



XVI Congreso de la AMSE-AMCE-WAER-2010  
31 de mayo al 4 de junio de 2010. Monterrey, México

**Participación facilitada por el subsidio de la Agencia Universitaire de la Francophonie (AUF) Canada**



### Coloquio

**“Les jeunes adultes faiblement scolarisés : Qui sont-ils ?  
Quels sont leurs besoins de formation et d’accompagnement ?**

**La educación y formación para el trabajo en contextos de crisis y los desafíos para la educación de adultos: el caso de Argentina y reflexiones en el contexto de América Latina**

**Dra. Graciela C. Riquelme  
Investigadora CONICET**

## **XVI Congreso de la AMSE-AMCE-WAER-2010**

### **La educación y formación para el trabajo en contextos de crisis y los desafíos para la educación de adultos: el caso de Argentina y reflexiones en el contexto de América Latina<sup>1</sup>**

**Graciela C. Riquelme<sup>2</sup>**

#### **Introducción**

La invitación recibida por parte de la Universidad de Sherbrooke por vía de Carine Villemagne y Julie Myre- Bisailon<sup>3</sup>ha constituido un desafío para poder plantear los temas y problemas que a lo largo de mi trayectoria académica vengo desarrollando alrededor de la educación y formación de los trabajadores, en particular en situación de exclusión y riesgo educativo. Más precisamente, en el marco del Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, área de investigación que constitúi hace ya más de 25 años, una cuestión clave que definimos es la importancia de la educación primaria y secundaria como base de todos los aprendizajes de adolescentes, jóvenes y adultos.

Ya en 1985 decía, y sigo sosteniendo, que la educación tiene sentido en tanto la educación de la población en general, así como la formación, capacitación y readaptación profesional de los adultos, y en particular trabajadores tenga en vista el garantizar:

- una igualdad de oportunidades para obtener educación y capacitación laboral;
  - una formación básica general y científica técnica que constituye un punto de partida para posibles readaptaciones profesionales y reconversiones ocupacionales;
  - posibilidades equivalentes para la inserción en el mercado de trabajo;
  - un desarrollo de carrera laboral, con movilidad ocupacional intra e interramas.”
- (Riquelme; G.C.; 1985)<sup>4</sup>.

Una preocupación central es poder indagar el sentido y orientación de la educación y formación para el trabajo en los contextos de crisis actual, y en particular para la población adulta presionada por los contextos de mercados de trabajo duales y competitivos, donde la exclusión y marginación son moneda corriente frente a las notorias ventajas creadas para los jóvenes.

He decidido, en este marco de ideas, que esta ponencia recupere hallazgos de investigaciones y presente otras en curso, pues el sentido de un coloquio es la puesta en común de ideas, proyectos y tratar problemas. La Real Academia Española dice que

<sup>1</sup> Esta participación en el XVI Congreso de la AMSE-AMCE-WAER-2010 se ha logrado por las gestiones de Carine Villegmagne de la Université de Sherbrooke y el respaldo financiero de la Agence Universitaire de la Francophonie (AUF)

<sup>2</sup> Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET). Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

<sup>3</sup> Miembros del Département d'études sur l'adaptation, Faculté d'éducation, Université de Sherbrooke.

<sup>4</sup> Riquelme, G. C. (1985) "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis". En Revista Argentina de Educación. Año IV. N° 6.

coloquio es la/una “reunión en que se convoca a un número limitado de personas para que debatan un problema, sin que necesariamente haya de recaer acuerdo” es una “discusión que puede seguir a una disertación, sobre las cuestiones tratadas en ella”<sup>5</sup>.

Espero que el espacio común con colegas canadienses, mexicanos y latinoamericanos y quizás europeos, o de otros continentes entre los presentes, posibilite definir:

- los acuerdos,
- los no acuerdos por disentir en planteos, enfoques o interpretaciones,
- las ideas a explorar,
- las alternativas de producción del conocimiento en común.

Otros grupos de Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) desarrollan temas de interés y sin duda otros grupos en Argentina y América Latina exploran estas líneas y tienen experiencias que podrían sumarse a esta temática común en una red de intercambio<sup>6</sup>.

Este artículo ubica el proceso de educación y formación para el trabajo primero en el contexto del derecho a la educación, cuestión clave a la hora de la necesaria expansión de nuestros sistemas educativos en países en desarrollo; precisamente por ello el segundo capítulo recupera un diagnóstico educativo de la población joven y adulta en el mundo, para explicitar la gravedad de la exclusión educativa en los continentes y en diferentes países de América Latina, Europa, Asia y África.

El tercer capítulo constituye el sentido del coloquio: el volver a estudiar. Esto es clave en nuestros países donde el abandono escolar ha sido y es aún moneda corriente, y el desguace o debilitamiento de la educación formal se da frente a la fragmentación y diversificación de instituciones de formación de dudoso nivel, que hemos dado en llamar “mercado de ilusiones de corto plazo”. Mi intención es poder tipificar diferentes situaciones de los sujetos y caracterizar las demandas sectoriales y productivas que sin duda justifican el “regreso a la educación” o el “volver a estudiar”.

El último capítulo es una propuesta de reflexión sobre como la promoción de una mayor escolaridad y las herramientas para desarrollarlas en contextos de crisis y exclusión. Se plantean preguntas y la búsqueda de comprensión de los saberes de los que se apropián los sujetos a lo largo de sus trayectorias de vida, familiar, laboral y social.

El artículo incluye un Anexo en el que presentamos síntesis de investigaciones del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) y de otros programas del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE).

---

<sup>5</sup> Real Academia Española, consultado en sitio web <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm> el día 26 de mayo de 2010.

<sup>6</sup> Programas y proyectos con sede en IICE Programa de “Desarrollo sociocultural y Educación Permanente: La Educación de Jóvenes y Adultos más Allá de la Escuela”, dirigido por María Teresa Sirvent, Amanda Toubes e Hilda Santos; el Programa de investigaciones en Sociología de la Educación dirigido por Silvia Llomovatte; y el Proyecto “Los Procesos de Enseñanza y aprendizaje de Saberes Socialmente Productivos. Los Saberes del Trabajo” dirigido por Adriana Puiggrós.

## **Capítulo 1**

### **Acerca de la deuda social en educación: pidamos lo imposible para atender a la educación de jóvenes y adultos<sup>7</sup>**

La pobreza y la exclusión constituyen dimensiones estructurales de muy difícil reversión para vastos sectores de la población de países de África, Asia y América Latina, y algunos grupos de países desarrollados. La situación social y económica de estas regiones es crecientemente dual, ya que coexisten sectores concentrados de alto nivel de vida con una distribución desigual de ocupaciones e ingresos, que marginan en la pobreza y hasta en la indigencia a masas de hombres y mujeres de sectores populares.<sup>8</sup>

Asistimos en nuestras sociedades y somos parte de un doble discurso y una dualización contradictoria, donde a la vez que reconocemos la pobreza y la exclusión somos parte de procesos acelerados de desarrollo científico y tecnológico. Por ello en estas reflexiones pretendemos resaltar el carácter de estas contradicciones, develarlas para que estén siempre como contexto de interpretación en el planteo de las exigencias y demandas a los gobiernos, a los organismos internacionales y a todas las instancias en que se jueguen las asignaciones y la toma de decisiones a favor de los sectores de excluidos. Ello supone el financiamiento y apoyo a los problemas educativos de jóvenes y adultos de muy baja educación mujeres y varones, entre el conjunto de necesidades básicas insatisfechas de esta población.

Bien es cierto que esta situación predomina en América Latina, algunos países de Asia y en cierta medida en Europa Oriental, no así en toda la región africana y en algunos países de Asia donde esta dualidad del desarrollo no se verifica.

El mundo reconoce y asiste a procesos de alta aceleración del desarrollo científico y productivo, a una nueva división de la economía y el trabajo entre países, a una generalizada modernización y globalización. Pero como contracara, aumenta la polarización de la distribución de la riqueza, con concentración de beneficios en unos pocos, una gran desigualdad entre grupos sociales y la persistencia de políticas tradicionales que no logran atender las situaciones diferenciales y particulares de poblaciones indígenas, minorías étnicas, poblaciones indigentes y excluidas de la sociedad.

En este contexto las demandas de la educación para todos (EPT) coexisten con demandas de excelencia para la formación de recursos humanos derivadas de las políticas industriales, de desarrollo agropecuario, de los avances del desarrollo científico y tecnológico, y más aún la propia noción de EPT entraña discusiones sobre su alcance ya que para muchos excluye a las necesidades de educación secundaria y de adultos.

<sup>7</sup> Este capítulo se basa en un estudio *Deuda Social Educativa con las/ los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios*, realizado para la Oficina de Género y Educación (GEO) del International Council for Adult Education (ICAE). Una síntesis del estudio puede consultarse en Riquelme, G. C. y Herger, N. (2009). *Deuda Social con la Educación de Personas Jóvenes y Adultos. Estimación de Recursos Necesarios*. International Council for Adult Education (ICAE). Montevideo, Uruguay. En: [http://www.icae2.org/files/en\\_SocialDebt.pdf](http://www.icae2.org/files/en_SocialDebt.pdf).

<sup>8</sup> En estos días el aumento de los costos de los bienes primarios está provocando una gran inflación en los precios de la cadena alimentaria, que sin duda incidirá en el aumento de la marginación y exclusión, con la consecuencia sobre el hambre de la población, y el no respeto del derecho alimentario.

En la mayoría de los países, con las excepciones señaladas, la política educativa se debate entre las presiones para ampliar las ofertas de niveles y alternativas de excelencia para la educación secundaria, superior y de postgrado flexibles y articuladas en la esfera internacional, que sin duda enfrentan los intereses de sectores populares o de la población excluida con los circuitos de élite o los más beneficiados de nuestras sociedades (entre los que estamos nosotros mismos) en la pugna distributiva de las asignaciones para la educación. En la mayoría de los países de África y numerosos países asiáticos las demandas por la extensión de la educación básica es todavía una demanda socio-educativa clave.

Junto a estas acciones de la política educativa, existen políticas laborales orientadas a acompañar los procesos de desarrollo económico y social, a través de medidas de empleo y formación para los trabajadores beneficiados de ocupaciones en el sector formal, o para desempleados de esos mercados por vía de seguros de empleo y de formación; todos estos programas cubren una franja restringida de la población. En las últimas décadas se han iniciado intervenciones de certificación de competencias y saberes de los trabajadores por medio de instancias de los ministerios y sindicatos, orientadas a reconocer aprendizajes de adultos por fuera de las instancias escolarizadas.

Corresponde una mirada reflexiva sobre estas esferas de acción pues existen recursos genuinos para trabajadores, pero que deberían extenderse a un número mayor de beneficiarios excluidos del mundo del trabajo estructurado.

En el marco de las áreas de intervención para el advocacy definidas por el ICAE como prioritarias hacia CONFINTEA VI: Alfabetización; Migración y Educación de Personas Adultas; Pobreza, Educación y Trabajo; Políticas, Legislación y Finanzas para la Educación de Personas Adultas, todas ellas de carácter transversal por género, resulta muy importante reconocer la dualidad de nuestras sociedades y de las políticas de los estados. De acuerdo a lo expuesto hasta aquí, en nuestras regiones y países se encaran políticas diferenciales a favor de ciertos sectores, que implican mayores beneficios para unos sobre otros. En algunos continentes (Europa, América Latina y ciertos países de Asia) existen por lo menos dos políticas:

- unas políticas para el desarrollo económico, la ciencia y la tecnología, la educación y el trabajo de los sectores dinámicos de la sociedad,
- otras políticas de desarrollo social para los excluidos o marginados de la sociedad.

Entre estas últimas están las orientadas a los adultos y a la Educación para Todos (EPT). Sin duda esta fragmentación de la sociedad es en sí misma cuestionable y fuente de desigualdad e injusticia social, y está en el centro de las causas de los problemas de la cuestión distributiva y de las asignaciones de los recursos.

En los restantes países, principalmente los africanos, coexisten problemas políticos, bélicos y de atención a situaciones críticas de indigencia y marginación social en contextos de no desarrollo económico ni social.

Existe una gran deuda social y educativa con la sociedad. ¿Por qué hablar de deuda social? Porque la inscribimos en el marco del derecho social a la educación, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y

secundaria y aún universitaria y no sólo como “educación para todos”, si por ella se entiende nada más que educación primaria.

En una sociedad se deben considerar además de los derechos de inserción, los de “integración”. “El derecho a la integración va más lejos que un derecho social clásico. En primer lugar, lo enriquece con un imperativo moral: más allá del derecho a la subsistencia, procura dar forma al derecho a la utilidad social; considera a los individuos como ciudadanos activos y no únicamente como personas asistidas a las que hay que auxiliar. En este sentido, la noción de integración, al articular el auxilio económico y participación social, contribuye a definir un derecho de la era democrática”. Cuando se derivan únicamente de una teoría de la asistencia social, “los derechos, al contrario, son pasivos y se fundan en una relación de dependencia (por lo demás, fueron reconocidos y formulados en una era predemocrática); el titular de los derechos sigue siendo un sujeto subordinado. La obligación, en cambio, puede participar de un movimiento de resocialización. Considera a los individuos como miembros de una sociedad en la cual tienen derecho a tener un lugar. Lo que se afirma no es sólo el derecho de vivir, sino el de vivir en sociedad” (Fitoussi y Rosanvallon, 2003: 220)<sup>9</sup>.

Cabe entonces ampliar la noción de la educación como un derecho humano a lo largo de toda la vida. Así Katarina Tomasevki ha distinguido en la historia de los derechos humanos dos círculos concéntricos de gradación cada vez más amplia que fueron alcanzando progresivamente a los hombres blancos, adultos de buena posición, para luego extenderse a las mujeres de ese estrato social y recién al final a los niños. “El derecho a la educación no tiene una historia muy larga ni goza, por ahora, de un reconocimiento universal como derecho humano. Su realización progresiva a lo largo del proceso de superación de las exclusiones puede condensarse en tres etapas fundamentales” (Tomasevki, 2003; p. 1)<sup>10</sup>.

Reconocer a la educación como un derecho requiere plantear lo quiénes, el cuándo, los responsables y la legislación existente en cada país.

### ***Quiénes***

La población total de un país es pasible del derecho a la educación, y ello sin duda es ya un tema reconocido en estos siglos, pero sin embargo dista de ser un derecho adquirido y real de las personas. No todos los grupos de edad ni todos los sectores sociales acceden y permanecen en el sistema educativo, lo que implica diferencias y discriminaciones profundas de las sociedades del mundo.

