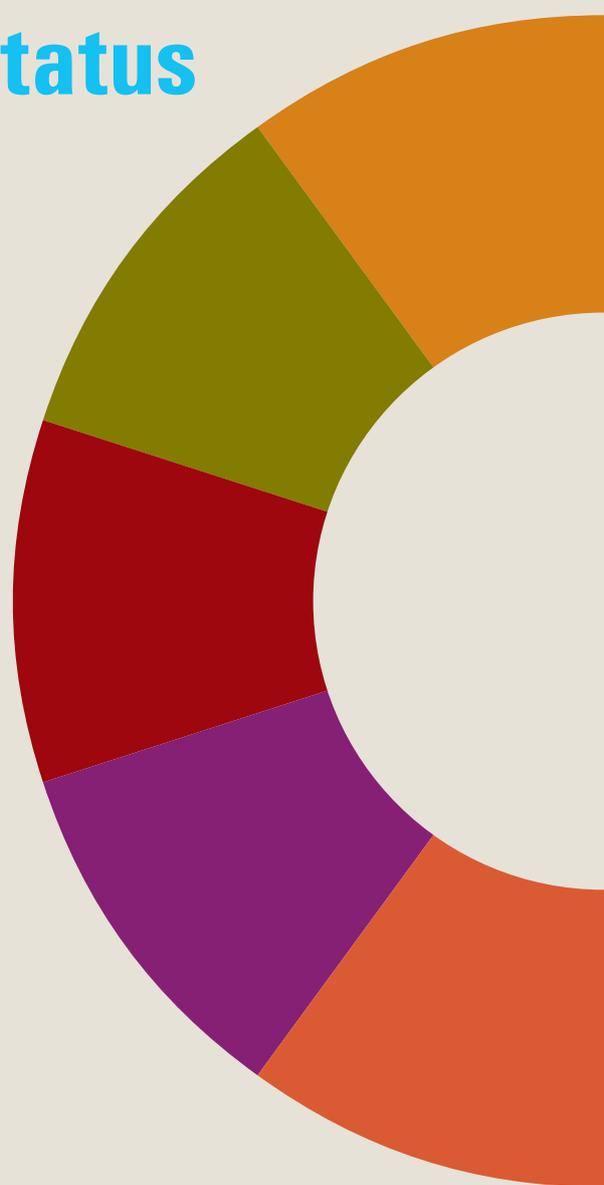


# CONFINTEA VI

## REVISIÓN A MEDIO TÉRMINO 2017

# Avances, desafíos y oportunidades: el estatus del aprendizaje y la educación de adultos

 SÍNTESIS DE LOS  
INFORMES REGIONALES



# Avances, desafíos y oportunidades: el estatus del aprendizaje y la educación de adultos

## SÍNTESIS DE LOS INFORMES REGIONALES

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida



## **PUBLICADO EN 2017**

por el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL), Hamburgo.

© Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida

El Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) fomenta la investigación, el fortalecimiento de capacidad, la creación de redes y la publicación acerca del aprendizaje a lo largo de toda la vida enfocado en la educación de adultos y continua, la alfabetización y la educación básica no formal. Sus publicaciones son un valioso recurso para los investigadores educacionales, planificadores, tomadores de decisión y profesionales. Si bien los programas del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) son establecidos de acuerdo a las orientaciones formuladas por la Conferencia General de la UNESCO, las publicaciones del Instituto son producidas bajo su exclusiva responsabilidad.

La UNESCO no es responsable de su contenido. Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión de parte de la UNESCO o del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida en lo referente a la condición jurídica de ninguno de los países o territorios, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.



Esta publicación está disponible en Acceso Abierto bajo la licencia Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/byncsa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio de Acceso Abierto de la UNESCO ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp)). La presente licencia se aplica exclusivamente al contenido del texto de la publicación.

Traducción: Alfonso E. Lizarzaburu

Diseñado: Teresa Boese

**ISBN: 978-92-820-3293-0**

# ÍNDICE

<b>ÁFRICA SUBSAHARIANA</b>	5
<b>ESTADOS ÁRABES</b>	9
<b>ASIA Y EL PACÍFICO</b>	16
<b>EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE</b>	23
<b>AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	29

## AGRADECIMIENTOS

La Revisión a medio término de la CONFINTEA VI representa una oportunidad para evaluar los logros y desafíos a fin de asegurar el derecho de las personas jóvenes y adultas a un aprendizaje y educación a lo largo de toda la vida desde la última Conferencia Internacional de Educación de Adultos en 2009, cuando 144 países aprobaron el Marco de acción de Belém.

