

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE LAS COMPETENCIAS DE PERSONAS ADULTAS (PIAAC) DE 2015 Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN EN CHILE

RESULTS OF THE INTERNATIONAL EVALUATION OF THE COMPETENCES OF ADULT PERSONS (PIAAC) OF 2015 AND THE PUBLIC POLICIES IN EDUCATION IN CHILE

Jessica Pizarro Arteaga.¹
Universidad de Valparaíso
jpizarro@educadultos.cl

Resumen:

El artículo desarrolla un análisis de los resultados obtenidos en el estudio PIAAC realizado en Chile entre los años 2014 y 2015. En la primera parte se exponen las principales cifras y los factores relacionados con el desarrollo de competencias alcanzadas, junto con sus consecuencias en diversos ámbitos. En la segunda parte se encuentra un análisis de los resultados bajo el Enfoque de Derechos y el Enfoque de Capacidades, ambos tomados como marcos teóricos para el diseño de políticas públicas en el país.

Palabras claves: *Analfabetismo funcional, competencias básicas, enfoque de capacidades, políticas educacionales, educación de personas adultas*

Abstract:

In the present publication an analysis of the results obtained in the PIAAC in Chile is carried out between 2014 and 2015. In the first part, the main figures and the factors related to the development of competences reached are exposed, together with their consequences in various areas. In the second part, there is an analysis of the results under the Rights Approach and the Capabilities Approach, both taken as theoretical frameworks for the design of public policies in the country.

Keywords: *Functional illiteracy, basic competences, capabilities approach, educational public policy, adult education*

Recibido: 18 de diciembre de 2017

Aceptado: 30 de enero de 2018

¹ Jessica Pizarro Arteaga. Psicóloga de la Universidad de Valparaíso, Diplomada en Educación de Adultos y Magister en Intervenciones Sociales y Educativas de la Universidad de Barcelona. Ha trabajado en programas de Educación de Personas Jóvenes y Adultas en distintos contextos socioeducativos, tanto desde el ámbito del sector público como de privado. Actualmente se desempeña como Consultora en Educación y Proyectos Sociales.

Una de cada dos personas adultas en Chile no es capaz de comprender y seguir una instrucción, una indicación básica, como la de una receta médica, una dirección o el titular de un periódico.

¿En qué consiste este problema de comprensión de lectura en la población adulta en Chile? ¿Qué áreas de su vida se ven afectadas? ¿En qué otros ámbitos las personas adultas tienen bajo desempeño? ¿Qué consecuencias conlleva? ¿Existe oferta pública para atender este problema? ¿Cuál es y en qué consiste? ¿Garantiza la actual política de educación de personas adultas en Chile, los derechos constitucionales que refleja su marco legal? ¿Cómo se puede analizar este problema bajo el Enfoque de Derechos y el Enfoque de Capacidades de Amartya Sen?

1. Analfabetismo funcional en la población adulta en Chile: “53% de las personas adultas en Chile no entienden lo que leen”.

1.1. Descripción del instrumento de medición.

Así lo reveló la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (PIAAC), tercera medición de competencias básicas realizada en Chile el 2015, midiendo el *alfabetismo funcional* de la población adulta chilena². Se realizó la evaluación a adultos entre 15 y 65 años de un total de 5.155 personas, de las quince regiones del país.

La encuesta recoge información en dos apartados. El primero de ello consiste en un cuadernillo que recoge información sociodemográfica relevante, y el segundo la medición de las competencias. Ambas partes se realizan en computador, con la posibilidad de realizarla en papel si la persona lo solicita.

Este estudio entiende estas habilidades como competencias clave para procesar la información en diferentes contextos sociales y laborales, y necesarias para la incorporación,

² Esta evaluación continúa el trabajo realizados por dos evaluaciones anteriores: Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos, IALS (Internacional Adult Literacy Survey, 1998) y la Encuesta de Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida, ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey, 2006).

integración y participación en el mercado laboral, educacional y la vida social y cívica (OCDE, 2016a).

La evaluación directa midió las siguientes competencias: Comprensión de lectura, razonamiento matemático y resolución de problemas en ambientes informáticos³. Estas competencias son clave para el desarrollo de habilidades más complejas, necesarias para desarrollarse en diferentes contextos educacionales, laborales y de la vida diaria (Mineduc, 2016).

La escala se mide de 0 a 500 puntos, donde el mayor puntaje significa un mayor desempeño en las competencias evaluadas. Cada escala se separa en niveles, encontrando en *Comprensión de Lectura y Razonamiento Matemático* 6 niveles (desde el “Inferior a 1” al “Nivel 5”) y 4 para la *resolución de problemas en contextos informáticos* (desde “Inferior a 1” al “Nivel 3”). Cada nivel describe cierto tipo de tareas que las personas pueden alcanzar con éxito (OCDE, 2016b).

