como parte sustantiva de una modalidad destinada y pensada fundamentalmente hacia la persona adulta, agravó en alguna medida la situación.

Respecto a los docentes asignados a centros de educación de adultos, que hoy se convierten en centros de educación básica alternativa, se requiere conocer con más profundidad los factores que intervienen y posibilitan la gran diferencia que existe entre docentes del nivel primario y los del secundario. Esto es crucial para determinadas medidas de política; por ejemplo: para determinar la cantidad y tipos de plazas a presupuestar u otras orientadas a prevenir la migración de la educación básica regular a la educación básica alternativa; para establecer las estrategias y programas de calificación de los docentes para la modalidad, particularmente, porque se iniciaría su implementación en el sistema, con nuevos enfoques pedagógicos, desarrollo de determinadas capacidades profesionales, nuevas funciones y roles. Uno de los cambios que supone este proceso es acudir a personal docente joven, con pocos años de haber egresado de sus centros de educación superior, que por lo general posee más posibilidad de asumir la misión y el compromiso que supone la educación básica alternativa; es decir, la selección de personal docente sólo por tener muchos años de servicio debiera ser superada por criterios más abiertos y dinámicos.

Son remarcables los esfuerzos por superar la opción escolarizante en los currículos de la educación de personas jóvenes y adultas; la actual composición curricular recoge ideas innovadoras planteadas desde CONFINTEA V y Dakar. La aplicación experimental de la propuesta curricular en centros de secundaria de adultos con cinco áreas temáticas eje ha servido de base para los primeros pasos de construcción curricular de la nueva modalidad de Educación Básica Alternativa, a la que la Ley General de educación demanda un currículo “abierto, flexible, integrador y diversificado” con una línea metodológica que asume la actividad, la participación y la cooperación como ejes fundamentales. Es tarea pendiente el rediseño de los currículos nacionales y pautas para la diversificación curricular en los cuatro programas que la integran. La experiencia acumulada señala la conveniencia de que esta tarea sea encomendada por el Ministerio a una entidad educativa afin y solvente respecto a las demandas de esta modalidad educativa.

#### *Respecto a la vinculación de la EDJA con problemas de empleo e ingresos*

La principal institucionalidad educativa asociada a problemas de ingreso y empleo es la de los Centros de Educación Ocupacional, orientados a proveer de habilidades técnico productivas a jóvenes y adultos. Lamentablemente no existe en el Ministerio de Educación una evaluación de impacto de los servicios CEOs que muestre efectos en la mejor empleabilidad o mejora de ingresos de sus egresados. La aplicación en las distintas modalidades de Educación Básica, particularmente en la alternativa, del artículo 35º de la Ley General de Educación que demanda como derecho de los egresados un diploma con mención en un

área técnica que lo habilite para insertarse en el mercado laboral es tarea pendiente en la educación peruana. Concretar esta aspiración de la ley será costoso y complejo; mas, es un desafío indispensable de procurar pensando en las demandas acumuladas de una economía básicamente informal con mayoritaria presencia de pequeñas y medianas empresas donde el plus educativo siempre será relevante. El Ministerio está obligado a que la educación básica alternativa sea parte constitutiva de la educación para el trabajo. Ello demandará operacionalizar convenios y acuerdos que posibiliten utilizar la capacidad instalada para vincular la educación con el trabajo productivo, así como prever la indispensable inversión para que ello sea factible.

Se observa un creciente interés en entidades de la sociedad civil, algunas de ellas expresión de educación popular, por vincularse explícitamente a través de programas y proyectos institucionales con el estudio y el desarrollo de estrategias que toman la generación de mejores condiciones para el empleo e ingresos familiares como parte medular de su accionar. Algunos proyectos incluyen la generación de mecanismos mutuales y cooperativos destinados prioritariamente al fortalecimiento de pequeñas empresas.

El artículo 47º de dicha ley abre oportunidades de acreditación de aprendizajes logrados por personas de todas las edades en espacios educativos diferentes al escolar: Este artículo, ubicado en la educación comunitaria, puede contribuir a legitimar, valorar e institucionalizar prácticas educativas vinculadas al trabajo y empleo de organizaciones de la sociedad civil, empresas, movimientos sociales u organizaciones populares y sindicatos además de otros actores sociales. El Estado peruano, en cumplimiento de esta ley, está obligado a promover esas actividades educativas y acreditar, certificar y convalidar los aprendizajes en la educación técnico-productiva.

#### *Respecto a la vinculación de la educación de jóvenes y adultos con la participación ciudadana*

El descrédito de las prácticas gubernamentales fue mayúsculo en la presidencia de A. Fujimori, el régimen más corrupto y autoritario de las últimas décadas. La transición democrática iniciada por Valentín Paniagua significó dar particular relevancia al afianzamiento de prácticas democráticas respetando procesos y resultados electorales e iniciando una decidida lucha contra la corrupción y a favor de la práctica de valores. Muchas entidades de la sociedad civil dieron eco en sus actividades educativas al afianzamiento de prácticas ciudadanas y el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue motor para exigencias de reparación a las víctimas de la violencia en el conflicto Sendero Luminoso-Fuerzas Armadas.

La educación popular en sus distintas vertientes ha tenido presencia significativa en esta reconstrucción del tejido democrático en el país. Sus tres ejes vigentes tienen estrecha vinculación con los actuales esfuerzos por consolidar la transición democrática, la vigencia de los derechos humanos y un desarrollo social signado por procesos de descentralización en marcha. El segundo de esos ejes está referido a los compromisos con la vigencia de políticas educativas y de sus principales instrumentos; el Foro Educación Para Todos fue escenario promotor para ello.

Entre los procesos sociales peruanos sobresale la búsqueda de mejores canales y oportunidades de educación. Los líderes y organizaciones sociales populares, actores fundamentales de dichos procesos, viven una situación adversa caracterizada por una precaria situación económica, la falta de oportunidades, la deslegitimación de la política, la desarticulación del tejido social, y la permanencia de viejas concepciones, prácticas y estilos. A esta primera caracterización hay que sumar el desencanto, la desconfianza y el pesimismo como sentimientos expresados por la población, debido a las profundas huellas que la corrupción, la crisis de gobernabilidad, la falta de transparencia y los comportamientos carentes de ética y valores que han dejado los sucesivos malos gobiernos. En este contexto difícil se abren, sin embargo, una serie de oportunidades que comprometen el trabajo de los líderes y las organizaciones sociales. Entre ellas están el informe y las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el proceso de descentralización, la reconstrucción y afianzamiento de la democracia, y, para los creyentes, una Iglesia de base comprometida con los pobres. Asimismo, se percibe en los sectores populares una disposición a participar en espacios locales con proyectos de desarrollo que involucren la seguridad ante la delincuencia, respeto al medio ambiente, la calidad y precios de los servicios públicos, y una nueva forma de hacer política y relacionarse entre peruanos. Los líderes y organizaciones sociales tienen un papel central en el desarrollo de estos procesos y experiencias que deben estar encaminados a fortalecer la democracia y luchar contra la pobreza y la exclusión, desde el horizonte de la reconciliación nacional.

La educación comunitaria es la modalidad que se desarrolla desde las organizaciones sociales, orientándose al enriquecimiento y despliegue de las capacidades personales, al desarrollo de sus aprendizajes para el ejercicio pleno de la ciudadanía y a la promoción del desarrollo humano (Art. 46<sup>a</sup> de la Ley General de Educación). Constituye aporte relevante y moderno de la legislación educativa vigente, contribuyendo a la legitimación educativa de las organizaciones de la sociedad civil y recoge la rica tradición de educación informal y de saberes populares peruana. Lamentablemente su concreción e implementación en el Ministerio no está a la altura de lo que supone y demanda el articulado legal. Será indispensable que las instituciones vinculadas a la educación popular e informal

de la sociedad civil tomen iniciativas ejerciendo vigilancia ciudadana sobre entidades gubernamentales y desarrollando trabajos en red con enfoques interdisciplinarios en la concepción y dinámica de las prácticas educativas que posibilita esta modalidad educativa. La educación comunitaria debiera devenir en piedra angular para articular lo educativo con procesos más amplios de desarrollo local, regional y nacional. Su posibilidad de aporte será mayor si se tiene en cuenta la dimensión cultural del desarrollo, habida cuenta de la realidad multiétnica y plurilingüe peruana.

De la anterior modalidad destinada a jóvenes y adultos habría que rescatar como hecho importante la creación del Consejo Nacional de Educación de Adultos en el marco de la I Conferencia Nacional de Educación de Adultos, que funcionó entre diciembre de 2001 y noviembre del 2003. Dicho Consejo debiera ser reactualizado, teniendo en cuenta tanto la nueva educación básica alternativa, como la clara opción alfabetizadora en la actual gestión gubernamental, así como la potencialidad de nuevos actores vinculados a la educación popular.