La educación como derecho humano debería plantearse como deber y obligación que todos los países logren:

- el mayor grado de estimulación a la población infantil antes de los tres años;
- el desarrollo del acceso educativo de preescolar desde los tres a los seis años;
- el acceso y permanencia en la educación primaria;
- el acceso y permanencia en la educación secundaria;
- y a la educación para toda la vida.

---

<sup>9</sup> Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Ediciones Manantial, Argentina.

<sup>10</sup> Tomasevski, K. (2003) *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

Esto supone considerar y resolver serios problemas de exclusión y de discriminación por género y origen social y de raza; ello supone reconocer a todos los varones y mujeres el derecho a la ciudadanía responsable en el contexto de la educación permanente.

### ***Quiénes y qué actividad económica***

Considerar el derecho a la educación de toda la población activa e inactiva debe contemplar una serie de acciones orientadas hacia:

- la educación general y científico-tecnológica;
- con módulos de especialización y formación profesional, alternados y recurrentes;
- que permita la definición de proyectos personales y laborales a lo largo de la vida.

### ***Duración***

La educación como derecho humano debe estar disponible para toda la vida y asentarse en etapas tempranas para que el efecto de avance acumulativo no sea negativo, es decir, que la educación sólo beneficie a quienes no tienen dificultades y por lo tanto posean mayor capacidad de demanda. Es sabido que quien más educación tiene a más educación accede. Por lo tanto los circuitos de exclusión y marginación educativa se reproducen y amplían.

Actuar sobre las diferencias sociales y la diferenciación de ingreso y las condiciones de reproducción escolar resultan claves a la hora de sostener el derecho a la educación.

### ***Responsables***

Una noción de la educación como derecho humano implica políticas amplias que coloquen al Estado como primer responsable de la regulación de las prestaciones educativas. “En muchos países la educación obligatoria no es gratuita; es esencialmente un “servicio comercial” que requiere a las familias pagar no sólo por los útiles escolares, sino también por la admisión, los exámenes, los libros de texto, la calefacción, e incluso (oficialmente o casi) con los llamados “pagos en gratitud” o tutorías pagas por la enseñanza. Especialmente en los países más pobres, la educación primaria no es gratuita: hay un patrón global de exclusión en la educación primaria basada en la pobreza.” (Crighton, 2006; p. 3)<sup>11</sup>.

Por ello se han planteado las 4 A (available, accessible, acceptable, adaptable) que “brindan un marco conceptual a las obligaciones gubernamentales sobre los derechos humanos en educación: generar educación disponible, accesible, aceptable, y adaptable. Siempre realista, Tomasevski agrega “una quinta A” (affordable): realizable, porque reconoce que “Ningún gobierno puede ser obligado legalmente a hacer lo imposible” (Crighton, 2006; p. 3)<sup>12</sup>.

Las reformas de la modernización fueron y crearon retrocesos sociales, por lo que vale ahora reformar para intervenir en la libertad y el derecho a mayores

<sup>11</sup> Crighton, J. (2006). “*Katarina Tomasevski hablándole al poder*” Fondo Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Boletín de Referencia n 20. Noviembre 2006. Publicado originalmente en: <http://tomasevski.net/obituary.htm>.

<sup>12</sup> Crighton, J (2006). “*Katarina Tomasevski hablándole al poder*” Fondo Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Boletín de Referencia n 20. Noviembre 2006. Publicado originalmente en: <http://tomasevski.net/obituary.htm>.

condiciones de vida. Esto implica actuar sobre las pugnas distributivas entre grupos sociales. El propósito del siguiente gráfico es sistematizar las principales evidencias en torno a los contradictorios procesos de expansión educativa, supuesta democratización, fragmentación y exclusión educativa y la necesidad de una operatoria conjunta de políticas en torno al derecho a la educación, para fundamentar la definición de las hipótesis.

**Cuadro 1. El derecho a la educación de la población infantil, joven y adulta<sup>13</sup>.**

Condiciones previas	3    4	5    6    7    8    9    10    11    12 Extraedad y repetencia Riesgo de abandono <b>Más horas de clase</b>	13    14    15    16    17 Extraedad y repetencia Riesgo de abandono <b>Más horas de clase</b>	18 y más Asiste Educ. Formal o No Formal Excluidos del sistema Coordinación intersectorial
	<b>Más aulas</b>			
	<b>Expandir oferta</b>			
Política educativa de estimulación temprana	Expansión de alternativas complementarias.	Políticas de inclusión complementarias	Alternancia dirigida	Grupos familiares y situación laboral
Política Social		Política Social Educativa Centros de Atención Compensatoria Barriales	Comunidad Organismos Sociales - Empresas	Política Laboral
Política Social		Programas de Alternancia y Apoyo Familiar Sectores Excluidos	Educación y Formación para el trabajo	Educ. y Formación para el trabajo

Estos modelos o diseños simplificados de acciones traducen la necesidad de integrar políticas sectoriales de educación, desarrollo social, trabajo y salud, entre las claves. La integralidad de las políticas orientadas a la implementación de una educación permanente para la población debería suponer y reconocer la ampliación de las garantías para: el acceso, la permanencia en los niveles, la calidad y una adecuada significación o valoración de los saberes obtenidos, así como la recuperación educativa de los excluidos.

Una propuesta de políticas educativas, sociales y laborales requiere el diseño de políticas integradas desde el nivel nacional a través de genuinos esfuerzos “intersectoriales” y de “coordinación de intereses” entre los múltiples programas y proyectos que tengan semejantes poblaciones a atender.

<sup>13</sup> Elaboración sobre la base de Riquelme, G. C. (2005) *La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible)*. Documento de Trabajo del Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes”. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, nº 16. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

## **Capítulo 2**

### **Demandas sociales en educación de adultos<sup>14</sup>**

Los desafíos para la educación en el mundo se centran en cuestiones que hacen a la propia definición y alcance de la educación de adultos (EDA), la cobertura, las perspectivas de fortalecimiento de la educación popular y el reconocimiento de la EDA en el marco de la concepción de la educación como un derecho humano, que incluye la alfabetización, el acceso y la completitud de la educación primaria y secundaria y el derecho a otras instancias de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Los sujetos adultos que han sido excluidos del sistema educativo tienen vulnerado un derecho humano y por lo tanto constituyen parte de la deuda social de los países que debe ser reconocida y atendida a través de políticas concertadas e integrales de educación que reconozcan las diferentes necesidades de los jóvenes y los adultos. Sin dudas en estos grupos se combinan múltiples pobrezas, es decir, diversas condiciones de desventaja social, económica y educativa, que los convierten en una población prioritaria de las políticas sociales, dada su alta vulnerabilidad.

El perfil educativo de la población expresa la realidad social y económica de un país, pues el acceso y permanencia de los ciudadanos en el sistema educativo es condición y consecuencia de la acción conjunta de:

- a) la voluntad de las familias para que todos sus miembros asistan a cada nivel educativo y permanezcan en las aulas hasta terminar cada ciclo educativo;
- b) la oferta de condiciones del proceso educativo a través de escuelas, aulas, docentes, recursos tecnológicos y curriculares para favorecer estrategias pedagógicas adecuadas a las edades y género de la población;
- c) el desarrollo de políticas de asistencia y acompañamiento a sectores desfavorecidos y excluidos del sistema educativo; y
- d) la definición de políticas concertadas entre diferentes sectores de gobierno para atender a jóvenes y adultos a través de cursos y acciones con objetivos pedagógicos, aún en programas de empleo, pre-empleo, de ocupación o de impulso a sectores o actividades de microemprendimiento o sectores informales de la economía.

El nivel educativo alcanzado o logrado por la población adulta da cuenta de la demanda social por educación en sus diversos niveles, primario y secundario, así como de las disparidades existentes de acuerdo a:

- el género, ya que en muchos países se mantienen las desventajas educativas de las mujeres aún en los grupos jóvenes;
- la situación de pobreza o bajos ingresos, que interactúan con otras desventajas sociales y educativas de estas poblaciones;
- la localización espacial o lugar de residencia, el acceso y permanencia en el sistema educativo suelen ser más difíciles en las áreas rurales que en las ciudades o zonas urbanas;

---

<sup>14</sup> Este capítulo se basa en un estudio *Deuda Social Educativa con las/ los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios*, realizado para la Oficina de Género y Educación (GEO) del International Council for Adult Education (ICAE). Una síntesis del estudio puede consultarse en Riquelme, G. C. y Herger, N. (2009). *Deuda Social con la Educación de Personas Jóvenes y Adultos. Estimación de Recursos Necesarios*. International Council for Adult Education (ICAE). Montevideo, Uruguay, En: [http://www.icae2.org/files/en\\_SocialDebt.pdf](http://www.icae2.org/files/en_SocialDebt.pdf).

- la pertenencia étnica y/o grupo lingüístico, dado que las poblaciones indígenas, los inmigrantes y las minorías lingüísticas suelen tener niveles educativos más bajos que las poblaciones que no lo son.

El perfil educativo, tanto de los jóvenes y los adultos como a los distintos grupos según género, niveles de ingreso, lugar de residencia dan cuenta del volumen de la población a atender, que constituye la gran exigencia para la política educativa de los países y, en especial, para la educación de adultos.

Al abordar las necesidades y demandas educativas de la población, la programación de la política educativa debería plantearse al menos dos cuestiones: la identificación y transformación de las situaciones deficitarias y una identificación de las causas que predominan para las mismas (Riquelme; 1997)<sup>15</sup>. Los grupos en mayor desventaja socio-educativa son también quienes mayores dificultades tienen para reconocer a la educación de adultos como un derecho y demandar ante las esferas públicas responsables de garantizarla. La política educativa no sólo debería responder a las demandas explícitas sino también reconocer y atender las debilidades de ciertos grupos de población para expresar y demandar por sus derechos y favorecer su capacidad de expresión.

La educación de adultos requiere una necesaria revitalización y redefinición en el marco del aprendizaje para toda la vida (lifelong learning -LLL). Lo tradicional es hablar fragmentadamente de alfabetización, educación básica de la Educación para Todos y la educación secundaria de adultos. Una revisión de esta perspectiva merece generar estrategias para los adultos con ofertas dinámicas y flexibles, que superen las limitaciones de las vías hiper-escolarizadas o primarizadas en sus formas educativas.

En la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, el punto de partida es la educación primaria y secundaria, de calidad para la adquisición de saberes socialmente necesarios (generales y científico tecnológicos) que den base a instancias de formación en las distintas etapas de la vida. Ello exige la articulación y complementariedad de diversas instancias de educación y formación (Riquelme; 1985 y 1997)<sup>16</sup>:

- la educación formal, tanto para niños y adolescentes como para los adultos que abandonaron tempranamente el sistema;
- la educación no formal, que garantice la formación continua de la población en general y de la población económicamente activa;
- los espacios de educación informal correspondientes a la participación en la vida social, ciudadana y en el lugar de trabajo.

Un estudio reciente sobre la educación de adultos en veinticuatro países del mundo señala como tendencia el “estallido de las actividades de formación, multiplicación de los agentes de formación, diversificación de las fuentes financieras y expansión del entorno decisional donde ahora se definen las políticas y estrategias”

---

<sup>15</sup> Riquelme, G. C. (1997) *Vulnerabilidad social: educación de los sectores populares*. Mimeo.

<sup>16</sup> Riquelme, G. C. (1985) "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis" presentado en Coloquio Regional sobre Vinculación entre la Educación y el Mundo del Trabajo, OREALC-UNESCO en *Revista Argentina de Educación*, Año IV, nº 6. Buenos Aires. Riquelme, G. C. (1997) *Vulnerabilidad social: educación de los sectores populares*. Mimeo.

(Belanger y Federighi; 2004; p. 39)<sup>17</sup>. En todos los continentes la expansión y la diversificación las actividades de educación de adultos se expresa en diversos tipos de ofertas:

- alfabetización;
- servicios de educación primaria y secundaria;
- ampliación del acceso a la educación postsecundaria;
- programas de educación y formación para el trabajo;
- programas en otras áreas ligadas a la salud, la participación comunitaria y ciudadana; etc.

Ello pone en juego “a la mayoría de los ministerios gubernamentales, los diversos agentes económicos, los actores colectivos activos en los diferentes campos de acción, y una multitud de asociaciones y de comunidades locales” (Belanger y Federighi; 2004; p. 285).

Sin embargo, como muestran los informes nacionales elaborados por los países y los informes regionales con miras a la CONFINTEA VI, pese a la expansión y la diversificación de actividades de educación de adultos persisten problemas:

- la limitada cobertura de los programas, tanto gubernamentales como no gubernamentales, frente al volumen de la demanda potencial y efectiva, que mantiene y refuerza la exclusión de ciertos grupos - la población con bajos ingresos, las mujeres, comunidades rurales, indígenas, inmigrantes, etc.;
- la falta de coordinación y articulación tanto entre los sectores del gobierno y entre el Estado y otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil, que dificulta un abordaje integral de las necesidades de la población, así como la dispersión de los recursos humanos, físicos y monetarios;
- la falta sistemas de información comparables a nivel nacional e internacional acerca de las características educativas de los jóvenes y adultos más allá de las estadísticas sobre analfabetismo;
- la ausencia de políticas e instancias tanto de formación específicas de educadores de adultos como de las condiciones de trabajo que en muchos países son más precarias e inestables que las del resto de los educadores.

## **2.1 Analfabetismo de las personas adultas del mundo**

La alfabetización<sup>18</sup> es un derecho humano fundamental y la base sobre la que se asientan los desarrollos posteriores de educación a lo largo de toda la vida. La adopción de políticas y acciones de alfabetización tiene al menos cincuenta años en las agendas educativas nacionales e internacional, sin embargo “se estima que, hoy en día, se sigue negando el derecho a la alfabetización a unos 776 millones de adultos –esto es, el 16% de la población adulta mundial- de los cuales casi dos tercios son mujeres” (UNESCO, 2008; p. 20)<sup>19</sup>. Estos constituyen sin dudas el grupo en situación social y educativa más crítica.

<sup>17</sup> Bélanger, P. y P. Federighi (2004) *Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas*. Colección Ideas en debate. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

<sup>18</sup> Entendida como la capacidad de leer y escribir, con entendimiento, un texto simple de la vida cotidiana y contar con habilidades para la utilización de los números.

<sup>19</sup> UNESCO (2008) *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2009. Resumen*. UNESCO, Paris. Diciembre.