1.2. Resultados del Estudio de Competencias Básicas (2015).

1.3.

Los resultados mostraron que las competencias de los adultos en Chile, se encuentra en uno de los desempeños más bajos de los países evaluados⁴. El promedio de los puntajes alcanzados en el dominio “Comprensión de Lectura” fue de 220 puntos, y en “Razonamiento matemático” 206 puntos. Ambos situados en el nivel de bajo desempeño en cada escala.

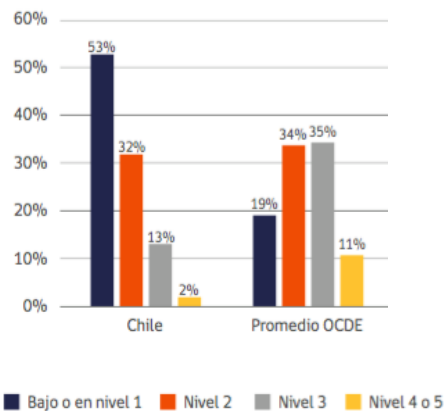
A continuación, se presenta los resultados de Chile y el promedio de la OCDE de cada competencia:

³ Conjuntamente, se evaluó separada la competencia “componentes de lectura” la cual mide competencias básicas de lectura, como el conocimiento de vocabulario, entendimiento de la lógica de oraciones en la lectura de párrafos o textos.

⁴ Participaron 34 países miembros de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Flandes (Bélgica), Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Eslovaca, República Checa, Inglaterra (Reino Unido), Irlanda del Norte (Reino Unido), Suecia, Chile, Chipre, Federación Rusa, Eslovenia, Grecia, Israel, Nueva Zelanda, Turquía, Yakarta (Indonesia), Lituania y Singapur.

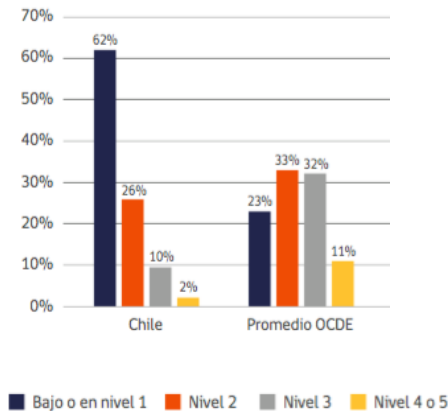
Gráfica 1:

Desempeño en Comprensión de Lectura.



Gráfica 2:

Desempeño en Razonamiento matemático.



Fuente: Competencias de la población adulta en Chile, Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha.

En el caso de la *Comprensión de Lectura*, un 53% de los chilenos se encuentra en el nivel más bajo, es decir, solo pueden localizar información específica e implícita en un texto, pero no logra relacionar dos o más fragmentos de información, parafrasear ni realizar inferencias de bajo nivel. Esto se contrapone con los resultados en promedio de los países de la OCDE, en donde un 19% se encuentra en este nivel (Mineduc, 2016). Solo un 2% de los adultos se encuentra en el nivel 4 o 5, muy por debajo del promedio de la OCDE con un 11%. En este nivel las personas pueden comprender múltiples textos, integrar, interpretar y sintetizar información, realizar inferencias complejas y aplicar conocimientos personales previos (OCDE, 2016b).

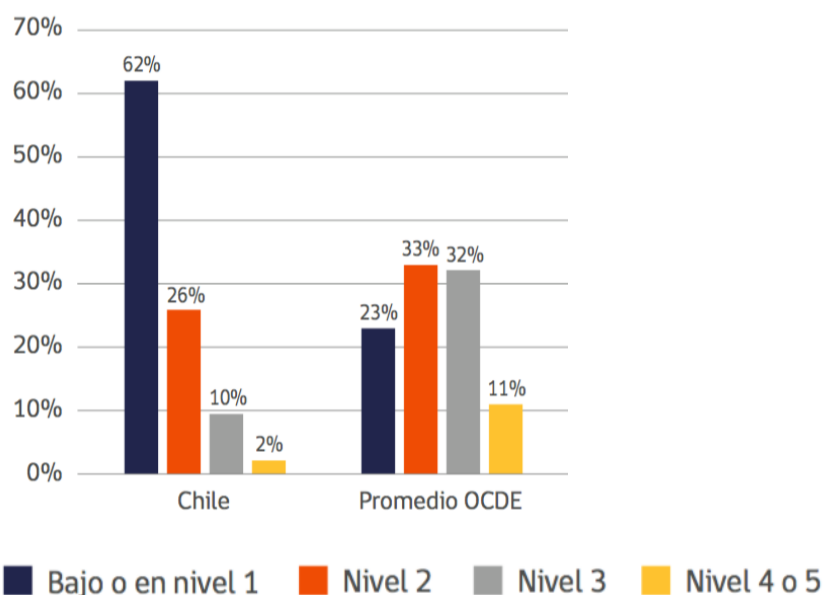
En el dominio del *Razonamiento Matemático*, 62% de las personas adultas en Chile, se encuentra en un nivel bajo de la evaluación, es decir, solo logran hacer operaciones básicas como contar y ordenar, sacar información aritmética básica como porcentajes del 50% y localizar elementos de representaciones gráficas sencillas, donde la información aparece explícita y en contextos conocidos. Esto se confronta con el 23% del promedio de los demás países de la OCDE evaluados (Mineduc, 2016). Solo un 2% de los adultos se encuentra en el nivel 4 o 5, en donde el promedio de la OCDE en este nivel también es de

