

Los exámenes nacionales de certificación para jóvenes y adultos en el contexto de las políticas públicas de educación en Brasil, Chile y México

La investigación tiene como objetivo comprender, desde una perspectiva comparada, las políticas públicas de certificación de jóvenes y adultos a través de los exámenes nacionales para personas jóvenes y adultas implementadas en Brasil, Chile y México. El estudio toma en cuenta también la inserción de esas políticas en una gobernanza internacional. Escoger a estos tres países como objeto de investigación se justifica porque en todos ellos se realizan exámenes nacionales de certificación y cuentan con grandes contingentes de jóvenes y adultos que no concluyeron la educación básica y que son potenciales demandantes de exámenes de certificación. En los tres observamos dificultades para ampliar la certificación de la educación básica de jóvenes y adultos, así como para cumplir las metas propuestas por cada país o en acuerdos internacionales. Definimos como objeto de investigación en una perspectiva comparada, el Examen Nacional de Certificación de la Conclusão da Educação de Jovens e Adultos (Encceja), de Brasil, la modalidad flexible en el ámbito del programa Chilecalifica, en Chile, y el sistema de exámenes nacionales para jóvenes y adultos organizado por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), en México.

PALABRAS CLAVE: educación de jóvenes y adultos, políticas públicas, exámenes de certificación, políticas de evaluación.

The national certification exams for youth and adults in the public educational policy in Brasil, Chile and Mexico

This research paper has as its main goal, the understanding, from a comparative framework, the public policies on knowledge certification of young adults and adults through national standardized testing services, applied in Brazil, Chile and México. The present study takes into consideration the insertion of international governance policies. Choosing these three countries and their standardized tests (National certification Conclusão da Educação de Jovens e Adultos (Encceja) in Brazil, Chilecalifica in Chile and the system of standardized tests for young adults and adults, organized by Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)) as the subjects of this research paper, it is justified because, in all these countries, knowledge certification tests are applied to potential, huge contingents of young adults and adults that did not finish their basic education. In the countries mention above certain difficulties, such as increasing the certification of young adults and adults' basic educational certifications and the fulfillment of international agreements or accomplishment of their local developmental plans were observed.

KEYWORDS: : young adults and adults education, public policies, knowledge certification tests, evaluation policies.

* Doctor por la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo. Coordinador del Programa de Educación de Jóvenes y Adultos de la ONG Ação Educativa. Brasil. CE: catelli.roberto@gmail.com

Los exámenes nacionales de certificación para jóvenes y adultos en el contexto de las políticas públicas de educación en Brasil, Chile y México ¹

■ ROBERTO CATELLI JR.

Introducción

Tanto en Brasil, como en Chile y México se desarrollan programas de certificación de la educación básica para jóvenes y adultos por medio de exámenes nacionales. En el caso mexicano, esta certificación es la de mayor impulso en la educación de jóvenes y adultos, a diferencia de Chile y Brasil, donde obtener la certificación con base en exámenes nacionales tiene un papel secundario.

Este artículo se sustenta en el trabajo de investigación realizado para la tesis de doctorado *Políticas de certificación por medio de exámenes nacionales para la educación de jóvenes y adultos: un estudio comparado entre Brasil, Chile y México*. Analizaremos las propuestas de certificación como posibilidad de democratización de oportunidades de certificación y calificación de ciudadanos jóvenes y adultos para que éstos alcancen nuevas inserciones en la vida social y en el mundo del trabajo. No obstante que en los tres países ocurran evidentes dificultades para hacer que jóvenes y adultos, que tuvieron trayectorias escolares accidentadas y poseen bajo nivel de alfabetismo, consigan obtener la certificación por medio de exámenes nacionales, sin pasar por procesos más persistentes que los hagan retomar los estudios junto a profesores que les puedan ayudar a alcanzar niveles más elevados de escolaridad. En ese sentido, los exámenes acaban por destinarse a un público bastante selecto de jóvenes y adultos de escolaridad avanzada que recurren a los exámenes porque aún requieren dar un paso más para obtener su certificación. De manera más ocasional, los exámenes también son convenientes para aquellas personas que, a pesar de no haber avanzado en su escolaridad, sus actividades personales y profesionales les permitieron adquirir más conocimientos y alcanzar un mayor nivel de alfabetismo. El éxito de este último grupo en exámenes de certificación depende también de la propuesta de construcción de las pruebas, pues cuando se producen propuestas de examen de carácter eminentemente escolar, se les hace más difícil obtener la certificación.

Es importante destacar el carácter marginal de las políticas de educación de jóvenes y adultos en el escenario más amplio de las políticas educativas de Brasil, Chile y México. Los recursos desti-

1. Título original en portugués: Os exames nacionais de certificação para jovens e adultos no contexto das políticas públicas de educação no Brasil, Chile e México. Traducción de Margarita Mendieta.

nados a la modalidad en cada uno de los países son escasos y la política de exámenes nacionales se implementa como una manera de ampliar el número de personas certificadas en la educación básica con baja inversión. Los propios procesos de implementación de los exámenes nacionales están marcados por dificultades relacionadas con la baja inversión. Cabe mencionar que en los tres países tenemos un escenario de pocos recursos y un elevado porcentaje de personas con 15 años o más que no concluyeron la educación básica.

Para comprender el lugar que ocupan los exámenes de certificación en las políticas públicas para la educación de jóvenes y adultos de esos países tenemos que considerar también la inserción de esas políticas en un contexto educativo más amplio, a partir de una gobernanza en el ámbito internacional y mediado por organismos como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), responsable de la organización de las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (Confinte).

Debemos mencionar también que son escasos los estudios que toman como objeto central los exámenes de certificación de jóvenes y adultos en el ámbito de las políticas públicas de educación, aunque, en casos como el de México, los exámenes sean la principal estrategia adoptada para que jóvenes y adultos alcancen la certificación. En este país encontramos estudios que hacen referencia al Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), que reorganizó, a partir de 2000, la propuesta de certificación para jóvenes y adultos con la creación de un material didáctico propio y un nuevo sistema para alcanzar la certificación (Hernández, 2008, 2009; Schmelkes, 2010). Hay otros estudios que muestran los límites de la formación de los educadores, a los que mantienen como educadores solidarios, sin formación académica específica (Ávila, 2013; Campero, 2009; Hernández, 2009; Schmelkes, 2010). Hay incluso estudios cualitativos específicos acerca del trabajo realizado en las plazas comunitarias, en las cuales se desarrollan los cursos basados en el sistema MEVYT preparatorios para los exámenes de certificación (Ruiz, 2008; Ávila 2013). Sin embargo, no encontramos referencias específicas sobre el proceso de construcción de los exámenes y lo que éste significa para el procedimiento de certificación. Parte de esto ocurre por la propia dificultad impuesta por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) al permitir el acceso a los cuadernos de prueba.

En el caso chileno, la producción académica relacionada con la educación de adultos es muy escasa y es un tema muy desatendido. Podemos destacar el estudio de Corvalán (2008) que analiza la política pública chilena para la educación de adultos y los estudios de Infante (2000; 2002; 2005, 2009; 2013a) y Letelier (2002; 2005; 2009; 2010) que estuvieron también al frente del programa Chilecalifica en la educación de adultos, que tenía como estrategia la realización de exámenes nacionales para la certificación y una articulación interministerial para reforzar la educación profesional. Encontramos incluso un artículo más reciente de Espinoza *et al.* (2014) que analiza el perfil de los estudiantes de la modalidad flexible en un determinado territorio.

En el caso brasileño, también hay pocos estudios sobre el Examen Nacional de Certificación de Competencias de Jóvenes y Adultos (Encceja) y el Examen Nacional de Enseñanza Media (Enem), en lo que se refiere al proceso de certificación. Existen los artículos de crítica a la creación y permanencia del Encceja de Baquero (2002), Vieira (2006) y Rummert (2007). Más recientemente se realizaron estudios específicos sobre el Encceja (Catelli, Gisi, Serrao, 2013; Catelli, Serrao, 2014) y la tesis de maestría de Serrao (2014) que trata sobre el Enem como examen de certificación para jóvenes y adultos.

1. Contextos económicos y sociales de Brasil, Chile y México y sus inserciones en el ámbito internacional en el campo de la educación de jóvenes y adultos

Desde el punto de vista económico y social, Brasil, Chile y México son países que se aproximan y se distancian en diversos aspectos; en cuanto a las dificultades para avanzar en el campo de la educación de jóvenes y adultos hay muchas semejanzas a partir de la década de los noventa.