Se solicitaron cinco informes regionales para la conferencia de Revisión a medio término, celebrada en Suwon (República de Corea) en octubre de 2017, en los que se documentan los resultados de las recomendaciones de la CONFINTEA VI para cada región en particular, es decir, la implementación del Marco de acción de Belém en la región, formulados particularmente en los planes de acción regionales o nacionales y sus logros. Este informe recopila las síntesis de cada informe regional, presentándolas de una manera útil y fácil de asimilar.

El Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida agradece a los autores por haber preparado los cinco informes regionales y las síntesis correspondientes: John Aitchison (África Subsahariana), Samir Nassar (Estados Árabes), Rangachar Govinda (Asia y el Pacífico), Aleksandra Kozyra, Ricarda Motschilnig y Gina Ebner (Europa y América del Norte), Nélica Elcira Céspedes Rossel y Timothy Ireland (América Latina y el Caribe).

También deseamos expresar nuestra gratitud a Alec McAulay, quien revisó y corrigió los informes, y a Teresa Boese, quien los diseñó.

# ÁFRICA SUBSAHARIANA

## EL CONTEXTO

Este informe se propone documentar los resultados de las recomendaciones de la CONFINTEA VI para el África Subsahariana, es decir, la implementación del Marco de Acción de Belém (MAB) en la región y, particularmente, tal como se manifiesta en la ejecución de los planes de acción y los resultados en la región o el país.

### El África Subsahariana y el mundo del aprendizaje y la educación de adultos

El África Subsahariana ha pasado por un severo periodo de austeridad financiera debido a la crisis mundial de los sistemas financieros, agravándose por la inestabilidad continua en algunas regiones. En su conjunto, África sigue siendo un continente pobre, desafiado aún más por un rápido crecimiento de la población, graves problemas medioambientales, inestabilidad política, y resultados educativos débiles o muy modestos. Si bien ha habido significativos avances en el acceso a la educación primaria universal, el alto crecimiento de la matrícula a menudo compromete la calidad y crea la necesidad de una educación de segunda oportunidad para remediar la falta de calidad. Los niveles de analfabetismo han mostrado una disminución prometedora, pero para muchos países los programas de alfabetización –*alphabétisation*– y la educación básica de adultos siguen siendo requeridos como la clave de la oferta para el aprendizaje y la educación de adultos (AEA). En esta región, el continuo total del aprendizaje a lo largo y ancho de la vida permanece en alguna medida subdesarrollado. El analfabetismo y los bajos niveles de educación se correlacionan con baja productividad, bajos ingresos y una salud pobre –y proclividad al VIH/SIDA–, que actúan como barreras para una educación y formación continua.

## ALCANCE, FUENTES Y LIMITACIONES DEL INFORME

Este informe se basa en gran medida en los cuestionarios a los que respondieron los Estados Miembros para ofrecer información a fin de compilarlos para el *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE III) en 2016. No todos los países respondieron a los cuestionarios, por lo que la carencia de datos subsiste en algunas áreas clave.

### ¿Qué fue el seguimiento de la CONFINTEA VI?

Una Reunión Regional de Expertos para el Seguimiento de la CONFINTEA VI en África con el tema “Aumentar la participación de jóvenes y adultos en el aprendizaje y la educación” se realizó en Praia (Cabo Verde) en noviembre de 2012. Un objetivo de esta reunión fue desarrollar puntos de acción eficaces para la implementación del Marco de acción de Belém (MAB).

### Nuevas declaraciones internacionales que influirán sobre el AEA antes de la CONFINTEA VII

Tres declaraciones internacionales importantes formuladas en 2015 influirán tanto en el contexto como en las actividades del AEA en el futuro previsible: 1) la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Transformar nuestro mundo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015; 2) la Declaración de Incheon del Foro Mundial sobre la Educación: Educación 2030 y 3) el Marco de Acción que la acompaña para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

## POLÍTICA

### ¿Cómo definen las políticas de los países el aprendizaje y la educación de adultos (AEA)?

La mayoría de los países ha intentado realizar la difícil tarea de definir el AEA en su contexto; algunos con amplias definiciones y otros con definiciones más limitadas que se concentran en la alfabetización y la educación básica de adultos. Pocos países han revisado las definiciones desde 2009. Obviamente, hay un margen de posibilidades para intentar una definición más clara en el uso de la terminología del AEA y para definiciones más integrales (en concordancia con la Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos de la UNESCO de 2015).

