

INV 024169
374.7
LIB A 37 edu

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN

Secretaría de Educación Básica

LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS
Estado de situación en la Argentina

Septiembre, 2000

Documento de Trabajo

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. La importancia de la educación de adultos en la actualidad	3
3. La Educación de Adultos en las conferencias internacionales	6
4. La Educación de Jóvenes y Adultos en la Argentina	8
4.1. Breve reseña histórica de la Educación de Adultos	11
4.2. La Educación de Jóvenes y Adultos en los 90	14
4.3. La situación educativa de jóvenes y adultos	15
5. Los Servicios de Educación de Adultos	22
5.1. Nivel primario	22
5.2. Nivel medio	26
5.3. Otros servicios de Educación de Jóvenes y Adultos	29
6. Breve Referencia a la Formación de Docentes para la Educación de Jóvenes y Adultos	31
BIBLIOGRAFIA	34
ANEXO	36

1. Introducción

El principal propósito del este documento es presentar una caracterización del estado de situación de la educación de jóvenes y adultos en nuestro país. Para ello, se ha analizado información relativa a dicha modalidad, partiendo de la consideración de las siguientes dimensiones: a) desarrollo histórico de la educación de adultos en el país; b) situación educativa de la población; c) indicadores de eficiencia interna del sistema educativo en lo que respecta a la educación común, y d) funcionamiento actual de la educación de jóvenes y adultos.

El análisis de estas cuestiones responde, en parte, a la necesidad de realizar una estimación de la "población potencial" de la Educación Básica de Jóvenes y Adultos, es decir, de quienes no pudieron iniciar o completar sus estudios primarios y/o secundarios y cuentan con una edad superior a la contemplada por el sistema de educación común.

En primer lugar, se presentan algunas reflexiones ligadas a la importancia de la educación de jóvenes y adultos en la actualidad. En segundo lugar, se resume el tratamiento recibido por la educación de adultos en las conferencias de la UNESCO, como marco de políticas consensuadas internacionalmente. En un tercer apartado, se ofrece una breve reseña histórica sobre la educación de adultos en la Argentina, que incluye comentarios sobre su desarrollo normativo y su organización dentro del sistema educativo.

En cuarto lugar, se propone un análisis de la situación educativa de la población joven y adulta en nuestro país, basado en datos censales correspondientes al máximo nivel educativo alcanzado y a la situación de analfabetismo. Seguidamente, se analizan la oferta y matrícula de la educación de jóvenes y adultos en la actualidad y se establecen relaciones entre la situación educativa de la población y el funcionamiento del subsistema. Por último, se presenta un apartado que refiere a la formación docente para la educación de adultos, los tipos de oferta y sus características en distintas provincias.

El presente documento se concibe como una aproximación al estado de situación de la educación de jóvenes y adultos en la Argentina y como tal se encuentra en permanente revisión y actualización.

2. La importancia de la Educación de Jóvenes y Adultos en la actualidad

El fin de siglo muestra una imagen asociada a cambios de todo orden. En estos últimos años, el fenómeno que más impacto parece producir en la vida de las naciones es el de la *globalización económica*. Dicho proceso supone cambios cualitativos en los sistemas económicos y sociales de las distintas naciones, así como en las relaciones entre ellas. Se presenta como un entramado complejo y contradictorio: al tiempo que se trabaja en la construcción de bloques económicos y de mecanismos de integración regional, reaparecen procesos de diferenciación y tensiones de orden nacional, regional y étnico.

La globalización económica plantea un escenario incierto. La rápida expansión de una economía global produce la fractura de estructuras sociales y económicas tradicionales ligadas al desarrollo local o nacional. En muchos casos, el desequilibrio producido aún no aparece compensado por nuevas estructuras que respondan a las necesidades de las poblaciones afectadas.

Desde esta perspectiva, la globalización resulta un proceso desigual acompañado de fraccionamiento y marginación¹. Esto se observa tanto en los países industrializados —dado que, en el marco de la competencia internacional, sufren el recorte de políticas sociales—, como en los no industrializados, con grandes tendencias a la polarización del acceso a los bienes económicos y culturales.

Es posible observar el modo en que las tendencias hacia la globalización se convierten en modalidades profundamente desiguales de relación financiera, de circulación monetaria, de comercio, de empleo, de sistemas sociales, de comunicación, de formas de vida, de patrones de gobierno, de acceso a la cultura y a la educación, etc.

Sin embargo, el fenómeno de la globalización no presenta las mismas características en todos los países y regiones. Por el contrario, los cambios ocurridos en los procesos de producción propios de cada uno de ellos adquieren significaciones diversas en el marco de contextos disímiles. De este modo, cualquier diagnóstico, discurso o acción que las regiones o países se propongan realizar debería ser capaz de reflejar tanto los aspectos comunes como la especificidad de las problemáticas relacionadas a los diversos contextos inmediatos.

Dentro de esta coyuntura, quedan atrapados los sistemas educativos, con una función social no del todo clara ni definida; al tiempo que los discursos y las prácticas se mueven entre metas históricas aún no cumplidas y nuevas metas que surgen, producto de las exigencias del nuevo contexto.

El proceso de globalización supone, asimismo, grandes cambios en los modos de producir y usar el conocimiento, la información y la tecnología, como así también cambios en el acceso a los mismos. Esto plantea un escenario de mayor complejidad en pro de logros aún pendientes relacionados con una educación de calidad para todos, dado que las metas se amplían continuamente, a medida que aumentan las exigencias para la participación en la vida económica, política y social. Quizá en ello resida uno de los aspectos más inquietantes de este panorama: la extrema velocidad con la que se manifiestan los procesos de cambio en la

¹ "El consumo actual va en desmedro de la base ambiental de recursos, exacerba las desigualdades y está acelerando la dinámica del nexo consumo - pobreza - desigualdad - medio ambiente. Si se mantienen las tendencias inalteradas, sin redistribuir [...], los actuales problemas de consumo y desarrollo humano se agravarán". (Informe sobre Desarrollo Humano 1998. PNUD). El mismo informe cita ejemplos que muestran las desigualdades que se están generando a partir del modelo de desarrollo vigente:

- Los 225 habitantes más ricos del mundo tienen una riqueza combinada igual al ingreso anual del 47% más pobre de la población mundial, 2500 millones de habitantes.
- Un tercio de la población mundial no tiene acceso a agua potable.
- La cuarta parte no tiene vivienda adecuada.
- Un quinto no tiene acceso a servicios modernos de salud.
- La quinta parte de los niños no llega a cumplir el quinto grado de la escuela. Estos datos podrían ampliarse casi sin límites.

producción de conocimiento, información y tecnología. Esto plantea la necesidad de proponer nuevas miradas y construir políticas tendientes a evitar que la velocidad de los procesos de cambio profundice las diferencias que actualmente se están consolidando. Asimismo, exige nuevos conceptos de calidad y equidad cuya construcción no resida en parámetros fijos y enquistados, sino que sean capaces de incluir los continuos cambios que se producen. Si bien el desarrollo ha implicado grandes cambios en el uso y el acceso a la tecnología y la información, se ha dado de tal forma que ha quedado establecida una situación de profundas diferencias y exclusiones.

De este modo, mientras es posible hablar de una disminución en los índices de analfabetismo a nivel mundial, así como de una mayor cobertura educativa en términos generales, persisten aún grandes diferencias al interior de las regiones y países. Diagnósticos realizados en los últimos años por organismos internacionales muestran que aproximadamente un 23% de la actual población adulta mundial es incapaz de leer, escribir o realizar operaciones matemáticas elementales.

Asimismo, el acceso y uso de los nuevos conocimientos, información y tecnología dejan de manifiesto injustas formas de distribución. Esto ha permitido mantener, o incluso ampliar, las distancias entre quienes poseen las herramientas necesarias para participar en el nuevo contexto social y quienes no las poseen. Según FLECHA² (1994), los saberes priorizados por las nuevas formas de vida son distribuidos de forma muy desigual entre los diferentes sectores de la población según criterios tales como el grupo social, género, etnia o edad, dando más a quienes más tienen y menos a quienes menos poseen, configurando un círculo cerrado de la desigualdad educativa.

En la actualidad, la Educación de Jóvenes y Adultos debe apuntar, por un lado, al logro de las metas históricas relacionadas con la alfabetización y con una educación básica de calidad para todos. Mientras sigan quedando personas excluidas de los beneficios de una educación básica de calidad, será necesario la existencia de una instancia específica, compensatoria, que intente favorecerla. No se trata de hacer lo que la escuela no pudo sino, fundamentalmente, de generar propuestas tendientes a consolidar los aprendizajes básicos que los adultos necesitan para la plena participación en la vida social. En esta línea, resulta necesario advertir que las necesidades básicas de los adultos presentan particularidades sobre las cuales deben construirse propuestas educativas particulares, superando la tendencia tradicional de la modalidad a convertirse en una "copia" de la oferta de educación básica y media común.

Por otro lado, resulta necesario relacionar dichas metas con nuevas exigencias. Dado que los aprendizajes requeridos para la plena participación en la vida social son cambiantes, se hace imprescindible el establecimiento de una instancia de educación continua que vincule los aprendizajes de los jóvenes y adultos a las nuevas exigencias. En este sentido, reviste importancia la posibilidad de generar alternativas de educación continua que sean capaces de favorecer a todas y a cada una de las personas adultas en nuestra sociedad, y no solamente a aquéllos que ya han logrado niveles importantes de educación.

² FLECHA, Ramón. 1994. *Las nuevas desigualdades educativas en Nuevas Perspectivas críticas en educación.*

Ante este panorama, la educación de jóvenes y adultos debería ser concebida como "una operación de desarrollo cultural de la sociedad y de la persona en sociedad"³. La educación en general y, en este caso, la de jóvenes y adultos, es necesaria tanto para la sociedad como para la persona misma. Esta visión incluye, desde luego, el fomento de la actividad económica, pero las características de nuestros tiempos exigen volver a ubicar a la economía como un elemento más del conjunto de la actividad humana. La educación de Jóvenes y Adultos no puede quedar limitada a las múltiples perspectivas utilitaristas; es necesario incluir las múltiples dimensiones de la vida social e personal.

3. La Educación de Adultos en las conferencias internacionales

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la educación de adultos, en tanto saber y acción educativa, comienza a interesar a muchos gobiernos. El resultado de este interés ha sido la extensión mundial de la Educación de Adultos y la cooperación internacional entre los estados y organismos no gubernamentales.

Con la creación de la UNESCO en 1945, la educación de adultos se transforma en una de las principales competencias y preocupaciones de este organismo. En 1949, se celebra la Primera Conferencia Internacional de Educación de Adultos en Elsinor (Dinamarca), a la que asisten representantes de 79 países. A raíz de los entonces recientes acontecimientos bélicos, la conferencia se centró en la necesidad de otorgar un sentido democratizador a la educación. En este contexto, pasó a reconocerse el valor político de la educación, poniendo gran énfasis en su dimensión social. Complementariamente, aparece, aunque tímidamente, la necesidad de apartarse a los aspectos "más escolarizantes".

En agosto de 1960, la UNESCO convoca a la Segunda Conferencia Internacional de Educación de Adultos en Montreal. Si Elsinor significó el reconocimiento del valor político de la Educación de Adultos, Montreal reconoció el valor de la educación para la adaptación en un mundo cambiante. En esta conferencia, se planteó la relación entre el sistema escolar de educación común y la Educación de Adultos, reconociéndose el carácter compensatorio de esta última. Sin embargo, al mismo tiempo, comienza a madurar la idea de que la Educación de Adultos no es exclusiva de quienes "fracasan" en la escuela, o de los grupos "marginales". Asimismo, se plantean aspectos metodológicos y cuestiones relacionadas con la estructura y organización de este tipo de educación.