A inicios de los años 2000, la población en situación de pobreza e indigencia en las zonas urbanas y rurales de Brasil y México se mantenía con elevadas proporciones. En 2012, en México, 7.5% de la población vivía con menos de dos dólares por día, en Brasil, 6.8%. Además de la situación de pobreza, es importante resaltar que los tres países tienen una parecida distribución de la renta entre los quintiles que separan a los más pobres de los más ricos. Se verifica una gran concentración de los recursos entre los más ricos, quienes se quedan con más de la mitad de la renta. Los más pobres, a su vez, quedan con menos de 5% de la renta nacional en cada país (CEPAL, 2014). Esa gran desigualdad es uno de los elementos centrales relacionados con las dificultades educativas presentes en estos países, habiendo, en los tres casos, gran abandono de la escuela por parte de los jóvenes, puesto que ingresan al mercado de trabajo o no encuentran contextos de vida suficientemente adecuados para garantizar una mayor permanencia en la escuela.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, hubo varias iniciativas nacionales para reducir el número de analfabetos en estos países. Se formularon también iniciativas para la creación de programas de educación de jóvenes y adultos con el interés de reducir el elevado número de personas que dejaron inconclusa la educación básica.

Sin embargo, los esfuerzos se mostraron insuficientes para revertir los elevados índices de analfabetismo en Brasil y México que se mantuvieron elevados a pesar de haberse organizado muchas campañas. Hasta los años setenta, la conclusión de la educación básica no estaba en el centro de las acciones, pues los esfuerzos aún estaban centrados en la reducción de los elevados índices de analfabetismo.

En los años ochenta, estos países comenzaron a encontrarse en un nuevo contexto, que había sido anunciado por los países europeos desde, por lo menos, la década anterior. Se trataba de una nueva dinámica productiva que se comenzaba a establecer debido al desarrollo tecnológico y a la intensificación de la competitividad internacional que cada vez exigía más trabajadores letrados y preparados para adecuarse a la reestructuración productiva y acompañar a los rápidos cambios tecnológicos. En otras palabras, el trabajador necesitaba ser capaz de aprender constantemente a lo largo de su vida para mantenerse en el mercado de trabajo. En este contexto, se actualiza el concepto de educación permanente, formulado originalmente en ocasión de la III Confinteá, realizada en Tokio, en 1972.

Sylvia Schmelkes (2008), al definir las necesidades básicas de la educación de adultos en América Latina, consideró que la región vive las consecuencias de un modelo de desarrollo que pudo, a partir de los años cincuenta, mejorar la infraestructura y la capacidad productiva y ampliar los servicios públicos, al mismo tiempo que ocurría una fuerte migración del campo a la ciudad y un gran crecimiento demográfico. Hubo un incremento poblacional de las ciudades que no consiguieron absorber la mano de obra, lo cual profundizó la marginación y pobreza urbana. Además, los contextos de crisis que la región vivió en los años ochenta, con fuerte dependencia externa y endeudamiento, llevó a un mayor empobrecimiento de la población. Estos estratos marginalizados son el público demandante de la educación de adultos en América Latina.

En este escenario, la educación de jóvenes y adultos fue llamada para atender a los migrantes rurales que cada vez ocupaban más espacios urbanos; para elevar el nivel educativo de la población adulta que no tuvo las mismas oportunidades que las generaciones más nuevas; para ser un espacio de contención de las problemáticas sociales y de la diversidad sociocultural recusadas por la educación común; y también como espacio de actualización y mínima calificación profesional en una sociedad globalizada, adoptándose una perspectiva de educación a lo largo de la vida (Di Pierro, 2008).

La comprensión de la educación de jóvenes y adultos como territorio relacionado con el proceso de exclusión social es una de las claves para analizar las políticas educativas en los tres países.

En 1998, la UNESCO, con apoyo del Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL), el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) de México generó un documento que indicaba que la educación de jóvenes y adultos era un elemento clave para constituir una estrategia de equidad social, y que debería profundizarse la visión de la educación como un derecho ciudadano (UNESCO, 1998: 27).

Los insatisfactorios índices educativos presentes en América Latina se colocaban al lado de las dificultades sociales que la región enfrentaba en los años ochenta, considerada la “década perdida” en términos de desarrollo económico, con expansión de la pobreza y estancamiento del desarrollo industrial. Estos países ingresaron a los noventa con la tarea de avanzar en el incremento y modernización de su estructura productiva, insertando a una parte de la población marginada en el mercado de trabajo, para así fortalecer el mercado consumidor. La construcción de ese escenario futuro requería invertir en la capacitación de la mano de obra, así como en la educación de los niños.

Desde esa perspectiva, en 1979, se realizó en México la Conferencia de Ministros de Educación y Planeamiento Económico de América Latina y el Caribe; en este encuentro se firmó el compromiso de emprender un esfuerzo colectivo para superar los grandes desafíos en materia educativa para la región. Con apoyo de la UNESCO, se diseñó el Proyecto Principal de Educación (PPE), adoptado por los países a partir de 1981. La propuesta del PPE era que, hasta finales del siglo XX, todos los niños en edad escolar estuvieran matriculados en las escuelas y que se invirtiera en la superación del analfabetismo y en el desarrollo de servicios educativos para jóvenes y adultos. Se propuso también la mejoría de la calidad y la eficiencia de los servicios educativos en la región. La iniciativa hizo que, a lo largo de los ochenta, creciera el número de organismos, y también las redes regionales de cooperación, que tenían un importante papel en la capacitación de profesionales para emprender las reformas educativas (UNESCO, 2000: 22). Ese proceso creó las precondiciones para la inserción de los gobiernos latinoamericanos en las propuestas de reforma educativa que cobraron fuerza en el ámbito internacional en los años noventa.

Organismos internacionales compartían esta visión ante la necesidad de desarrollar las economías latinoamericanas con la perspectiva de reducir las enormes desigualdades sociales y aumentar la competitividad económica de los países de la región. En un mundo cada vez más globalizado, el fracaso latinoamericano impactaba negativamente al propio desarrollo de las economías ricas. En este sentido, el Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO se convirtieron en importantes actores en la definición de la política educativa de esos países a partir de los noventa. Se pensaba que el desarrollo económico y social dependía en gran parte de la capacidad de desarrollo de los sistemas educativos.

Un marco relacionado con ese contexto fue la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, realizada en Tailandia, en 1990. En ésta se establecieron metas y estrategias para la educación de ni-

ños, jóvenes y adultos en la perspectiva del fortalecimiento del derecho a la educación. Apuntando a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos, confirió prioridad a las niñas y mujeres, que eran más excluidas del derecho a la educación que los hombres. Incluso definió que se deberían concentrar más esfuerzos en el aprendizaje que en aspectos formales, como la emisión de certificados. Era necesario garantizar que niños, jóvenes y adultos realmente aprendieran, por lo cual se requirió la creación de mejores sistemas de evaluación de los resultados. Se debería valorar la idea de una educación permanente en los ámbitos formales y no formales. Nora Krawczyk y Vera Lúcia Vieira (2003), quienes analizaron las reformas educativas emprendidas en América Latina en los años noventa, consideran que la Conferencia legitimó entre los educadores la idea de que la educación tenía nuevamente lugar central en las agendas nacionales e internacionales, y que ese proceso estaba relacionado a la nueva etapa de mundialización de la economía, en la cual el conocimiento sería esencial (Krawczyk; Veira, 2003: 114-115).

José Rivero (2000), al analizar las reformas educativas en América Latina de los años noventa, enfatiza el papel del Banco Mundial. Según el autor, “en la mayoría de los países han sido los equipos de BM [Banco Mundial], bastante más sólidos que la correspondiente contraparte nacional, los que influyeron de manera determinante en los énfasis y prioridades que caracterizarían el cambio educativo” (Rivero, 2000: 196).

Estas observaciones sobre el papel de los organismos internacionales en América Latina nos permiten establecer algunas conexiones con la perspectiva de educación comparada, adoptada en este análisis. Autores como Meyer (1997) y Arnove (2012) analizaron la constitución de sistemas-mundo en el contexto de la globalización, en los cuales se consideran las acciones de los organismos internacionales en la formulación de un sistema efectivamente internacional. Para Arnove es esencial destacar las desiguales relaciones de poder entre los países, dado que “la educación, más que servir a los intereses de la mayoría en la periferia, favorece al proceso de acumulación de capital para los actores hegemónicos” (Arnove, 2012: 137).