un 11%. En este nivel, las personas son capaces de entender una amplia gama de información matemática que puede presentarse de forma compleja, abstracta o en un contexto poco familiar (OCDE, 2016b).

En relación al último dominio evaluado, *Resolución de problemas en contextos informáticos*, los resultados obtenidos son los siguientes:

Gráfica 3:

Desempeño en resolución de problemas en contextos informáticos.



Fuente: Competencias de la población adulta en Chile, Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha (Mineduc, 2016).

Cabe comentar que un 83% de las personas declaró haber tenido experiencia en el uso del computador (Mineduc, 2016). Sin embargo, los resultados muestran nuevamente un bajo desempeño, en el Nivel 1 o inferior, es decir, solo se alcanza la realización de tareas en una interfaz genérica y el uso de herramientas familiares, sin necesidad de contrastar o integrar la información. Solo un 2% alcanza el nivel 3 (más alto) en donde se pueden resolver tareas desarrolladas en múltiples aplicaciones computarizadas. Alrededor de un 12% de los adultos, se encuentra en el Nivel 2, los cuales pueden completar problemas que involucran trabajar con un pequeño número de aplicaciones y resolver diferentes pasos para

llevar a cabo pasos y operaciones para llegar la solución de un problema que se presente (OCDE, 2016a).

1.4. Comparación de los resultados con evaluaciones anteriores.

Al considerar las evaluaciones realizadas en dos períodos distintos en nuestro país, la primera el año 1998 y la segunda el año 2013, se deben considerar solo las dos primeras, ya que “resolución de problemas en contextos informáticos” solo está contemplada en la última evaluación.

Para comparar ambos momentos y ver la evolución del desarrollo de competencias en la población adulta del país, se recoge el promedio alcanzado en cada evaluación, destacando la diferencia de las puntuaciones obtenidas.

Tabla 1: Resultados de la población adulta chilena en 1998 y 2015.

	1998	2013	2015	Diferencia*
Comprensión de Lectura	226	230	220	- 6
Razonamiento matemático	217	219	206	- 11

*Diferencia tomando como referencia el año 1998 y 2015.

Elaboración propia tomando a partir de Competencias de la población adulta en Chile, Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha (Mineduc, 2016).

Los resultados mostraron que en 17 años no solo no se produjo avances en el desarrollo de estas habilidades básicas, sino una leve disminución de las habilidades evaluadas. Estas cifras son alarmantes, si se consideran basales para el desarrollo de competencias más complejas, que les posibiliten el acceso a distintas áreas del conocimiento (Mineduc, 2016).

Tabla 2: Porcentaje de la población 15-65 en cada nivel por dominio.

	Comprensión de Lectura			Razonamiento cuantitativo		
	1998*	2013*	2015**	1998*	2013*	2015**
Nivel 1	47.4	44.3	53	53.0	51.4	62
Nivel 2	33.7	37.2	32	25.7	28.9	26
Nivel 3	15.03	13.09	13	16.4	15.3	10
Nivel 4 y 5	33.4	4.6	2	4.9	4.4	2

* Fuente: Bravo, D., Ramirez, B. (2014). “*Competencias Adultas de la población adulta*. Santiago de Chile.”

**Fuente: Mineduc, (2016). “Competencias de la población adulta en Chile: Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha.”

Al considerar los dos primeros niveles, de cada competencia, se puede concluir que el 80% de la población adulta en Chile no compara, integra, infiere ni calcula a partir de la información que lee. Es decir, gran parte de la población adulta chilena, no es capaz de operativar en acciones la información que recibe, porque no posee la habilidad de procesar dicha información, como la sociedad espera (Castillo, 2005).

Lo anterior, conlleva la perpetuación de una severa exclusión social de los grupos más desfavorecidos, quienes, al no haber recibido una educación de calidad en el pasado, continúan con un funcionamiento decrecido en el ámbito personal, familiar, laboral, económico y social. Esta situación, los obliga a permanecer marginados al no contar con herramientas que faciliten su ingreso a los circuitos de inclusión social y gozar de sus beneficios.