El cuadro que sigue clasifica a los países de las cinco grandes regiones del mundo según la situación de analfabetismo de la población total de 15 años y más diferenciando entre países con muy bajo, bajo, medio, alto y crítico analfabetismo.

De acuerdo a los datos disponibles, el analfabetismo es muy bajo en el conjunto de los países de Europa Central y Oriental, donde sólo en Malta y Turquía las tasas superan el 5% y se aproximan al 10% de la población adulta.

La situación contraria corresponde a los países de África Subsahariana, donde las evidencias son elocuentes respecto a la no resolución del acceso de la población al sistema educativo: la mayoría de los países no han logrado expandir los procesos de “alfabetización” y/o posibilitar el acceso al sistema educativo regular de la mayoría de la población. Así, en esta región se ubica la mayor cantidad de países con analfabetismo alto y crítico, es decir, aquellos donde más del 40% de los jóvenes y los adultos no saben leer ni escribir.

En América Latina y el Caribe se reconocen principalmente situaciones de bajo y muy bajo analfabetismo adulto. Los países clasificados como con analfabetismo medio (I y II) corresponden a América Central, entre ellos las realidades más graves corresponden a Guatemala y Haití donde el 26% y 38% de la población de 15 años y más es analfabeta.

En Asia, pueden identificarse situaciones diferenciales según las subregiones que la componen. Así, los países de Asia Central se asemejan a Europa con un analfabetismo muy bajo, en la mayoría de los países de Asia Oriental y del Pacífico el analfabetismo es bajo o medio, mientras que en Asia Meridional y Occidental la mayoría de los países tiene analfabetismo alto y la situación más crítica corresponde a Afganistán, donde casi las tres cuartas partes de los adultos no han logrado los rudimentos de la lectoescritura.

Entre los denominados Estados Árabes también se encuentran diferencias, pues si bien la mayoría presenta bajo analfabetismo, en Túnez, Argelia, Irak, Egipto y Sudán las tasas que varían entre el 22% y el 39% (clasificado como Medio I y II) y en Yemen, Marruecos y Mauritania la población analfabeta supera el 40%.

**Cuadro 2.Situación de analfabetismo de la población de 15 años y más según regiones y países. 2007 o último año disponible.**

Situación de analfabetismo	África Subsahariana	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa, América del Norte e Israel
Muy Bajo (Menos de 5%)		Cuba Trinidad and Tobago Aruba Uruguay Argentina Chile Netherlands Antilles Costa Rica	<i>Asia Central</i> Kazakhstan Tajikistan Turkmenistan Armenia Azerbaijan Kyrgyzstan Uzbekistan  <i>Asia Oriental y Pacífico</i> Tonga Samoa Mongolia Maldives Brunei Darussalam		Estonia Letonia Belarrús Ucrania Eslovenia Lituania Federación de Rusia Polonia Rep. de Moldova Albania Italia Hungria Croacia Bulgaria Chipre Rumania España

					Grecia Macedonia Bosnia y Herzegovina Portugal
Bajo (6% a 10%)	Seychelles Zimbabwe	Paraguay Colombia Panama Venezuela Ecuador Mexico Brazil Peru Suriname Bolivia	<i>Asia Oriental y Pacífico</i> Singapore Thailand Philippines China Macao, China Malaysia Indonesia  <i>Asia Meridional y Occidental</i> Sri Lanka Myanmar	Kuwait Jordania Territorios Autónomos Palestinos Emiratos Árabes Unidos Qatar .	Malta
Medio I (11% a 20%)	Namibia South Africa Sao Tome and Príncipe Mauritius Equatorial Guinea Congo Gabon Cape Verde Botswana Lesotho Swaziland	Dominican Republic Jamaica El Salvador Honduras Nicaragua	<i>Asia Meridional y Occidental</i> Iran, Islamic Republic of	Bahrein Jamahiriya Arabe Libia Arabia Saudita Omán Siria (R. A)	Turquía
Medio II (21% a 40%)	Comoros Kenya Uganda United Republic of Tanzania Nigeria Malawi Madagascar Cameroon Angola Democratic Republic of the Congo Ghana Rwanda Guinea-Bissau	Guatemala Haiti	<i>Asia Oriental y Pacífico</i> Vanuatu Cambodia Lao People's Democratic Republic  <i>Asia Meridional y Occidental</i> India	Túnez Argelia Irak Egipto Sudán	
Alto (41% a 60%)	Burundi Liberia Togo Côte d'Ivoire Central African Republic Mozambique Senegal Benin		<i>Asia Oriental y Pacífico</i> Papua New Guinea  <i>Asia Meridional y Occidental</i> Nepal Bhutan Pakistan Bangladesh	Yemen Marruecos Mauritania	
Crítico (61% o más)	Sierra Leone Ethiopia Niger Guinea Burkina Faso Chad Mali		<i>Asia Meridional y Occidental</i> Afganistán		

Nota: para esta clasificación de la situación de analfabetismo se sigue: UNESCO (2007) *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?*. Ediciones UNESCO. París.

Fuente: elaboración propia sobre la base de UNESCO, Institute of Statistics; 2007.

La comparación entre géneros, analizada a partir del índice de paridad de género (IPG)<sup>20</sup> en alfabetización elaborado por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, es elocuente respecto a que se mantienen las disparidades en el acceso al sistema educativo, siendo las mujeres las más afectadas por la exclusión y el analfabetismo. Ello está más extendido en los países donde se observan las tasas de analfabetismo más altas: es indudable que en África ser mujer y pobre es una combinación sumamente desventajosa, pues tienen más limitado que sus pares varones el cumplimiento del derecho a la educación y por lo tanto tienen más alto analfabetismo. Ello también sucede en muchos países de Asia Oriental, Meridional y Occidental.

En los países con analfabetismo muy bajo y bajo hay mayor paridad entre los varones y las mujeres, tal como lo ilustra el siguiente cuadro respecto a la situación de alfabetismo/analfabetismo en países de Europa. En esta región, sólo Turquía tiene una significativa disparidad de género, pues las mujeres de este país tienen el más alto porcentaje de analfabetismo de toda Europa y casi seis veces más que los varones.

Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por una mayor paridad en la situación de alfabetismo de varones y mujeres.

Sólo en tres de los países para los cuales se tienen datos de alfabetización –Haití, Jamaica y Lesotho-, los varones se encuentran en mayor desventaja que las mujeres.

## 2.2 Perfil educativo de la población adulta

Evaluar el perfil educativo es reconocer los logros de ciertos países y también la situación relativa a los esfuerzos de política educativa para atender a grupos que no han alcanzado la educación primaria y secundaria. El grupo de quince años y más que no accedió o no completó alguno de estos niveles de estudio constituye una genuina y central demanda social por educación de adultos.

Cabe señalar que la caracterización del perfil educativo de la población adulta (15 años y más) del mundo constituye una tarea difícil, dada la falta de estadísticas comparables que incluyan a todos los países y sean actualizadas regularmente.

La principal limitación del estudio consistió en no contar con un indicador comparable y actualizado del máximo nivel educativo alcanzado por los adultos. El Instituto de Estadísticas de UNESCO (UIS) publica el número de analfabetos y las tasas de alfabetización de la población de 15 años y más y de la 15 a 24 años de todas las regiones y países del mundo, pero no se cuenta con una base común sobre el máximo nivel educativo alcanzado por esa población. De ahí que la investigación ha recurrido y explorado diversas bases sobre la educación de la población del mundo e incluso se revisaron los censos de cada uno de los países, además de encuestas realizados por las oficinas de estadística en cada país<sup>21</sup>. Aún así, en varias regiones sólo se ha podido presentar el perfil educativo de los adultos de unos pocos países.

<sup>20</sup> Este índice corresponde a la relación entre el valor de tasa de alfabetización del sexo femenino y el correspondiente al sexo masculino. Un IPG de 1 significa paridad entre los sexos.

<sup>21</sup> Los cuadros de este apartado y los anexos citan al pie la fuentes de los datos de cada país. Resumidamente cabe indicar que en África Subsahariana se utilizaron datos correspondientes a las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS/USAID) realizadas entre 2000 y 2007 y en otros países las Multiple Indicator Cluster Survey (MICS/UNICEF), estas mismas encuestas con representatividad nacional fueron las fuentes para calcular el perfil educativo de los países de Asia (excepción de Australia) y los Estados Árabes. En América Latina y el Caribe se optó cuando fue posible por datos provenientes de los Censos de Población y en otros países (Haití, Guyana, Honduras, Nicaragua) se utilizaron los datos de la DHS. Finalmente el perfil educativo de la población adulta de

Los cuadros elaborados para cada región están organizados de acuerdo al máximo nivel educativo alcanzado por la población adulta (15 años y más), agrupando (de mayor a menor) a los países en función de la franja de población con educación superior incompleta y completa y de la proporción con bajo nivel educativo (hasta educación secundaria incompleta). En ellos se presentan:

- la población con hasta educación primaria incompleta (sin instrucción y con primaria incompleta), que constituye la demanda social para acceder y completar ese nivel;
- la población con educación primaria completa o educación secundaria incompleta, que constituye la demanda social para acceder y completar el secundario;
- la población con educación secundaria completa y más que incluye a quienes han logrado educación secundaria completa, superior incompleto y superior completo.

Esto permite clasificar a los países de acuerdo a los logros educativos de su población en países de mayor nivel educativo, otros de nivel educativo medio, países con nivel educativo bajo y un cuarto grupo, los países con nivel educativo muy bajo o crítico. En función de esta agrupación los países deben enfrentar un esfuerzo diferenciado por lograr que toda su población curse la educación secundaria, y en muchos casos terminen previamente la educación primaria.

Si la educación secundaria es un derecho al que debe aspirar la población de las sociedades que avanzan, la situación crítica de la demanda social por el completamiento de la secundaria (incluyendo a la población sin instrucción, con primaria incompleta y completa y secundaria incompleta) coloca a los países latinoamericanos de la siguiente manera:

- países con nivel educativo alto: entre el 50% y el 66,8% debería terminar la secundaria;
- países con nivel educativo medio: entre el 71% y el 76,9% debería terminar la secundaria;
- países con nivel educativo bajo: entre el 77% y el 86,4% debería terminar la secundaria;
- países con muy bajo nivel educativo: el 94% debería terminar la secundaria.

---

Europa, América del Norte e Israel corresponde a los datos disponibles en informes de la OCDE y en algunos países (España, Portugal y Grecia) se contó con información censal y de encuesta a hogares.

**Cuadro 3. América Latina y el Caribe: demanda social educativa de la población de 15 años y más según nivel educativo. En porcentajes.**

América Latina y el Caribe	Total	Hasta educación primaria incompleta	Educación primaria completa + educación secundaria incompleta	Educación secundaria completa y más		
				Total	Educación Secundaria completa	Educación Superior (incompleta y completa)
<b>Nivel educativo alto</b>						
Perú (2004)	100,0	28,0	22,0	50,0	25,0	25,0
Panamá (2000)	100,0	20,0	44,6	34,9	16,3	18,6
Argentina (2001)	100,0	17,9	48,9	33,2	16,2	17,0
Colombia (2005)	100,0	27,8	37,4	34,8	18,7	16,1
Cuba (2002)	100,0	12,1	50,1	37,8	28,4	9,4
<b>Nivel educativo medio</b>						
México (2005)	100,0	22,8	50,2	25,6	12,0	13,6
Costa Rica (2000)	100,0	24,3	50,5	25,2	9,8	15,4
Bolivia (2003)	100,0	48,8	23,1	28,1	14,9	13,2
Uruguay (2004)	100,0	17,3	58,8	23,9	12,5	11,4
Dominican Republic (2002)	100,0	48,8	27,2	24,0	9,7	14,3
<b>Nivel educativo bajo</b>						
Guyana (2005)	100,0	17,0	54,0	27,0	19,0	8,0
Nicaragua (2001)	100,0	49,3	33,8	16,9	8,1	8,8
Honduras (2005)	100,0	45,0	41,3	13,7	8,2	5,5
<b>Nivel educativo muy bajo</b>						
Haití (2005/6)	100,0	55,0	39,0	6,0	2,0	4,0

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de:

Argentina: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC. Argentina. Bolivia: Demographic and Health Surveys 2003 (DHS Dataset). Brasil: OREALC y PREALC (2007) Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. UNESCO. Santiago de Chile. Chile: OREALC y PREALC (2007) Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. UNESCO. Santiago de Chile. Colombia: Censo de Población y Vivienda ampliado 2005. DANE. Costa Rica: IX Censo Nacional de Población 2000. INEC. Cuba: Censo de Población y Vivienda ampliado. 2005. Honduras: Demographic and Health Surveys 2005 (DHS Dataset) . Mexico:INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005. Panamá: Censo de Población y Vivienda. 2000. República Dominicana: Demographic and Health Surveys 2002 (DHS Dataset) . Nicaragua: Demographic and Health Surveys 2001 (DHS Dataset). Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2001. Uruguay: Encuesta Nacional de Hogares 2006 y Censo Fase I 2004.

Respecto a los esfuerzos previos de estos países, cabe señalar que en la región hay países donde más de la mitad de la población debe terminar el nivel primario (Haití 55%). La gravedad es tal que la deuda social educativa para terminar primaria en los países de mayor nivel educativo marca que entre 12,1% (Cuba) y un 28% (Colombia y Perú) aún deben completar la primaria. Entre el grupo de nivel educativo medio debe terminar la primaria una franja estrecha en Uruguay (17,3%) y hasta un 49% en Bolivia y República Dominicana. Los países de población con el menor nivel educativo entre el 12% (Honduras) y el 21% (Nicaragua) de los adultos nunca asistió a la escuela y más del 30% tiene primaria incompleta. La situación más crítica corresponde a Haití pues tiene un 21% sin instrucción, es decir, nunca accedieron al sistema y un 34% con primaria incompleta, es decir, que más de la mitad de la población adulta fue excluida de la educación primaria y de la escolarización.

En términos comparativos Asia tiene un grupo de países que se asemejan a Europa con un mejor nivel educativo, y menor deuda social educativa, pero también tiene un grupo numeroso de países de muy bajo nivel educativo que registra una gran exclusión de la educación, como los países de más bajo nivel educativo de América Latina y África.