Al proponer el análisis de sistemas-mundo no se pretende uniformizar los procesos nacionales, puesto que requieren ser consideradas también las presiones y demandas locales en la implementación de las reformas educativas. Al mismo tiempo que existe una presión de arriba para abajo sobre fuerte liderazgo del Banco Mundial para que la educación esté cada vez más atada a las demandas económicas del mundo globalizado, existen también las demandas que vienen de abajo para arriba, coordinadas por la sociedad civil y por las organizaciones no-gubernamentales, que buscan recuperar la educación en tanto campo del derecho y de la promoción de la igualdad y ejercen presión para que las determinaciones económicas no sean el mayor lastre de los tomadores de decisiones locales (Arnove, 2012).

En lo que se refiere a las políticas públicas de certificación por medio de exámenes nacionales en los países estudiados, se revela una preocupación por la elevación de la escolaridad básica de la población y, en esa condición, están intrínsecamente articuladas a un proyecto de sociedad y de futuro a ser alcanzado. En el contexto actual, no se puede definir solo como un proyecto nacional desvinculado de directrices diseminadas por los organismos internacionales. La universalización de la enseñanza básica y los mecanismos de evaluación externa para verificar la calidad, dentro de otras propuestas, aparecen como parte de este camino a seguir por un gran conjunto de actores, los cuales definen estrategias para la educación considerando los acuerdos internacionales.

2. El problema de investigación

Seleccionar a México, Chile y Brasil para realizar la investigación y análisis se justificó por la presencia en ellos de exámenes nacionales de certificación, así como por las propias dificultades en esos países para avanzar en la reducción de los grandes contingentes poblacionales que no concluyeron la educación básica, lo cual ocurre en la mayoría de países de América Latina.

Las preguntas centrales del estudio fueron: ¿En qué medida la creación de exámenes nacionales de certificación democratiza las oportunidades para avanzar en la escolaridad de poblaciones socialmente excluidas o se constituye como un camino de precarización y reducción de inversión en la educación de jóvenes y adultos en políticas públicas que mantienen su carácter marginal? ¿Sería éste un intento de reducir más rápidamente el número de personas que no concluyeron la educación básica, mejorando las cifras nacionales frente a los acuerdos internacionales sin haber efectiva inversión para avanzar en la calidad de la educación ofrecida a jóvenes y adultos?

La investigación y análisis se enfocó al Examen Nacional de Certificación de la Conclusión de la Educación de Jóvenes y Adultos (Encceja), en Brasil; a la modalidad flexible en el ámbito del programa Chilecalifica, en Chile; y al sistema de exámenes nacionales para jóvenes y adultos implementado en México, en especial, a partir de los años 2000, cuando inició el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT).

3. Metodología

Para responder a las preguntas de investigación formuladas, primeramente hicimos una revisión de la bibliografía existente sobre el tema, bastante escasa en lo que se refiere a Brasil y Chile, y más extensa sobre el proceso de construcción de un sistema de certificación por medio de exámenes en México, donde fue creado el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en 1981, que tiene la función específica de mantener funcionando un gran sistema nacional de exámenes para jóvenes y adultos.

Realizamos un levantamiento documental sobre el proceso de construcción de las políticas, tanto en lo que se refiere a legislación como a informes oficiales que avalan los rumbos de esas políticas y proponen nuevos direccionamientos. Recurrimos a datos cuantitativos para comprender la realidad educativa de los países y, en especial, de la educación de jóvenes y adultos, y a la información sobre los resultados alcanzados por los aspirantes con base en los exámenes. Trazamos también un perfil de los sujetos que participaron en los exámenes, considerando los resultados que obtuvieron.

Además de los datos cuantitativos, realizamos entrevistas con guías semiestructuradas, con actores de los tres países que ocuparon cargos de gobierno en el momento de construcción de esas políticas, con especialistas en evaluación, con miembros de la sociedad civil que habían trabajado en campo, con técnicos de los gobiernos en el área de la evaluación y con educadores. Las entrevistas fueron esenciales para rescatar el significado y los propósitos de los exámenes nacionales desde la visión de los actores involucrados. Sin el propósito de hacer generalizaciones aplicables a cualquier sujeto y a cualquier examen de certificación en los tres países, las entrevistas contribuyeron a una contextualización más adecuada de los exámenes.

En cuanto a la construcción de un estudio de educación comparada, debemos aclarar que, al proponerse la comparación de políticas educativas, no nos estamos refiriendo a contextos que existen aisladamente. En el caso de los tres países estudiados, no fue coincidencia que todos hubieran formulado nuevas políticas de certificación para jóvenes y adultos por medio de exámenes nacionales entre finales de los años noventa e inicios de los 2000. Estos gobiernos, como ya indicamos, estaban imbricados en el debate internacional sobre las estrategias de avance de la escolaridad en educación básica. Los aprendizajes sobre la creación de instrumentos de medición en los países también alimentaron la posibilidad de realizar un instrumento de certificación para jóvenes y adultos. Con ello, no queremos eliminar las especificidades de cada uno de los países estudiados, pero sí advertir que hay un territorio común entre las propuestas desarrolladas en estos países, lo cual nos permite construir un análisis comparado.

4. Resultados

Al analizar la internacionalización de las políticas educativas en América Latina, Beech (2009) explicita que, en los noventa, países de América Latina crearon sistemas nacionales de evaluación y nuevas reglas de financiamiento y fondos de transferencia de recursos entre varios niveles federativos que reorganizarían los sistemas nacionales de evaluación. Para el autor, muchas de esas semejanzas están relacionadas con la presencia de actores globales que inciden directamente en la política educativa de esos países, más específicamente, se refiere a la UNESCO, al Banco Mundial y a la OCDE.

Parte del problema se ubica en el propio desgaste de la capacidad de los estados nacionales al formular las políticas educativas sin articularse a un conjunto de reglas establecidas por los organismos multilaterales, de los cuales los estados nacionales esperan obtener ventajas políticas y económicas. Amaral (2010) hace referencia al surgimiento de un régimen internacional de educación, el cual atribuye principios, normas y reglas de regulación mediadas por organismos y conferencias internacionales.

Tanto en Brasil como en Chile y México, la educación de jóvenes y adultos ocupa un lugar marginal en las políticas públicas, toda vez que los recursos destinados a esta modalidad son siempre bastante exiguos en relación al tamaño del desafío a vencer. Se coloca como prioridad, en términos de inversión y formulación de programas educativos en estos y en otros países de América Latina, la tarea de universalizar el acceso de niños y adolescentes a todas las etapas de la educación básica, haciendo que todos concluyan al menos los niveles iniciales conforme indican los acuerdos internacionales y los compromisos asumidos con organismos multilaterales como el Banco Mundial.

En este contexto, la existencia de propuestas nacionales de exámenes de certificación puede ser una salida para que estos países consigan reducir el gran número de jóvenes y adultos que no completaron la educación básica sin realizar inversiones sustantivas. Al mismo tiempo, se presenta el desafío de mantener la calidad de los servicios educativos ofrecidos a ese grupo que, en su historia, ya pasó por procesos de exclusión escolar y requiere de programas escolares diferenciados para avanzar, considerando que los sujetos están en otro momento de su vida personal y profesional.

4.1. Baja escolaridad de la población joven y adulta

Tanto en Brasil como en Chile y México, grandes contingentes de población de jóvenes y adultos no concluyeron la educación básica. Se verifica un proceso de gran inclusión de los niños en los grados iniciales que han conseguido desde los años noventa reducir el número de analfabetos entre la población más joven. Sin embargo, persiste un porcentaje elevado de analfabetos en las franjas etarias más elevadas.

En el caso chileno, en 1990, 5.2% de la población con 15 años o más era definida como analfabeta. En 2011 ese porcentaje se situaba en 2.5% de la población con 15 años o más. El mayor porcentaje de personas que no sabían leer y escribir, tanto en 1990 como en 2011, se refería a las personas con 60 años o más. Cuanto menor la franja etaria, menor el número de personas analfabetas. Entre 1990 y 2011, conforme a la Encuesta Casen, encuesta de caracterización organizada por el Ministerio de Desarrollo Social, hubo una reducción significativa del número de analfabetos en todas las franjas etarias, aunque no haya cambiado la correlación entre las franjas etarias, es decir, se mantuvo el mismo comportamiento, en el cual los más jóvenes siguieron siendo los más alfabetizados, aumentando gradualmente el total de analfabetos conforme avanzaba la edad. En 2011, 0.4% de la población de 15 a 29 años y 7.7% de la población con 60 años o más era analfabeta.