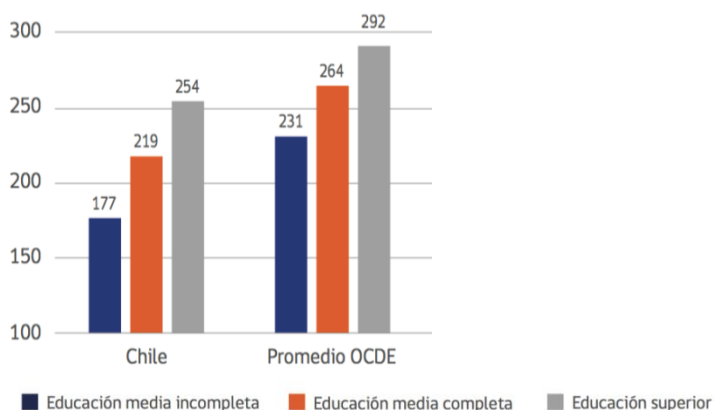
Kaztman (1999) en su artículo sobre los recursos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades⁵, refiere que el nivel de vulnerabilidad de las personas que viven en estos hogares sigue siendo desfavorecida, porque si bien poseen recursos, estos se encuentran en un bajo desarrollo, lo que limita el acceso a la estructura de oportunidades que ofrece la sociedad.

⁵ Enfoque AVEO de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) usado como referente teórico en varios programas gubernamentales del país.

1.5. Factores determinantes del (bajo) desarrollo de competencias en Chile.

Dentro de la evaluación y sus resultados, se estudió la relación con algunas variables sociodemográficas importantes. Las variables que resultaron tener una correlación positiva con los resultados obtenidos fueron: nivel educacional, nivel educacional de los padres y edad (Mineduc, 2016)

Los resultados muestran que el principal factor asociado al desarrollo de competencias es el *nivel educativo*. La diferencia en comprensión de lectura, entre las personas con educación superior versus las que no han finalizado la educación secundaria en Chile es de 77, mientras que el promedio de la OCDE alcanza 61 puntos, como se ve en el siguiente gráfico:



Fuente: Competencias de la población adulta en Chile, Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha (Mineduc, 2016).

El segundo factor que influye en los resultados obtenidos es la *educación de los padres*. La diferencia en comprensión de lectura entre las personas con padres con educación superior completa versus con personas con ambos padres sin educación secundaria completa es de 23 puntos, mientras que el promedio de la OCDE es de 20 puntos.

Por último, el tercer factor relacionado con los resultados es la *edad*. Los jóvenes entre 16 y 24 años, que presentan un bajo desempeño en comprensión de lectura representan el 39%, mientras que las personas adultas entre 55 y 65 años representan el 73%.

De hecho, el 87% de las personas que no han finalizado los estudios se encuentra en

el Nivel 1. El problema es aún mayor, ya que existen más de 5,7⁶ millones de personas adultas que no han finalizado sus estudios formales, lo que corresponde casi a un 45% de la población mayor de 18 años.

1.6. Consecuencias del analfabetismo funcional.

Es evidente que estos resultados traen consecuencias negativas en diversos ámbitos. En el *plano nacional económico*, guarda relación directa con las bajas tasas de productividad del país, ya que no se cuenta con personas totalmente capacitadas para llevar todas las actividades y proyectos a cabo adecuadamente. En *los espacios sociales*, dado que estas personas no tendrán las competencias básicas para tomar decisiones que las atañan a ellas o su(s) círculo(s), y participar activa o pasivamente (Stromquist, 2006). En su *ciclo de vida actual*, ven decrecida su autonomía y satisfacción. En el *ámbito familiar*, se ha visto que es un agente productor de la condición de vulnerabilidad en sus hijos, traspasándola socioeconómica de generación en generación (CEPAL, 2006). En *lo laboral*, ya que la baja productividad va asociada a salarios más bajos, y menores oportunidades de optar a mejores empleos (CEPAL, 2014). En *lo educacional*, porque trae mayor frustración para realizar futuros estudios, afectando la comunicación en los diversos ámbitos de su vida (Bravo, 2013). En *la salud*, se ve afectado el cuidado personal y el de sus familiares, donde se han detectado mal nutrición y salud deficiente, al no tomar medidas dentro de la salud preventiva o reactiva apropiadamente (Martínez, Trucco, & Palma, 2014). Por último, en *lo personal*, bajan sus niveles de autonomía, reflexión crítica y autoestima (UNESCO, 2006).