#### *Respecto a avances en educación bilingüe intercultural*

La presencia multirracial y la realidad pluriétnica peruana no han sido suficientemente consideradas en la educación con jóvenes y adultos. Las investigaciones sobre las complejas relaciones y dinamismos que caracterizan la construcción de las identidades en este aspecto, siguen siendo insuficientes. En el mundo del pobre, sujeto de la educación con jóvenes y adultos, está presente esta complejidad y se expresa en discriminaciones sutiles o muy explícitas que es necesario abordar. Ello constituye un desafío para las prácticas educativas, que tiene como uno de sus fundamentos el reconocimiento y respeto al otro. La búsqueda de un nuevo pacto social, político y jurídico, una segunda oportunidad para un país tan desgarrado, requieren de la apertura y aceptación de su verdadera naturaleza: multiétnica, pluricultural y multilingüe. Entre las iniciativas de alfabetización en contextos bilingües en el marco del Programa Nacional de Alfabetización, destaca la experiencia (enfocada en el quechua-castellano, en salud reproductiva con un enfoque de género e interculturalidad) desarrollada inicialmente en dos comunidades de la región del Cusco; los logros de esa experiencia demostrativa posibilitaron extender y adaptar su metodología en otros seis ámbitos regionales de ejecución del programa: (Puno, Ayacucho, Apurímac, el propio Cusco, y provincias de Junín y Ucayali) con resultados de valía. El balance de su desarrollo debiera ser tomado en cuenta por el gobierno de Alan García al haber focalizado su acción alfabetizadora prioritaria en Ayacucho y Huancavelica, dos regiones con claros contextos de comunidades quechua hablantes.

### *Respecto a la educación para la preservación del medio ambiente*

Salvo la inclusión de un Área de Ciencia, Ambiente y Salud en los diseños curriculares vigentes de educación básica alternativa, la educación de jóvenes y adultos peruana no forma parte de la promoción de una educación en el uso racional y sostenible de los recursos naturales de la comunidad, en la conservación de su diversidad biológica y en la prevención de la contaminación del aire, el agua y la tierra. Tampoco forma parte de una acción nacional que promueva una cultura de reutilización y reciclaje de residuos. La Red Nacional de Educación Ambiental es la iniciativa intersectorial más relevante; algunos de sus proyectos en marcha pueden devenir en acciones educativas en las que la participación de jóvenes y adultos sea importante. La Campaña “Escuelas limpias y saludables” tiene, más bien, un corte tradicional y formal antes que promotor. Ambas experiencias distan del carácter excepcional que tiene la biodiversidad y los recursos naturales peruanos. Más esperanzador es el programa de promoción y difusión de un estilo de vida comunitaria y comportamientos institucionales saludables dirigidos a los vecinos y a las entidades públicas y privadas de la comunidad, comprendido en la política de educación ambiental incluida en el Proyecto Educativo Nacional.

### *Respecto a principales desafíos y perspectivas de la educación con personas jóvenes y adultas*

La promulgación de la nueva Ley General de Educación N° 28044, al establecer la educación básica alternativa como una modalidad de la educación básica, se abre a un nuevo escenario para procesar críticamente los procesos mencionados y dar un significativo impulso a la atención educativa de los usuarios o participantes, dando prioridad a los más excluidos. Una conclusión obvia respecto a un posible estricto cumplimiento de lo señalado por la Ley General de Educación vigente, que tiene como base el principio de equidad social y un compromiso preferencial por los pobres y excluidos del país, debiera posibilitar que la nueva educación básica alternativa, a partir del sólido soporte del texto legislativo, se convertiría en prioritaria a efectos de distribución de recursos públicos en el sector educativo. Ello no es, lamentablemente, así. La decisión política sobre la vigencia e importancia de la educación básica alternativa como mecanismo efectivo de igualdad social, debiera tener claros correlatos en un presupuesto mucho mayor que el asignado a la otra educación de adultos. Sus responsabilidades y campo de acción son mayores.

Para que la modalidad educación básica alternativa se instale exitosamente en el sistema educativo peruano, se requiere una actitud realmente comprometida

con sus fines y objetivos, por parte de los funcionarios del sector; ello implica conformar un núcleo nacional de autoridades y especialistas del sector que impulse el despliegue de esta modalidad innovadora en el campo educativo; para este efecto se necesita identificar y comprometer, tanto en la sede central del Ministerio de Educación como en las direcciones regionales de educación, las unidades de gestión educativa local y en las propias instituciones educativas (hoy centros de educación de adultos, mañana CEBA), a las personas con mayor sentido de cambio educativo para que actúen como parte de un colectivo que tiene la misión de hacer del proyecto educación básica alternativa una realidad nacional. En particular, el proceso de conversión de la educación básica alternativa debería ser un gran estímulo para iniciar una campaña nacional de selección y de formación en servicio de los funcionarios y especialistas de la Sede Central del Ministerio y de los órganos descentralizados regionales y locales.

La opción por una educación “participativa” cruza los fundamentos y las opciones estratégicas y metodológicas de la educación básica alternativa. Entender a los sujetos educativos como “actores” y no simples “agentes”, implica asumir el derecho a la participación como un derecho clave en la consecución de los demás derechos ciudadanos. Habría que preguntarse si en esta modalidad se está proponiendo o no una mera organización del proceso de aprendizaje en el que con frecuencia lo que cada cual trae no constituye una real matriz de aprendizaje, sino un elemento ficticio de participación, pudiendo quedar en una simple estrategia de captación de atención, necesaria, pero absolutamente insuficiente. La cuestión central es qué peso social y académico merecen sus vivencias y sus saberes y, en particular, qué sentido y significación se están expresando en lo que trae de su vida cotidiana cada uno de ellos. No toda forma de participación desarrolla la condición ciudadana; muchas veces consolida una cultura de “súbditos”, tan común en un país desigual como el Perú. De allí la importancia de una estructura y de mecanismos muy flexibles.

En la medida en que en la educación básica alternativa participen niños, se deberá considerar para efectos de presupuesto y gestión que los participantes de este servicio no queden excluidos de los beneficios que otorgan los programas de alimentación, salud y materiales educativos.

Sólo al término del proceso de conversión de educación de adultos a educación básica para adultos se podrá afirmar que se ha superado el riesgo de que la conversión en centros de educación básica alternativa sea nada más que un cambio de rótulo y se tendrá la seguridad de una real institucionalización de ésta en el país.

La opción del recientemente instalado gobierno de Alan García por priorizar la alfabetización otorgando importante presupuesto para concretarla es muestra de voluntad política cuyos resultados estarán condicionados por la estrategia que

se implemente; si se reduce a una campaña y no se considera la necesidad de asumir integralmente el problema se corre el riesgo de desperdiciar recursos en una tarea tradicional sin atacar la raíz de un problema estructural.

El Proyecto Educativo Nacional, presentado por el Consejo Nacional de Educación, para ser operativo debiera trascender procesos generados en la mesa de los especialistas que lo proponen y asumirse como resultado de un proceso de diálogo y concertación social, que devenga en compromisos de acción concretos de parte de los agentes educativos: los docentes, los padres de familia y la sociedad educadora. Este proyecto nacional plantea llegar a constituir una “sociedad educadora”. Será necesario asumir que se trata de un proceso largo y complejo. Esto incluye dos requerimientos centrales: que se logre consenso y que devenga en sentido común que las metas de sus seis objetivos no sólo son válidas, sino posibles de alcanzar; y que, por ende, se tienda a la estabilidad de políticas públicas educativas que deben ser de Estado con los aportes de los tres períodos gubernamentales que comprendería.

Entre los desafíos más importantes para la práctica de la educación popular en el Perú, en función de lo anteriormente analizado, deberían estar: a) ubicación de la educación en los acuerdos nacionales y locales, propiciando e interviniendo en acuerdos sociopolíticos de carácter nacional y local, apostando a la construcción de políticas de educación local en el marco de la descentralización del país; teniendo como escenarios deseables: el acuerdo nacional con una política específica en pro de una mejor calidad educativa en el país, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza que a nivel nacional y regional incorpora la preocupación educativa; muchos de los programas municipales, así como los planes integrales de desarrollo de varias regiones, que han planteado acuerdos por la educación. b) Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes; apoyando la renovación de la imagen de la escuela, construyendo al lado de los actores socioeducativos una escuela diferente que deje de ser rígida y precaria y se transforme en escuela amable, autónoma, participativa y con más recursos. c) Empoderamiento de líderes locales para enfrentar los procesos productivos y de descentralización educativa en contextos diversos, fortaleciendo una corriente emergente para apoyar las pequeñas y medianas empresas), democratizar la gestión educativa pública como un componente importante para mejorar las oportunidades de desarrollo personal y local. d) Reforzar sus propios niveles de organización colectiva. El núcleo que agrupa a las instituciones afines o miembros del CEAAL tiene más posibilidades para iniciar liderazgos en este sentido; una inicial tarea estaría asociada a demandar al Estado la real vigencia de la educación comunitaria e intentar el resurgimiento de un ente colectivo similar en funciones al anterior Consejo Nacional de Educación de Adultos.