Pero cuando analizamos el proceso de conclusión de la escuela básica y media² en Chile verificamos que un grupo mucho mayor de personas no concluyeron esos niveles de enseñanza que completarían la educación obligatoria en el país. En lo que se refiere a la educación básica, 17.4% de las personas con 15 años o más no habían completado la educación básica y 35% de aquellos que tenían 20 años o más no concluyeron la educación media. Las tasas se van haciendo más elevadas conforme avanza la franja, ya que de las personas con 60 años o más, 33.6% no completaron la educación básica y 40.7% no concluyeron la educación media. Vale destacar incluso que en la franja de los 40 a los 49 años, 16.1% de los chilenos no habían completado la educación básica y 29.1% no completaron la educación media.

En el caso mexicano, ocurrió una acentuada reducción de la tasa de analfabetismo entre 1970 y 1990, cayendo de 25.8% a 12.4%. En 2011, 6.5% de la población con 15 años o más era analfabeta. Hay también diferencias sustantivas por franjas etarias. En 2010, 2.6% de la población de 15 a 19 años y 45.9% de la población de 60 años o más era analfabeta. En la franja etaria de 50 a 59 años se observa, inclusive, la elevación del porcentaje de analfabetos entre los años 1980 y 2000, situándose en 17.5% en 2010.

En 1990, 23.5% de los mexicanos con 15 años o más no habían concluido la educación primaria y 59.9% no habían concluido la educación secundaria.³ En 2014 se estimaba que 5.7% de la población era analfabeta, 11.5% no tenía la educación primaria y 19.5% no había concluido la educación media,

2. El sistema educativo chileno prevé tres etapas distintas: educación infantil (parvularia o prebásica) —de cero a cinco años; educación básica, con duración de ocho años y educación media, con duración prevista de cuatro años. En la educación media se puede optar por la formación científico humanística o técnico profesional.
3. El sistema educativo mexicano está organizado en educación preescolar o inicial (hasta los seis años de edad), educación básica (primaria y secundaria) y educación media superior. La primera etapa de la educación básica, denominada primaria, tiene una duración de seis años y la segunda etapa, denominada secundaria, a partir de los 12 años, tiene una duración de tres años. Finalmente, la educación media superior abarca el bachillerato, con una duración de tres años; algunos programas pueden tener duración de cuatro años. Existe también la educación técnica profesional, que comprende cursos con duración de tres a cinco años.

haciendo que el llamado “rezago educativo” (índice que mide el porcentaje de personas con 15 años o más que no concluyeron la educación básica o secundaria) quedara en 36.7%.

En el caso brasileño, la ampliación de las matrículas en la enseñanza fundamental⁴ se hizo efectiva en los años noventa y llegó cerca de la universalización del acceso. En 2000, conforme al Censo Demográfico, 95% de los niños de siete a nueve años asistían a la escuela y 93% de los niños y adolescentes de 10 a 14 años.

En 1992, conforme a la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), 25% de los jóvenes brasileños de 15 a 17 años no habían completado los años iniciales de la enseñanza fundamental y 63% no habían completado los años finales de enseñanza fundamental. Solo 17% consiguieron concluir la enseñanza media. En 2012, la misma PNAD indica que la situación era bastante diferente, pues 9% no habían completado los años iniciales de la enseñanza fundamental y 22% los últimos años de esta enseñanza y 48% de los jóvenes terminaron la enseñanza media.

Así, aunque la mayoría de los niños hayan ingresado a la enseñanza fundamental y más jóvenes hayan llegado a la enseñanza media, permanece el desafío sobre el proceso de conclusión de la educación básica en Brasil. Todavía hay un grupo significativo de jóvenes que no han terminado la enseñanza fundamental y un elevado porcentaje de jóvenes que no concluyen la enseñanza media. Conforme al PNAD, en 2013, 47% de los jóvenes de 19 años no habían completado la enseñanza media.

En 2010, conforme al Censo, 9.6% de los brasileños eran analfabetos, 34.7% de las personas con 18 años o más no habían completado la enseñanza fundamental y 15.7% con 20 años o más no concluyeron la enseñanza media. De acuerdo a este censo, más de la mitad de la población joven y adulta no tenía la educación básica o no llegó a alfabetizarse.

En lo que se refiere a la alfabetización de jóvenes y adultos, Brasil tenía 18.8% de analfabetos con 15 años o más en 1980, 18.6% en 1991, 16.3% en 2000 y 9.6% en 2010. Cabe resaltar que, como ocurrió en México y Chile, la reducción del analfabetismo se debió, especialmente, al ingreso de más niños al sistema escolar y no al esfuerzo de los programas de alfabetización para jóvenes y adultos. En 2000, por ejemplo, la tasa de analfabetismo entre los más jóvenes cayó de 12 a 5%, mientras que entre la población con 65 años o más cayó de 48 a 38%. En términos relativos, hubo una caída mayor entre los más jóvenes (Catelli, 2014).

En síntesis, en los tres países estudiados, se mantiene elevado porcentaje de la población que no ha concluido la educación básica, aunque a lo largo de las últimas décadas se haya conseguido reducir el porcentaje de analfabetos absolutos con la mayor inclusión de niños en la educación básica. En este sentido, la formulación de políticas para la educación de jóvenes y adultos es una constante necesaria en estos países. Sin embargo, como veremos a continuación, ocupan un lugar marginal en las políticas educativas de los tres países.

4.2. Políticas públicas para jóvenes y adultos a partir de los años noventa

Brasil, Chile y México instituyeron leyes nacionales de educación que amparan la atención de jóvenes y adultos que no consiguieron concluir los estudios básicos en las edades previstas por las

4. El sistema educativo brasileño está organizado en tres etapas distintas: educación infantil (4 a 5 años), enseñanza fundamental (6 a 14 años) y enseñanza media (15 a 17 años).

políticas educativas de cada uno de los países. En Brasil, en 1996, con la creación de la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), los sistemas de enseñanza fueron obligados a ofrecer gratuitamente exámenes como camino para la certificación de jóvenes y adultos (art. 37). En Chile, la Ley General de Educación, en vigor a partir de 2009, definía la educación de adultos como modalidad de la educación regular en la perspectiva de garantizar la igualdad en el derecho a la educación (art. 22). En el caso mexicano, la Ley General de Educación de 1993 definió que la educación de adultos se destina a las personas con 15 años que no cursaron la educación primaria y secundaria y que ésta se organiza con base en el concepto de solidaridad social, o sea, cuenta con el trabajo voluntario de ciudadanos que no necesariamente tienen formación profesional específica para realizar el trabajo pedagógico (art. 43).

Con base en las definiciones legales, en los tres países se conformaron redes de escuelas para atender a jóvenes y adultos de forma presencial con evaluación y certificación realizada por la propia escuela en el proceso. En el caso mexicano, esta tarea adquiere mayor peso por la presencia de plazas comunitarias con educadores solidarios que preparan a los jóvenes y adultos para la realización de exámenes nacionales.

Los jóvenes y adultos que desean retomar los estudios en Chile pueden cursar, principalmente, las modalidades regular y flexible. La modalidad regular ya existía desde los años ochenta y la modalidad flexible fue creada en 1996. Fueron implementados también programas destinados a poblaciones específicas, como la modalidad flexible con apoyo de la radio, creada para las zonas rurales, para poblaciones indígenas y personas en situación de encierro.

La lógica neoliberal de reducción de la presencia del Estado en el campo de la educación está presente también en la educación de jóvenes y adultos en el caso chileno. El crecimiento de la modalidad ocurrió fundamentalmente por el crecimiento de las escuelas privadas subsidiadas. En 1990 eran 61,167 matrículas en la red municipal y 4,758 en la red privada subsidiada. Ya en 2011 eran 69,417 en la red municipal y 72,207 en la red privada subsidiada, que se refiere a escuelas privadas que reciben del Estado un subsidio por cada alumno matriculado.

En Brasil, la oferta de educación de jóvenes y adultos se da predominantemente a través de las escuelas públicas municipales y estatales con evaluación y certificación en el proceso. La atención por la red privada sigue siendo marginal. Sin embargo, existen muchas dificultades para mantener y ampliar esta oferta, ya que los recursos para la modalidad son escasos y hay bajo interés de los gobiernos locales por mantener los cursos nocturnos en los que hay elevada deserción de estudiantes a lo largo del periodo lectivo. Parte de ese abandono y de la dificultad de ampliación de las matrículas se relaciona con la propia inadecuación de los currículos para la modalidad, que acaban, en la mayoría de los casos, por constituirse en versiones simplificadas de los currículos formulados para niños y jóvenes. Además de eso, existen muchas dificultades para que jóvenes y adultos frecuenten largas jornadas escolares de cinco días a la semana, especialmente en las grandes ciudades, en donde enfrentan largas jornadas de trabajo y el deficitario sistema de transporte para llevar a las personas del trabajo a la casa y a la escuela.