**Cuadro 4. Asia: demanda social educativa de la población de 15 años y más según nivel educativo. En porcentajes.**

Asia	Total	Hasta educación primaria incompleta	Educación primaria completa + educación secundaria incompleta	Educación secundaria completa y más		
				Total	Educación Secundaria completa	Educación Superior (incompleta y completa)
<b>Asia Central</b>						
<b>Nivel educativo alto</b>						
Azerbaiyán (2006)	100,0	4,2	51,9	43,9	28,3	15,6
Tayikistán (2005)	100,0	4,5	59,0	36,4	23,2	13,2
<b>Asia Oriental y Pacífico</b>						
<b>Nivel educativo alto</b>						
Australia	100,0	8,1	40,0	42,2	Sd	Sd
Filipinas (2003)	100,0	19,0	32,9	48,1	21,1	27,0
<b>Nivel educativo bajo</b>						
Indonesia (2003)	100,0	28,3	49,0	22,7	16,4	6,3
Tailandia (2002)	100,0	47,4	32,6	19,8	5,3	14,5
<b>Nivel educativo muy bajo</b>						
Camboya (2005)	100,0	63,0	33,0	4,0	2,0	2,0
<b>Asia Meridional y Occidental</b>						
<b>Nivel educativo bajo</b>						
India (2006)	100,0	45,4	40,7	13,9	5,2	8,7
<b>Nivel educativo muy bajo</b>						
Afganistán (2003)	100,0	71,3*	0,0	Sd	Sd	Sd
Bangladesh (2004)	100,0	56,1	32,5	11,4	2,6	8,8
Nepal (2006)	100,0	61,5	26,9	11,6	5,2	6,4
Sri Lanka (2002)	100,0	17,3	71,2	11,5	9,5	2,0
Pakistán (2001)	100,0	60,3	32,1	7,6	3,3	4,3

Nota: (\*) Población sin instrucción. Fuentes: Elaboración propia sobre la base de:

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de:

Armenia: Demographic and Health Surveys 2005; Australia: 2006 Census of Population and Housing; Azerbaijan: Demographic and Health Surveys 2005; Tayikistán: Multiple Indicator Cluster Survey 2005 (MICS Dataset en Educational Policy and Data Centre); Filipinas: Demographic and Health Surveys 2003; Tailandia: Socio-Economic Survey 2002; India: Demographic and Health Surveys 2006; Indonesia: Demographic and Health Surveys 2003; Cambodia: Demographic and Health Surveys 2005; Sri Lanka: Household Integrated Economic Survey 2002.; Pakistan: Household Integrated Economic Survey 2001.; Bangladesh: Demographic and Health Surveys 2004; Nepal: Demographic and Health Surveys 2006; Afganistán: Multiple Indicator Cluster Survey 2003 (MICS Dataset en Educational Policy and Data Centre).

La demanda social por el completamiento de la secundaria (incluyendo a la población sin instrucción, con primaria incompleta y completa y secundaria incompleta) coloca a los países asiáticos de la siguiente manera:

- países con nivel educativo alto: entre el 48% y el 64% debería terminar la secundaria;
- países con nivel educativo medio: entre el 71% y el 77% debería terminar la secundaria;
- países con nivel educativo bajo: entre el 80% y el 86% debería terminar la secundaria;
- países con muy bajo nivel educativo: entre el 88% y el 96% debería terminar la secundaria.

En Asia, los esfuerzos para lograr que la población adulta acceda al sistema educativo, es decir, la franja de población sin instrucción, diferencia polarmente a los países de alto nivel educativo de aquellos con muy bajo nivel. En el primer grupo, Filipinas y los países de Asia Central deben absorber cerca del 3% de población sin instrucción, mientras en Australia los no escolarizados apenas representan el 1% del total de los adultos de 15 años y más.

En los países de bajo nivel educativo de Asia Oriental y el Pacífico, el porcentaje de población sin instrucción oscila entre Tailandia con la franja más pequeña (6,5%) y un 22% en Camboya.

Entre los países de bajo nivel educativo de Asia Meridional y Occidental, la situación es aún más crítica pues en Pakistán y Nepal aproximadamente la mitad de la población no ha accedido a la escuela; y más grave aún es el perfil educativo de la población de 15 años y más de Afganistán, con el 71% sin instrucción.

Respecto a la primaria incompleta las situaciones permiten agrupar a los países como sigue.

- menos del 10% Pakistán e India,
- entre un 11% y 18%, Sri Lanka, Nepal, Filipinas, Indonesia, y Bangladesh;
- más del 20% Tailandia y Camboya.

En los llamados Estados Árabes sólo se cuenta con datos comparables para cuatro países que de acuerdo al perfil educativo de la población adulta se han clasificado en:

- con alto nivel educativo, casi el 60% debería terminar la secundaria (Egipto y Jordania);
- con bajo nivel educativo, con el 80% debería terminar la secundaria (Irak);
- con muy bajo nivel educativo, es el caso de Marruecos donde más del 90% debería terminar la secundaria.

En estos países la deuda de educación primaria con la población adulta varía desde 13,5% en Jordania hasta el 68,3% en Marruecos; superando al tercio de población en Egipto (36.6%) e Irak (41.5%).

**Cuadro 5. Estados Árabes: demanda social educativa de la población de 15 años y más según nivel educativo. En porcentajes.**

Estados Árabes	Total	Hasta educación primaria incompleta	Educación primaria completa + educación secundaria incompleta	Educación secundaria completa y más		
				Total	Educación Secundaria completa	Educación Superior (incompleta y completa)
<b>Nivel educativo alto</b>						
Jordan (2007)	100,0	13,5	46,4	40,1	12,6	27,5
Egypt (2005)	100,0	36,6	22,4	40,9	25,8	15,1
<b>Nivel educativo bajo</b>						
Iraq (2006)	100,0	41,5	40,7	17,8	5,3	12,5
<b>Nivel educativo muy bajo</b>						
Morocco (2004)	100,0	68,3	23,6	8,1	2,5	5,6

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de: Egypt: Demographic and Health Surveys 2005 (DHS Dataset) Iraq: Multiple Indicator Cluster Survey 2006. UNICEF. Jordan: Demographic and Health Surveys 2007 (DHS Dataset) Morocco: Demographic and Health Surveys 2004 (DHS Dataset).

El perfil educativo de la población adulta del África Subsahariana tiene concordancia con los datos de analfabetismo respecto a que la prioridad en estos países debe ser el cumplimiento del derecho a la alfabetización y la educación primaria, que en los años posteriores constituirá la demanda potencial y efectiva de la educación secundaria. A partir de los porcentajes de población sin instrucción o con primaria incompleta se puede agrupar a los países en:

- entre el 26% y 39%, Santo Tomé y Príncipe, Zimbabwe, Namibia, Swaziland y Congo;

- entre el 40% y el 50%, Ghana y Camerún;
- entre el 51% y el 60%, Kenia, República Democrática de Congo, Madagascar, Lesotho y Angola;
- entre el 61% y el 70%, Liberia, Togo y Uganda
- más del 70%, el resto de los países.

**Cuadro 6. África Subsahariana: demanda social educativa de la población de 15 años y más según nivel educativo. En porcentajes.**

África Subsahariana	Total	Hasta educación primaria incompleta	Educación primaria completa + educación secundaria incompleta	Educación secundaria completa y más		
				Total	Educación Secundaria completa	Educación Superior (incompleta y completa)
<b>Nivel educativo bajo</b>						
Kenya (2000)	100,0	56,0	24,0	18,0	16,0	2,0
Namibia (2006/7)	100,0	36,7	43,4	18,2	11,6	6,6
Swaziland (2006)	100,0	39,0	41,7	18,5	11,1	7,4
<b>Nivel educativo muy bajo</b>						
Liberia (2007)	100,0	62,2	24,8	13,0	9,1	3,9
Democratic Republic of the Congo (2000)	100,0	54,0	35,0	8,0	6,0	2,0
Ghana (2003)	100,0	44,0	45,8	10,2	6,4	3,8
Congo (2005)	100,0	33,7	56,8	9,4	3,9	5,5
Togo (2000)	100,0	69,0	22,0	7,0	3,0	4,0
Eritrea (2002)	100,0	77,5	13,8	7,8	5,2	2,6
Madagascar (2004)	100,0	57,6	35,0	7,4	4,8	2,6
Lesotho (2004)	100,0	56,9	35,8	7,3	5,1	2,2
Sao Tome and Principe (2000)	100,0	26,0	67,0	4,0	3,0	1,0
Uganda (2006)	100,0	66,6	27,1	5,5	1,0	4,6
Zimbabwe (2006)	100,0	37,5	56,6	5,9	1,8	4,1
Malawi (2000)	100,0	77,0	17,5	5,5	5,1	0,4
Cameroon (2004)	100,0	47,5	47,0	5,6	2,2	3,3
Côte d'Ivoire (2005)	100,0	73,0	22,3	4,7	0,8	3,9
Ethiopia (2005)	100,0	82,6	13,3	3,9	2,5	1,5
Guinea-Bissau (2000)	100,0	83,0	13,0	3,0	2,0	1,0
Angola (2000)	100,0	51,3	45,1	1,2	0,9	0,3
Senegal (2005)	100,0	80,3	16,4	3,3	1,5	1,8
Burkina Faso (2003)	100,0	85,3	12,6	2,1	1,2	0,9
Chad (2004)	100,0	85,9	12,1	2,0	1,0	1,0
Mozambique (2003)	100,0	86,0	12,0	1,4	1,0	0,4
Mali (2006)	100,0	85,4	12,9	1,7	0,6	1,0
Niger (2006)	100,0	91,6	7,4	1,0	0,3	0,7

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de: Angola: Multiple Indicator Cluster Survey 2000. UNICEF. Burkina Faso: Demographic and Health Surveys 2003 (DHS Dataset). Cameroon: Demographic and Health Surveys 2004 (DHS Dataset). Chad: Demographic and Health Surveys 2004 (DHS Dataset). Congo: Demographic and Health Surveys 2005 (DHS Dataset). Côte d'Ivoire: Demographic and Health Surveys 2005 (DHS Dataset). Democratic Republic of the Congo: Multiple Indicator Cluster Survey 2000. UNICEF. Eritrea : Demographic and Health Surveys 2002 (DHS Dataset). Ethiopia: Demographic and Health Surveys 2005 (DHS Dataset). Ghana (2003) Demographic and Health Surveys 2003 (DHS Dataset). Guinea-Bissau: Multiple Indicator Cluster Survey 2000. UNICEF. Kenya: Multiple Indicator Cluster Survey 2000. UNICEF. Lesotho: Demographic and Health Surveys 2004 (DHS Dataset). Liberia: Demographic and Health Surveys 2007 (DHS Dataset). Madagascar: Demographic and Health Surveys 2004 (DHS Dataset). Malawi: Demographic and Health Surveys 2000 (DHS Dataset). Mali: Demographic and Health Surveys 2006 (DHS Dataset). Mozambique: Demographic and Health Surveys 2003 (DHS Dataset). Namibia: Demographic and Health Surveys 2006/7 (DHS Dataset). Niger: Demographic and Health Surveys 2006 (DHS Dataset). Sao Tome and Principe: Multiple Indicator Cluster Survey 2000. UNICEF. Senegal: Demographic and Health Surveys 2005 (DHS Dataset). Swaziland: Demographic and Health Surveys 2006 (DHS Dataset). Togo: Multiple Indicator Cluster Survey 2000. UNICEF. Uganda: Demographic and Health Surveys 2006 (DHS Dataset). Zimbabwe (2006): Demographic and Health Surveys 2006 (DHS Dataset).

### **Perfil educativo de los países avanzados**

En el caso de los países avanzados la información disponible corresponde a la población adulta de 25 a 64 años. El cuadro que sigue permite ilustrar (al colocar de mayor a menor) la situación de los países en función de la franja de población con el más bajo nivel educativo (sin escolaridad, primario incompleto y primario completo) y a la vez la más alta proporción con alto nivel educativo (terciario tipo B y tipo A).

Así podemos identificar en términos comparados países con:

- bajo nivel educativo: Grecia, España, Turquía y Portugal;
- nivel educativo medio: Luxemburgo, Italia, Irlanda, Bélgica, Francia y Finlandia;
- alto nivel educativo: los restantes países.

**Cuadro 7. Europa, América del Norte e Israel: demanda social educativa de la población de 25 años a 64 años según nivel educativo. En porcentajes.**

	Hasta educación primaria incompleta (1)	Educación primaria completa + educación secundaria incompleta (2)	Educación secundaria completa y más			Ns/Nr
			Total (3)	Educación Secundaria completa (4)	Educación Superior completa (5)	
<b>Nivel educativo alto</b>						
Norway (2003/04)	x(2)	11,3	88,3	56,5	31,8	0,4
United Kingdom (2003/04)	x(2)	15,4	84,6	55,4	29,2	0,0
Czech Republic (2003/04)	x(2)	10,7	89,0	76,7	12,3	0,3
Slovakia (2003/04)	x(2)	15,3	84,5	72,2	12,3	0,2
Denmark (2003/04)	x(2)	17,0	82,7	50,6	32,1	0,3
Russian Federation (2002/03)	0,3	10,5	88,9	34,3	54,6	0,3
Switzerland (2003/04)	x(2)	15,0	84,0	56,0	28,0	1,0
Germany (2003/04)	x(2)	16,1	84,0	59,0	25,0	
Hungary (2003/04)	x(2)	24,7	74,9	58,6	16,3	0,4
Austria (2003/2004)	x(2)	19,8	80,3	61,9	18,4	
Poland (2003/04)	x(2)	16,1	83,9	68,2	15,7	0,0
Iceland (2003/04)	x(2)	32,8	67,1	39,3	27,8	0,1
Sweden (2003/04)	x(2)	17,1	82,9	48,4	34,5	0,0
Netherlands (2003/04)	x(2)	29,2	70,3	41,5	28,8	0,5
United States	x(2)	12,0	87,9	48,9	39,0	0,1
Canada (2003/04)	x(2)	15,6	84,3	39,7	44,6	0,1
Israel (2003/04)	x(2)	21,0	78,9	33,6	45,3	0,1
<b>Nivel educativo medio</b>						
Finland (2003/04)	x(3)	22,5	77,3	43,3	34,0	0,2
France (2003/04)	x(2)	34,7	65,2	41,3	23,9	0,1
Belgium (2003/04)	x(2)	35,7	63,3	33,9	29,4	1,0
Ireland (2003/04)	x(2)	37,0	62,5	34,7	27,8	0,5
Italy (2003/04)	x(2)	51,1	48,3	37,5	10,8	0,6
Luxembourg (2003/04)	x(2)	22,4	77,6	54,7	22,9	0,0
<b>Nivel educativo bajo</b>						
Spain (2003/04)	x(2)	54,6	44,5	18,5	26,0	0,9
Greece (2003/04)	x(2)	41,3	58,1	37,9	20,2	0,6
Portugal (2003/04)	x(2)	74,8	25,1	12,6	12,5	0,1
Turkey (2003/04)	x(2)	73,9	26,1	17,0	9,1	0,0

Notas: Six symbols are employed in the tables and graphs to denote missing data: a Data are not applicable because the category does not apply. n Magnitude is nil. n. Magnitude is negligible. ... Data are not available. - Data are not requested from countries. x(y) Data are included in another category/column (y) of the table.