### ¿Hay nuevas políticas después de la CONFINTEA VI?

Una mayoría de países (58% de los que respondieron) tiene nuevas políticas en vigor después de 2009, aunque pocas fueron integrales. Hay pequeños indicios de una focalización de las políticas de AEA en la juventud.

### La importancia de la alfabetización y las competencias básicas en las políticas africanas

Alfabetización, educación básica de adultos y competencias básicas (algunas veces reconociendo que son equivalentes a la escolarización tradicional) siguen teniendo

una alta prioridad y tienen como grupos objetivo a los adultos con bajos niveles de alfabetización, así como a quienes no reciben educación, no tienen empleo o no reciben formación. Las políticas de alfabetización a veces están acompañadas por alianzas entre el estado y la sociedad civil, y en el África Occidental por estrategias de descentralización y tercerización *hacer-hacer (faire-faire)*. La continuidad coherente con la posalfabetización, así como de la oferta de formación y educación técnica y profesional, no se adecuó al potencial requerido.

### ¿Hay marcos de política para el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal?

Una minoría de países tiene políticas para el reconocimiento del aprendizaje previo.

### ¿Reflejan las políticas un compromiso político con el AEA?

Una gran mayoría de países considera que se ha progreso en materia de compromiso político con el AEA, por lo menos en forma de alfabetización y educación básica.

### ¿Se formularon planes de acción después de la CONFINTEA VI?

Una pequeña minoría de países tiene planes de acción integrales después de la CONFINTEA VI que cubren áreas de política, alfabetización, gobernanza, financiación, participación y calidad.

### ¿Hubo cooperación en el desarrollo de los programas?

Ha habido un aumento positivo –si bien modesto– en la consulta de todos los asociados.

## GOBERNANZA

### ¿Se dispone de legislación (y complementa las políticas del AEA)?

Algunos países disponen de una legislación explícita en materia de AEA, pero hay pocos avances nuevos en la gestión de la información o en la acreditación y la certificación.

### ¿Existen instituciones y estrategias estatales para el AEA?

La mayoría de los países tiene alguna forma de gobernanza estatal para el AEA; se trata, por lo general, de una división, unidad o agencia en el seno del ministerio de educación. Es difícil determinar cambios significativos desde 2009, dado que algunos avances nuevos podrían consistir simplemente en la asignación de un nuevo

nombre o la reestructuración de ministerios o direcciones, o nuevas iteraciones de planes de desarrollo.

### Desarrollo de la gobernanza en el AEA

Existe una evaluación positiva, en el sentido de que la gobernanza ha mejorado significativamente desde 2009 –en lo que respecta a la participación de los asociados, la cooperación interministerial, la existencia de dispositivos de descentralización, la coordinación, el fortalecimiento de capacidades, así como del monitoreo y la evaluación–.

## FINANCIACIÓN

### Inversión pública en AEA

La mayoría de los países gasta menos de 2% del presupuesto nacional de educación en AEA. Varios países informan sobre un modesto aumento en el gasto en AEA y la mayoría menciona planes para aumentar el gasto. En términos reales, sin embargo, dada la severa depreciación de muchas monedas africanas, es mucho más probable que haya disminuido. Cerca de un cuarto de los países no dio información sobre la cuantía de la inversión pública en AEA.

### Innovaciones significativas en la financiación del AEA desde 2009

Cerca de la mitad de los países informa sobre la realización de innovaciones significativas en la financiación del AEA desde 2009, si bien la mayoría parece estar relacionada con lo coparticipación en los costos con los asociados de la sociedad civil. Varios países –en particular Senegal y Nigeria– recibieron nueva financiación procedente de organismos internacionales.

## PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EQUIDAD

### Acceso y participación en los programas de AEA

La participación de los educandos aumentó en la mayoría de países –aunque se dieron pocos detalles– y un cuarto de ellos no fue capaz de ofrecer ningún dato sobre la participación.