Además de la atención en escuelas, existe la posibilidad en Brasil de buscar la certificación por medio de exámenes nacionales, especialmente el Encceja y el Enem que, como analizaremos a continuación, no logran certificar a un número significativo de jóvenes y adultos.

Con base en lo anterior, se verifica que en los tres países estudiados la demanda atendida en la educación de jóvenes y adultos es una pequeña parte de la demanda potencial. En el caso chileno, el total de matrículas en 2011 estaba próxima a 175 mil personas en la educación de jóvenes y adultos considerando la modalidad regular y la modalidad flexible. Eso significa que solo 2.7% de la demanda estaba siendo atendida. En México, entre 2013 y 2014, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), responsable desde 1981 de la política de educación de jóvenes y adultos del país, atendió a cerca de dos millones de jóvenes y adultos, ante una demanda potencial que superaba los 30 millones de mexicanos, o sea, se atendió a 6.7% de la demanda potencial. Lo mismo ocurrió en Brasil, donde 65 millones de personas de 15 años o más no habían concluido la enseñanza fundamental en 2010 y solo 1.4 millones de personas estaban matriculadas en una escuela de EJA, lo cual representaba 2.1% de la demanda potencial para ese grupo.

La baja atención se relaciona en los tres países con políticas educativas que priorizaron la atención de niños y jóvenes en los términos de la Conferencia Educación para Todos en 1990, que defendía con firmeza la inclusión de niños en la escuela. El tema de la alfabetización y la educación de jóvenes y adultos aparecieron en los compromisos firmados entre los países, a insistencia de la UNESCO, ante la urgente necesidad de reducir el número de analfabetos (cerca de 900 millones en 1990). Al priorizar la inversión y la atención de niños, países como Brasil, Chile y México destinaron exiguos presupuestos para la educación de jóvenes y adultos.

En el caso de Brasil, en los años noventa, el gasto público en EJA correspondía a 1.4% del gasto total en educación y entre 2001 y 2004, representaba 0.3% del PIB (Di Pierro, 2015). En México, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), recibió, en promedio, 0.4% de los recursos públicos destinados a la educación entre 2000 y 2014. No obtuvimos información completa sobre la composición del financiamiento de la educación de adultos en Chile, pero verificamos, por ejemplo, que el gasto con la subvención a las escuelas de educación de adultos en 2007 se situaba en 1.8% del total del gasto público en educación (Chile. Mineduc, 2007: 17). En lo que se refiere al subsidio de escuelas en Chile, la educación de adultos tiene el menor pago por alumno en toda la educación básica, o sea, la escuela que recibe subsidio del gobierno para atender adultos recibió el menor valor por alumno en relación a todos los niveles y modalidades de la educación básica, convirtiéndola en la atención más precaria frente a las demás. En el caso brasileño, la educación de jóvenes y adultos se incluyó en el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) a partir de 2007; No obstante, los estados y municipios reciben el menor valor por alumno dentro de todas las modalidades de enseñanza.

En este contexto, los exámenes de certificación se pueden convertir en una alternativa política de bajo costo para reducir de manera más acelerada el elevado contingente de personas que no concluyeron la educación básica en estos países.

4.3. Exámenes nacionales de certificación para jóvenes y adultos

Desde los años ochenta, cuando fue creado el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en México (INEA), tomó fuerza en el país un sistema de certificación por medio de exámenes nacionales que en 2014 atendía a cerca de dos millones de personas y realizó 6.3 millones de exámenes.

La política de certificación por medio de exámenes nacionales adquirió aún mayor fuerza en México a partir de los años 2000 cuando se creó el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). La propuesta introdujo cursos modulares en los niveles de alfabetización, educación primaria y secundaria. Los módulos son preparatorios para el conjunto de pruebas a realizar para alcanzar la certificación. El MEVyT innovó al proponer la organización de un currículo y un material didáctico que no reproducía el currículo utilizado para niños y adolescentes, adecuado a las prácticas sociales y a la demanda de la población adulta.

El MEVyT se concibió, como en las propuestas anteriores, para utilizar como base el autodidactismo, o sea, los módulos se concibieron para que jóvenes y adultos estudiaran solos recibiendo apoyo de los asesores en los Puntos de Encuentro y Plazas Comunitarias. Esta estrategia fue blanco de críticas porque diluía el papel de los profesores con formación específica en educación de adultos, precarizando la oferta para la modalidad. Según Sylvia Schmelkes (2010), mantener ese modelo de docencia contrasta con la riqueza de la propuesta construida por el MEVyT.

Esta enorme riqueza del diseño curricular contrasta con la falta de atención institucional al sujeto clave para una atención educativa de calidad: el docente. Para atender a los jóvenes y adultos analfabetos o sin educación básica completa, el INEA, con base en la ley de 1975 que propone sostener la educación de adultos en la solidaridad social, recurre a un voluntariado compuesto sobre todo, aunque no solamente, por alumnos universitarios que están realizando su servicio social y que no han sido formados para atender a los adultos (Schmelkes, 2010: 583).

Conforme a los datos levantados en la investigación realizada, solo 8.4% de los asesores eran trabajadores del campo de la educación. Se constató que 67% de los asesores eran personas dedicadas a las tareas del hogar, estudiantes o desempleados. Se verificó incluso que 54% de los asesores en 2014 eran jóvenes entre 15 y 29 años y 42% ya ejercían esa tarea hacía más de 36 meses. La función de asesor es una opción para muchos jóvenes y personas que no consiguieron insertarse en el mercado formal de trabajo (Catelli, 2016: 188-190).

Autoras como Ávila (2013), Hernández (2009), Campero (2009) y Schmelkes (2010) subrayan la deficiencia de la política de educación de jóvenes y adultos en el país, que mantienen asesores sin formación adecuada para realizar el servicio educativo preparatorio para los exámenes. Se trata de una estrategia de bajo costo que no consigue hacer frente a las dificultades de aprendizaje de jóvenes y adultos que buscan concluir sus estudios de nivel básico.

Conforme a datos del INEA, en 2014 existían en México 2,496 plazas comunitarias. Éstas se configuran como espacios educativos abiertos a la comunidad, en los cuales se ofrecen programas y servicios educativos para las personas jóvenes y adultas que no concluyeron la escuela primaria, secundaria y la respectiva certificación de sus contenidos. Según la propuesta, en estos espacios, las personas deberían encontrar también posibilidades de formación para el trabajo y acceso a medios de comunicación e información, como computadoras con acceso a Internet. En la práctica, sin embargo, muchas plazas comunitarias cuentan con escasos recursos y precarias condiciones de funcionamiento.

El trabajo educativo desarrollado en las plazas comunitarias abarca la realización de exámenes organizados por el INEA con fines de certificación de la educación primaria y secundaria. Semanal-

mente, técnicos del INEA se dirigen a las plazas comunitarias para aplicar exámenes relativos a los módulos del MEVyT.

La organización de esa gigantesca tarea recae en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), que controla el flujo escolar de modo automatizado. En 2014, conforme a datos del INEA, organizó la información de los educandos de 2,496 plazas comunitarias y de 507 coordinaciones de zona esparcidas por el país. Almacenó todos los datos estadísticos sobre el perfil y desempeño de dos millones de educandos y la información sobre 75 mil asesores, además de ser el medio por el cual se organizó la demanda y los resultados de los exámenes. También almacenó el banco de ítems utilizados para preparar las pruebas, parte de las cuales ya se habían elaborado por computadora en 2014.

En lo que se refiere al trabajo pedagógico desarrollado en las plazas comunitarias, Ávila (2013: 79-80) afirma que no hay estudios que puedan sustentar pedagógicamente el autodidactismo como un fundamento válido, sobre todo para personas con dificultades de aprendizaje y bajo nivel de escolaridad. En las entrevistas que realizó con educadores solidarios y estudiantes, constató la gran limitación de los asesores para apoyar el aprendizaje de los alumnos en las plazas comunitarias. Ellos mismos demostraron desconocimiento de los contenidos y tenían dificultad en orientar a los educandos. Ante esto, los estudiantes solo podían contar, de hecho, con ellos mismos para realizar el trabajo pedagógico. Desde el punto de vista de la autora, el autodidactismo con apoyo de educadores sociales en las plazas comunitarias solo se orientaba a la certificación, o sea, a reducir el “re-zago educativo” certificando personas sin haber una propuesta educativa efectiva. La autora señaló que los asesores entrevistados informaron que tenían una meta mensual de certificación y que ese era su primer objetivo (Ávila, 2013: 85).