Desde el marco *de las políticas públicas*, las consecuencias más palpables en la medición realizada, dan cuenta de la baja pertinencia y efectividad de los programas y medidas implementadas, ya que no atienden las demandas y derechos de las personas adultas (Bravo, 2013). Se mantienen espacios que no favorecen la inclusión social, desde el ingreso a los programas de educación, ya que si bien se puede elaborar un perfil de las

⁶ De acuerdo con los datos proporcionados por la encuesta CASEN 2013, cerca de un 45% de la población mayor a 18 años no ha completado su escolaridad obligatoria o existe riesgo de no completarla. Problema que se concentra en los grupos de mayor edad, donde un mayor porcentaje de personas no ha completado su escolaridad; por ejemplo, entre los adultos de 65 años y más, un 82,6% no ha terminado 4° año medio.

personas que acceden a estos servicios, no se ha podido conocer cómo viven estas personas y qué objetivos tienen para acceder, permanecer y tener una trayectoria exitosa en los programas de re-escolarización (Espinoza, O., Castillo, D., Gonzalez, L. i Santa Cruz, J.C., 2014).

A modo de resumen, desgraciadamente se puede concluir que las personas con analfabetismo funcional en Chile, se encuentra con un factor de riesgo permanente en todas las esferas de su vida, desde los aspectos materiales más visibles, como la dificultad para encontrar y permanecer en el trabajo, empleos precarios y bajos salarios, hasta los que permanecen más ocultos, como la baja autoestima y autoeficacia, inseguridad, etc. (Espinoza et al., 2014).

1.7. Analfabetismo funcional ¿Cómo se aborda desde la política pública en Chile?

La educación de adultos se plantea en los programas del Mineduc sobre la base de principios que apuntan a una mayor inclusión y cohesión social que dé a los adultos...

(...)una educación pertinente y significativa, que les provea de conocimientos, habilidades (...) necesarios para mejorar su calidad de vida y su participación como ciudadanos y trabajadores [por medio de una] educación que considere las diversas esferas en que se desarrolla la vida de los adultos (...), que se conecte con su realidad, necesidades y exigencias [y que los prepare para enfrentar un] mundo globalizado, en que la información y el conocimiento crecen en forma acelerada, y donde cada persona debe prepararse constantemente (Mineduc⁷, 2004, pp. 1-8).

Dentro del sistema educativo chileno encontramos tres principales programas de re-escolarización para paliar los problemas descritos anteriormente en la población adulta: la Modalidad Regular, Modalidad Flexible y los Programas de Reinserción Escolar. La primera de ellas, la modalidad regular, está destinadas a quienes no habiendo completado su educación formal (básica o media) y que tienen tiempo para asistir regularmente a clases, lo puedan hacer nuevamente. Por otra parte, la modalidad flexible está dirigida al mismo grupo de personas, pero que no cuentan con tiempo para asistir regularmente a

⁷ Ministerio de Educación, Chile.

clases, principalmente por su trabajo, y se les ofrece diversos horarios, frecuencias y duración de las clases. Por último, los programas de re-escolarización está dirigido a jóvenes quienes, habiendo interrumpido su proceso escolar regular, abandonaron los estudios, y ahora pueden retomarlos para concluir su proceso de educación formal (Espinoza et al., 2014). Por último, está el Plan de Alfabetización orientado a personas analfabetas (que no saben leer y/o escribir), y analfabetas funcionales (que no han finalizado el cuarto año básico⁸). Cabe reflexionar que este programa solo incluye como público objetivo a quienes no han alcanzado ciertos años de educación regular en la Educación Básica.

En cada uno de estos programas y considerando los principios que deben guiar la educación de adultos, se desprende todo el marco curricular y sus programas de estudio, que incluyen los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios. Sin embargo, no se observan adaptaciones a la población adulta, traducido en acciones concretas, sino que tienden a limitarse a una reproducción de los contenidos básicos, de acuerdo a una lógica de alfabetización tradicional y no contextualizada (Espinoza et al., 2014).

Llama la atención también que el Programa de Alfabetización no incorpora (o pareciera interesarle incorporar) a otros grupos de la población que, si bien han alcanzado la escolaridad “aprobada”, no logran cumplir con el desempeño esperado según los resultados del estudio citado.

Los resultados nos llevan a reflexionar sobre la inexistente evaluación de impacto de las políticas públicas en materia de alfabetización (funcional) en estos últimos 15 años. Si bien podemos tomar la evaluación citada en el planteamiento del problema, se debe reconocer que fue una iniciativa surgida desde organismos internacionales y desarrolladas en solo tres momentos puntuales en casi 20 años. Solo existen procesos de monitorización sobre las coberturas, mas no un proceso de evaluación sobre los factores que están influyendo (directa – indirectamente, positiva – negativamente, etc.) en el desarrollo de lo que se propone: aumentar las competencias funcionales (básicas) de la población. Asumiendo que el dominio de las competencias básicas constituye un derecho universal,

⁸ Definición del Ministerio de Educación para el **analfabetismo funcional**.

base del ejercicio de los demás derechos y que, como tal, todas las personas, independientemente de su ubicación en la estructura social, deben tener acceso a él (Infante, Letelier, i Ancora, 2013) las evaluaciones de estos programas sociales deberían ser una prioridad.