### Diferencias en la participación entre hombres y mujeres

El desequilibrio en la participación sigue siendo grande. Las mujeres predominan en la educación de adultos considerada como un todo, en la educación no formal y en la alfabetización. Los hombres predominan en la educación general y, masivamente, en la educación y la formación técnica y profesional. Dado el crecimiento de la educación primaria universal con igual participación de hombres y

mujeres, los bajos niveles de alfabetización podrían convertirse en el futuro en un problema principalmente de los hombres.

### **Cambios en las tasas de participación**

El crecimiento de la participación fue bajo en los grupos de difícil acceso: migrantes, refugiados, discapacitados, personas mayores, detenidos y desempleados de larga duración.

### **Innovaciones en el acceso y la participación desde 2009**

Se informó que hubo pocas innovaciones.

## **CALIDAD**

### **¿Se recopila sistemáticamente información sobre la calidad del AEA?**

Cerca de un tercio de los países recopila información sobre las tasas de finalización, pero en el resto de la información sobre la calidad los resultados no aparecen. Togo recopiló datos integralmente.

### **Calidad de la enseñanza: ¿Hay programas iniciales, previos al servicio, de educación y formación destinados a los educadores del AEA?**

Todos los educadores y formadores recibían una formación previa al servicio en 84% de los países. Las calificaciones de la formación previa al servicio fueron exigidas crecientemente en 91% de los países (si bien solo 44% lo demandó para todos los programas).

### **¿Hay programas continuos de formación en servicio para los educadores de adultos?**

Hubo crecimiento en la educación y formación en servicio y continua de los educadores de adultos, si bien 61% de los países tienen una capacidad inadecuada.

### **Mejoramiento e innovación en la calidad desde 2009**

La mayoría de los países afirmó que hubo mejoras en la calidad desde 2009. Hubo intervenciones notables, como el proceso de evaluación en el programa de alfabetización Kha Ri Gude en Sudáfrica y las pruebas anuales de alfabetización en Kenya.

## **COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL**

### **Respuestas a declaraciones internacionales e influencias en materia de política**

Las respuestas a declaraciones internacionales y las influencias en materia de política han sido positivas (las más

evidentes son las que están relacionadas con el Marco de Acción de Dakar de 2000: Educación para Todos, con sus metas en alfabetización y otros ámbitos).

### **Marcos regionales para el fortalecimiento de capacidades**

Ha habido avances positivos, especialmente en relación con la investigación-acción: Medición de los resultados del aprendizaje de los participantes en programas de alfabetización [Action Research: Measuring Literacy Programme Participants' Learning Outcomes] (RAMAA) en África Occidental y la red de desarrollo de la juventud Zankey Faba, que fue resultado de la reunión en Cabo Verde en 2012.

### **Cooperación financiera, investigación y apoyo técnico**

Hay algunos buenos ejemplos que han sido apoyados por la UNESCO, el Creación de Capacidades para la Educación para Todos [Capacity Development for Education for All] (CAPEFA) –ahora Creación de Capacidades para la Educación [Capacity Development for Education] (CAPED), la DVV International [Asociación Alemana para la Educación de Adultos], la Mancomunidad del Aprendizaje [Commonwealth of Learning] y el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje lo Largo de Toda la Vida (UIL).

## **EL IMPACTO DEL AEA SOBRE LA SALUD, EL TRABAJO Y LA SOCIEDAD**

### **¿Ven los responsables de la formulación de política y los ejecutores los beneficios sociales y económicos del AEA?**

Los responsables de la formulación de política y los ejecutores reconocen cada vez más los beneficios sociales y económicos del AEA, aunque la comprensión de la naturaleza de su impacto es heteroclita.

### **¿Qué es lo que significa exactamente la política y práctica del AEA en relación con la salud?**

Más de dos tercios de los países ven pruebas positivas del impacto que el AEA tiene en general sobre la salud.

### **¿Cuáles son las barreras para un AEA eficaz para la salud y el bienestar?**

El analfabetismo ha sido considerado como la principal barrera para tener una vida saludable, seguido por la inadecuada o mal orientada financiación de la salud, así como por la escasa cooperación interministerial. Menos de 40% de los países disponían de mecanismos de acción interministerial para la salud.