Los resultados obtenidos por los jóvenes y adultos en los exámenes indican que hay una sustancial aprobación de los aspirantes en los exámenes. Entre 2013 y 2014, 90.6% de los que realizaron exámenes en el nivel de alfabetización fueron aprobados, pasó lo mismo con 79.2% de los que realizaron exámenes en el nivel de primaria y 69% en el nivel medio.

Entre 2001 y 2013, tomando en cuenta a todos los jóvenes y adultos que accedieron al programa, incluyendo a los de reciente ingreso y a los educandos atendidos, verificamos que hubo un alto porcentaje de abandono, pues en promedio, entre 2001 y 2014, 51% de los que ingresaron no siguieron adelante. Así, considerando el porcentaje de certificados emitidos con base en el total de los que ingresaron, verificamos que solo 28% de los que iniciaron el proceso, en promedio, llegaron a la certificación.

Finalmente, acerca de los resultados de aprobación obtenidos en los exámenes, sería necesario poner en cuestión incluso el propio proceso de construcción de los exámenes y la metodología adoptada para definir los criterios de aprobación. El hecho de conseguir que las personas aprueben los exámenes no quiere decir que estén preparadas para nuevos desafíos como ingresar a la universidad o incluso obtener mejores posiciones en el mercado de trabajo. En el caso mexicano, se puede observar que el gran volumen de pruebas realizadas semanalmente exigiría del INEA más inversiones y una estructura mucho más compleja para sustentar un gran banco de ítems adecuados y estadísticamente parametrizados para crear las pruebas de acuerdo con la propuesta del MEVyT. Sería necesario también proponer modelos estadísticos para evaluar la propia consistencia de los resultados obtenidos por los educandos en las pruebas.

Se deben considerar, además, en el caso mexicano, los grandes límites de una política de carácter compensatorio que termina por ignorar la gran diversidad cultural existente en el país. Aun cuando existen materiales didácticos y pruebas específicas para poblaciones indígenas, la realización de los exámenes nacionales no considera los saberes locales y la especificidad de sus formaciones culturales. Solo se presupone un conjunto de conocimientos escolares y se ignoran otros aprendizajes y conocimientos propios de los pueblos indígenas que podrían tener también gran relevancia para la sociedad y ser considerados en el proceso de certificación.

El éxito de haber creado un currículo con un enfoque efectivo en las demandas de jóvenes y adultos pierde su vitalidad en la medida en que no se invirtió en la calidad necesaria para que los estudiantes desarrollaran habilidades suficientes para poder realizar los exámenes o, todavía más, para ser sujetos capaces de utilizar esos aprendizajes en sus prácticas sociales.

En Chile, los exámenes nacionales de certificación ocurren en el ámbito de la llamada modalidad flexible, que tomó forma a partir de 2002 en el ámbito del programa Chilecalifica, apoyado por el Banco Mundial para implementar una política de adultos de carácter interministerial (ministerios de Educación, de Trabajo y Previsión Social y de Economía) que pudiera articular la elevación de la escolaridad y la formación profesional, en un contexto marcado por la necesidad de ampliación de mano de obra calificada para una nueva conformación del mercado de trabajo con el avance de las nuevas tecnologías.

En los años 2000, el programa Chilecalifica pasó a ser la principal innovación y apuesta en la educación de adultos, no obstante, ella no sustituyó la modalidad regular, solo creó una nueva estrategia de ampliación de las matrículas en la EDJA ligando la formación básica a la posibilidad de inserción en el mercado de trabajo. El programa incluía varios subprogramas: formación de docentes, articulación de la educación de adultos con la capacitación para el trabajo y elevación de la escolaridad por medio de la modalidad flexible de nivelación de estudios para la educación básica y media, que ya existía desde 1996. Incorporada al programa Chilecalifica, en 2002, la modalidad flexible contó con mucho más recursos para desarrollarse, además de formar parte de una propuesta de educación permanente que incluía la formación profesional con base en una articulación interministerial.

El nuevo formato de modalidad flexible no solo tenía una perspectiva educativa, sino transversal, como señaló Infante (2013b), ya que, desde la perspectiva de una educación permanente o a lo largo de la vida, el objetivo no sería solo certificar, sino crear oportunidades efectivas para que los individuos avancen personal y profesionalmente por medio de la educación formal y no formal. Esto solo se puede lograr a partir de una mirada más amplia de política pública, que no se agota en el proceso de certificación.

La modalidad flexible ofrece cursos libres entre los meses de marzo y agosto para jóvenes y adultos a partir de 15 años en la educación básica y a partir de los 18 años en la educación media, de modo que puedan retomar, continuar o ampliar los estudios y prepararse para los exámenes de certificación para el nivel básico y medio que se realizan durante los últimos meses del año.

Como lo establecen los decretos que norman la modalidad flexible, los cursos pueden ser ofrecidos por entidades ejecutoras, en las cuales se incluyen las ONG, escuelas municipales y privadas, Centros de Educación Integral de Adultos (CEIAs),⁵ sindicatos y universidades. El Ministerio de

5. Los CEIAs ofrecen cursos para educación de jóvenes y adultos en diferentes horarios a lo largo del día; son escuelas dedicadas solamente a este público. En 2015, de acuerdo con el Mineduc, había 333 CEIAs en Chile.

Educación pone a disposición los materiales de estudio para los estudiantes de cada uno de los módulos y áreas de conocimiento.

Las entidades ejecutoras deben crear la infraestructura para el funcionamiento de los cursos con sus propios recursos. Solo se previó un pago del Estado a las instituciones que tenían un número mínimo de alumnos aprobados, de modo que, si hay una gran deserción o si la mayoría de los alumnos no aprueban los exámenes, no reciben ninguna utilidad por los servicios prestados. Sin embargo, la institución puede recibir del Ministerio de Educación (Mineduc) un anticipo de 35% de los recursos a los que tiene derecho a recibir en caso de que los jóvenes y adultos sean aprobados en los exámenes de ese año. Se trata, otra vez, de un modelo marcado por una perspectiva neoliberal en la educación, en la cual el Estado solo certifica la calidad del servicio ejecutado por agentes privados con base en resultados obtenidos en evaluación externa.

Para realizar los exámenes, los estudiantes se deben dirigir a instituciones educativas que actúan como tribunales examinadores acreditados por el Mineduc para realizar esta tarea, a los que les pagan por examen realizado. La preparación de los exámenes es responsabilidad de un equipo especializado del Ministerio de Educación. Entre los meses de septiembre y noviembre, cada alumno tiene tres oportunidades de aprobación en un módulo; esto quiere decir, que si él hizo una primera prueba y no aprobó, todavía puede intentarlo otras dos veces.

Un importante propósito de ese proceso era conformar un sistema nacional de evaluación para la educación de adultos que pudiera orientar las políticas públicas para la modalidad. De acuerdo con Letelier (2010: 22).

El propósito fundamental del Sistema de Evaluación y Certificación de Estudios Básicos y Medios es instalar un mecanismo permanente de *fe pública* que contribuya a la equidad y calidad de las políticas educativas, destinado a evaluar de manera válida, confiable y transparente los aprendizajes de todas las personas adultas incorporadas a procesos formales flexibles, no formales e informales de estudios [...]

Así como en las pruebas GED de los Estados Unidos, el sistema chileno busca que la certificación de los jóvenes y adultos sea tan válida como la de alguien que cursó la escuela regularmente. Sin embargo, el Sistema Nacional de Evaluación concebido por el equipo del Mineduc consideraba, primeramente, que se debería hacer una prueba adecuada a las personas jóvenes y adultas.

Una de las dificultades para la ejecución del programa fue la articulación entre los ministerios. Aunque fuera condición esencial para el éxito del programa, se evidenció la complejidad de la relación entre las diferentes instancias de poder, una vez que ocurrían disputas en torno a los recursos disponibles y al propio diseño de las políticas a partir de las filiaciones y concepciones de cada grupo al frente de los ministerios.