(1) Hasta educación primaria incomplete: incluye población sin instrucción y población con educación primaria incompleta.

(2) Educación primaria completa + educación secundaria incompleta: incluye población con educación primaria completa y población con educación secundaria baja completa.

(4) Educación secundaria completa: incluye a población con secundaria alta completa.

(5) Educación superior: incluye a la población con educación terciaria completa de tipo A y B.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNESCO-UIS (2006) Education counts-world education indicators 2006.

En los países con nivel educativo alto, la demanda social para completar la educación secundaria alta varía entre el 10,7% en República Checa y el 32,8% en Islandia. Estados Unidos y Canadá se encuentran en este grupo, con sólo 12% y 15,6% respectivamente. En los países con nivel educativo medio la población adulta que debería terminar la secundaria alta varía entre el 22,4% en Luxemburgo y 51,1% en Italia. La diferencia entre el primer y segundo grupo está en la composición de esta demanda, pues en los países con nivel educativo alto es mayoritaria la población que completó la secundaria baja, y en los países de nivel educativo medio, entre un 12,9% y un 18,9% tiene hasta primaria completa.

En los países de Europa con bajo nivel educativo relativo cabe diferenciar la situación de España y Grecia con menos de un tercio de la población con hasta primaria

completa y un 54,6% y 41,3% respectivamente de demanda total para terminar la secundaria, de Portugal y Turquía con casi dos tercios de la población con hasta primaria completa.

A manera de resumen comparativo del perfil educativo de la población adulta de las grandes regiones consideradas se presenta el siguiente cuadro.

**Cuadro 11. Países clasificados por situación educativa según demanda social total (hasta educación secundaria incompleta). Población de 15 años y más.**

Situación educativa (*)	África Subsahariana	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes
<b>Nivel educativo alto</b> (Más del 15% de población con educación superior incompleta o completa/hasta 67% con secundaria incompleta)		Perú Panamá Argentina Colombia Cuba	Azerbaiyán Tayikistán Filipinas Australia	Egypt Jordan
<b>Nivel educativo medio</b> (15% a 10% de población con educación superior incompleto o completa 68% a 76% con secundaria incompleta)		Mexico Costa Rica Bolivia Uruguay Rep. Dominicana	Armenia	
<b>Nivel educativo bajo</b> (9% a 5% de población con educación superior incompleta o completa / 77% a 86% con secundaria incompleta)	Kenya Namibia Swaziland	Guyana Nicaragua Honduras	Tailandia Indonesia Camboya Afganistán India	Iraq
<b>Nivel educativo muy bajo</b> (Menos de 5% de población con educación superior incompleto o completa / 87% o más con secundaria incompleta)	Liberia Democratic Republic of the Congo Ghana Congo Togo Eritrea Madagascar Lesotho Sao Tome and Príncipe Uganda Zimbabwe Malawi Cameroon Côte d'Ivoire Ethiopia Guinea-Bissau Angola Senegal Burkina Faso Chad Mozambique Mali Niger	Haití	Bangladesh Nepal Sri Lanka Pakistán	Morocco

Nota: Tramos de situación educativa por región: - *África Subsahariana*: nivel educativo alto: más del 15% de población con educación superior incompleta o completa /hasta 67% con secundaria incompleta; nivel educativo medio: 15% a 10% de población con educación superior incompleto o completa /68% a 76% con secundaria incompleta; nivel educativo bajo: 6% a 7% de población con educación superior incompleta o completa/80% a 86% de población con hasta secundaria incompleta; nivel educativo muy bajo: menos de 6% de población con educación superior incompleta o completa / Más de 87% de población con hasta secundaria incompleta. - *América Latina y el Caribe*: nivel educativo alto: más del 15% de población con educación superior incompleta o completa/50% a 67% con secundaria incompleta; nivel educativo medio: 11% a 16% de población con educación superior incompleta o completa/71% a 77% con secundaria incompleta; nivel educativo bajo: 5% a 9% de población con educación superior incompleta o completa /77% a 87% con secundaria incompleta; nivel educativo muy bajo: menos de 5% de población con educación superior incompleta o completa /88% o más con secundaria incompleta. - *Asia*: nivel educativo alto: más del 13% de población con educación superior incompleta o completa/48% a 64% con secundaria incompleta; nivel educativo medio 12% a 10% de población con educación superior incompleta o completa/71% a 77% con secundaria incompleta; nivel educativo bajo: 9% a 8% de población con educación superior incompleta o completa / 80% a 86% de población con hasta secundaria incompleta; nivel educativo muy bajo: menos de 6% de población con educación superior incompleta o completa / más de 88% de población con hasta secundaria incompleta. - *Estados Árabes*: nivel educativo alto: más del 15% de población con educación superior incompleta o completa/hasta 60% con hasta secundaria incompleta; nivel educativo medio: 14% a 13% de población con educación superior incompleta o completa/61% a 79% de población con hasta secundaria incompleta; nivel educativo bajo: 12% a 6% de población con educación superior incompleta o completa/80% a 89% con hasta secundaria incompleta; nivel educativo muy bajo: menos de 6% de población con educación superior incompleta o completa/más de 90% con hasta secundaria incompleta.

Los países deberían asumir compromisos colectivos para:

- reconocer la necesidad de estimulación previa a los 5 años en sectores populares, de excluidos y en situaciones de pobreza;
- reconocer la necesidad de la expansión de la educación inicial, básica y la garantía de permanencia en esos niveles con estándares de calidad en los logros;
- reconocer la deuda social con la población de menor educación, en riesgo educativo;
- expandir la secundaria y garantizar la permanencia con calidad en los logros;
- expandir la educación de adultos.

Los programas de recuperación educativa de la población joven y adulta constituyen un derecho de la población y una responsabilidad social por parte del Estado, con un fuerte impacto distributivo. La asignación de fondos a estos proyectos podría representar también un mecanismo directo e indirecto de intervención en el mercado de trabajo a través de:

- la mayor retención de parte de la población, fundamentalmente jóvenes, en el sistema educativo; que contribuiría a contener la presión sobre el empleo;
- la generación de empleo para el sector docente, tanto por incremento de la dedicación de docentes en ejercicio como por la creación de nuevos puestos de trabajo;
- la generación de empleos para desocupados en proyectos de obra pública, ligados a la construcción de aulas y refacción de establecimientos educativos.

Estaríamos respondiendo al “derecho a la integración” en tanto imperativo moral orientado a:

- los ciudadanos activos y no sólo a las personas asistidas, a las que se les reconoce la participación social además de un auxilio económico;
- una concepción amplia de deuda social, que no implica una idea pasiva de beneficiario/a sino la de sujeto de derecho.

## **Capítulo 3**

### **Volver a estudiar**

Este capítulo constituye la adaptación de una mirada y posición en pro de la educación primaria y secundaria como base de futuros aprendizajes a lo largo de toda la vida.

#### **3.1 El sentido de las nuevas oportunidades de adolescentes, jóvenes y adultos**

En investigaciones previas y actuales hemos planteado ejercicios para estimar recursos necesarios para que la población termine la educación primaria y secundaria. Ello se constituye en una forma de denuncia a los estados nacionales, a los organismos internacionales y a ciertos sectores de la sociedad civil en el sentido de redoblar esfuerzos en búsquedas de consenso sobre:

- el reconocimiento del derecho a la educación como un derecho humano de la población desde la infancia hasta la adultez;
- la importancia de la educación para el desarrollo de la población como ciudadanos y productores en cada país;
- en tal sentido, destacar que una población más educada puede hacer uso de sus libertades creativas y definir su proyecto de vida personal y laboral, haciendo uso de todas sus potencialidades;
- la demanda social educativa de los jóvenes y adultos muestra la existencia de una profunda brecha en el cumplimiento del derecho a la educación.

La demanda social educativa es una deuda pendiente con la población. Si existieran estos consensos se podría acordar una distribución más equitativa de recursos y la pugna distributiva de las partidas presupuestarias podría realizarse más a favor de estos sectores de población que usualmente “no tienen voz”, frente al lobby de aquellos que presionan por mayor presupuesto para la universidad u otros sectores de la ciencia e investigación, o incluso en muchos países sólo el desarrollo del nivel secundario o superior.

Debemos ser muy cuidadosos y criteriosos pues la pugna entre grupos sociales por recursos no debe llevarnos a negar la importancia de los recursos para la universidad y la ciencia o la tecnología. De allí la presión y la dificultad para asignar recursos que cubran a la vez todos los objetivos.

Los consensos y los acuerdos deben llevar a un sinceramiento de los intereses sociales y así la obtención de recursos internacionales no reembolsables, así como promover una cesión de recursos por parte de grupos privados y otros sectores de gobierno. La posibilidad de incrementar los fondos por donaciones de países desarrollados con políticas adecuadas y de respeto hacia los países en situaciones críticas resulta una alternativa genuina.

Como señala Boaventura dos Santos “estamos en una etapa en la que muchos países nunca tuvieron contrato social y los que lo han tenido atraviesan una crisis dentro del ámbito de ese contrato social. ¿Cómo se manifiesta la crisis? Prevalecen los procesos de exclusión, en oposición a los procesos de inclusión. Esto genera una

desestabilización de las expectativas”. (Boaventura dos Santos; 2008)<sup>22</sup>. El desafío es concretar nuevos contratos sociales que incluyan el derecho a la educación de adultos.

Los recursos necesarios para superar inicialmente los problemas crónicos del analfabetismo y la demanda social de educación de los adultos deberían expresar el esfuerzo consensuado que requieren los países de las regiones del mundo.

Existen áreas de los países que podrían ceder recursos a favor de la educación y formación de la población trabajadora –ocupada o desocupada- que progresivamente tendría que elevar sus partidas presupuestarias a favor de los adultos.

Como señala Pablo González Casanova (2007)<sup>23</sup> “la defensa de los derechos sociales y nacionales que incluya en el interés general a los marginados y excluidos, sólo se alcanza conforme los privilegiados se empobrecen y debilitan en el Estado y cuando, al mismo tiempo, a las alternativas sistémicas se añaden efectivamente las antisistémicas con la articulación de los trabajadores proletarios y de los sectores medios empobrecidos y acosados.” (González Casanova, 2007; p. 24). Más aún se debe colocar en la mira “el objetivo estratégico del interés general en la articulación de los actores con valores e intereses generales que tienden a predominar sobre los intereses de los sectores, los grupos y los individuos” (González Casanova, 2007; p. 24).

“Pedir lo imposible” a la manera de los mayos sesentistas resulta coherente con un mundo que pugna lograr “otro mundo posible”.

Esta advocacy a favor de los adultos, de su educación a lo largo de toda la vida ha sido parte del Foro Social Mundial (2008) y del recientemente realizado en 2009 en Belém do Pará que plantea “un debate democrático de ideas, elaborar propuestas, establecer un libre intercambio de experiencias y articular acciones eficaces por parte de las entidades y los movimientos de la sociedad civil que se opongan al neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital o por cualquier forma de imperialismo y también empeñados en la construcción de una sociedad planetaria orientada hacia una relación fecunda entre los seres humanos y éstos con la Tierra” (Foro Social Mundial, 2008)<sup>24</sup>.

El respeto al derecho a la educación durante toda la vida y el incremento del presupuesto educativo para concretarlo es una utopía en la que debemos seguir creyendo.

La propuesta de este estudio es además de generar conciencia y abogar por el logro de un amplio consenso sobre las necesidades de invertir más en educación, demostrar la responsabilidad de los gobiernos y los sectores con mayores recursos en la exclusión y marginación de adolescentes, jóvenes y adultos de vastos sectores del planeta para acceder a:

- su derecho a la educación;
- su derecho a la salud;
- su derecho a la participación ciudadana.

---

<sup>22</sup> Dos Santos, Boaventura. Texto de la conferencia ofrecida en el panel “¿Cuáles son los límites y posibilidades de la ciudadanía planetaria?, 28 de enero, <http://www.fsmmexico.org/pdf/boaventura.pdf>, Foro Social Mundial México, 30 de enero de 2008.

<sup>23</sup> González Casanova, P. (2007) *El capitalismo. Retos a las Ciencias Sociales*. Testimonios y Documentos. Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Noviembre.

<sup>24</sup> Foro Social Mundial México, 30 de enero de 2008.

Sin duda, esto implica reconocer a la educación como derecho humano y como un instrumento de liberación en términos de Paulo Freire, o de “liberación de fuerzas creativas” en el decir de Paul Belanger y Paolo Federighi (2004)<sup>25</sup>, o derecho a pensar y proyectar en la perspectiva de esta investigación.

### *3.1.1 La necesidad de expansión de la educación formal*

Como pedagogas-pedagogos debemos reconocer y defender la idea de la educación como un derecho central en la vida de los sujetos en tanto ciudadanos libres que necesitan generar proyectos de vida, donde es central la dignidad como individuos, como seres integrados a la vida ciudadana y como responsables de la reproducción material de la sociedad.

Por ello como se destacara al iniciar esta ponencia los gobiernos deberían impulsar acciones para:

- garantizar el mayor grado de estimulación a la población infantil antes de los tres años; el desarrollo del acceso educativo de preescolar desde los tres a los seis años; el acceso y permanencia en la educación primaria y el acceso y permanencia en la educación secundaria;
- promover una educación de calidad para todas y todos a través de la educación general y científico-tecnológica; con módulos de especialización y formación profesional, alternados y recurrentes; y que permita la definición de proyectos personales y laborales a lo largo de la vida;
- promover la duración de la educación para todos a lo largo de toda la vida.

Esta propuesta como ideario síntesis de la educación de adultos (EDA) debería poder articularse en la base con programas que la UNESCO impulsa en el sentido de la escolarización universal y la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria. UNESCO destaca que para impulsar los objetivos de la EPT “–calidad de la educación, alfabetización, atención y educación de la primera infancia, y satisfacción de las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos – y extenderla a todos los países, es imprescindible que pongan manos a la obra no sólo todas las partes interesadas a nivel internacional, sino también los gobiernos, la sociedad civil y los donantes en el plano nacional” (UNESCO, 2007)<sup>26</sup>.