2. Relación con enfoques teóricos para pensar la política social.

Los distintos *enfoques* en el diseño de políticas públicas, son herramientas que nos aportan indudablemente una mirada de reflexión y consecuente, decisión estratégica a cómo será observada determinada problemática, bajo qué supuestos y cómo se pensará una solución desde esa problemática y qué estrategias se derivan como plausibles y coherentes. En este sentido, cada *enfoque* es un instrumento metodológico para que el Estado pueda diseñar la política pública.

2.1. Enfoque de Derecho en el analfabetismo funcional.

El enfoque de derechos desde tratados internacionales, recoge ciertos lineamientos para definir qué hacer, colocando al centro de las decisiones a las personas. Así, ante todo, las reconoce como titulares de derecho, que pueden reclamar por los objetos que demandan, dejando de ser vistos como sujetos con necesidades (Abramovich, 2006).

En el caso de las políticas sociales relacionadas con el analfabetismo, analfabetismo funcional y nivelación de estudios, la oferta pública chilena en educación brinda programas que atienden esta necesidad, entregando una respuesta a la población adulta del país. Esto se realiza, bajo el marco de la Constitución Política de la República de Chile (1980) en su inciso 10, donde establece la obligación de Estado de proporcionar educación gratuita para todas las personas (Escobar, Berlien, Ostoic, 2016).

Sin embargo, desde el Enfoque de Derechos, el Estado no solo debe entregar una oferta programática para dar respuesta al problema o necesidad detectada, sino también debe velar por la *calidad de este servicio* en coherencia con los derechos constituyentes de cada persona.

La Declaración de los Derechos Humanos, en el artículo 26 refiere:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz” (ONU, 1948).

El espíritu del artículo refiere al desarrollo integral de los individuos, favoreciendo una convivencia entre las personas de todas las naciones a través del respeto, la tolerancia y la amistad, como valores transversales. No obstante, este entendimiento y desarrollo personal se ven profundamente mermados por la baja calidad de la educación en el país. En donde, no se puede aspirar al desarrollo de una personalidad integral, si no se cuenta con el desarrollo de competencias cognitivas mínimas de entendimiento.

Otro aspecto que se ve desprovisto desde esta mirada guarda relación con la cobertura de estos programas. El enfoque de derecho no solo reconoce la obligación de *ofrecer* estos programas –la *obligación de respetar*-, sino también, de *proteger*, *garantizar* y *hacer cumplir* estos derechos (Abramovich, 2006).

Para garantizar y hacer cumplir estos derechos educacionales en la población adulta, el Ministerio ha hecho esfuerzos por llegar a la mayor cantidad de personas que no hayan finalizado sus estudios. Sin embargo, la cobertura del año recién pasado alcanzó solo el 3,2% de la población (Escobar, et al., 2016) como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 3: Cobertura de la población adulta atendida en programas de escolarización.

Año	Población Potencial / Población Objetivo	Población Atendida por el Programa	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2012	Sin Dato	154.700	Sin Dato
2013	5.819.946	163.349	2,81%
2014	5.819.946	171.884	2,95%
2015	5.819.946	187.371	3,22%

Fuente: Mineduc en base a: Centro de Estudios Mineduc 2012 a 2013 y SIGE para el año 2014 y 2015, Sistema de Información NEByM hasta el año 2013, año 2014 y 2015 base Excel, CASEN 2013.

Al analizar los datos entregados, se puede observar que la cobertura ha aumentado cada año desde el 2012. Sin embargo, el porcentaje de cobertura alcanzada es altamente preocupante por su bajo alcance.

Estudios de la OCDE demuestran que más cobertura en educación está directamente relacionado con el aumento o desarrollo de las habilidades básicas, mejores trabajos y/o mejor calidad de vida (Schleicher, 2016). Se debe recordar que el factor con mayor incidencia en el desarrollo de capacidades de la población adulta en Chile en el último estudio fue el “nivel educativo alcanzado”, incluso mayor que el nivel educativo de los padres (Mineduc, 2016). En este sentido, la bajísima cobertura alcanzada por el programa, invita a reflexionar y ser críticos sobre las estrategias en materia de difusión, convocatoria y ejecución de los programas, que se están utilizando para detectar las falencias que están provocando los paupérrimos resultados obtenidos, y así revertir la situación, dando cumplimiento al derecho fundamental citado.

Se le suma a este escenario, el continuo crecimiento en las tasas de deserción de niños, niñas y jóvenes del sistema escolar, llegando a los 100.000 casos, según cifras de la

CASEN⁹. Esto se debería principalmente, a la baja calidad del servicio y poca pertinencia curricular de los programas del sistema regular, provocando una desmotivación en los usuarios.