La tercera Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos se celebra en el año 1972 en Tokio. En ella, se aprobaron treinta y tres recomendaciones referidas, principalmente, a las siguientes cuestiones: las políticas nacionales; los fines y la organización de la Educación de Adultos; la igualdad de oportunidades para la mujer; la acción contra el analfabetismo; la educación no formal; los medios de comunicación; la cooperación internacional, etc. La conferencia se desarrolló en un momento en que el concepto de "educación permanente" estaba instalado en la reflexión y práctica educativa. Tal es así, que el tema principal de la misma fue *La*

Educación de Adultos en el contexto de la educación permanente. Con esto, la Educación de Adultos queda situada en el marco más amplio del proceso educativo global. En Tokio, pudo comprobarse que el desarrollo que presentaba la Educación de Adultos era muy desigual en los distintos países, y que la mayoría de los gobiernos no parecían dispuestos a, o carecían de posibilidades para, considerar a esta modalidad como parte integrante de su sistema de enseñanza.

Antes de la celebración de la Cuarta Conferencia Internacional de Educación de Adultos, tienen lugar, bajo la protección de la UNESCO, dos encuentros cuyos documentos han tenido una fuerte influencia. Uno de esos encuentros se realizó en Persépolis (1975) y culminó con la *Declaración de Persépolis*, documento crítico y ambicioso que resume parte de la problemática y el quehacer concerniente al fenómeno de la alfabetización en el mundo. En Persépolis, se constata el fracaso generalizado de las políticas de desarrollo y de los planes de alfabetización. Por otro lado, se celebró en Tanzania (1976) un encuentro internacional sobre Promoción y Educación de Adultos cuya importancia se centró en la clarificación de conceptos dentro de este campo.

En 1976, cuatro meses después de Tanzania, la UNESCO celebra en Nairobi su decimonovena reunión de la Conferencia general, en el marco de la cual recomienda a todos los estados miembros la aplicación de las resoluciones allí tomadas en forma de ley nacional o con otro formato legal, en conformidad con las prácticas constitucionales de cada estado. Entre estas disposiciones, se encuentra la definición de la Educación de Adultos como un *subsistema integrado en un proyecto global de educación permanente*. Además, se proponen las finalidades y estrategias de la Educación de Adultos, el contenido según las diferentes necesidades y situaciones de los adultos, los métodos y medios, los procedimientos de investigación y evaluación, etc.

En marzo de 1985, se celebra, en París, la cuarta Conferencia Internacional de la UNESCO sobre la Educación de Adultos. A pesar de su escasa relevancia, se llegan a redactar nueve amplias recomendaciones, algunas de las cuales insisten en aspectos ya abordados con anterioridad; otras, refuerzan algunos de los planteamientos más renovadores –menos "escolarizantes"– en el campo de la Educación de Adultos. Uno de los aportes más significativos de esta conferencia fue la *Declaración sobre el Derecho a Aprender*, en la que se define al aprendizaje como "un derecho fundamental y universal de la persona", negando que el aprendizaje sea sólo un medio para el desarrollo económico.

En marzo de 1990, se redacta, en Tailandia, la *Carta Mundial sobre la educación para todos*, con el subtítulo *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. El objetivo era poner de manifiesto que, a los cuarenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se hacía constar que "toda persona tiene derecho a la educación", aún existían más de cien millones de niños que carecían de acceso a la enseñanza primaria, y más de novecientos millones de adultos no sabían leer ni escribir. En la Carta se propone una nueva visión de las necesidades básicas de aprendizaje y una nueva definición de la educación básica.

La Conferencia de Hamburgo, celebrada en 1997, giró en torno a "El aprendizaje de los adultos: una clave para el siglo XXI". Se pretendió desarrollar este tema bajo dimensiones complementarias, siendo la educación de adultos tanto una herramienta, como un derecho y una responsabilidad compartida. Se planteó que el aprendizaje de las personas adultas es una herramienta para el desarrollo personal, social, económico y cultural. Se reconoció que la participación y el aprendizaje son, asimismo, expresión de una mejor calidad de vida, una experiencia de convivencia y responsabilidad compartida. El objetivo general de esta Conferencia fue poner de manifiesto la importancia del aprendizaje de los adultos y lograr compromisos mundiales en una perspectiva de aprendizaje permanente dirigido a:

- facilitar la participación de todos en un desarrollo sostenido y equitativo,
- promover una cultura para la paz basada en la libertad, justicia y respeto mutuo,
- capacitar a hombres y mujeres,
- desarrollar una sinergia entre educación formal y no formal.

En el reciente Foro Mundial de Educación de Dakar una de las cinco metas operativas que deberán haberse logrado en el 2015 en el mundo que se destaca es el acceso universal a las oportunidades básicas de aprendizaje y programas de desarrollo de habilidades para todos los jóvenes y adultos.

Asimismo se sostiene la necesidad de incorporar a los sistemas educativos nacionales la educación de jóvenes y adultos, a fin de superar la fragmentación de programas aislados y compensatorios.

Por lo tanto, mejorar y diversificar las oportunidades de educación para todos implicará que la oferta de educación de jóvenes y adultos:

- sea coherente y continua
- de prioridad a los grupos excluidos y vulnerables
- asegure alfabetización
- contemple la adquisición de habilidades y competencias básicas para la vida y la construcción de la ciudadanía
- permita la acreditación de programas y experiencias no formales.

4. LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN LA ARGENTINA

En la Argentina, existe una amplia tradición vinculada con experiencias de formación de jóvenes y adultos desarrolladas tanto por el Estado como por la sociedad civil. Esta tradición se ha ido institucionalizando bajo formas y concepciones diversas. La conformación de la modalidad ha reflejado, a su vez, diversas tendencias y concepciones que han dado características más o menos específicas a la misma. Sin embargo, persiste aún "la necesidad de profundizar en la definición del sujeto de la educación de adultos y de perfilar con mayor claridad la especificidad de sus objetivos y metodologías"⁴.

⁴ FINNEGAN, F. (1994). *La educación de adultos en la argentina. Estado de situación en las jurisdicciones*.

Desde principios de la década del '90, se desarrolla un proceso de transformación de la educación argentina dentro del cual resulta contemplada la educación de adultos. Así, a partir del año 1992, comienza la transferencia de los servicios educativos a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, al tiempo que se cierra la Dirección Nacional de Educación del Adulto. Los centros de educación primaria habían sido transferidos, en su mayor parte, en 1978 durante el gobierno militar.