El informe 2009 de la EPT (UNESCO, 2008)<sup>27</sup> destaca la necesidad de que: a) la EPT no deje de ser prioridad a pesar de los problemas de cambio climático o de la salud pública; b) se extienda al cumplimiento de todos los objetivos y no sólo los de la primaria universal; c) “en la elaboración y aplicación de políticas se haga hincapié en cinco factores fundamentales: la integración, la alfabetización, la calidad, la creación de capacidades y la financiación” (UNESCO, 2008; p. 226).

<sup>25</sup> Bélanger, P. y P. Federighi (2004) *Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas*. Colección Ideas en debate. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

<sup>26</sup> UNESCO (2007) *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?*. Ediciones UNESCO. París.

<sup>27</sup> UNESCO (2008) *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2009. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*. Resumen. Ediciones UNESCO. París.

### *3.1.2 Revisión de la noción de alfabetización y alfabetización funcional para ser incluida en una noción amplia de educación para todo la vida (LLL)*

El verdadero desafío radica en ofrecer a todos, niños, jóvenes y adultos, no sólo acceso a la alfabetización –con los niveles y modalidades de intervención necesarios en cada caso a fin de asegurar un nivel aceptable de manejo de la lectura y la escritura- sino una educación básica capaz de satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje, incluida la alfabetización.

La conceptualización y práctica de la alfabetización en el campo de la educación de adultos, particularmente en los países en desarrollo, exhibe grandes debilidades. Estas debilidades tienen explicaciones históricas concretas, que tienen que ver tanto con los sujetos y beneficiarios típicos de los programas de alfabetización (doblemente discriminados de las políticas educativas, en tanto analfabetos y en tanto adultos), como con el propio campo de la alfabetización, un campo atrasado y conservador, proclive al discurso innovador pero anclado en viejas concepciones y prácticas, no sólo en el ámbito de la educación formal y la cultura escolar sino también en el ámbito de la educación no-formal.

Debe encararse y continuar la revisión crítica de la “educación para todos” en tanto sólo incluye a la educación básica. Se requiere plantear una noción de “educación inicial” (siguiendo los trabajos de Paul Belanger) como la que da base a la educación para toda la vida (LLL). La educación inicial comprende bajo este planteo la preprimaria, primaria, secundaria y superior o universitaria.

También se debería promover el reconocimiento de la educación para toda la vida como educación inicial más formación general, científico tecnológica y/o educación politécnica bajo una perspectiva amplia comprensiva que posibilite el acceso y desarrollo en el mundo del trabajo (con entradas y salida a lo largo del ciclo laboral)

En cuanto a la educación para toda la vida (LLL) y la educación de adultos, cabe destacar la necesidad de promover el fortalecimiento de la educación de adultos en el marco de la “educación inicial”, en tanto alternativa para los jóvenes y adultos de completar este ciclo básico para luego acceder sin dificultades a la LLL.

Realizar una decidida presión sobre los ámbitos de gobierno de la educación para jerarquizar este nivel mundialmente dejado de lado y excluido a través de procesos activos de articulación de áreas del estado:

- programas de formación y empleo;
- programas de desarrollo social;
- programas de microemprendimientos, economía, inclusión;
- programas para desocupados;
- otros.

El tema clave es el fortalecimiento de la perspectiva de la educación popular en tanto constituye un “paradigma educacional que tiene una larga historia, a lo largo de la cual aparecen tres connotaciones que también se manifiestan hoy día: a. el componente de emancipación y liberación; b. una clase obrera y un movimiento sindical que a medida que se fue desarrollando busca tomar en sus manos sus propios intereses en

materia de educación; c. la educación pública y la educación popular de los adultos trabajadores como demanda social, en tanto reconocimiento de la educación como necesidad colectiva y su expresión como reivindicación social. Es claramente un producto de un proceso histórico” (Sirvent, M. T., 2006).<sup>28</sup>

Más aún, la educación popular debe ser concebida como un paradigma orientador de las acciones educativas en relación a una política para la educación a lo largo de toda la vida. Este paradigma tiene como rasgos centrales una perspectiva epistemológica, teórica y metodológica que debe vertebrar acciones tanto a nivel institucional como del espacio de enseñanza y aprendizaje. Esta perspectiva se dirige a la puesta en acto de una educación emancipadora, desde una profunda intencionalidad política, que parte de una visión de la sociedad de los países en desarrollo (América Latina, África y de Asia) injusta y discriminatoria y que determina su opción de trabajo junto a los grupos o clases sociales excluidos de la esfera de las decisiones sociales, con el objetivo de intervenir en su organización y capacidad de participación social.

Debe estimularse y fortalecerse la noción de una pedagogía de la participación y<sup>29</sup> esto implica considerar al papel del Estado y la participación social en las decisiones de la política educacional:

Al considerar a la educación a lo largo de toda la vida como una necesidad y un derecho de todas las personas y grupos sociales, se torna un derecho social del cual el Estado debe ser garante y responsable. El papel del Estado como garante no puede ser reemplazado por las acciones educativas de la sociedad civil. Quebrar la situación de pobreza educativa, democratizar la educación, asegurar una educación de calidad para toda la población a lo largo de toda la vida sólo es posible a través de un fortalecido rol del Estado.

Este rol del Estado no implica la imposición verticalista de una transformación. Una construcción colectiva y democrática de una política educativa supone tener como eje la participación del docente y de toda la comunidad educativa. La participación social en educación es a la vez proceso y producto de una democratización real de la educación. Participar significa la intervención de todos los actores en la toma de decisiones sobre el proceso educativo, sobre lo que va a acontecer en la escuela, sobre los objetivos y medios de las prácticas educativas. Esto implica un proceso de producción colectiva en las diferentes fases: planeamiento, implementación y evaluación de la práctica educativa, que demanda complejos procesos de aprendizaje para todos los involucrados.

---

<sup>28</sup> Sirvent M.T (2006) “Revisión del concepto de Educación No Formal”, *Cuadernos de Cátedra. Facultad de Filosofía y Letras*, UBA Agosto 2006 .

### **3.2 Múltiples demandas sociales y productivas a la educación y formación para el trabajo: a la manera de situaciones tipo**

**3.2.1.** A lo largo de las investigaciones de los últimos treinta años hemos desarrollado una propuesta analítica de interpretación de las múltiples demandas sociales y productivas a la educación y formación para el trabajo, tipificando situaciones que facilitan la identificación de puntos de partida de los sujetos e instituciones para la atención del derecho a la educación. Al presentar aquí este desarrollo se justifica por la necesidad de plantear dichas situaciones tipo y los grupos que sin duda requieren volver a estudiar a través de una multiplicidad de alternativas. **Demandas de los sujetos o demanda social**

Trayectoria de vida (vinculadas a los sujetos o ciudadanos futuros productores o trabajadores)

- Población estudiantil (que asiste a la educación primaria, secundaria y superior)
- Población fuera del sistema educativo (en riesgo educativo)
- Población joven y adulta que busca aumentar y/o mejorar sus niveles de educación

Trayectoria laboral y profesional (vinculadas a los sujetos y su situación ocupacional)

- Condición y calidad de la ocupación (ocupados, desocupados, subocupados, desocupados crónicos, precarizados)
- Posición en la estructura productiva (gran empresa, pyme, microemprendimientos, movimiento social)

### **3.2.2 Las propuestas formativas en función del campo de conocimientos o disciplinas y de la formación para el trabajo**

Campo del conocimiento

- Educación general y científica
- Educación tecnológica
- Formación especializada

Formación para el mundo del trabajo

- Formación comprensiva para el trabajo
- Entrenamiento
- Reconversion
- Actualización y perfeccionamiento
- Capacitación

### **3.2.3 Demandas de la realidad social y productiva**

Las demandas de la realidad social y productiva deberían operacionalizarse<sup>30</sup> en función de la caracterización de las siguientes dimensiones:

#### **(i) Demandas efectivas derivadas de la heterogeneidad económico-productiva.**

La construcción de Fichas tecno – productivas posibilita la identificación de demandas de acuerdo a la dinámica del sector, las características de tamaño y organización:

##### ***Sectores dinámicos, de punta y/o competitivo local, o con ventajas internacionales:***

Para estos grupos resulta clave la disponibilidad de recursos humanos en que la calidad y excelencia de la formación se exprese a nivel de las calificaciones técnico-funcionales.

##### ***Sectores emergentes en reconversión productiva, y/o con posibilidades de reposicionarse en el mercado interno y/o regional:***

Lo constituyen los grupos de PyMES para los que las respuestas del sistema de formación son claves porque suponen los perfiles anteriores, pero no disponen de ventajas para costear tan elevados mecanismos de formación interna o de selección previa.

##### ***Sectores de PyMES deprimidas con baja capacidad de empleo, pero con algún margen de recuperación para reinsertarse en nichos productivos:***

En estos grupos es clave la formación y reciclaje de los empresarios tanto gerencial como productivamente en temáticas inherentes a la competitividad en mercados fluctuantes.

##### ***Sectores de actividades vinculadas a la subcontratación a nivel interno y/o subregional:***

Constituyen un bolsón de potencial de generación de microemprendimientos, empresas micro eficientes y competitivas, para las que una redefinición del perfil del técnico sería sumamente adecuada.

##### ***Microemprendimientos con potencial productivo***

Constituyen bolsones de inserción de técnicos y/o personal altamente calificado.

#### ***(ii) Demanda ocupacional derivada de las transformaciones tecnológicas y en los procesos de trabajo (Perfiles socio-profesionales)*<sup>31</sup>**

Para la construcción de los mencionados perfiles se debería contar con información en cada rama de actividad económica respecto a los cuatro ejes mencionados<sup>32</sup>:

---

<sup>30</sup> Graciela C. Riquelme Primer Informe de Avance del Consultor Técnico Conceptual- (INET).

<sup>31</sup> Graciela C. Riquelme Primer Informe de Avance del Consultor Técnico Conceptual- (INET).

<sup>32</sup> Es necesario aclarar que en cada nivel sólo referimos las principales categorías que deberían estudiarse. Esto no significa que estas agoten la información que puede brindarse en cada uno de ellos.

### 1) Estructura de las actividades productivas:

- Tamaño de la rama (en cuanto a niveles de producción y proporción de ocupados);
- Tamaño de las empresas que conforman la industria;
- Destino de la producción;
- Niveles de productividad e intensidad de utilización de mano de obra;
- Cantidad de eslabonamientos (hacia delante y hacia atrás) que utiliza actualmente y que podría generar en un futuro;
- ocupados según categoría ocupacional (empleador o patrón, empleado u obrero, cuenta propia; etc.);
- ocupados según calificación ocupacional (técnico, profesional; operativa, no calificado);
- salarios;
- tipo de contrato.

### 2) Procesos tecnológicos y de trabajo

- Nivel de desarrollo tecnológico
- Procesos técnicos y productivos afines a otras actividades económicas (por ejemplo, utilización de nuevas tecnologías, desarrollo de tecnologías ecológicas y necesidad de nuevos procesos de gestión y ventas)
- proceso de trabajo predominante (fordista, automatización, especialización flexible)
- introducción, desarrollo e impacto de la tecnología en la producción y en organización y administración;
- cambios organización del proceso de trabajo y su impacto de los perfiles profesionales:
- organización empresaria
- administración de los recursos humanos;
- participación de los trabajadores según formación;
- instancias de capacitación

### 3) Recursos humanos

- Formación de los recursos humanos que utiliza (calificación, nivel de educación)
- vinculaciones entre sectores académicos, productivo, sociales; etc.;
- políticas de recursos humanos;
- trayectorias académicas (inserción y carrera);
- necesidades de recursos humanos y formación

### 4) Localización

- Estudio de los diversos patrones de localización de las actividades tanto a nivel regional, como local y sectorial.

### ***(iii) Demanda derivada de la utilidad y necesidad social / demandas sociales críticas***

Las demandas que provienen de los distintos ámbitos de la sociedad tanto a fin de mejorar el nivel de vida de la población como para fomentar nuevos o mejores

desarrollos productivos, no necesariamente tienen que suceder en forma explícita. Los hacedores/planificadores de políticas educativas deben tomar en cuenta que muchas de las necesidades de formación de individuos pueden no ser reveladas a través de mecanismos habituales en nuestra sociedad (mercado de trabajo – en el caso de las necesidades de la producción de bienes y servicios- y/o en la arena política o institucional – en el caso de diversas necesidades sociales de la población-).

Si bien este tipo de demandas sociales y productivas no reveladas (o implícitas) resultan múltiples, fundamentalmente pueden resumirse en tres aspectos:

- calidad de vida
- promoción de capacidades tecnológicas y productivas
- protección, conocimiento y uso de recursos naturales

*Calidad de vida:*

Aquellas actividades que pueden resultar sumamente útiles mejorar la calidad de vida de muchas personas en diversos sectores de la sociedad, pero que permanecen ocultas debido a imposibilidades culturales o sociales para percibirlas (y por tanto no podrían nunca ser demandadas). Algunos ejemplos podrían ser asistentes sociales/psicológicos para familias numerosas, en barrios carenciados, madres solteras, ancianos, mujeres golpeadas, etc.; especialistas en hábitat, desarrollo y gerenciamiento de microemprendimientos, prevención de riesgos laborales, seguridad alimentaria, aprovechamiento de fuentes energéticas alternativas, etc.

Dentro de esta categoría debe también incluirse la necesidad de acceder a educación por parte de aquellas personas que se encuentran en estado de “riesgo educativo”. Es decir, ya no la formación en actividades que puedan ser útiles para otro, sino la oferta de educación que contemple a quienes por no poder acceder al sistema educativo (y en consecuencia tampoco al mercado de trabajo) corran el riesgo o directamente ya estén marginados de la sociedad.

*Promoción de capacidades tecnológicas y productivas:*

En una época donde el discurso de la sociedad del conocimiento se encuentra sumamente difundido, este se traduce en la importancia que tiene la formación de recursos humanos para la competitividad de las economías. Como consecuencia de esto, cada vez más, se entiende que la formación de las personas debe responder a los requisitos de capacidades demandados por el sector de producción de bienes y servicios. Sin embargo este sector suele solicitar respuestas rápidas a demandas sumamente explícitas, lo cual no necesariamente significa que esto redunde en la mejor forma de capacitar recursos humanos para promover capacidades tecnológicas y productivas.