Además de eso, la modalidad flexible no consiguió reducir efectivamente la deserción presente en la educación de adultos en la modalidad regular, pues 44.8% de los que iniciaron el servicio educativo no llegaron a concluirlo entre 2003 y 2006 (Mineduc, s.d.).

En lo que se refiere a los índices de aprobación, el estudio informó que, entre 2003 y 2007, de las 136,274 personas que se inscribieron en la modalidad flexible y realizaron los exámenes, 35,681 (26.2%) fueron reprobadas. El menor índice de reprobación ocurrió en la educación básica (18.4%) y el mayor, en el segundo nivel de la educación media, con 28.4% de reprobación (Mineduc, s.d.: 57).

Se evidenció también que la modalidad atendió predominantemente a un grupo de personas con más de 30 años, que buscaba mejor colocación en el mercado de trabajo y elevación de su estima por medio de la ampliación de su nivel de escolaridad. Para los grupos de mayor vulnerabilidad y exclusión social, el programa Chilecalifica no se estableció como un camino adecuado, ya que las personas tenían varias demandas más, y sus necesidades de aprendizaje eran muy diferentes a lo que un curso de corta duración podría ofrecer. La dificultad de jóvenes y adultos, alejados de la escuela, de conseguir prepararse en poco tiempo para exámenes que solicitan un conjunto exhaustivo y extenso de conocimientos escolares para obtener la aprobación, se ubica como una de las principales dificultades de la modalidad flexible.

En Brasil, la estrategia de certificación por medio de exámenes nacionales tiene como instrumentos el Examen Nacional de Certificación de Competencias de Jóvenes y Adultos (Encceja) y el Examen Nacional de Enseñanza Media (Enem). El primero fue creado en 2002 y hasta 2008 atendía la certificación de la enseñanza fundamental y media. A partir de 2009, el Enem pasó a ser la única instancia para certificar la enseñanza media. Ambos exámenes son responsabilidad del Instituto Nacional de Estudios Educativos Anísio Teixeira (INEP), responsable del conjunto de evaluaciones producidas por el Estado, vinculado directamente al Ministerio de Educación.

Cuando fue creado el Encceja, se pretendía que fuera una alternativa de certificación para jóvenes y adultos, tomando en cuenta la demanda de certificación de brasileños que vivían en el exterior y que no concluyeron los estudios, y el hecho de que más de la mitad de la población de 15 años o más no habían concluido la enseñanza fundamental, en un contexto en el que había poca disposición del gobierno federal para invertir recursos sustantivos en esa modalidad.

El examen tuvo fuerte resistencia de académicos, gestores públicos y militantes del campo de la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) ligados a organizaciones de la sociedad civil como los Foros de EJA. Consideraban que el examen hacía posible la disolución de los cursos presenciales en la modalidad, y que era una estrategia para reducir aún más las inversiones en la EJA (Baquero, 2002; Vieira, 2006; Rummert, 2007).

La gran presión de los críticos al examen fue importante para frenar la ampliación de la política de exámenes nacionales de certificación en el país a partir de 2006, cuando fue elaborado un rediseño del Encceja en la perspectiva de convertirlo en un examen de mayor alcance nacional (Catelli; Gisi, Serrao, 2013).

A diferencia de lo que ocurre en México y Chile, en el caso del Encceja, no se instituyó un curso preparatorio para el examen. Se crearon materiales didácticos específicos para distribuirse gratuitamente a las secretarías de educación de los estados y municipios que se adhirieran al examen.

El examen pretendía valorar las habilidades y competencias de jóvenes y adultos adquiridas en su formación escolar y también fuera de ella, o sea, la vida personal y profesional podría, de alguna forma, contribuir al avance de aprendizajes que no solo se obtienen a través de la escolaridad formal. Mientras que, al analizar las pruebas disponibles, se verifica el predominio de ítems en los que predomina el cobro de contenidos escolares.

Entre 2002 y 2014, se ofreció el examen de manera muy irregular, lo cual reflejaba los propios conflictos presentes en la construcción de esta política a lo largo de ese periodo. En 2002, primer año de aplicación, hubo solo 14,488 inscritos y llegaron a ser casi 600 mil en 2008. Al año siguiente, cuando el Enem comenzó a certificar la enseñanza media, el Encceja ya solo se encargó de certificar

la enseñanza fundamental; se volvió muy irregular y dejó de haber aplicación de exámenes en los años de 2009, 2011, 2012 y 2015.

Como también sucedió en Chile y México, no se divulgaron informes de desempeño de los aspirantes a lo largo de los años, lo cual dificulta el análisis de sus resultados obtenidos. Conseguimos tener acceso solo a los microdatos de la prueba de 2010. En ese año, 51.1% de las personas que realizaron todas las pruebas, obtuvieron notas mínimas para obtener la certificación. Se verificó que los aspirantes que tuvieron más oportunidades de certificación eran personas con ingresos más elevados, con mayor escolaridad, y más próximos a la conclusión de la enseñanza fundamental. Eran trabajadores urbanos cuyas tareas les exigían más el uso de la lectura, escritura y competencias matemáticas (Catelli, 2016).

En cuanto al Enem, el examen fue primeramente estructurado como proceso de selección para universidades en las que hay gran competitividad por matrículas. Al proponerse también la certificación de la enseñanza media a través de ese examen, se creó un camino que combina inadecuadamente la prueba de selección universitaria con la certificación de la enseñanza media, ya que el enfoque principal es el cobro de contenidos escolares para seleccionar estudiantes de nuevo ingreso a la enseñanza superior en cursos de alta competitividad. En 2013, 13.4% de los aspirantes consiguieron obtener la puntuación mínima en todas las áreas del conocimiento para la certificación. El análisis de los microdatos del Enem, indicó que, dentro de éstos, predominaban personas jóvenes con padres y aspirantes de mayor escolaridad y mayor ingreso (Serrao, 2014; Catelli, 2016).

El Enem está lejos de cumplir el objetivo de reconocer saberes adquiridos por jóvenes y adultos en la experiencia de vida y de trabajo, ya que los estratos más pobres, que tienen más tiempo alejados de la escuela, con menos escolarización, fueron los que tuvieron menos oportunidad de obtener la certificación por medio del Enem. En este sentido, se pone en cuestión su validez en cuanto examen de certificación para jóvenes y adultos trabajadores, que probablemente necesitan retomar los estudios en una modalidad específica y flexible, o incluso se puede pensar en procesos de certificación que no se limiten a reproducir los patrones escolares en una evaluación con miras a la aprobación en exámenes de ingreso competitivos para las universidades.

5. Conclusiones

Los exámenes nacionales de certificación se pueden traducir en la ampliación de oportunidades de avance de escolaridad y certificación para jóvenes y adultos en los países estudiados. Sin embargo, se observan claros límites en ellos como estrategia de certificación. En los tres países se observa que son una oportunidad más adecuada para personas que poseen mayor escolaridad, están insertas en el mercado de trabajo y, por tanto, desarrollaron mayor nivel de alfabetismo o están más próximas a la conclusión de un determinado nivel de enseñanza.

Esto sucede, en parte, porque los exámenes instituidos en Brasil, México y Chile siguen modelos muy escolares y exigen un dominio de conocimientos para los cuales los cursos preparatorios, en el caso de México y Chile, son insuficientes para hacer que personas con grandes lagunas en su formación escolar logren tener buen desempeño en los exámenes. En el caso brasileño, no hay ni siquiera un proceso preparatorio y el autodidactismo es insuficiente para que un sujeto tenga buen

desempeño en una prueba como el Enem, utilizada primeramente para seleccionar jóvenes recién salidos de la enseñanza media que buscan una matrícula en universidades muy concurridas.

Es necesario señalar también que los procesos de certificación establecidos no toman en cuenta las especificidades, culturas y saberes no-escolares que poseen los sujetos que acuden a los exámenes. Podrían ser incluidas estrategias en las que los saberes establecidos por la tradición y las prácticas a lo largo de la vida fueran reconocidos también como saberes que poseen significativo valor social en el proceso de certificación. En el caso mexicano, por ejemplo, encontramos un gran número de pueblos indígenas en las regiones más pobres del país que tienen los peores índices de analfabetismo y baja escolaridad. Sería necesario, además de producir materiales didácticos en sus lenguas originales, establecer metodologías de certificación que consideraran sus saberes y conocimientos que están inmersos en culturas milenarias que tienen importantes contribuciones de temas y técnicas relacionadas con el mundo del trabajo y la vida social.