Con la sanción de la Ley Federal de Educación, en abril de 1993, se profundiza el proceso de transformación. Sin embargo, durante estos años, los mayores esfuerzos de la política educativa se han centrado, en un primer momento, en la Educación Básica y, luego, en la Educación Polimodal y la Formación Docente.

Es necesario destacar que, en este contexto, el desarrollo de la Educación de Adultos en las jurisdicciones resulta heterogéneo y dispar. Esta coyuntura ubica a las provincias en la necesidad y responsabilidad de adoptar decisiones claves referidas al funcionamiento de este régimen.

Recientemente, el Consejo Federal de Cultura y Educación ha aprobado el documento "Acuerdo Marco para la Educación de Jóvenes y Adultos" (Serie A-21). El mismo avanza en precisiones con respecto a este régimen. De todos modos, aún son necesarias definiciones que den un marco de coherencia para desarrollar una Educación de Jóvenes y Adultos de equidad y calidad en todo el territorio argentino. Resulta necesario tener en cuenta que, a pesar de los significativos avances en la democratización del acceso a la educación en todos los niveles, se evidencian aún grandes contrastes con grupos cuyas necesidades educativas quedan insatisfechas.

En los siguientes apartados se desarrollan aquellos aspectos que permiten caracterizar a la Educación de Jóvenes y Adultos en la Argentina.

4.1. Breve reseña histórica de la educación de Adultos

Desde principios del siglo XIX, en una situación grave de analfabetismo⁵ y un alto porcentaje de inmigrantes, se pueden encontrar prácticas aisladas de Educación de Adultos. Éstas tenían orígenes y motivaciones diversas, y contaban con la participación del Estado, que requería integrar a esta enorme masa de población a un proyecto nacional.

La sanción de la Ley 1420 de Educación Común en 1884 marca un hito en el desarrollo del sistema escolar en todo el país. Si bien la preocupación central era la creación y extensión de la enseñanza laica, gratuita y obligatoria al conjunto de la población infantil, también contemplaba la educación de adultos en dos de sus artículos. El artículo N° 11 establecía que:

"Además de las escuelas mencionadas, se establecerán las siguientes escuelas especiales de enseñanza primaria [...] escuelas para adultos, en los cuarteles, guarniciones, buques de guerra, cárceles, fábricas y otros

establecimientos donde pueda encontrarse reunido un número, cuando menos, de cuarenta adultos ineducados.”

Por otra parte el artículo N° 12, que abordaba lo referido a los contenidos de la enseñanza, expresaba lo siguiente:

“El mínimo de enseñanza para las escuelas ambulantes y de adultos comprenderá estas ramas: lectura, escritura, aritmética (las cuatro primeras reglas y el sistema métrico decimal), moral, urbanidad, nociones de Idioma Nacional, de Geografía Nacional y enseñanza de los objetos más comunes que se relacionen con la industria habitual de los alumnos de la escuela.”

Asimismo, la Ley 1420 dio impulso a la creación de escuelas nocturnas en el ámbito de la Capital Federal. Al iniciar el siglo XX, suceden dos acontecimientos que marcan un punto de inflexión en la historia de la educación de adultos en nuestro país (RODRIGUEZ, 1994): la sanción de una resolución referida a la modalidad de adultos en el Congreso Pedagógico del año 1900 y la aprobación en el año 1901 del primer Reglamento para escuelas de adultos del Consejo Nacional de Educación.

En las conclusiones aprobadas por el Congreso aparece un fuerte estímulo a la creación de escuelas nocturnas para adultos y a la fundación de Sociedades Populares de Educación para que fomenten y prestigien dichas escuelas. Asimismo se otorga a la educación de adultos un carácter recreativo y práctico. Por su parte, el Consejo Nacional de Educación, en el primer Reglamento para Escuelas de Adultos, no hace mención a la enseñanza práctica ni recreativa; tampoco a la participación de la sociedad civil en la gestión de las escuelas. De esta forma, quedan delimitadas dos tendencias claras respecto de las características que la educación de adultos debía adquirir, diferenciadas tanto por la forma de entender la organización escolar como por la forma de definir la participación de la sociedad civil y el tipo de contenidos a incluir. Estas diferencias van a estar presentes de distintas formas a lo largo del desarrollo de la educación de adultos hasta llegar a los primeros años de la segunda década del siglo XX, momento en que las dos posiciones se van a articular dando lugar a una nueva tendencia estatista, reglamentarista y al mismo tiempo comprensiva de la demanda de capacitación laboral (RODRIGUEZ).

Luego de diversos intentos, el Consejo Nacional de Educación aprueba definitivamente en el año 1922 el Reglamento que reconocía tres tipos de escuelas de adultos: primarias, superiores y complementarias. Los planes de estudio de las dos primeras eran equivalentes a los de la primaria común; en cambio, el plan de estudio de las escuelas complementarias incluía, además de la enseñanza de algunas ramas de la cultura general, conocimientos de aplicación o especialización práctica. Así se establece con más claridad un vínculo entre educación y trabajo.

En diciembre de 1923, con la aprobación del Plan de Estudios y Reglamento para las Escuelas Anexas al ejército, Armada y Cárceles, se organizó y reglamentó de manera definitiva el funcionamiento de las escuelas militares que desde principios de siglo existían en las guarniciones de Ejército y Marina (RODRIGUEZ, 1994). Asimismo, en octubre de 1934, el Poder Ejecutivo aprobó un proyecto por el cual se modificaba el artículo 12 de la Ley 1420. Con dicha modificación, se perdía la relación entre las materias prácticas que dictaban las escuelas y la actividad que los

alumnos realizaban fuera de la misma. En esta línea, se consolidó un perfil de la modalidad en el sistema escolar estatal.

Este período se caracterizó por la construcción de una mayor especificidad para el campo de la educación de adultos, tanto por la organización del subsistema como por el surgimiento de nuevos elementos en el discurso acerca del analfabetismo (RODRIGUEZ, 1994). Sin embargo, es necesario resaltar que las escuelas de adultos del sistema estatal se constituyeron tomando como modelos a las escuelas de población infantil.