El actual ritmo de la innovación torna continuamente anacrónicas a las técnicas avanzadas del momento e inevitablemente la formación técnica debe correr detrás de estos avances. En consecuencia la formación en actividades cada vez más especializadas (como se solicita a través de las demandas explícitas de mercado) tiene el riesgo de formar recursos que sólo puedan responder a una demanda puntual y luego no puedan readaptarse. La inclusión en la sociedad del conocimiento a través de una economía competitiva necesita individuos con amplia formación básica y con amplia instigación a

la exploración, investigación e innovación. Este tipo de demanda no es la más frecuente en el sector productivo y, sin embargo, es quien más la necesita.

*Protección, conocimiento y uso de recursos naturales:*

No sólo la situación crítica del medio ambiente a nivel mundial genera una urgente demanda de protección, sino que también al ser las industrias extractivas las de mayor peso en la estructura productiva del país, el conocimiento y uso racional de los recursos naturales se torna clave.

Una formación integral en estas tres variables (protección, conocimiento y uso) de los recursos naturales resulta fundamental para el sostenimiento del desarrollo sustentable de cada región y del país en su conjunto.

Un problema que debería incluirse en el debate acerca de las prioridades de la educación latinoamericana, asiática y africana y en particular sobre la EDA, como derecho a la educación de todas y todos, es la evaluación de los recursos que se aplican desde otras esfera de la política pública y que se orientan a jóvenes y adultos, para poder recuperar fuentes de financiación para la alfabetización y la recuperación de la población de menor educación, en situaciones de pobreza y exclusión.

La integración de políticas educativas, de políticas de EDA con las de Desarrollo Social, Trabajo y Empleo es la única garantía de un uso racional de recursos, que contempla la asignación de partidas a la EDA y/o prevea entre las actividades de los diferentes programas, subproyectos para los adultos involucrados. Para ello se necesita hacer la presión sobre los ámbitos de gobierno de la educación para jerarquizar este nivel mundialmente dejado de lado y excluido a través de procesos activos de articulación de áreas del estado (programas de formación y empleo; programas de desarrollo social; programas de microemprendimientos, economía, inclusión; programas para desocupados; y otros).

En estos programas ejecutados desde ministerios de trabajo, desarrollo social o comunitario o juventud, se destinan muchos recursos que a través de gerenciamientos adecuados y coordinados deberían fortalecer y ampliar las acciones de las instituciones educativas de adultos, y programas.

La idea es buscar una mayor racionalidad en el gasto social en la política educativa, social y para el trabajo que fortalezca la atención del derecho a la educación entendido como una “deuda social con la población” de nuestros países.

La integralidad de las políticas orientadas a la implementación de una educación permanente para la población supone reconocer la ampliación de las garantías para: el acceso, la permanencia en los niveles, la calidad y significación de los saberes obtenidos y la recuperación educativa de los excluidos.

El diseño de políticas integradas debería postularse desde el nivel nacional a través de los genuinos esfuerzos “intersectoriales” y de “coordinación de intereses” entre los múltiples programas y proyectos que tienen poblaciones semejantes a atender.

## **Capítulo 4**

### **Alternativas de atención de las necesidades educativas y de formación para el trabajo.**

El capítulo final de este trabajo constituye un ensayo interpretativo de las demandas sociales, económicas y productivas de los países en desarrollo que resume la estrategia de abordaje teórico y de análisis cualitativo, institucional y de evidencias empíricas desarrolladas previamente.

Se esbozan inicialmente escenarios de desarrollo económico a partir de las condiciones actuales de la economía y la situación social a fin de delinear un marco ideal de incremento de la generación de empleo, y por lo tanto, de mayores demandas a la educación y formación para el trabajo.

La perspectiva de la definición de una política de educación y formación para el trabajo no puede reducirse a la atención de las demandas explícitas del empleo formal sino que, en tanto políticas para el ciudadano productor, deben brindarse en pos del desarrollo de las capacidades de diseño autónomo y colectivo de proyectos de vida que potencien la integración a la realidad social y productiva.

Por tanto debe definirse el conjunto de demandas sociales críticas que comprometen a una franja de población joven y adulta doblemente excluida de la educación y el trabajo. Ello debería constituir un objetivo clave de la política social, de las políticas de educación y de formación para el trabajo, en la mira de la integración social. Más allá de esto debe reconocerse que no es la educación la garantía del acceso al empleo, ni que son estas las condiciones las que vuelven “empleables” a la población. Lo que puede lograr la educación es transformar a los individuos en sujetos de derecho social, concientes de su potencial y con mayores posibilidades de demanda y con autonomía responsable en una sociedad contradictoria y excluyente.

#### **4.1 La educación y la formación para el trabajo: entre la fragmentación y el mercado de ilusiones a corto plazo**

En este apartado queremos acercar evidencias de estudios previos que nos han llevado a hablar de la existencia de un “mercado de ilusiones de corto plazo”

#### ***La educación y formación para el trabajo: acerca de la expansión, diversificación, fragmentación y superposición***

Desde los ´90, en el contexto de crecimiento del desempleo y la pobreza, los programas de formación y capacitación constituyeron uno de los instrumentos de intervención más utilizados por las políticas de empleo y también por las políticas sociales. En acuerdo con las consignas de organismos técnicos internacionales (principalmente OIT y Banco Mundial), la capacitación para el desempeño laboral fue considerada por el gobierno como uno de los medios más adecuados para incrementar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de distintos grupos con dificultades laborales: desempleados, jóvenes, ocupados en actividades de baja productividad y/o informales, discapacitados, mujeres; trabajadores con bajo nivel educativo; etc. Se sostenía la necesidad de posicionarlos mejor en un mercado de trabajo

fuertemente selectivo convirtiéndolos a través de la capacitación en sujetos más “empleables”.

Las políticas de formación profesional comenzaron a yuxtaponerse con la estrategia de la política social y la formulación de los programas específicos de empleo. Ello dio lugar en Argentina y en otros países de América Latina a ciertas tendencias que caracterizaron este ámbito durante la década del noventa, aunque algunas se iniciaron en las décadas previas:

- la expansión de la educación y formación para el trabajo por la multiplicación de programas organizados y financiados por el Estado como por la explosión de instituciones y cursos ofrecidos por el sector privado y la sociedad civil;
- la diversificación de los tipos de instituciones y de los cursos por incorporación de nuevas especialidades o temáticas de formación;
- la fragmentación institucional, pues los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y diferentes ministerios (Educación, Trabajo, Desarrollo Social) encararon y gestionaron ofertas de formación focalizadas y desarticuladas entre si;
- la superposición, que se expresa en que distintos programas se concentraron en los mismos beneficiarios, repitieron las mismas estrategias de atención y/o financiaron cursos de formación en las mismas especialidades, ramas de actividad y/o niveles de calificación, mientras otras poblaciones no fueron atendidas y otras especialidades resultaron vacantes;
- la dispersión, entendida como la aplicación desordenada de recursos y acciones constituyó el correlato de la fragmentación y la superposición en tanto no se coordinaron ni planificaron las intervenciones de los diferentes sectores del gobierno y menos aún las encaradas por el sector privado o la sociedad civil.

Si bien la expansión y diversificación de las instancias de formación no constituyeron un problema en sí mismo en tanto podrían haber respondido a las diferentes necesidades de formación de la población y/o del aparato productivo; la fragmentación y la dispersión expresan la ausencia de una política integral y coordinada de formación, así como la debilidad del Estado para regular las acciones que desarrollaban los distintos sectores y agentes.

El escenario resultante es complejo en tanto compromete a diversos sectores, autoridades y ámbitos que se entrecruzan a nivel nacional, provincial y municipal conformando un mosaico de acciones fragmentadas y superpuestas. Las medidas educativas y laborales que prepararon este nuevo escenario fueron:

- “- la separación de funciones entre los sectores de educación y trabajo;
- los nuevos mecanismos de inducción de instituciones por vía de concursos públicos para acceder al financiamiento de acciones educativas y/o de formación para el trabajo;
- el surgimiento de numerosos programas sectoriales de apoyo a organizaciones de base u ONG’s;
- los estímulos a emprendimientos culturales;
- la diversificación derivada de la transferencia de los servicios a las provincias;

- la constitución de nuevas instituciones de capacitación vinculadas o inducidas por los mecanismos y programas antes citados.” (Riquelme, Herger y Magariños; 1999)<sup>33</sup>.

La complejización de los escenarios de educación y formación generó un “mercado de ilusiones de corto plazo” entendiendo por ello la existencia de ofertas dispersas de corta o larga duración que se brindan con supuestas garantías de empleo o habilidades para puestos de trabajo. La perspectiva crítica sobre esta situación plantea que este tipo de ofertas no garantizan una trayectoria formativa, pues no responde a la genuina atención de las necesidades educativas de la población joven y adulta (Riquelme, Herger y Magariños, 1999, Riquelme, 2000)<sup>34</sup>.

Si bien en los años recientes puede reconocerse algunos cambios en la orientación de las políticas de educación y formación para el trabajo, siguen primando la fragmentación de los agentes de la educación y formación para el trabajo, la falta de planificación de las acciones y/o de los contenidos de la formación y una baja cobertura frente a las necesidades educativas de la población trabajadora.

#### **4.2 A modo de mapa de necesidades educativas y de formación para el trabajo<sup>35</sup>**

El siguiente cuadro ensaya una puesta en común de las principales evidencias empíricas verificadas en una investigación previa. La presentación se organiza planteando el perfil educativo de los ocupados en actividades formales y no formales.

---

<sup>33</sup> Riquelme, G. C., N. Herger y E. Magariños (1999) “Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, n° 15. Facultad de Filosofía y Letras. Miño y Dávila editores. Buenos Aires.

<sup>34</sup> Riquelme, G. C. (2000) La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos. Programa MECOVI-Argentina. INDEC. BID-BM-CEPAL. Buenos Aires.

<sup>35</sup> Riquelme, G. C.; Herger, N. y Langer, A. (2005). “Educación y formación para el trabajo en la Argentina Continuidades, rupturas y desafíos en los últimos cincuenta años Perspectivas para la relación educación y mercado de trabajo en el 2005”, Serie de Cuadernos de Trabajo n° 18, PEET-IICE. Buenos Aires.

**Cuadro 12. Esquema de necesidades educativas y formación para el trabajo**

	Perfil educativo de los ocupados	Necesidades educativas	Grupos Objetivos	Origen o causa de los requerimientos
<b>EMPLEO FORMAL</b>				
Producción de bienes y servicios	No más del 30% de los ocupados de nivel universitario. Mayoría de ocupados con secundario completo e incompleto (entre el 40% y 70%). Poca participación de terciarios.	Elevación del nivel educativo general; capacitación y readaptación profesional y ocupacional; incorporación de nuevas tecnologías y desarrollo de I+D.	Trabajadores incluidos en mercados internos, desplazados y desocupados.  Técnicos y científicos fuera del circuito productivo.	Reconversión industrial; desempleo estructural; baja elasticidad producto/ empleo; tecnologías intensivas en capital; achicamiento de la demanda; especialización en actividades con ventajas comparativas estáticas.
Servicios Financieros	Casi la totalidad de ocupados con universitario completo e incompleto (75%). 20% con secundario completo.	Readaptación profesional y ocupacional.	Empleados y empleados desplazados por reducción de planteles	
Administración Pública	Alta proporción de pocos calificados (31%). Similares proporciones de nivel medio y superior.	Desarrollo de calificaciones funcionales y sociales.	Empleados administrativos y trabajadores desplazados y de edad adulta	
Construcción	Abrumadora mayoría de poco calificados (57% con primario completo e incompleto). Solo 9% de universitarios. No hay participación de terciarios.	Actualización y perfeccionamiento por obsolescencia de saberes  Recuperación educativa general; capacitación y readaptación profesional y ocupacional.	Maestros mayores de obra, capataces, subcontratistas	
Alimentos, bebidas y tabaco	Repartido en su mayoría en niveles educativos bajos y medios (38% y 44% respectivamente). Casi inexistente participación de terciarios (2%).	Readaptación a tecnologías de punta internacional.	Trabajadores incluidos en mercados internos, desplazados y desocupados. Técnicos y científicos fuera del circuito productivo.	
<b>EMPLEO PRECARIO Y NO FORMAL</b>				
Trabajadores cuenta propia		Necesidades de especialización y readaptación ocupacional; Integración a centros formales de educación	Empresas familiares; profesionales; técnicos independientes; servicio doméstico; comerciantes	Achicamiento del consumo y por ende de ventas; necesidades de reconversión ocupacional
Microemprendimientos / Empresas sociales		Alfabetización; recuperación educativa funcional; necesidades de capacitación especial y enseñar oficios	Empresas recuperadas; subocupados con emprendimientos familiares	Baja productividad; problemas organizacionales y legales; imposibilidad de obtener economías de escala
Sector informal / marginal	Población de bajo nivel educativo. Alta proporción de rezagados educativos.	Alfabetización; recuperación educativa funcional; necesidades de capacitación especial y enseñar oficios	Sectores urbanos marginales, jóvenes, participantes de movimientos sociales, individuos debajo línea pobreza	Pauperización; necesidades básicas insatisfechas; desconocimiento del empleo

#### **4.3 Políticas de intervención y gestión de los saberes de los trabajadores**

Hemos definido en el capítulo cuatro que en la dinámica del mercado de trabajo se registran factores desde el perfil de la oferta, de la demanda y de una serie de políticas que pueden actuar sobre estas dimensiones a la vez que en el mercado mismo.

La complejidad, diversificación y fragmentación del campo de la educación y formación para el trabajo requiere en el reconocimiento de tal situación y el reconocimiento de los procesos y tradiciones que hoy operan en el campo de la ftp; incluir al propio agente de la política y a los otros actores en la definición de la situación que se pretende transformar y concebir el proceso de producción de políticas como un proceso multifactorial en el que nadie puede pretender, a priori, el monopolio de la razón.

Es por ello que, sin constituir este un trabajo en torno a la producción de políticas, se ha elegido este tema como conclusión integradora pues la relación educación y mercado de trabajo compromete a la población, sujeto activo o pasivo de demandas de educación y formación, al estado y las políticas sociales, educativas, laborales, el sector privado oferente de educación y formación, al sector empresario, empleados de recursos humanos, a los sindicatos organizados representativos de ciertos grupos de trabajadores, a los movimientos sociales emergentes derivados de la crítica situación sociales y a la sociedad civil.