## INFORME DE COLOMBIA

► José Posada y Alberto Blandón

### Contexto nacional

La población de Colombia es de 44 581 005, de los cuales hay 41 242 948 de personas viviendo en Colombia y 3 331 107 que habitualmente residen en el exterior. Las últimas estadísticas y mediciones oficiales sobre la pobreza hablan de un 52.6% de los colombianos en nivel de pobreza. Contrastando las cifras (que abundan y se contradicen) podemos establecer que hay 22 millones de pobres, 6.6 millones de colombianos y colombianas viviendo en la miseria, esto significa que hoy existen 5 millones más de pobres que hace 10 años. Preocupa que el 26.6% de hogares pobres y el 31.4% en condiciones de indigencia, tienen jefatura femenina. Las mujeres reciben 14.28% menos salario que los hombres. Igualmente, 12.9 millones de mujeres y hombres no tienen acceso al agua potable.

La fuerza de trabajo está compuesta por 18 millones de colombianos, donde el 52% es del sector informal y más o menos entre el 13 y 16% de la población es desempleada. El crecimiento de la economía en los últimos 50 años ha estado acompañado de un deterioro ambiental, que afecta la base natural para el desarrollo de los sectores productivos, y de la pérdida del potencial económico de la biodiversidad del país.

Para Colombia la década de los 90 y el comienzo del siglo XXI se desarrolla entre la ilusión de la participación y la justicia social inspirada en la nueva Constitución Política (1991) y la generación de mayor pobreza y desigualdad.

El conflicto armado interno ha traído consecuencias sociales negativas muy fuertes como el desplazamiento de la población colombiana. Se calcula que en 10 años más de 2 millones 500 mil colombianos han sido desplazados.

La situación actual a nivel político está caracterizada por la existencia de un gobierno autoritario, de alta corrupción y con fuertes vínculos con el narcotráfico y el paramilitarismo.

El escenario social sigue “inundado” por actores armados, pese a las negociaciones con los paramilitares; todavía la presencia armada continúa en expansión en el país y parece consolidarse ya no en las zonas rurales sino en las principales ciudades, lo que complejiza más la situación. La desaparición forzada es una práctica continua así como la masacre anónima y silenciosa, el asesinato de líderes y sindicalistas no para, las amenazas son recurrentes, la violación de los derechos humanos es una práctica común, la corrupción se legitima y gana “estatus de aceptabilidad” a la sombra de la “seguridad democrática” (política central del gobierno actual), pues se prohíbe desde las más altas esferas.

## Elementos de la situación educativa nacional

La educación colombiana está regida por la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001, la Ley 115 ha sido interpretada como una Ley de Reforma de la Educación (dando autonomía a los maestros, colocando al Proyecto Educativo Institucional como eje central de orientación del proceso educativo en los centros educativos) y la Ley 715 se la ha interpretado como una contrarreforma educativa (“despedagogiza” la educación y toma como eje central el ahorro fiscal).

Según estudios recientes, como el de la Procuraduría General de la Nación, la falta de calidad de la educación colombiana, que no deja huella sobre la persona ni sobre sus efectos en la sociedad, hace que la simple matrícula o registro escolar se convierta en un paso instrumental por el aula, aunque sirva para elevar las estadísticas nacionales. Según la investigación de la Procuraduría sólo 34.1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad. El 65.9% restante no ingresa al sistema educativo o, si lo hace, no aprueba el grado que cursa o, si lo aprueba, la mitad de quienes se hallan en esta situación no adquiere las competencias necesarias para lograr una educación de calidad que le permita desempeñarse en forma adecuada en la vida personal, civil, social, cultural, económica y política de la nación. Con base en cifras absolutas del año 2003 lo anterior se lee de la manera siguiente: de 11 925 488 niños y jóvenes entre 5 y 17 años de edad que deben estar matriculados en educación básica (incluido un año de preescolar) y media, 2 698 738, es decir el 22.6%, no ingresa a las instituciones educativas; la tasa de asistencia escolar es entonces de 77.4%. (Procuraduría General de la Nación, 2006).

De los 9 226 750 que ingresan, 1 083 958, el 9.1% de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años no aprueba el grado que está cursando. El sistema discrimina y excluye en esas condiciones a 3 782 696, que constituyen el 31.7% de la población en edad escolar. Sólo 8 142 792 termina con éxito su grado. De esta manera, la tasa efectiva de escolarización, medida sobre el total de niños y jóvenes entre 5 y 17 años, es de 68.3%.

Según el estudio de la Procuraduría, la mitad de quienes aprueban el grado escolar, es decir, 4 071 396 presentan vacíos graves en cuanto a la calidad de la educación recibida, pues corresponden a la proporción de estudiantes con resultados medio bajos y bajos. El 65.9% excluido coincide con el dato de incidencia de la pobreza que para la Contraloría General de la República y el CID es de 66%, aunque para el Departamento Nacional de Planeación es de 52.6%. También está muy próximo al dato de nivel educativo de la población de 18 y más años que no cuenta con educación media completa (63.7%), dato de interés por cuanto se considera que las personas requieren mínimo 12 años de escolaridad para superar su condición de pobreza y vulnerabilidad.

El documento de la Procuraduría considera que los avances y limitaciones producidos en los principales indicadores que se refieren a la población total en edad escolar luego de la promulgación de la Constitución de 1991 son los siguientes:

- La tasa efectiva de escolarización, o proporción de estudiantes que aprueba el grado cursado, en relación con la población entre 5 y 17 años de edad, pasó de 60.6% en 1994 a 72.4% en 1998, cifra esta última que no se ha vuelto a alcanzar: la más reciente, de acuerdo con la información disponible, corresponde a 2003, año que presenta una tasa efectiva de escolarización de 68.3%, cuatro puntos porcentuales por debajo de la obtenida en 1998.
- La población de 18 años y más con educación media completa, incluidos en ésta quienes tienen educación superior incompleta y educación superior completa, pasó de 29.4% en 1997 a 36.3% en 2003, avance que podría considerarse importante; este resultado, sin embargo, constituye el producto agregado de cohortes atendidas durante un período de 19 años, dato que deja en evidencia la condición de vulnerabilidad en que se encuentra actualmente el 63.7% de la población, como se mencionó anteriormente.
- La diferencia en el promedio de educación entre los deciles de ingreso 1 a 10 es de 7.64 grados en 2003: en tanto que la población del decil 1 ha cursado 4.21 grados, la del decil 10 ha cursado 11.85 grados escolares. Esto muestra la inequidad del sistema educativo colombiano.

La situación de los grupos indígenas, las comunidades afrocolombianas y la población desplazada por la violencia reviste mayor gravedad vista desde los indicadores cuantitativos que se están mencionando:

- Mientras el analfabetismo de la población de 15 años y más en Colombia es de 7.89%, el de los grupos indígenas es de 17.7% y el de los afrocolombianos de 13.0%.
- La tasa de inasistencia de la población de 5 a 17 años es de 25.5% para los indígenas y de 16.7% para los afrocolombianos.
- La población indígena con educación media completa representa el 23% de los mayores de 17 años y la afrocolombiana el 33%, inferior en ambos casos a la nacional que es de 36%.
- Las escasas cifras que se tienen indican que al momento del desplazamiento, 76.9% de los desplazados había cursado o estaba cursando algún grado de educación preescolar, básica o media.
- La inasistencia escolar puede afectar al 74.5% de los desplazados, sin tener en cuenta ni la calidad ni la pertinencia de la atención prestada.

- Los grupos étnicos consideran que la educación formal que reciben está centrada en la homogenización y niega los valores y potencialidades de cada pueblo y la diversidad cultural.

Entre los años 1995 y 2001 el gasto en educación preescolar, básica y media como porcentaje del PIB pasó de 2.39% a 3.44%. Los años siguientes han significado disminución continua de la participación siendo de 3.30% en 2002, de 3.19% en 2003 y de 3.11% en 2004. La inversión del Estado en educación preescolar, básica y media disminuyó como consecuencia del Acto Legislativo 001 de 2001 (ligado a la Ley 715) que modificó la Constitución para realizar ajustes en la distribución de recursos financieros mediante la creación del Sistema General de Participaciones. Lo que ha sucedido en realidad es que los aportes de la nación a la educación siguen destinados casi con exclusividad a cubrir los gastos de funcionamiento, como se efectuaba antes de la reforma constitucional. Se ha dejado de lado casi por completo la inversión en calidad de la educación y la tendencia de asignación es decreciente.

Se observa también la carencia de una política activa de formación, capacitación y perfeccionamiento continuo del personal docente, agravada por la confusión que ha traído desde el año 2002 la coexistencia de dos estatutos docentes que crean profundo desconcierto respecto de la carrera profesional de los educadores (cualquier profesional puede ser profesor).

En el año 2003 el 37% de la población colombiana de 18 años y más tenía el nivel de educación media completa. Si se quiere medir la situación tomando como parámetro la educación básica de nueve grados, tenemos que en esta condición se encontraba el 43%. Las cifras anteriores son alarmantes por cuanto muestran que al país le falta más de la mitad del camino en la vía de cumplimiento del mandato constitucional de conseguir la universalización real de la educación básica; un poco más lejos se halla del cumplimiento del mandato constitucional que reconoce la educación como derecho fundamental de los niños, lo cual prolonga la obligación del Estado de brindar educación hasta los 17 años.