En el año 1949 se puso en práctica un nuevo Plan de Estudios y Programas cuya preocupación se centró en ofrecer, además de la educación sistemática, un servicio más flexible a los jóvenes y adultos de la zona. En este período, si bien se potenció el vínculo educación y trabajo, se puso especial énfasis en la formación de sujetos sociales y políticos (RODRIGUEZ, 1994).

En 1965, se comenzó con la implementación del Programa Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos, primera Campaña de Alfabetización organizada por el Estado Nacional. El Programa, proyectado con cuatro años de duración, se proponía la reducción al mínimo de las tasas de analfabetismo y se inscribía en la Campaña Universal aprobada por Resolución de las Naciones Unidas el 11 de diciembre de 1963, cuya realización fue auspiciada por la UNESCO. Durante la campaña, se crearon centros educativos en todo el país con una organización curricular adaptada a las necesidades del alumno adulto.

A partir de la estructura del Programa de Alfabetización, se creó, en el año 1968, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA). Desde entonces las escuelas pertenecientes al Consejo Nacional de Educación y las dependientes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal quedaban bajo su jurisdicción.

En el marco del Plan Multinacional de educación del Adulto, se crearon diversos tipos de centros educativos para atender problemáticas específicas relacionadas con la educación del adulto. En junio de 1971, se inauguró el Centro Multinacional de Educación de Adultos (CEMUL), dedicado a diversas tareas como la capacitación y el perfeccionamiento de educadores de adultos, la instrucción programada, la investigación, el intercambio de becarios y pasantes de otros países latinoamericanos, etc. Asimismo, se crearon otros centros para atender problemáticas específicas como los Centros Educativos Comunitarios, los Centros Educativos Móviles de Promoción Profesional Popular, los Centros Educativos para Aborígenes y los Centros educativos de Nivel secundario.

En 1973, la DINEA llevó a cabo una serie de proyectos de educación sistemática y asistemática entre los que se destacó la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción (CREAR) a partir de la cual se abrieron centros de alfabetización y educación básica en todo el país. En cuanto a la educación asistemática es necesario destacar la intención de gestar un sistema desescolarizado de Educación Permanente de Adultos para lo cual se procuró la articulación entre lo escolarizado y lo no escolarizado, apuntando, en última instancia, a la transformación del ámbito escolar del adulto y a transformar la forma

de enfocar la educación de adultos en general. Dentro del área asistemática, el Informe Anual Regional (IAR) se convirtió en la metodología para llevar adelante una serie de objetivos con la participación de los alumnos.

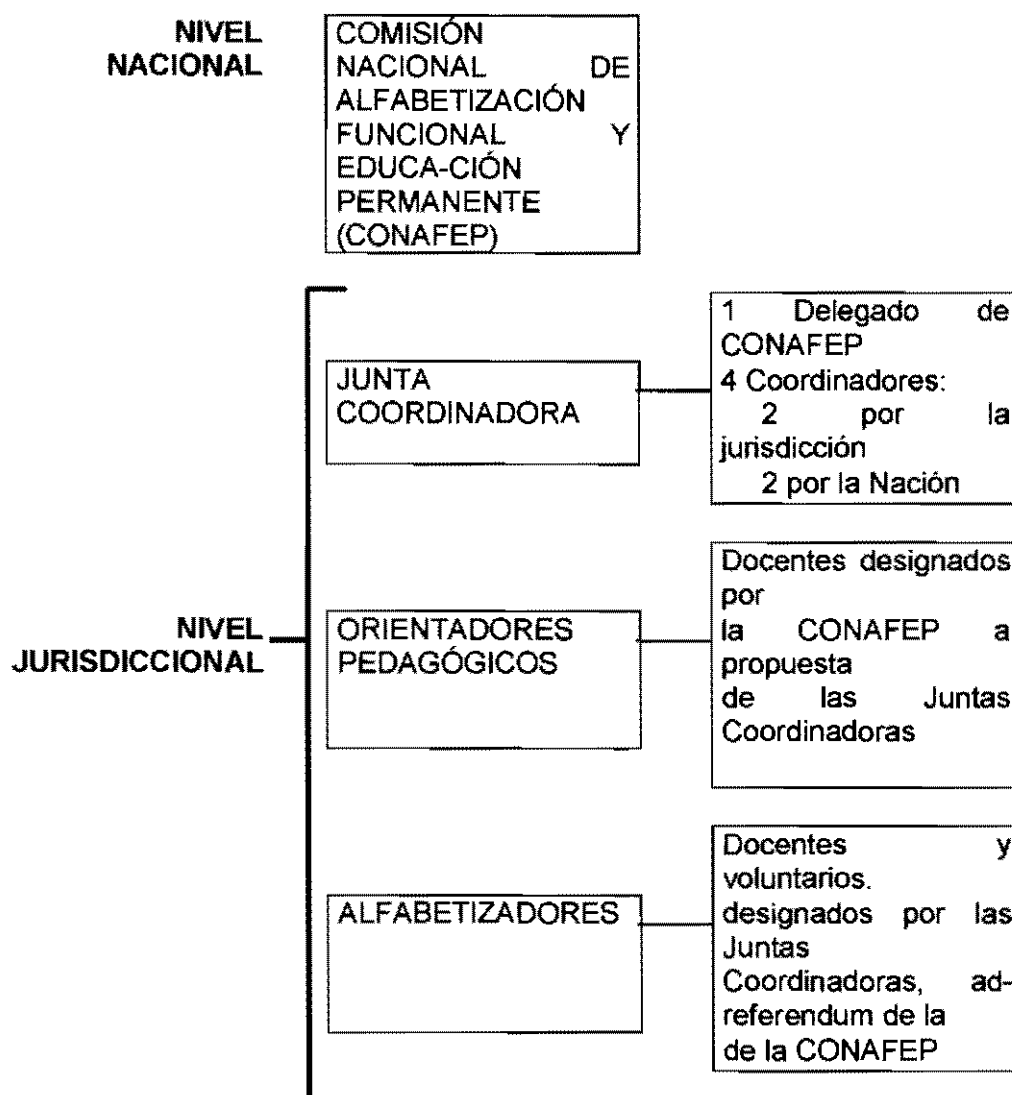
Se puede concluir que, en este período, se inició una etapa de transformación profunda tanto de la práctica como del discurso pedagógico que quedó interrumpida por la dictadura militar. A partir de entonces, se modifica el rol del Estado Nacional con respecto a la Educación de Adultos. En el año 1978, la DINEA transfirió a los gobiernos provinciales la totalidad de los servicios de educación básica de adultos, quedando a su cargo exclusivamente las escuelas anexas a las Fuerzas Armadas y los centros de educación secundaria y terciaria. (RODRIGUEZ, 1994)

En 1983, con el retorno a la democracia, se llevó adelante el Plan Nacional de Alfabetización planteándose los siguientes objetivos:

- “iniciar la erradicación total y definitiva del analfabetismo en la República Argentina;
- completar la educación de los neoalfabetos mediante estrategias de aprendizaje para la post alfabetización y la educación continuada;
- posibilitar un sistema permanente de educación de adultos”.⁶

⁶ Ministerio de Educación y Justicia. Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente.