Esta contingente realidad es palpable diariamente en los CEIAS (Centros de Educación Integral de Adultos). En los procesos de evaluación de implementación que se realizan desde el Ministerio, se declara que el presente año, el 80% de los beneficiarios de la EPJA actualmente son jóvenes entre 18 y 30 años. Por lo cual, habría que preguntarse si es el Programa de la EPJA quien deba hacerse cargo de esta población objetivo, ya que el diseño de su creación fue apoyar a personas adultas para su reinserción social y laboral.

Con todo lo anterior, no hay que dejar de mencionar que el creciente número de jóvenes que ingresa a la EPJA, abre un nuevo flanco del problema del sistema educacional en Chile. Con esta situación se instalan serias dudas sobre la efectividad del sistema escolar, sobre qué está sucediendo para que una gran cantidad de jóvenes deserten cada año.

Desgraciadamente desde el Ministerio, solo se han llevado a cabo evaluaciones en materia de cobertura, haciendo referencias al número de personas que tiene el problema y cuántas son intervenidas, pero no dan cuenta de la calidad de la educación que se imparte. Con esto, deja fuera aspectos constitutivos de la política de educación del país, al no velar por el espíritu de la ley en el cumplimiento de entregar y garantizar una *educación de calidad* a los ciudadanos.

2.2. Enfoque de Capacidades en el analfabetismo funcional.

En las políticas sociales de varios programas públicos del Estado chileno, se encuentra presente el Enfoque de Capacidades del reconocido economista Amartya Sen.

En este enfoque se reconoce básicamente que cada persona tiene el derecho y la capacidad de construir la trayectoria de vida que desee. Con ello, amplía la mirada a que mientras más oportunidades tenga una persona, más posibilidades tiene para elegir

⁹ Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, realizada por Ministerio de Desarrollo Social de Chile, actuando como un "Observatorio Social".

alternativas que le permitan alcanzar su bienestar, el de su familia y el de su entorno. Esto es de vital importancia, porque permite a las personas ser más felices y plenas en el mundo social que vivimos (Sen, 2000).

A partir de ello, este enfoque extiende el concepto de *capital humano*, ligado al desarrollo económico (la persona por medio de sus conocimientos y habilidades aumenta sus posibilidades de producción) al de *capacidades*, ligado al desarrollo social, donde el acento está puesto en la habilidad que la persona tiene para llevar la vida que desea, aumentar sus ámbitos de acción y sus posibilidades reales de elección (Sen, 1998).

Uno de los elementos constitutivos de la Teoría de Capacidades de Amartya Sen son los *funcionamientos*, entendido como logros de una persona, lo que es capaz de hacer o ser. No guarda relación con lo que una persona tiene (bienes), ya que esto no refleja necesariamente lo que una persona es capaz de alcanzar con este bien (Urquijo, 2014). En este sentido, la actual política de educación no está alcanzando que las personas sean capaces de tener el funcionamiento para poder utilizar dicho “conocimiento” en la expresión de habilidades, y así llevar una vida plena en el ámbito personal, familiar, comunitario, laboral y/o social. Por ejemplo, una persona que ha completado su educación formal, pero que al ir al supermercado no es capaz de calcular el precio por kilo del paquete de arroz que compra, y lo escoge solo por el “menor precio”, no desempeña un funcionamiento adecuado (expectativa), dado su nivel de escolaridad. Tiene la certificación que ha terminado sus estudios, que acreditarían ciertos conocimientos y habilidades, pero habría que evaluar si logra tener funcionamientos coherentes según al “bien” que posee.

En el plano familiar, también presentará distintos problemas asociados a la baja capacidad para resolver problemas cotidianos o de un orden superior. Por ejemplo, en el acompañamiento en el proceso educativo de sus hijos, tendrá dificultad para ayudarles en sus deberes escolares, si no logra comprender lo que están estudiando. Por consecuencia, afectará otras áreas de su vida, como su autoconcepto en el plano personal, el cual se verá desvalorado y la sensación de autoeficacia también se verá disminuida. En suma, se convierte en un círculo vicioso en que se encuentra en una incapacidad para tener los funcionamientos mínimos de una persona adulta (Undurraga, 2004).

El panorama descrito, se contradice con los mismos principios básicos que se establece el marco legal que regula la Educación de personas jóvenes y adultas (EPJA). En la legislación vigente, el Estado se impone la obligación de entregar una educación de alta calidad para contribuir a que cada persona se desarrolle libre y socialmente responsable, para desarrollar su legítimo derecho a la participación ciudadana y laboral (Decreto 683, de 23 de noviembre, del programa especial de nivelación educación básica y media para adultos, 2000). Desgraciadamente, en los resultados de la evaluación citada, no se ve que estas intenciones estén traducidas en resultados concretos para esperar que las personas “agencien” su vida, o que logren entender este concepto.