Se vienen produciendo corrientes encontradas en el desarrollo educativo: las políticas, orientadas principalmente a resolver los problemas de cobertura y eficiencia administrativa del sector, no han tenido correspondencia con la acción de la pedagogía centrada en la escuela y el sujeto.

### **Situación de la educación de personas jóvenes y adultas**

En los documentos oficiales del Ministerio de Educación Nacional sobre el Sistema Educativo Colombiano no aparece claramente la educación de personas

jóvenes y adultas. En muchos documentos oficiales no hay diagnóstico de ésta, o se presenta como un asunto resuelto o no problemático. Se dice que el analfabetismo es muy reducido, menor del 8%, entonces no es un asunto prioritario, o se está reduciendo naturalmente. Aunque la educación de personas jóvenes y adultas no aparece en los esquemas del sistema educativo, en la Ley 115 de 1994 que rige la educación colombiana sí aparece como una de las “modalidades de atención educativa a poblaciones”, junto con la educación a personas con limitaciones o capacidades excepcionales, educación para grupos étnicos, educación campesina y rural y educación para la rehabilitación social.

Es un avance que la Ley General de Educación incluya la educación de personas jóvenes y adultas, además que se afirme su utilidad no sólo en relación con el avance en los estudios, sino también en función del desarrollo de la capacidad de participación en la vida económica, política, social, cultural y comunitaria. Pero el reconocimiento legal no es suficiente para que esta educación logre un apoyo fuerte por parte del Estado.

El Decreto 3011 de 1997 legisla la educación de personas jóvenes y adultas en Colombia y tiene elementos importantes en el discurso: ya no se plantea una educación de personas jóvenes y adultas remedial, supletoria; se convoca a la construcción de propuestas pedagógicas y curriculares específicas; se sugieren formas flexibles de hacer la educación de personas jóvenes y adultas. El Decreto 3011 considera necesario crear propuestas educativas y curriculares pertinentes y contextualizadas: propone fortalecer la flexibilización de la educación de personas jóvenes y adultas mediante modalidades presenciales, semipresenciales, abiertas y a distancia.

No obstante, a pesar de tener estos aspectos positivos el Decreto desresponsabiliza al Estado de la educación de personas jóvenes y adultas, no señala sus compromisos para impulsarla y promoverla. Se ha dado un proceso de mercantilización; por un lado han surgido cientos de ofertas privadas aprovechando la reducción del tiempo para cursar los estudios y por otro, el mismo Estado contrata el servicio con empresas privadas, pero no se amplía la oferta pública estatal (centros de educación de adultos públicos, bachilleratos nocturnos o sabatinos).

Falta desarrollar y aplicar los avances del Decreto 3011 en gran parte de los centros educativos de educación de personas jóvenes y adultas; para esto se requieren procesos de formación permanente de educadores y directivos docentes, pero en los planes educativos actuales, y dada la reorganización del sistema educativo, éstos no se consideran. No existen programas de formación de educadores para este campo, cada programa privado se encarga de preparar a los educadores que trabajan con su modelo, en particular en el manejo de los materiales.

Aunque el Decreto contiene buenas intenciones, la educación de personas jóvenes y adultas sigue siendo marginal en el sistema educativo colombiano, no hay una adecuada financiación, los programas de ajuste golpean prioritariamente a la educación de personas jóvenes y adultas porque no llenan los requisitos de costo-beneficio.

Aunado a lo anterior, el Decreto 3011 no tomó posición clara con respecto a la situación laboral y formativa de los docentes, por esto, gran parte de los que trabajaban en los centros nocturnos lo vieron con recelo; por un lado es un amenaza porque puede disminuir el número de profesores, pero también tienen la dificultad de construcción de propuestas adecuadas para la educación de personas jóvenes y adultas, cuando su formación es para la educación de niños y adolescentes del sistema regular diurno.

Desde la década de los 90 y en lo que va de este siglo es evidente el desmonte y reestructuración de la educación de personas jóvenes y adultas; se acabaron las oficinas de educación de personas jóvenes y adultas en el Ministerio de Educación Nacional (desde 1994 con el decreto 1953 ya no hay sección específica de educación de personas jóvenes y adultas ni en las Secretarías de Educación Departamentales). Las políticas generales de educación producen un efecto negativo sobre la educación de personas jóvenes y adultas, al fortalecerse los criterios de costo-beneficio (eficiencia en el manejo de los recursos), de focalización y de modernización, así como por los cambios en las funciones del Ministerio (elaboración de política, la ejecución se realiza de manera descentralizada y de manera contratada); la educación de personas jóvenes y adultas no cumple los requisitos de eficiencia y el centro de la política deben ser los niños y los adolescentes dadas las deficiencias en cobertura en la atención a estas poblaciones.

La Ley 115 de 1994 se reformó en algunos aspectos con la Ley 715 de 2001 (llamada por algunos analistas “contrarreforma educativa”). Como efectos de esta Ley se cierran muchos centros de educación de personas jóvenes y adultas estatales, se da la racionalización de la planta docente para aumentar la cobertura. Trasladan a los profesores con experiencia en educación de personas jóvenes y adultas al trabajo con niños, y a los que quedan en el campo los contratan por horas cátedra. Se pierde el Proyecto Educativo Institucional (PEI) específico de adultos porque se tienen que fusionar con el del colegio diurno: ahora sólo hay un PEI por institución.

Los planes de desarrollo desde 1990 sólo marginalmente tocan el asunto de la educación de personas jóvenes y adultas y han dejado de considerarla como objeto importante de política educativa. En los planes de desarrollo se evidencia la preocupación fundamental de racionalización del gasto y de cambio en la forma de funcionamiento del Estado, se incorporan criterios empresariales y se

busca hacer que la educación funcione no como un derecho, sino como un servicio mercantilizado.

Como es primordial el que la educación esté al servicio de la economía, se requiere la complementación entre el sistema educativo formal y la formación profesional, que en el caso colombiano es en gran parte desarrollada en la educación no formal a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Con el Plan Revolución Educativa (primer gobierno de Uribe 2002-2006) se insiste en una política de ampliación de cobertura (centrada en la obtención de cifras), pero la ampliación no constituye la solución porque el solo cupo no garantiza el derecho a la educación.

El Gobierno de Uribe tiene un programa de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas que hace parte del eje de cobertura en el Plan de la Revolución Educativa, 2002-2006. En el período actual 2007-2010 se plantea la continuación de este plan. Su objetivo es el de contribuir a la superación del analfabetismo en el territorio nacional. Para alcanzar las metas de este plan, el gobierno está ejecutando varios programas que cuentan con su currículo y sus materiales educativos.

Actualmente se emplean tres metodologías reconocidas en el sector oficial: las del Programa de educación continuada Caja de Compensación Familiar (CAFAM), el programa A Crecer y el Programa Transformemos.

El programa CAFAM es el programa “hegemónico” y por tanto es necesario estudiarlo por ser el de mayor influencia en todo el país. Se aplica en 29 entidades territoriales entre departamentos y distritos, así como en 16 municipios mayores de 100 mil habitantes. Los departamentos de Arauca y Norte de Santander cuentan con métodos propios denominados A Crecer y Transformemos, respectivamente. Cuentan con una base pedagógica en la que fundamentan su acción, un material educativo propio conformado por cartillas, módulos y guías del aprendizaje, un programa de capacitación de docentes o facilitadores y materiales para la evaluación y seguimiento. En todos los casos se trabaja con metodologías flexibles y semipresenciales. Se desarrollan en el aula con un mínimo de cuatro horas semanales presenciales, con un trabajo fuera del aula apoyado en el material de autoaprendizaje. La ampliación de la cobertura se logra con programas “eficaces” (de menor costo); la cooperación internacional contribuye a contratar estos programas. No se amplía la oferta pública estatal.

Según estadísticas del Ministerio de Educación Nacional, entre 2003 y 2006 las personas beneficiadas (alfabetizadas) eran 400 mil. Para el período 2007-2010 se prevé alfabetizar a un millón de personas. El programa de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas del Ministerio de Educación Nacional es financiado con recursos del presupuesto nacional con apoyo de la coopera-

ción internacional; con esto se cubre la dotación de material educativo, el seguimiento, la divulgación y la evaluación.

Las asignaciones para el pago de los docentes provienen del presupuesto nacional a través del Sistema General de Participaciones, como también de recursos propios de las entidades territoriales. No es posible determinar cuánto dinero se le asigna a la educación de personas jóvenes y adultas porque el presupuesto está mezclado con las transferencias generales que se les dan a los departamentos y municipios.

Sobre la formación de los educadores para la educación de personas jóvenes y adultas se observa que cada uno de los programas que realiza actividades de alfabetización o de educación de personas jóvenes y adultas ejecuta sus propias acciones de formación, centradas en aprender a usar los materiales educativos con los que van a realizar su trabajo educativo.