El Plan Nacional de Alfabetización tenía la siguiente organización institucional:



Por su parte, el Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos implementado a partir de 1989 se planteó los siguientes propósitos:

- "Integrar una propuesta nacional de educación de adultos a partir de estrategias federales y concertaciones sectoriales.
- Responder a las necesidades educativas que surjan de lo social, de la producción y de la organización comunitaria.
- Profundizar las raíces culturales proyectándolas al futuro y recreándolas en forma orgánica, valorativa, histórica y dinámica.
- Garantizar la prestación de los servicios de educación básica, media, terciaria no universitaria y de educación no formal a la población adulta.
- Valorizar y redefinir el rol de los trabajadores de la educación y del personal de apoyo administrativo del sector".⁷

⁷ Ministerio de Educación y Justicia. Subsecretaría de educación de Adultos. Dirección Nacional de Educación

Para el logro de dichos propósitos, se definieron cuatro programas: Federal de Educación Básica, de Nivel Medio, Terciario No Universitario y de Educación Abierta.

En el año 1992, con la reestructuración del Ministerio de Educación de la Nación, se cierra la Dirección Nacional de Educación del Adulto culminando el proceso de transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones que, en su mayor parte, se había realizado en 1978 durante el gobierno militar.

4.2. La Educación de Jóvenes y Adultos en los 90

Desde principios de los años noventa, se han desarrollado acciones tendientes a la transformación del sistema educativo argentino enmarcadas en la *Ley de transferencia* de los servicios educativos que aún dependían del gobierno nacional; la *Ley Federal de Educación*, que plantea los lineamientos básicos para la transformación de la educación argentina; la *Ley de Educación Superior*, que se constituye en un marco regulatorio amplio para el funcionamiento de este subsistema, y, finalmente, el *Pacto Federal Educativo*, en el que se explicitan los compromisos de financiamiento de la transformación.

A partir de este marco normativo, se produce, en el campo de la Educación de Adultos, la transferencia de los servicios educativos nacionales a las respectivas jurisdicciones, el cierre de la Dirección Nacional de Educación del Adulto y la definición de la modalidad Adultos como Régimen Especial contemplado por la Ley Federal de Educación.

La Educación de Jóvenes y Adultos no ha sido objeto de atención prioritaria dentro de las definiciones de política educativa en los últimos años. Los esfuerzos se han centrado, principalmente, en la Educación Inicial, General Básica y Polimodal. Por lo tanto quedan pendientes serias cuestiones sobre las cuales debatir, tomar decisiones y definir acciones.

En las páginas siguientes, se analiza la situación de jóvenes y adultos que, por diversas razones, pueden considerarse demandantes de la Educación de Adultos, como así también de aquellos grupos en edad escolar que se encuentran en situación de "riesgo educativo"⁸. De no abordarse esta problemática, estos últimos serían potenciales destinatarios del régimen especial.

⁸ Se entiende por "niños en riesgo educativo" a aquellos que, por distintas razones, no pueden beneficiarse del sistema educativo y son objeto de diversas situaciones tales como repetición/es, abandono, asistencia interrumpida, permanencia en la escuela sin lograr los aprendizajes de calidad que resultan necesarios para

4.3. La situación educativa de jóvenes y adultos

A fin de analizar la situación educativa de la población se consideran a continuación la información que corresponde al Censo de Población y Vivienda del año 1991. A pesar de los años transcurridos éstos constituyen los únicos datos de carácter censal y oficial. En este sentido, éstos no constituyen información actualizada y por lo tanto no pueden dar cuenta de las modificaciones que tuvieron lugar en los últimos años. A pesar de dichas limitaciones, estos datos ofrecen un panorama que permite comprender a grandes rasgos la situación educativa en la que se encuentran los jóvenes y adultos de nuestro país.

En primer lugar se realizarán algunas consideraciones acerca del fenómeno del analfabetismo tanto a nivel nacional como a nivel jurisdiccional. A continuación se analizará el máximo nivel educativo alcanzado por la población y las proporciones que representan cada grupo respecto del total del grupo etario seleccionado. Asimismo, realizaremos algunas consideraciones sobre la eficiencia interna del sistema educativo de educación común en los niveles básico y medio.

Analfabetismo

A partir de las distintas acciones emprendidas en nuestro país mencionadas en páginas anteriores, el analfabetismo fue disminuyendo progresivamente hasta ubicarse en niveles relativamente bajos. En el cuadro que se presenta a continuación, puede observarse cómo fue evolucionando el porcentaje de la población analfabeta mayor de 14 años, entre 1869 y 1980.

Cuadro 1 : Evolución del analfabetismo en Argentina 1869 - 1980 según jurisdicción. Porcentaje sobre el total de la población de 14 años y más.