Este panorama complejo requiere de un Estado regulador de la política de educación y formación profesional que impulsa la integración de los diferentes actores en pugna en este espacio de construcción social y allí reside la gran dificultad. Intereses, recursos, orientaciones laborales, productivas y/o pedagógicas se ponen juego y hacen necesaria una concertación de responsabilidades colectivas de muy diversa índole donde la calidad convocante de los grupos estatales de regulación resulta clave. Las situaciones hasta aquí comentadas se esquematizan en los cuadros que se presentan a continuación.

**Cuadro 13. Concertación de responsabilidades colectivas**

Sistema educativo	Regulación	Concertación de actores
Nacional Provincial Local Público Privado	Estado <ul style="list-style-type: none"><li>- Estudio regular de necesidades y necesidades educativas.</li><li>- Distribución de recursos, evitando superposiciones.</li><li>- Reconocimiento y evaluación de calidad.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Producción, empresas, cámaras.</li><li>- Sindicatos.</li><li>- Ong's.</li><li>- Sociedad civil.</li></ul>
Bases o disponibilidad para operar/intervenir		
<ul style="list-style-type: none"><li>- Educación secundaria</li><li>- Educación polimodal</li><li>- Educación superior tecnológica</li><li>- Educación universitaria</li><li>- Formación profesional técnica</li></ul>	Organización de equipos de monitoreo y seguimiento.	Social-watch. Control. Formación en participación.

**Cuadro 14. Políticas de intervención en la oferta y demanda de recursos humanos**

	Empresas Asociaciones empresarias	Sistema educativo		Articulación
		Universidad y sistema científico y tecnológico	Política educativa y de formación para el trabajo	
Sectores dinámicos de punta de la economía	Centros tecnológicos sectores Foros productivos	En áreas locales potenciar vinculación científica y tecnológica, escuelas técnicas y universidades  Especializaciones a término		Programas de pasantías en centros de formación profesional técnica para trabajadores desocupados con potencial de desarrollo
Pequeñas y medianas (eficientes/dinámicas)	Escuelas modelos  Centro de formación profesional técnica de excelencia por sectores y/o procesos comunes		Centros modelos de formación de operarios y técnicos para reinserción laboral	
Pequeñas y medianas	Intervención en parques tecnológicos locales, interprovinciales y regionales			
Empleo no formal Movimientos sociales Microemprendimientos Trabajadores desocupados	Programas de calidad integral y modernización  Centros de asesoramiento en procesos productivos y organización		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de pasantías en centros de formación profesional técnica para trabajadores desocupados con potencial de desarrollo</li> <li>- Programas regulares de formación profesional técnica</li> <li>- Centros modelos de formación de operarios y técnicos para reinserción laboral</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de finalización de primaria y secundaria</li> <li>Programas para módulos de formación técnica básica</li> <li>Programas de producción de servicios sociales básicos a nivel comunitario, salud, cuidado infantil</li> <li>Programas de formación en oficios, de construcción, infraestructura básica, ampliación servicios educativos, aulas, talleres ocupacionales.</li> </ul>		

#### 4.4 Estrategias de promoción del volver a estudiar

La existencia de segundas o tercera oportunidades para volver a estudiar no constituyen una garantía de logro para los adolescentes, jóvenes y adultos. Se requiere un trabajo de formación y capacitación de esta población excluida que sin duda remite a la comprensión psico-social y antropológica del problema.

Deberían ensayarse dispositivos de estudio e intervención en las lógicas de adolescentes, jóvenes y adultos para pivotear en sus intereses, prácticas y actividades actuales con el objeto de “atraer” a los diferentes tipos de centros tanto para lograr orientación y en el óptimo de los casos para continuar con los estudios inconclusos.

La comprensión psico-social y antropológica de la situación de quien abandonó la escuela remite a indagar en las causas situadas en el pasado, quizás localizar espacialmente en otras latitudes del propio país, en instituciones lejanas o cercanas.

En una trabajo reciente del equipo se afirma que “las evidencias cuantitativas y cualitativas verifican que no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades para acceder a la educación y formación para el trabajo, y más aún, la situación de mayor desventaja en que se encuentra la población con bajo nivel educativo para continuar en el sistema y apropiarse de las diversas oportunidades educativas” (Herger , 2007)<sup>36</sup>.

La segmentación educativa no sólo funciona en el circuito formal sino que se reproduce en las experiencias educativas del llamado “más allá de la escuela”. El principio fundamental de la educación permanente es que “todos son capaces y deberían ser alentados para aprender y continuar haciéndolo a lo largo de toda la vida, sea en instituciones formales de educación y formación o informalmente, en el hogar, el trabajo o la comunidad. Sin embargo, ello sólo es realidad para un grupo privilegiado” (Belanger y Tuijnman; 1997).

Se señala que “las alternativas de educación no formal no fueron explotadas para superar los problemas cruciales del bajo nivel educativo de jóvenes y adultos. Al contrario, el enunciado “principio de avance acumulativo” da cuenta de que las demandas y ofertas de educación a lo largo de toda la vida tienden a agudizar las diferencias sociales identificadas a partir del nivel de educación formal de la población total, y la oferta de cursos no formales refuerza esa segmentación. Menos del 10% de la población que abandonó sin completar el nivel secundario intentó volver a estudiar y entre la población con hasta secundario incompleto sólo 17% realizó algún curso de educación no formal, mientras este porcentaje es de 46% entre quienes completaron el secundario”.

“Las entrevistas realizadas muestran el entrecruzamiento de factores que dificultan la concreción de los mínimos de educación formal y, más aún, los ideales de la educación a largo de toda la vida. En ellas se reconocen barreras:

- culturales y actitudinales, ligadas a las aspiraciones y las expectativas sobre la educación y las propias capacidades de logro;
- situacionales, vinculadas a las condiciones de vida de cada uno de los jóvenes incluyendo sus responsabilidades laborales y familiares;
- económicas, referidas a su posibilidad de destinar dinero y tiempo a la asistencia a ofertas de educación y formación;
- institucionales, referidas a las características del sistema prestador de servicios educativos, entre ellas, la falta de información y orientación” (Herger, 2007).

Desde los ámbitos educativos, comprender estas situaciones no debe inmovilizar o impedir la definición de un proyecto a futuro. Allí reside lo complejo: cómo y para qué plantear el definir un programa de aprendizaje.

Es en estos planos en lo que el imaginario de pedagogos, orientadores, sociólogos, y todos los que que participan en este campo deben recrearse para estimular el “desarrollo de la potencialidad creativa de los sujetos”, recrear el sentido como personas libres de pensar, de ser e intervenir para lograr una mejor calidad de vida.

---

<sup>36</sup> Herger, N. (2007) *La educación y formación para el trabajo en Argentina en los noventa: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, nº 20. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

Ciudadanos y productores pero sobre todo personas libres en un mundo globalizado en crisis, excluyente y discriminador.

El poder emancipador de una educación crítica y liberadora es un derecho social que vale la pena seguir potenciando como un arma creativa, pacífica y constructiva, que facilite la reconstrucción de trayectorias más eficaces en la vida social y productiva (pero nunca garantizada).

Así es que deberíamos explorar una variedad de experiencias y/o diseñar otras alternativas alrededor de las siguientes cuestiones:

**Campañas acerca de las segundas y terceras oportunidades** centradas en los desiguales imaginarios de los adolescentes, experiencias desiguales de jóvenes y adultos que remitan a sus realidades cercanas o lejanas pero que sean provocadoras de alternativas de libertad y de emponderamiento. Una cuestión clave consiste en favorecer la completitud de los niveles de educación primaria y secundaria de calidad, en tanto constituyen la base sobre la que se sustenta una verdadera educación y formación permanentes. Las percepciones de algunos jóvenes acerca de la devaluación de contenidos de la educación de adultos requiere atención en tanto puede actuar como barrera al acceso, a la par que se mantiene la desigualdad en la distribución de saberes entre diferentes grupos de población.

**Campañas de promoción del sentido de la educación**, acerca del valor de tener certificación y formación discutiendo o mostrando las limitaciones del “mercado de ilusiones de corto plazo” (no comprar “espejos de colores” o “cursos basura”). La disponibilidad de sistemas de información y de orientación resulta fundamental para favorecer el movimiento de jóvenes y adultos por los complejos escenarios de educación y formación, seleccionando las instancias más acordes a sus necesidades e intereses para la construcción de un proyecto educativo individual. Tanto las encuestas como las entrevistas realizadas dan cuenta de las carencias que en esta materia tiene Argentina y cómo afecta las oportunidades educativas de la población con menor nivel. La capacidad de demanda de los sectores populares debe asentarse en una mayor información sobre las instancias formales y no formales disponibles.

**Promoción de terminación y Centros Alternativos de Nivelación:** estas instancias deberían constituirse en escuelas o ámbitos locales para atraer a adolescentes, jóvenes o adultos con diversas estrategias que apunten a sus intereses y realidades en los contextos en que se muevan. Promover el interés es algo sumamente delicado, y requiere de movilización y creatividad. Una vez lograda la atracción, profesionales especializados tendrían que encarar evaluaciones respetuosas de los niveles de saberes, experiencia y conocimientos de los sujetos. Un tema clave es desarrollar métodos para generar tomas de conciencia, por parte de la población excluida del sistema, de toda su historia de vida personal, educativa y laboral para poder reconocer todo lo logrado por vías formales, no formales e informales. Serían esos los puntos de partida para la construcción del perfil de base sobre el cual definir proyectos de formación.

Estas acciones coinciden con las experiencias internacionales de construcción portafolios o proyectos educativos de corto y mediano plazo, con la asistencia de los docentes o profesionales para estructurar y desarrollar formatos descriptivos que

registren y organicen el proceso de toma de conciencia por parte de los sujetos de sus historias educativas, historias laborales, proyectos/trayectorias.

**Centros de certificación** orientada a resolver problemas de titulación y reconocimiento de los niveles de educación formales y de los adquiridos por vía de experiencias de vida y laborales. Allí entran a jugar los problemas acerca de las nociones de conocimiento, saberes y competencias. Este es un tema que estamos encarando como de carácter relativo y conflictual en el que se juegan las perspectivas de las instituciones, sus intereses y la de los propios actores involucrados. Más aún a ello se le suma la presión de los discursos internacionales que exportan experticia y modelos que se venden como moneda corriente, generando super-estructuras evaluativas de orden tecnocrático que pocas veces colocan en el centro a los sujetos y sus aprendizajes y la medida en que ellos realmente saben o se han apropiado de saberes.

La política educativa debería dirigirse a fortalecer la educación de jóvenes y adultos, olvidada por las reformas educativas de los noventa, a través centros o instancias que promuevan algunas de las siguientes medidas:

- la revisión de los currículos de la educación primaria y secundaria para renovar y ampliar el acceso a los conocimientos generales y científico-tecnológicos;
- estrategias más flexibles de enseñanza y aprendizaje aún en la educación formal;
- el diseño de diferentes espacios de puesta en práctica de saberes y conocimientos en alternancia con la formación teórica, principalmente en el nivel medio;
- la actualización de la formación de profesores para todos los niveles.

El reconocimiento de los aprendizajes previos, realizados tanto dentro como fuera de la educación formal, constituye una alternativa que puede ayudar a derribar barreras culturales o simbólicas ligadas a la desvalorización de los propios saberes y de esa manera estimular la incorporación o la vuelta a la escuela. En nuestro país aún son incipientes las experiencias al respecto pero deberían estudiarse los resultados obtenidos en otros países de América Latina y Europa.

### A modo de cierre: Concertación de responsabilidades colectivas

Es elocuente la aseveración de Paul Belanger y Paolo Federighi sobre que la formación de productores sin producción niega al productor, su productividad, su contribución a la sociedad; alcanza su intimidad, su dignidad. En consecuencia,

«la unidimensionalidad frecuente de las respuestas educativas y su débil arraigamiento en los contextos locales y los proyectos educativos de los individuos chocan con la polivalencia de las motivaciones de los sujetos y con el reconocimiento creciente del carácter acumulativo y transferible de las experiencias de formación y de las capacidades individualizadas de actuar» (Belanger y Federighi, 2000).

Por otra parte en casi todo el mundo (y nuestro país no es la excepción), las políticas activas del mercado laboral para los desempleados han sido construidas sobre premisas que ya no se sostienen. Descansan en modelos económicos que, al no estar más en condiciones de asegurar a todos empleos regulares y correctamente pagos, reproducen y refuerzan, a través de la misma formación continua, la segmentación de

los mercados laborales. Las teorías dominantes, a través del discurso de las necesidades de capacitación y adquisición de competencias, tienden a responsabilizar a los trabajadores por su propia condición de desempleados.

No obstante, es indudable que la productividad social de los sujetos no se incrementará aisladamente de los crecimientos en la productividad económica, social, política y cultural de los actores. Limitar el desarrollo de la educación y de la generación de saberes técnicos y tecnológicos implica, a su vez, limitar las posibilidades de aprender a lo largo de toda la vida, lo cual obstaculiza el funcionamiento de una sociedad moderna.

En la Argentina, se requiere un proceso de re-inversión social en educación, en ciencia y en tecnología, pero esta debe venir acompañada por una re-inversión en los sectores que se definan como claves de la economía.

La cuestión tan discutida de calidad y productividad compromete la necesidad de una más controlada y monitoreada inversión en educación, ciencia y tecnología, pero también (y principalmente) exige el compromiso a los actores del sector productivo que asuman riesgos en pos de una mayor generación de empleo y mejora de las condiciones de reproducción social del país. El estado debe comprometerse para asegurar estos dos objetivos. En el contexto actual inversión en sectores productivos sin inversión en educación y formación técnica y tecnológica resulta inconducente, pero lo es tanto como aumentar los esfuerzos en el sector educativo en un país sin sector productivo.

«Invertir, sí, pero entonces sobre todo en los hombres y en las mujeres. Invertir para liberar las reservas latentes de productividad cultural, social, y desde luego, también económica, en el seno de las poblaciones adultas» (Belanger y Federighi, 2000).

En conclusión, un objetivo válido en educación de adultos consiste en favorecer la capacidad de apropiación de los sujetos de cada uno de los espacios de formación disponibles para la construcción de un proyecto individual, incrementando y haciendo autónoma la demanda educativa de la población adulta. Cabe entonces potenciar la idea de «educar para educarse» y no «educar para» y estimular la capacidad y disposición de los trabajadores para aprender y seguir aprendiendo durante toda la vida, que el siglo XXI seguirá sometiéndolos a duras y limitantes pruebas, producto de un mundo acelerado, complejo y competitivo en donde restan, sin embargo, las esperanzas de la utopía de una sociedad justa y solidaria.