Además de A Crecer, CAFAM y Transformemos en el país se han desarrollado otras experiencias valiosas en el campo de la educación de personas jóvenes y adultas formal, (primaria, secundaria y media de jóvenes y adultos). Cabe mencionar el Programa Sistema de Aprendizaje Tutorial y el Servicio de Educación Rural. Estas dos experiencias tienen currículos integrados, realizan una educación de personas jóvenes y adultas altamente contextualizada y pertinente para los jóvenes y adultos de las zonas rurales.

Se constata en la investigación realizada la falta o casi inexistencia de estudios sobre la educación de personas jóvenes y adultas. La temática a nivel académico ha sido abandonada: como se afirma que no hay problema porque ya tenemos un índice muy bajo de analfabetismo, entonces no existe como tema de investigación. No se han hecho estudios que muestren la relación entre el bajo nivel educativo general de la población y la alta deserción y baja calidad de la educación en general.

En cuanto a las racionalidades de justificación de la política de educación de personas jóvenes y adultas, hay una mezcla de discursos: se habla de formar el recurso humano para preparar el país para la internacionalización, se dice que es una forma de atención del Estado a la población vulnerable, y aquí juega un papel primordial, como ya se ha comentado, la creación de estadísticas: éstas se vuelven un punto central para demostrar que el Estado está atendiendo a la población más necesitada. La nueva Ley de Educación para el Trabajo demuestra que el énfasis en las preocupaciones está en la formación de mano de obra y se dejan de lado aspectos muy importantes de la formación de la población joven y adulta del país.

## Participación de la sociedad civil

En relación a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se advierte un trabajo de educación de personas jóvenes y adultas sin conexión con el Estado, con poca incidencia en lo institucional. Salvo quizás la experiencia del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) en el Magdalena Medio, las demás experiencias no son nunca reconocidas como interlocutoras ante el Estado. No hay interlocución sobre el campo de la educación de personas jóvenes y adultas entre el Ministerio de Educación Nacional y estas organizaciones. Las explicaciones pueden ser variadas: las agendas son diferentes, ha habido persecución y estigmatización de ellas, hay aislamiento, algunas consideran que no es importante tener interlocución con el Estado, y éste consulta más con los empresarios o con OSC de empresarios privados.

Entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil resalta la experiencia de: Dimensión Educativa, del CINEP, Centro Popular para América Latina de Comunicación (CEPALC), el Servicio Colombiano de Desarrollo Social y la Corporación para el Desarrollo del Oriente, Compromiso. Estas organizaciones trabajan con poblaciones que no son atendidas por programas del Estado, realizan programas y proyectos educativos no asistencialistas y donde lo central no es hacer estadísticas de atención a la población. Las OSC entrevistadas buscan con su trabajo educativo la organización de las poblaciones, el empoderamiento.

Realizan sus labores tanto en el campo como en la ciudad y casi todas lo hacen por regiones, lo que hace muy importante el trabajo regional y el concepto de región. La mayoría hace su labor educativa inspirada en la educación popular y utilizan estrategias metodológicas guiadas por el diálogo de saberes y cultural.

Aunque este tipo de organizaciones hacen algunos contratos con entidades del Estado, conservan una postura de autonomía respecto del Estado y en muchos casos de exigencia de los derechos económicos y sociales, entre ellos el derecho a la educación. La mayoría tiene incidencia en las políticas regionales (departamentales) o de ciudades, pero muchas veces la influencia sobre estas políticas no son el resultado de un plan de incidencia, sino fruto de la interlocución con algunos funcionarios.

Hay organizaciones centradas en temas como la comunicación, otras en la formación política de los jóvenes, en la convivencia familiar y comunitaria, en la formación de alfabetizadores. Sin embargo hay algunas que trabajan varias temáticas desde los proyectos de desarrollo y los proyectos de reconstrucción del tejido social.

Las organizaciones de la sociedad civil han construido propuestas educativas muy valiosas que sería importante retomarlas para la educación de personas jóvenes y adultas formal. Hay avances en campos como la comunicación popu-

lar, en propiciar que las personas de las comunidades populares, mujeres, jóvenes y niños manejen medios de comunicación como emisoras de radio y canales comunitarios de televisión, para de esta forma resistir cultural y socialmente, para fortalecer sus organizaciones aun en un contexto de conflicto armado. Se han desarrollado también propuestas de educación de género, se han realizado acciones en contextos de machismo, haciendo que los programas de desarrollo tengan en cuenta la necesidad de acciones y estrategias más equitativas. Son relevantes los logros y esfuerzos en aspectos como la no violencia, el respeto a los derechos humanos y la resolución de conflictos. Estas acciones educativas y pedagógicas realizadas desde la educación popular, a pesar de los ambientes de descomposición social, han redundado en el fortalecimiento de una cultura de paz.

Como las políticas de educación de personas jóvenes y adultas están invisibilizadas o son casi inexistentes, una labor muy importante de las OSC sería la de relanzar el debate y generar procesos de posicionamiento de las temáticas que tengan que ver con la educación de personas jóvenes y adultas. Es importante retomar la discusión sobre las visiones ampliadas de alfabetización, de educación básica y de educación para el trabajo o para la empleabilidad.

## INFORME DE VENEZUELA

► Blas Regnault

El presente corresponde al informe final sobre la situación de la educación de jóvenes y adultos (EDJA) en Venezuela solicitado por el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos de América Latina y el Caribe (CREFAL). En este informe se muestra la evolución reciente de las políticas en este campo educativo en sus aspectos formales y dinámicos. Por el primero entendemos las leyes y las políticas puestas en marcha en los últimos 6 años. Por el segundo entendemos los resultados que han tenido estas políticas en su relación con los sujetos sociales susceptibles de ser beneficiados por ellas. En el caso venezolano, la educación de personas jóvenes y adultas cuenta con características marcadas por el período de reacomodo de los actores y agentes sociales involucrados en las políticas educativas, en los aspectos formales y dinámicos, consecuencia del viraje que han tenido las políticas educativas en los últimos seis años.

La educación de jóvenes y adultos en Venezuela se desarrolla a través de tres instancias educativas:

- El Ministerio de Educación referido a la modalidad: alfabetización, educación para el trabajo, capacitación, entre otros.
- Las llamadas “misiones”, políticas educativas de gran alcance que se rigen no sólo por el Ministerio de Educación, sino por instancias gubernamentales no tradicionales, como la empresa nacional Petróleos de Venezuela (PDVSA); o la Compañía Eléctrica del Estado (CADAFFE).
- Organizaciones sociales de educación alternativa como Fe y Alegría, Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC), entre otros.

## **Contexto nacional**

De acuerdo con las proyecciones de población se estima que en la actualidad Venezuela cuenta con un total de 27 millones de habitantes. De este total la población de 15 a 24 años de edad representa 19%; de los 25 a los 34 años 15.7% y de los 35 a los 44 años 13% (INE, 2006).

Estos cambios observados en los últimos 50 años en Venezuela, producto de los bajos niveles de natalidad y mortalidad, ha producido la “rectangularización del tercio inferior de la pirámide de Venezuela, mostrando envejecimiento por la base, que se expresa en la reducción del peso de los menores”. Sin embargo, los diferentes conjuntos territoriales que conforman el territorio venezolano observan migraciones importantes en la transición demográfica. Los cambios en la mortalidad, la natalidad y la migración han ocurrido en estos años con diferente intensidad, influidos por factores sociales, económicos y políticos. Así, tenemos tres tipos de transición: entidades en transición avanzada; en plena transición, y entidades en transición moderada.

El fenómeno de la pobreza en Venezuela (independientemente del método por el cual se mida) constituye una situación relevante por el número de hogares y personas a las que afecta. El período de 1997-2004, ha presentado procesos de avances y retrocesos. Si comparamos las cifras del primer y último año de ese período sobre las proporciones de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema vemos un descenso que refleja logros relativos en la superación del problema. En el año 2005 se observa cómo Venezuela ha capitalizado el crecimiento de su economía al registrar mejoras en la situación de pobreza, midiéndola por ingresos.

La reducción de la inflación y el crecimiento nominal de las remuneraciones permitieron un mejoramiento del poder adquisitivo que junto con la disminución del desempleo contribuyeron a detener el crecimiento de los niveles de pobreza. Al crecimiento de las remuneraciones se debe agregar el posible efecto que las transferencias realizadas a través de las “misiones” pudieran tener sobre el

ingreso de los hogares. Ambos factores permitieron que el ingreso *per cápita* de los hogares se incrementara en alrededor de 60%, lo que ha tenido un efecto en el descenso del porcentaje de personas pobres, pasando de 53.9% en el segundo semestre de 2004 a 43.7% en el segundo semestre de 2005. Por otro lado, el porcentaje de hogares en situación de pobreza también observa un descenso de 47% en el segundo semestre de 2004 a 37.9% en 2005. De la misma manera, los niveles de hogares en situación de pobreza extrema disminuyen de 18.6% en 2004 a 15.3% en 2005.