JURISDICCIÓN	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980
Total del País	77.4	53.3	35.9	13.6	8.5	7.4	6.1
Capital Federal	48.3	29.8	21.2	5.7	3.0	2.6	1.5
Buenos Aires	71.5	45.0	31.6	9.8	5.6	5.0	4.0
Catamarca	86.8	75.7	50.6	18.2	11.6	9.5	8.6
Córdoba	82.5	61.4	38.1	13.3	7.9	7.0	5.6
Corrientes	85.0	72.9	57.4	31.1	21.5	18.3	15.9
Chaco	—	71.0	49.1	29.5	21.2	20.9	17.7
Chubut	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
Entre Ríos	75.2	55.9	41.3	19.7	12.8	10.6	8.3
Formosa	—	69.1	55.1	24.3	19.5	18.6	13.7
Jujuy	91.2	80.0	67.2	35.1	24.2	18.1	13.2
La Pampa	—	62.5	37.9	14.6	10.0	8.6	6.7
La Rioja	90.9	70.0	49.3	18.0	11.0	9.3	6.9
Mendoza	81.3	57.9	41.4	17.3	11.3	9.5	7.8
Misiones	—	76.7	56.8	22.6	16.8	16.4	12.9
Neuquén	—	75.1	62.5	25.3	19.0	14.8	10.5
Río Negro	—	70.4	51.6	24.0	16.4	14.5	10.2
Salta	88.0	77.4	55.7	29.8	19.1	16.0	12.4
San Juan	82.9	64.1	45.2	19.3	12.1	8.9	7.8
San Luis	88.9	62.9	36.6	17.0	10.8	8.4	8.2
Santa Cruz	—	43.5	22.2	8.2	5.8	5.8	4.1
Santa Fe	74.0	44.5	34.7	13.4	8.2	7.2	6.1
Sgo. del Estero	93.0	85.6	66.2	31.1	19.8	16.7	13.9
Tierra del Fuego	—	35.8	25.3	5.9	4.2	3.2	2.4
Tucumán	88.4	74.3	52.3	21.1	13.0	11.2	9.1

FUENTE: CFI Analfabetismo en Argentina. Evolución y tendencias actuales, Buenos Aires, 1963.

Según el Censo de Población del año 1991 el porcentaje promedio del total de la población de 10 años y más asciende al 3,7%, presentando una oscilación de entre un 1,8% en la franja etaria de 10 a 14 años (60.507 niños) hasta un 8,5% en la franja de 65 años y más (247.207 personas).⁹ El porcentaje promedio representa un grupo de 955.990 habitantes sobre un total de 25.987.518 con más de 10 años censados en 1991. Es decir que para ese año se registraron como analfabetas cerca de un millón de personas.

Si se consideran tres grupos etarios con intervalos desde los 10 años los valores absolutos de la población afectada son los siguientes:

- i) 10 y 29 años: 202.471 habitantes,
- ii) 30 y 49 años: 287.603 habitantes,
- iii) 50 y más: 465.916 habitantes.

Al analizar la información a nivel provincial, en la Capital Federal se registra el porcentaje más bajo de analfabetismo con un 0,7%, siendo por otra parte el más alto el que corresponde a la provincia de Chaco, con el 11,3%. Las provincias que se encuentran en una situación comparativamente más favorable son las de la Región Centro - con excepción de la provincia de Entre Ríos- incluyendo a Tierra del Fuego y Santa Cruz. (Ver en Anexo: *Cuadro 1: Comportamiento por sexo del analfabetismo en la población de 10 años y más según jurisdicción.*)

Las situaciones más críticas, por el contrario, se registran en las provincias de Formosa, Misiones, Santiago del Estero, Corrientes y Chaco, en las cuales la población analfabeta supera el 8% del total de cada provincia. Por otra parte, el resto de las jurisdicciones constituye el grupo mayoritario (con 13 casos) ubicándose en una franja que oscila entre el 4% y el 6,7% de población analfabeta.

Si se consideran los índices de analfabetismo según regiones, el NEA presenta la situación más crítica, con un porcentaje promedio de 9,5%. En el caso del NOA, el porcentaje involucrado alcanza el 6,3%. La Región Centro, por su parte, presenta el porcentaje más bajo alcanzando un 2,5%. Finalmente, las regiones Patagónica y Cuyo registran porcentajes relativamente homogéneos con el 4,8% y el 4,4% respectivamente. (Ver en Anexo: *Cuadro 2: Estructura Regional del analfabetismo en la población de 10 años y más.*)

A nivel nacional el analfabetismo resulta relativamente superior en el caso de la población femenina. Esta situación se presenta en catorce (14) de las veinticuatro (24) jurisdicciones. Se dan dos casos con porcentajes equivalentes: en las provincias de Mendoza y Santa Fe.¹⁰ En definitiva, el valor promedio del analfabetismo a nivel nacional para los varones es de 3,6% y el de las mujeres de 3,8%. (Ver en Anexo: *Cuadro 1 y Gráfico Comportamiento por sexo del analfabetismo en la población de 10 años y más según jurisdicción.*)

⁹ Se cuenta con datos de analfabetismo a escala provincial, para acceder a los que corresponden a la escala departamental es necesario un procesamiento particular, no realizado hasta el momento.

Cuadro 2 : Tasa de analfabetismo en la población de 10 años y más según grupos etarios. Total del país. Año 1991.

EDADES	POBLACIÓN	POBLACIÓN ANALFABETA	ANALFABETISMO %
TOTAL	25.987.518	955.990	3,7%
10-14	3.350.673	60.507	1,8
15-19	2.842.009	44.080	1,6
20-24	2.454.123	45.674	1,9
25-29	2.304.242	52.210	2,3
30-34	2.214.181	61.481	2,8
35-39	2.119.168	71.338	3,4
40-44	1.963.648	79.489	4,0
45-49	1.690.055	75.295	4,5
50-54	1.489.724	72.695	4,9
55-59	1.361.547	70.298	5,2
60-64	1.305.161	75.716	5,8
65 y más	2.892.987	247.207	8,5

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Serie C- INDEC.
Información elaborada por la Red Federal de Información Educativa. MCE.

Máximo nivel educativo alcanzado

A continuación analizaremos el máximo nivel educativo alcanzado por la población.¹¹ Se considerará, en primer lugar, a quienes cuentan con el primario incompleto y con el primario completo. En este caso nos remitiremos al grupo etario de 14 años y más, considerando que, en términos formales, este grupo debería haber completado sus estudios primarios dentro de la oferta de educación común. De acuerdo a la normativa vigente en ese momento, la edad mínima para el ingreso a la educación primaria de adultos estaba establecida precisamente en los 14 años (debe considerarse que en el año 1991 la estructura educativa vigente para el total del país era la de educación primaria y secundaria).