Finalmente, las estrategias de certificación desarrolladas en los tres países están inmersas en un contexto internacional de baja inversión en la modalidad que sufre de la misma debilidad que el conjunto de la educación de jóvenes y adultos. Para hacer que jóvenes y adultos avancen efectivamente en su vida social y profesional, es necesario que se desarrolle un conjunto más amplio de políticas de carácter intersectorial, ya que también nos estamos refiriendo a los estratos más pobres, víctimas de gran exclusión social en sus países. En Chile, hubo un intento en esa dirección, pero muy enfocado al concepto de capital humano, preocupado por la inserción del sujeto en el mercado de trabajo. La propuesta tampoco avanzó por la dificultad de alinear los intereses políticos entre los diferentes ministerios involucrados.

De otra manera, seguimos corriendo el riesgo de solo crear una máquina para realizar pruebas, cursos preparatorios y materiales didácticos sin que los resultados sean mínimamente satisfactorios, pues los procesos preparatorios son insuficientes y los certificados obtenidos por una parte de los jóvenes y adultos acaban por tener poco valor para un avance efectivo de su vida personal y profesional.

Consolidar el derecho humano a la educación, expresado en muchos documentos internacionales, como las declaraciones finales de las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (Confintea) implica, en el caso de la educación de jóvenes y adultos, crear soluciones de certificación que no solamente otorguen un diploma de educación básica, sino que construyan las condiciones para que esas personas puedan ampliar su capacidad de hacer un uso efectivo de la escritura, de las matemáticas, de los conocimientos de la vida social y de la ciencia en sus prácticas sociales, así como ampliar sus horizontes en términos personales y profesionales.

Referencias bibliográficas

- Amaral, M. (2010), "Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas", en *Educação e Pesquisa*, São Paulo, núm. Especial, vol. 36, pp. 39-54.
- Arnove, R. F. (2012), "Análise de sistemas-mundo e educação comparada na era da globalização", en R. Cowen *et al.*, *educação comparada: panorama internacional e perspectivas*, 2. vols. Brasília, UNESCO, Capes, pp. 131-152.

- Ávila, A. (2013), "Entre el autodidactismo, la solidaridad y la certificación", en *Perfiles Educativos*, núm. 142, vol. XXXV, pp.75-88.
- Baquero, R. V. A. y S. C. de O Moraes (2002), "O que ensaja o Encceja?", en *Educação UNISINOS*, núm. 11, vol. 6, pp. 173-193.
- Beech, J. (2009), "A internacionalização das políticas educativas na América Latina", en *Rev. Currículo sem Fronteiras*, núm. 2, vol.9, julio-diciembre, pp. 32-50.
- Campero, C. y L. Maceira (2009), "Proceso y aprendizajes en torno a una iniciativa de ley para fortalecer la educación de personas jóvenes y adultas en México", en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, núm. 1, vol. 3, enero-junio, pp. 99-116.
- Catelli Jr., R., B. Gisi, L.F.S. Serrao (2013), "Encceja: cenário de disputas na EJA", en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, núm. 238, vol. 94, septiembre-diciembre, pp. 721-744.
- Catelli Jr., R. y L. F. Soares (2014), "O Encceja no cenário das políticas de educação de jovens e adultos no Brasil", en R. Catelli Jr., et al. (orgs.), *A EJA em xeque: Desafios das políticas de Educação de Jovens e Adultos no século XXI*, São Paulo, Global/Ação Educativa.
- Catelli Jr., R. (2014), "Alfabetização de jovens e adultos: de programa em programa", en M. de R. Longo M. e I. C. Alves da Silva Frade (org.), *Alfabetização e seus sentidos: o que sabemos, fazemos e queremos?*, São Paulo, UNESP, pp. 91-108.
- Catelli Jr., R. (2016), *Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a educação de jovens e adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México*, tesis de doctorado, São Paulo, Facultad de Educación, Universidad de São Paulo, 329 p.
- CEPAL, Comisión Económica para América latina y el Caribe (2014), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, ONU.
- Chile, Mineduc, Ministerio de Educación (2007), *Balance de gestión integral año 2007*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Educación.
- Chile, Mineduc, Ministerio de Educación (s. d.), *La modalidad flexible de nivelación de estudios: una aproximación a sus principales características y resultados, 2003-2009 Chile*, autor.
- Corvalán, J. (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Chile*, Pátzcuaro, CREFAL, CEAAL.
- Di Pierro, M. C. (2015), "O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: Um estudo em municípios paulistas", en *Aberto*, núm. 93, vol. 28, enero-junio, pp. 119-130.
- Di Pierro, M. C. (2008), "Educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe: trajetória recente", en *Cad. Pesqui*, 2008, núm.134, vol. 38, pp. 367-391.
- Espinoza Díaz, O. et al. (2014), "Educación de adultos e inclusión social en Chile", en *Psicoperspectivas*, núm. 3, vol.13, pp. 69-81.
- Hernández, G. (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México*, Pátzcuaro, CREFAL, CEAAL.
- Hernández, G. (2009), "Formación, calidad y equidad en la educación de personas jóvenes y adultas", en C. Campero, H. Matos T., L. Maceira (coords.), *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México*, Ciudad de México, Red EPJA; Cámara de Diputados.
- Infante, M. I. (2000), *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*, Santiago, Orealc-UNESCO.

- Infante, M. I. (2002), "Evaluación de aprendizajes en la educación de personas jóvenes y adultas", en Ponencia presentada a la Reunión Regional sobre Revisión de Estrategias y Programas para el Aprendizaje de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe, Pátzcuaro, CREFAL.
- Infante, M. I. y M.A Letelier (2005), "Educación de adultos y diversidad", en *Pensamiento Educativo*, núm. 2, vol. 37, diciembre, pp. 233-250.
- Infante, M. I. (2009), "La evaluación en la política de educación de adultos en Chile", en *Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos*, Madrid, OEI/Fundación Santillana, pp. 31-46 (Colección Metas Educativas 2021).
- Infante, M. I., et al. (2013a), "Educación de adultos: el tema ausente", en *Revista Mensaje*, núm. 623, octubre, pp. 32-34.
- Infante, M. I. (2013b), *Entrevista I*. Entrevistador: R. Catelli Jr. Santiago, diciembre de 2013, 68 min.
- Krawczyk, N., V. L. Vieira (2003), "Estudios comparados nas análises sobre política educacional da América Latina", en N. Krawczyk y L. E. Wanderlei (orgs.), *América Latina. Estado e reformas numa perspectiva comparada*, São Paulo, Cortez.
- Letelier G., M. E. y R. Ferrada (2005), *Evaluación de aprendizajes desde el enfoque de competencias: una propuesta para educación de adultos*, Santiago, Mineduc/Programa Chilecalifica.
- Letelier G., M. E. (2009), "La evaluación de aprendizajes de personas jóvenes y adultas", en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, núm. 1, vol. 2, pp. 148-161.
- Letelier G., M. E. (2010), "Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios de personas jóvenes y adultas en Chile", en *Decisio, Saberes para la Acción en Educación de Adultos*, núm. 25, enero-abril, p. 13-18.
- Meyer, J. W. et al. (1997), "World Society and the Nation-State", en *American Journal of Sociology*, núm. 103, pp. 144-181.
- Rivero, J. (2000), *Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempos de globalización*, 2a ed., Lima, Cipae y Tarea.
- Ruiz, M. (2008), *Educación de jóvenes y adultos. Exclusión escolar y posibilidades educativas en contextos de vulnerabilidad social: el caso de las plazas comunitarias*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.
- Rummert, S. M. (2007) "A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: o 'novo' que reitera antiga destituição de direitos", en *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, núm. 2, enero-abril, pp. 35-50.
- Schmelkes, S. (2008), *La educación de adultos y las cuestiones sociales*, Pátzcuaro, CREFAL (Paideia Latinoamericana; 2).
- Schmelkes, S. (2010), "La educación básica de adultos", en A. Arnaut y S. Giorguli (coord.), *Los grandes problemas de México: educación*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 577-598.
- Serrao, L. F. (2014), *Exames para certificação de conclusão de escolaridade: os casos do Enceja e do Enem*, Brasil, Universidade de São Paulo (Dissertação de mestrado).
- UNESCO (1998), *Hacia una educación sin exclusiones*, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, INEA, CREFAL.
- UNESCO (2000), *La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina: prioridades de acción en el siglo XXI*, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, INEA, CREFAL.
- Vieira, M. C. (2006), "Possíveis impactos das políticas de avaliação de jovens e adultos: o Enceja (2002) em questão", en *Educação em Revista*, vol. 43, junio, pp. 95 -110.