En Venezuela los estudios sobre la exclusión social de base étnica cuentan con una tradición en el área de antropología cultural. Además, desde hace más de una década comienza a ser tema interesante para los organismos oficiales de estadísticas. De acuerdo con el último Censo de Comunidades Indígenas efectuado en el 2001 se contabilizó un total de 511,329 (2.2% de la población) personas que se autodefinen como de algún pueblo indígena. Cerca del 40% de estas poblaciones se encuentran en zonas rurales tradicionales, alejadas de los centros urbanos y de los servicios sociales básicos. En el caso de la población afrodescendiente aún no existen instrumentos estadísticos que validen lo que estudios antropológicos han realizado respecto a formas de exclusión.

### **La educación en Venezuela: Principales características**

En Venezuela, a partir del cambio del marco constitucional de 1999, se ha planteado la creación de un nuevo marco legal que rija al sistema educativo del país y cambie la Ley Orgánica de Educación, vigente desde julio de 1980. En este momento existe en discusión un Proyecto de Ley Orgánica de Educación el cual establece en el artículo 3º que “... la filosofía educativa que regirá el Sistema de Educación Bolivariana será la del Estado Docente” donde el Estado asume la educación como una función indeclinable y la concibe como un derecho humano y un deber social fundamental ejercido en corresponsabilidad con la familia y la sociedad. La Educación Bolivariana, según el artículo 4, “se concibe como un continuo humano y de desarrollo del ser social” comprendiendo desde la gestación hasta la culminación del ciclo de vida de la persona. “[...] atiende los procesos de enseñanza y aprendizaje como unidad compleja [...] en que los niveles y modalidades se corresponden a los momentos de desarrollo propio de cada edad”. Entre los fundamentos de la Educación Bolivariana está “la valoración ética del trabajo liberador y en la participación activa, protagónica, consciente y solidaria [...] y en el desarrollo endógeno soberano, que coadyuva a la formación del nuevo republicano y de la nueva república” (Art. 6).

Desde 1999 la matrícula del sistema escolar venezolano ha retomado la tendencia de crecimiento que durante más de 30 años lo caracterizó como uno de los más inclusivos de América Latina. En efecto, desde 1999-2000 hasta 2002-2003<sup>1</sup> se han incorporado 64 293 nuevos niños<sup>2</sup> en educación preescolar, 486 774 en educación básica y 111 577 nuevos jóvenes a la educación media, diversificada y profesional. Esta reactivación del crecimiento general de la matrícula escolar en 11.8% respecto a 1999 no se veía en Venezuela desde 1963. Además, desde 1999 se han fundado cerca de 2 500 nuevas escuelas para contar así con 29 771 planteles en el año 2002-2003. Adicionalmente a este esfuerzo de inclusión, se vienen estructurando dos políticas con el fin de resolver los déficit de calidad y los déficit crónicos de atención que por más de 20 años se acumularon en el sistema escolar. Por un lado, la política llamada “Educación Bolivariana”, orientada a resolver los problemas de calidad del tiempo escolar de aprendizaje de manera integral. La Educación Bolivariana es un sistema educativo que pretende abarcar desde la educación inicial con el programa “Simoncito”, hasta la universidad con la idea de Universidad Bolivariana.

Sin embargo, y a pesar del esfuerzo realizado en los últimos años, el sistema escolar formal presenta aún serias debilidades relacionadas con la eficiencia de la gestión y con la persistencia de déficit. La cobertura de la Educación Básica revela que éste es el nivel donde se encuentra la fortaleza del sistema escolar venezolano. En efecto, se trata de la red educativa más importante del país, la cual cuenta con aproximadamente 25 mil escuelas. En 2002-2003, 83% de la matrícula de básica se encontraba en planteles de dependencia oficial (nacional, estatal o municipal) y 17% de la matrícula en planteles de dependencia privada. En este período escolar la matrícula total de la educación básica venezolana es 4 786 445, lo cual representa 76.6% del total de matrícula nacional considerando todos los niveles.

Uno de los problemas estructurales aún sin resolver es el de la educación formal de jóvenes de 12 años y más. En efecto, las oportunidades para los jóvenes de 12 años en adelante se hacen escasas cuando logran pasar de sexto a séptimo grado. La oferta disponible se encuentra en su mayoría en los planteles públicos de dependencia nacional, es decir, dependientes del Ministerio de Educación y Deportes. Por otro lado, hay una migración forzada de la matrícula de dependencia estatal a la de dependencia nacional. Este dato podría relacionarse

<sup>1</sup> Los últimos datos disponibles en formato digital son los correspondientes al año 2002-2003, cedidos muy amablemente por la Dirección de Estadística y la Oficina Ministerial de Informática del Ministerio de Educación y Deportes.

<sup>2</sup> En adelante, el uso del término “niño” se hará con el fin de expresar tanto a la población de sexo masculino como a la población de sexo femenino. Se ha hecho esto no con una intención discriminatoria sino con la intención de aligerar la redacción facilitando la lectura del texto.

con la poca autonomía administrativa de las regiones para establecer la III etapa de educación básica y secciones de educación media. Nótese que la matrícula privada se incrementa igualmente producto de este déficit crónico de séptimo grado. Al respecto, los gráficos sobre el déficit de secciones presentan un indicador que lo ilustra. La educación de personas jóvenes y adultas formal tiene en este obstáculo su principal desafío.

La cobertura de la Educación Media Diversificada y Profesional revela que éste es el nivel donde se encuentra la fragilidad más importante del sistema escolar venezolano. En 2002-2003, 70.5% de la matrícula de media se encontraba en planteles de dependencia oficial, fundamentalmente nacional, y 29.5% de la matrícula era de dependencia privada.

### **La educación de personas jóvenes y adultas en el sistema escolar venezolano: la opción tradicional**

La educación de adultos que ejecuta el Estado a través del Ministerio de Educación y Deporte está enmarcada dentro del contexto de la educación permanente, destinada a atender a la población mayor de 15 años de edad, tanto a través de la educación formal como de la no formal, buscando el desarrollo integral del individuo, a través de estrategias convencionales y no convencionales.

La educación de adultos se concibe dentro del Ministerio de Educación como un conjunto de acciones destinadas a atender a la población mayor de 15 años de edad, impartida bajo dos modalidades: sistema presencial o a distancia; tanto en el campo de la educación formal como en la no formal. Entre los programas que desarrolla el Ministerio encontramos: alfabetización; educación de adultos presencial y educación de adultos a distancia.

*Alfabetización.* Si bien el programa de alfabetización del Ministerio no existe como programa tradicional desde mediados del año 2003, sino a través de las misiones especiales (Misión Robinson), se consideró pertinente realizar una breve descripción del mismo, dado el aumento de matrícula que experimentó en los años previos a su desaparición como programa.<sup>3</sup> Se enmarcaba dentro del Plan Nacional de Atención a la Población adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico, el cual está diseñado para garantizar a la población adulta analfabeta la adquisición de herramientas básicas de aprendizaje. Se desarrolló a través de los siguientes sub-programas: Alfabetización ligada al trabajo productivo; Atención al grupo de 11 a 14 años de edad; el Programa conjunto de alfabetización y

---

<sup>3</sup> En el año 2002-2003 el programa de Alfabetización tuvo una matrícula de 14 503 beneficiarios.

educación de adultos en la zona fronteriza Colombo-Venezolana; y Alfabetización para áreas fronterizas e indígenas.

*Educación de adultos presencial.* La educación de adultos presencial se enmarca dentro de dos campos: la educación formal y la educación no formal. La educación formal es un proceso sistemático y multidisciplinario que busca la formación académica y profesional del individuo, cuya finalidad es formar a la población para que ésta sea capaz de contribuir al desarrollo del país. La educación no formal se desarrolla de forma organizada e intencional fuera de la educación formal. El objetivo principal es proporcionar a una población, previamente elegida, experiencias de aprendizaje sobre la base de necesidades reales, para estimular la capacidad creadora y la participación.

*Educación de adultos a distancia.* La educación de adultos a distancia es un programa del Ministerio que busca atender a la población mayor de 15 años para brindarle la oportunidad de aprendizaje tanto de segunda etapa de la educación básica como de media diversificada y profesional bajo un régimen de estudio semestral y con estrategias flexibles de enseñanza. Igual que la modalidad presencial se rige por los planes, programas de estudio y régimen de evaluación, con la diferencia que es el participante quien organiza en forma independiente su proceso de aprendizaje.