La población de 14 años y más que nunca asistió a la escolaridad primaria asciende a 307.428 habitantes y la que cuenta con primario incompleto alcanza a 2.211.867 personas. Dichos valores representan al 2,3% y al 16,8% de la población correspondiente a esa franja etaria. Ahora bien, si se consideran ambas categorías conjuntamente, el grupo asciende a 2.519.295 personas, lo que representa el 19,1% de ese grupo. (Ver en Anexo: *Cuadro 3: Población de 14 años y más que nunca asistió y con primario incompleto*).

Dada la desigual situación educativa y socio-económica de nuestro país, se realizarán algunas consideraciones a nivel provincial. El porcentaje de habitantes que nunca asistieron a la escuela primaria varía de un 9,8% (Chaco) a un 0,5% (Capital Federal). Suman así dieciséis (16) las provincias que superan la media nacional. En el caso de la población con primario incompleto, los porcentajes se

¹¹ Los datos que se citan a continuación fueron extraídos del documento *Mapa Socieducativo del total*

elevan notoriamente alcanzando a un máximo de 31,6% (Misiones) y un mínimo de 4,5% (Capital Federal). Son en este caso dieciocho (18) las provincias que superan la media nacional y cinco (5) aquellas que presentan valores por encima del 25%. Tanto para la categoría "nunca asistió", como para "primario incompleto" para la misma franja etaria, la región más afectada es el NEA.

A continuación, se hará referencia al máximo nivel educativo alcanzado, considerando todos los niveles del sistema. Resulta de sumo interés analizar la situación de quienes no completaron la educación media contando con la edad formalmente establecida dentro de la oferta de educación común. Para el año 1991, la normativa establecía los 18 años como edad mínima para el ingreso a la educación media de adultos. En este sentido, se considerará el grupo etario de 20 a 64 años, dado que esa es la franja etaria que ha sido considerada en el documento consultado¹². Entonces, los datos que se citan a continuación presentan la situación de la población de entre 20 a 64 años en lo que respecta al máximo nivel educativo alcanzado:

• Total del país (20 a 64 años)	16.901.849 habitantes
• Nunca asistió: 2,8 %	478.399 habitantes
• Primario incompleto: 18,0%	3.037.654 habitantes
• Primario completo: 33,4 %	5.648.875 habitantes
• Secundario incompleto: 15,0 %	2.530.132 habitantes
• Secundario completo: 14,1%	2.378.306 habitantes
• Terciario incompleto: 2,7%	460.781 habitantes
• Terciario completo: 3,7%	632.680 habitantes
• Universitario incompleto: 5,4 %	905.266 habitantes
• Universitario completo: 4,1 %	685.555 habitantes
• Ignorado: 0,9%	144.177 habitantes

Se puede observar que más del 20% del grupo etario considerado no cuenta con la escolaridad obligatoria, debido a que nunca ha accedido a ella o no ha podido completarla. A su vez, aproximadamente la tercera parte de esta población sólo pudo acreditar el primario. Otro tercio ha accedido al nivel medio como máximo nivel en su trayectoria escolar. El 15 % de las personas de entre 20 y 64 años cuentan con la secundaria incompleta, es decir algo más de 2 millones y medio de personas. Por último, quienes han accedido a alguna oferta de educación terciaria o universitaria representan aproximadamente el 16%. (Ver en Anexo Cuadro 4: *Población de 20 a 64 años con primario completo y secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado*).

¹² *Mapa Socieducativo del total país*, Serie Estudios Especiales. Red Federal de Información Educativa (1999).

La "demanda potencial" de la educación de Jóvenes y Adultos

A fin de estimar la población que, dada su edad y el nivel educativo alcanzado, podría acceder a la Educación de Jóvenes y Adultos, se han considerado dos grandes grupos. El primero concentra el total de la población que posee estudios primarios y secundarios incompletos o que nunca participó del sistema educativo, representando por lo tanto, el total de la población "potencialmente atendible"¹³. Para este grupo se consideraron las siguientes categorías:

- Población de 14 años y más que nunca asistió al nivel primario (307.428)
- Población de 14 años y más con primario incompleto (2.211.867)
- Población de 20 a 64 años con primario completo y secundario incompleto (8.179.007)

La suma total de estos grupos asciende a 10.698.302 de habitantes.

Por otro lado, el segundo grupo representa a quienes cumplen con los requisitos formales fijados por nuestro sistema educativo, para iniciar estudios de educación media (dentro del subsistema de jóvenes y adultos)¹⁴. En este caso, se consideran las siguientes categorías:

- Población de 20 a 64 años con primario completo
- Población de 20 a 64 años con secundario incompleto

La suma de ambas categorías asciende a 8.179.007 habitantes, lo que representa el 48,4% del total de habitantes para esa franja etaria (16.901.825). La representación por provincia oscila entre el 54,4% (Buenos Aires) hasta el 37,1%, (Capital Federal). Asimismo suman dieciséis (16) las provincias que se encuentran por debajo de la media nacional (Ver en Anexo: *Cuadro 4: Población de 20 a 64 años con primario completo y secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado*).

Referencias respecto de la oferta de educación común

Existen otros datos que complementan un diagnóstico acerca de las problemáticas recién analizadas y refieren a la oferta correspondiente a la Educación Común. Uno de los indicadores con el que se puede apreciar la eficiencia interna del sistema, es la *fasa de egreso*¹⁵. Es necesario aclarar que este indicador es una reconstrucción de una cohorte y que como tal resulta de un cálculo estadístico aproximado. Para el caso de EGB 1 y 2, la tasa de egreso para el total del país es del 87%.

¹³ En este caso se excluye al grupo de analfabetos dado que se superpondrían categorías. Puede que haya personas que asistieron alguna vez a la escuela primaria, pero que sean analfabetas, y por otro lado hay quienes nunca asistieron a ella y sin embargo se han alfabetizado por otros medios.

¹⁴ Se debe considerar que la franja etaria en este caso tendría que haber tomado los 18 años como edad mínima.

¹⁵ Porcentaje de alumnos matriculados en el 1° año que logran culminar todos los años de estudio del