3. Conclusiones

La situación presenta un problema estructural en la educación de adultos del país, por las bajas oportunidades que ofrece a estas personas, y el bajo capital humano con el que cuenta Chile para su anhelado desarrollo.

Si bien se realizan gestiones y diseños de políticas sociales que apuntan a dar una solución a los problemas citados (nivelación de estudios y analfabetismo de la población adulta chilena), llama la atención la poca importancia que se le ha dado a la evaluación en torno a la calidad de los programas que se ejecutan. Quedó de manifiesto que los programas relacionados, no son evaluados en el cumplimiento de sus objetivos, sino solo bajo la ejecución presupuestaria o la cobertura que está alcanzando.

Hace falta el diseño de un sistema de evaluaciones periódicas, que surjan a partir de programas diseñados para solucionar las necesidades competenciales de las personas adultas en Chile, y no solo el cumplimiento de un número de acreditaciones que demuestren el término de estudios. Más allá de la preocupación delirante que se observa por la certificación, se debería avanzar a subsanar competencias básicas de la población adulta, para enmendar derechos básicos a la educación, participación en su vida personal, familiar, social y laboral. Para ello, se podría comenzar por la revisión en profundidad del currículum que actualmente tienen los programas de educación de adultos en Chile enfocándose en el gran porcentaje de la población que está en el *Nivel I*.

Junto con lo anterior, las políticas públicas deberían apuntar a fortalecer al restablecimiento de la autoestima de las personas y la confianza hacia las propias capacidades. De lo contrario, se seguirán consolidando estos guetos sociales, que solo provocan mayor marginación en la población afectada, al vivir en esferas de marginación con códigos adversos a los procesos de sociabilización global (Kaztman, 1999).

Tampoco se debe desconocer que las posibilidades de acceder a mejores empleos y salarios, va en directa relación con el desarrollo de competencias que tengan las personas adultas. Es por ello, que los programas de capacitación deben ser conscientes de esta variable diseñando una estrategia que dé solución a este problema basal que afecta a la gran mayoría de personas que trabajan en el país.

Por último, sugerir en primer lugar, el estudio y valoración de experiencias internacionales, como el caso de Polonia, el cual presentó una considerable mejora en los resultados obtenidos (Mineduc, 2016), para evaluar la posible adaptación de algunas de las medidas implementadas para aumentar su desempeño. Y, en segundo lugar, impulsar iniciativas y/o diseñar programas de acuerdo a la evidencia existente, que respalden la pertinencia en la toma de decisiones políticas que atañen al futuro del país.

Referencias Bibliográficas.

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Recuperado de <http://www.bivipas.unal.edu.co/handle/10720/342>
- Castillo, J. del. (2005). Redefinición del analfabetismo: el analfabetismo funcional. *Revista de Educación*. (338),273-294. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1370860>
- CEPAL. (2006). Panorama Social de América Latina. *Santiago Do Chile: Cepal*, (1688). 1-79. Recuperado de <http://archivo.cepal.org/pdfs/1991/S9100022.pdf>
- Escobar, D., Berlien, K., Ostoic, D. (2016). *Resumen ejecutivo evaluación programas gubernamentales (EPG)*. Santiago, Chile. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/595/articles-149527_r_ejecutivo_institucional.pdf

- Espinoza, O., Castillo, D., Gonzalez, L. & Santa Cruz, J. C. (2014). Educación de adultos e inclusión social en Chile. *Psicoperspectivas*, 13(3), 69–81. <https://doi.org/10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL13-ISSUE3-FULLTEXT-393>
- Kaztman, R. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo.
- Martínez, R., Trucco, D. & Palma, A. (2014). El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: Panorama y principales desafíos de política. Retrieved from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36781>
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios. (2016). Competencias de la población adulta en Chile: Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha. Serie. *Evidencias*, (33), 01–37.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2016a). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2016b). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. Paris: Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. ONU. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Schleicher, A. (2016). Why Skills Matter. Further results from the survey of adult Skills. Paris: OECD, Better policies for better lives. Retrieved from <http://www.oecd.org/skills/evaluaciones-de-competencias/evaluaciondecompetenciasdeadultospiaac.htm>
- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17,(29), 67-72. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4934956>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad Amartya Sen*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- Stromquist, N. (2006). *The political benefits of adult literacy. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life*. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.560.7430&rep=rep1&type=pdf>
- Undurruga, C. (2004). *Cómo aprenden los adultos: una mirada psicoeducativa* (2da. Ed.). Santiago, Chile : Ediciones UC.
- Urquijo, M. J. (2014). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Edetania: Estudios Y Propuestas Socio-Educativas*, (46), 63–80.