### **El desempeño de la educación de jóvenes y adultos en el sistema escolar venezolano**

Tal como lo justifica la Dirección de Educación de Adultos del Ministerio de Educación, se puede decir “[que hasta] 2003 la alfabetización y la educación básica de personas jóvenes y adultas eran atendidas dentro de los planes ordinarios de la Dirección Nacional, lo que mantenía un ritmo no acorde con la demanda de servicio. El cambio fundamental aportado por el Gobierno actual está en la estrategia utilizada, ya que a partir de julio de 2003 se asumen ambos procesos, alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas, como política de Estado [...]”.<sup>4</sup>

El crecimiento de la matrícula formal es lento y de poco impacto. La matrícula formal, atendida dentro de los programas tradicionales de educación de adultos (es decir, fuera de las misiones) alcanzó apenas 14 503 personas en 2002-2003. El crecimiento de la matrícula escolar de adultos es moderado respecto a

<sup>4</sup> Ministerio de Educación y Deportes, mayo 2006. Informe país OEI. Plan Iberoamericano para la alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas.

otros niveles educativos, siendo que el mayor porcentaje de ésta se encuentra en el nivel de educación básica y de educación media, representando ambas 77% de la matrícula total, es decir, cerca de 350 mil personas adultas.

La educación de adultos en Venezuela es un nivel que se ofrece principalmente en zonas urbanas en una proporción cercana a 94.4%. El Ministerio de Educación es la instancia nacional estatal responsable de la matrícula. 48% de la matrícula de educación de adultos está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y 39% bajo responsabilidad de organizaciones privadas.

En términos muy gruesos, y con la salvedad de que la data relativa al gasto público por nivel educativo supone un ejercicio mayor, tenemos que según las estadísticas oficiales el gasto público en educación de personas jóvenes y adultas (sin incluir las misiones especiales en educación) se encuentra cercano a 2 y 3%. Es importante decir que el comportamiento de este gasto en décadas anteriores es muy similar.

### **Características de la educación de jóvenes y adultos a partir de esferas gubernamentales no tradicionales**

A partir del año 2003 se han emprendido nuevos programas llamados “Misiones”, dedicados principalmente a la población que se vio excluida del sistema en el pasado y cuyo bajo nivel de instrucción ha significado desventajas en materia laboral y, por consiguiente, en su calidad de vida. Las misiones son un conjunto de planes sociales que tienen por objeto atender problemas específicos del sistema de prestación de servicios sociales, sobre todo en lo referido al ataque de los déficit de atención social. Propiamente son una mezcla de acciones dirigidas a atenuar problemas y carencias que tiene la población, en especial en el área educativa, junto a políticas de asistencia a la población de menores recursos. En este caso, la política educativa de gran impacto, como las misiones especiales en educación, deja de pertenecer al Ministerio de Educación para pasar a espacios burocráticos más controlables: Misión Robinson por el Ministerio de la Defensa y el INCE (Instituto de Cooperación Educativa), Ribas por CADAFFE (Compañía Eléctrica del Estado Venezolano), PDVSA (Petróleos de Venezuela) y el Ministerio de Energía y Petróleo; Misión Vuelvan Caras (INCE).

Las Misiones han introducido dos cambios de énfasis que son muy notorios en relación con la política educativa tradicional. La inversión en este campo no se dirige sólo a la población adulta y juvenil que muestra interés en continuar con su educación, que eran los principales beneficiarios tanto del sistema formal de enseñanza (educación pre-escolar, básica y media), como de la educación no formal (programas del INCE o Capacitación y Empleo Joven, iniciado en la

década de los 90). Con las Misiones, la política educativa no tiene restricciones de edad y su objetivo deja de ser la calidad de vida de las generaciones futuras para pasar a atender el déficit o brechas del presente, resultado de la exclusión de las políticas educativas tradicionales. De donde se puede decir que el sistema escolar formal deja de ser la unidad organizacional privilegiada de las políticas educativas, para dar mayor espacio y relevancia a espacios educativos no convencionales en los diferentes niveles de instrucción, más adecuados a las necesidades de la población adulta. Esto nos indica que es la intención de lograr la inclusión universal lo que define la política en sí misma.

La *Misión Robinson* se inicia en el año 2003 con la finalidad de emprender un agresivo plan de alfabetización de la población adulta en un corto período, utilizando para ello el método “Yo sí puedo”,<sup>5</sup> que consta de tres etapas: adiestramiento, lecto-escritura y consolidación. La meta propuesta por el programa es erradicar el analfabetismo en un año. Si bien no se han publicado estimaciones oficiales del impacto del programa a fin de verificar si esta meta se ha cumplido luego de casi dos años de ejecución, quienes llevan a cabo las políticas oficiales evalúan que la primera etapa de la misión ha sido un éxito (FEGS, 2004). En función de los logros de esta etapa, se ha diseñado la Misión Robinson II a través de la cual se busca continuar la formación de la población alfabetizada hasta completar las dos primeras etapas de la educación básica (1° a 6° grado). Se prevé el logro de este objetivo mediante un curso con duración de 10 meses. Un elemento central en la estrategia de la misión es acercar los ambientes de formación a las comunidades, así como aprovechar la experiencia cotidiana de los alfabetizandos en su proceso de formación.

Según cifras oficiales emitidas por el Presidente de la República el 28 de octubre de 2005, la Misión Robinson, ha alfabetizado a 1 482 543 personas, declarando a Venezuela “Nación libre de analfabetismo”. Sin embargo, no hay ninguna *estadística oficial* que refleje ese logro. Por lo tanto, es muy difícil evaluar directamente la metodología seguida para calcularlo. Tal vez para conocer el verdadero impacto de la Misión Robinson hace falta construir encuestas especiales que permitan indagar si hubo impacto real en la disminución en la tasa de

<sup>5</sup> Dado el interés de CREFAL por conocer la existencia de financiamiento externo para la educación de jóvenes y adultos proveniente de organismos multilaterales o de convenios internacionales, diremos que no existen créditos provenientes de multilaterales. El convenio internacional con la República de Cuba referido al método “Yo Si Puedo” aplicado en la Misión Robinson y a diversos aspectos de capacitación de docentes en el área de atención educativa integral a jóvenes y adultos con necesidades especiales es por cooperación y contempla programas y proyectos de las áreas de educación, cultura, deporte, salud y producción agropecuaria. Esos proyectos productivos se realizan para jóvenes y adultos en las escuelas técnicas en ejecución y en comunidades. En las Memorias del Ministerio no se tiene registro de algún financiamiento con organismos multilaterales para la educación de personas jóvenes y adultas.

analfabetismo venezolano. La Encuesta de Hogares por Muestreo no es una encuesta educativa, por lo que no se puede decir que ésta haya sido diseñada especialmente para medir el impacto de estos programas.

Según cifras publicadas por el Ministerio de Energía y Petróleo en su página web, en junio de 2005, la Misión Ribas ha graduado a 20 mil nuevos bachilleres y atiende a un total de 718 309 personas en proceso de formación, lo que representa el 14.3% del total de población con bachillerato inconcluso. Cuenta además con 32 822 facilitadores en 29 688 ambientes de formación.

La *Misión Sucre* pretende dar respuesta a la grandes demandas de cientos de miles de bachilleres necesitados de alcanzar la educación superior. Tal vez se trata del plan extraordinario menos consolidado de los presentados anteriormente. Por ahora no se ha registrado ningún informe público que dé cuenta del impacto social de esta misión.

La *Misión Vuelvan Caras* surge como un plan de capacitación laboral para combatir el desempleo y la pobreza, y por tanto, mejorar la calidad de vida de los tradicionalmente excluidos. Al principio, la rectoría de la Misión estuvo a cargo del Ministerio del Trabajo, y su atribución en ese momento fue garantizar becas y financiamiento para constituir cooperativas. Participaron también el Ministerio de Producción y Comercio, cuya atribución era otorgar infraestructura e insumos para la capacitación de los integrantes de la Misión, el Ejército y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Por ahora no se ha registrado ningún informe público que dé cuenta del impacto social de esta misión.

Observaciones en torno a las Misiones especiales en educación:

- a) Se trata de reformas institucionales de bajo alcance dada su característica coyuntural, cuyo margen de acción es puntual, restringido a solucionar el problema de déficit.
- b) Además, estas políticas han tenido poco impacto en la reforma institucional, organizacional y administrativa del Ministerio de Educación. A pesar del crecimiento económico, las reformas internas en el Ministerio de Educación todavía no parecen alcanzar una búsqueda de mayor eficiencia en la gestión. Queda pendiente resolver la ineficacia de la burocracia educativa, en un marco de relaciones complejas con los gremios y funcionarios poco preparados.
- c) A pesar de que la política tiende a la universalidad de la atención de la población, existe poco conocimiento y ausencia de políticas que busquen incluir a los que aún se separan del sistema escolar tradicional y de las misiones producto de las formas de selección encubierta que persisten en zonas marginales y rurales.
- d) Por otra parte, pareciera que la ejecución de estas misiones omite experiencias no gubernamentales de gran envergadura, tales como el Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA), la Asociación de Promoción de la Educación Popular (APEP), e INVECAPI, entre otras, las cuales se han visto afectadas en su capaci-

dad de hacer alianza con la política presente. Dificultades en el reporte del costo de los programas, del cual mostramos sólo 2006.

- e) Las misiones se conciben como operativos especiales y no como parte de un diseño institucional orientado al logro de metas en el corto y mediano plazo.
- f) Ausencia de un diagnóstico inicial y de propuestas de medición del impacto en términos de los resultados, en términos laborales y de los ingresos que obtiene el egresado de los programas.

### **Educación de jóvenes y adultos realizada por organizaciones sociales de educación alternativa**

El estudio presenta tres experiencias de organizaciones sociales no gubernamentales de educación de jóvenes y adultos en Venezuela. La razón por la cual hemos escogido estas experiencias se deriva de la acumulación de conocimientos que desde diferentes perspectivas han desarrollado estas organizaciones. Vale decir, sin embargo, que éstas han venido recibiendo un histórico subsidio gubernamental que ha permitido su sostén en el tiempo. Las organizaciones escogidas son: la Asociación de Promoción de la Educación Popular (APEP); el Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA), y los Centros Educativos de Capacitación Laboral (CECAL) de la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC).

Se han escogido estas experiencias por tener una antigüedad entre 10 y 40 años en el campo. Como se notará, cada una de ellas responde a modelos pedagógicos y programáticos diferentes, muy a pesar del origen similar que los inspira, es decir, cristiano-católico. En primer lugar presentamos APEP, que es una organización con 43 años de experiencia en educación para el trabajo en sectores populares. En segundo lugar se da a conocer la experiencia venezolana de IRFA, que ha desarrollado un método de alfabetización y educación a distancia desde 1976. Y por último se presenta una experiencia más reciente orientada a la capacitación laboral de los jóvenes excluidos del sistema escolar. Hemos escogido estos casos para dar sólo una aproximación teórica basada en una revisión exhaustiva de las organizaciones existentes en Venezuela. Estamos conscientes de las omisiones realizadas, pero es clave resaltar que una revisión de esa índole supondría un tiempo mucho mayor de investigación.

Es importante señalar que existe mucha dificultad para realizar una contabilidad de todas las organizaciones dedicadas a la educación de personas jóvenes y adultas en Venezuela. Incluso, en la Dirección Nacional de Educación de Adultos del Ministerio de Educación no se cuenta con datos de esta índole.

La Asociación de Promoción de la Educación Popular (APEP) tiene como obje-

tivo la capacitación y formación de niños, niñas y jóvenes en las necesidades que en materia educativa en el área de educación para el trabajo requiere el país. Promueve sus servicios en programas avalados por el Ministerio de Educación y Deportes, y por su socio particular, el Instituto Universitario Monseñor Arias Blanco (IUPMA), en sus áreas prioritarias de Industrial, Comercial, Hogar y Agropecuaria.

El Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA) es un organismo sin fines de lucro a través del cual se desarrollan programas y labores de alfabetización y de educación de adultos a distancia. Se funda en 1975 y comienza a funcionar como emisora en 1976. Se trata de un instituto de servicio público que a través de la radio, material impreso y la orientación (tutoría), desarrolla un programa de educación de adultos a distancia. En la actualidad ofrece cursos que van desde la alfabetización hasta la educación media profesional, perfilándose hacia la formación ciudadana. Todos los cursos desarrollados como educación formal cuentan con el respaldo del Ministerio de Educación.

Los Centros Educativos de Capacitación Laboral (CECAL) buscan dar una educación en y para el trabajo socialmente productivo a jóvenes entre los 14 y 25 años desincorporados del sistema educativo formal y sin trabajo estable. La capacitación se implementa a través de cursos con diferentes niveles, clasificados según el grado de dificultad, área o rama: los cursos del nivel I son básicamente artesanales u hogareños; cursos del nivel II correspondientes al área comercial, servicios o semejantes y los cursos del nivel III son básicamente del área técnica o industrial. Estos cursos se pueden dictar en centros de funcionamiento continuo o discontinuo. Los primeros tienen una programación anual específica para dar respuesta a las necesidades del entorno. En estos centros los cursos pueden durar uno o dos años, y cada año tiene un aproximado de 1 260 horas (840 horas de formación en el área específica y 420 horas de formación integral). Al finalizar el curso el beneficiario realizará pasantías de seis semanas.

### **Conclusiones: Los desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en Venezuela. Innovación social y fortaleza institucional**

Las políticas de la educación de personas jóvenes y adultas en Venezuela de los últimos seis años se han definido por un importante retorno de la acción del Estado a la política educativa, en general, y a la educación de personas jóvenes y adultas, en particular. Esa acción del Estado<sup>6</sup> en la educación de personas jóvenes y adultas se ha realizado a través de estructuras tradicionales y de estructuras

---

<sup>6</sup> No olvidar la importancia que tiene el incremento del gasto público en educación producto del creciente aumento del ingreso fiscal petrolero.

paraestatales llamadas “misiones”. Sobre las formas tradicionales de acción del Estado hemos señalado la baja capacidad de cobertura e innovación que han mostrado las instituciones responsables de la educación de personas jóvenes y adultas desde los 90. Las misiones especiales en educación han sustituido la acción educativa tradicional que se realizaba desde el Ministerio de Educación y Deportes o desde el Ministerio de Industria y Comercio, con programas y planes que han reactivado movilizaciones en torno a la integración social.

Tal como se observa a lo largo del informe, no hay duda que las misiones especiales en educación representan una gran movilización de recursos y de personas en torno al propósito que se ha dado cada una de ellas. Sin embargo, es importante resaltar que esa movilización no necesariamente tiene efectos directos sobre los niveles educativos reales de la población que las propias estadísticas nacionales señalan como las más necesitadas de estas acciones.

Sería aventurado decir que la política de educación de personas jóvenes y adultas en Venezuela no está orientada a resolver problemas de inclusión social, resolviendo problemas de ingreso, más no los problemas estructurales de pobreza. En otras palabras, la información oficial no permite probar que existen capacidades transferidas a los sujetos que asisten a los centros de capacitación. De hecho, es muy probable que el descenso en los niveles de pobreza por ingreso se deba a la gran capacidad que ha tenido el Estado de activar mecanismos de distribución de la renta petrolera a través de las misiones especiales en educación y otras misiones en salud y alimentación.

En educación de personas jóvenes y adultas se observa, por ahora, que la acción del Estado se limita a administrar grandes recursos financieros provenientes de la renta petrolera, sin generar programas que dejen capacidades laborales y de producción ante una eventual caída de los precios del petróleo. Se puede afirmar que la distribución popular de la renta petrolera no está generando futuras capacidades laborales que independicen la economía de ésta. Se trata de un problema estructural de la relación de la sociedad venezolana con el petróleo.

La acción del Estado que hemos descrito en los procesos de alfabetización y en la educación de personas jóvenes y adultas en general ha tenido un efecto directo en las organizaciones sociales de educación alternativa porque estas organizaciones privadas, sin fines de lucro pero que recibían subsidio del Estado, han visto amenazado su financiamiento. Además, por el alcance de la acción del Estado, ya que éstas deben competir muchas veces con el hecho de que el Estado da becas a quienes asisten a sus programas, mientras cuentan con escasos recursos. Y por último, porque han tenido que reacomodar su acción a un nuevo marco legal aún en discusión.

Esta nueva situación ha permitido que estas organizaciones muestren su ca-

pacidad de adaptación al cambio. El reacomodo financiero ha permitido mayor eficiencia en el gasto, incluso buscando fuentes alternativas de financiamiento en el sector privado (caso de Fe y Alegría y AVEC) o una asociación mayor con el Estado (caso APEP). Además, el descenso en la matrícula escolar que se vio en los primeros años de las misiones de los alfabetizandos (2003-2004) y de los jóvenes en educación para el trabajo, se ha revertido, mostrando un crecimiento significativo desde 2005 en las organizaciones sociales de educación alternativa.

No hay duda que el reacomodo al nuevo marco institucional ha colocado a estas organizaciones a repensar su función, incluso superando las adversidades que dicho marco supone, aunque es importante señalar que aún persiste la incertidumbre visto que en 2007 se discutirá la nueva Ley Orgánica de Educación.

El panorama social y político venezolano pareciera indicar que en los próximos años habrá tensiones importantes referidas a modelos de sociedad en discusión. La educación de adultos no está eximida de este debate. Su destino estará asociado, por un lado, a la capacidad de reforma que demuestre el Estado para reacomodar sus instituciones reconociendo marcos sociales diversos y cambiantes que se encuentran más allá del modelo político en pugna; por otro, a la capacidad de innovación pedagógica que logren demostrar las organizaciones sociales de educación alternativa, las cuales son, sin duda, el polo creativo de la sociedad; y por último, al establecimiento de instituciones sociales fuertes que generen la confianza necesaria entre sus miembros para el desarrollo de una educación de jóvenes y adultos acorde con las necesidades sociales de los nuevos tiempos.

En este contexto, la recomendación más evidente que debemos hacer está referida a la necesidad de desarrollar capacidades institucionales tanto en el Estado como en las organizaciones sociales de educación alternativa que permitan garantizar que la educación de personas jóvenes y adultas tenga en cuenta la heterogeneidad social de la población que la requiere con el fin de transferir capacidades para que las oportunidades existentes en el país sean aprovechadas por quienes a ella asisten.