### **¿Qué tan fuertemente perciben los responsables de la formulación de política los efectos de la oferta de AEA sobre la productividad y el empleo?**

No hay pruebas suficientes sobre este punto y, en el mejor de los casos, la afirmación es modesta. En la mayoría de los países se consideró que el AEA tiene impacto tanto sobre la productividad como sobre el empleo, si bien es un factor mucho más poderoso sobre la productividad.

### **Sociedad y comunidad**

La mayoría de los países acepta que el AEA tiene un impacto positivo sobre la participación personal en actividades sociales, cívicas y políticas, así como, en general, sobre la cohesión social, la confianza social y la tolerancia a la diversidad. La mayor parte de los programas de alfabetización y competencias básicas abordan cuestiones de desarrollo social y cultural.

## **EL CAMINO A SEGUIR: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **¿Han progresado los países en AEA desde 2009?**

La impresión general que se obtiene a partir de las respuestas al GRALE III es una de progreso desde 2009, si bien fue sumamente modesto y algo no esperado dadas las condiciones financieras de este periodo.

### **Monitoreo del AEA y fortalecimiento de la base de conocimiento**

El estímulo del Marco de acción de Belém para utilizar puntos de referencia e indicadores comunes que midan el progreso, logros, calidad, limitaciones y vacíos en la oferta, así como en la capacitación de los educadores y formadores, no se ha logrado, excepto en algunos países. Se necesita una fuerte capacitación a nivel nacional. Se hacen recomendaciones sobre el particular. La recolección de datos debe establecerse como un componente indispensable e integral en todos los sistemas de aprendizaje y educación de adultos.

### **Fortalecimiento e institucionalización de la capacidad de investigación**

La capacidad para realizar investigación en el AEA precisa revitalizarse y, cuando se logre la línea de flotación, hay que capitalizar a partir de ella y actualizarla. Se formulan recomendaciones acerca de este rubro.

### **El AEA y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

Existen pruebas de que metas internacionales –tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los de

la Educación para todos– fueron tomados seriamente en cuenta y se convirtieron en instrumentos útiles para dinamizar la actividad del AEA. Esto suscita la esperanza de que las nuevas propuestas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Declaración de INCHEON – Educación 2030 y la Recomendación para el aprendizaje y la educación de adultos de la UNESCO de 2015 influyan también sobre el AEA. Se requerirá trabajo para que esto ocurra y así lograr plenamente la promesa del Marco de acción de Belém.

# ESTADOS ÁRABES

## EL CONTEXTO ÁRABE

### UNA REGIÓN EN TRANSICIÓN

Durante los últimos cinco años, los Estados Árabes han sido testigos de grandes cambios en todos los aspectos de la vida, debido principalmente a los acontecimientos y conflictos políticos que se transformaron en guerra civil en algunos países de la región. Las causas de la reciente inestabilidad en el mundo árabe son numerosas y complejas, pero fueron exacerbadas por la demografía subyacente de la región. La población llegará a 467 millones en 2025, con una tasa anual de crecimiento de 1,8%.

Las tendencias demográficas –incluyendo el rápido crecimiento de la población joven de la región– exacerbaron los desafíos a los gobiernos, especialmente en lo que se refiere al desempleo, el subempleo y la creación de trabajo. El gran número de refugiados y personas desplazadas internamente como producto de las convulsiones sociales y la guerra civil en los países árabes es uno de los más difíciles retos que enfrenta la región hoy en día. Millones de refugiados y desplazados sirios, iraquíes, yemenitas y libios necesitan seguridad, comida, alojamiento, educación y trabajo. En este respecto, los Estados Árabes están enfrentando muchas grandes dificultades que obstaculizan la realización de progresos significativos en materia de aprendizaje y educación de adultos (AEA) en relación con las áreas del Marco de acción de Belém (MAB): política, gobernanza, financiación, participación y calidad.

### EL DESARROLLO DE LA ALFABETIZACIÓN EN LOS ESTADOS ÁRABES

La alfabetización y las competencias básicas constituyen una importante preocupación en los Estados Árabes y representan un componente esencial de las políticas, legislación y definiciones del AEA. Sin embargo, se puede percibir una pequeña mejora general en las tasas de alfabetización de adultos manifestada en una ligera disminución del número de analfabetos.

La situación permanece más bien sombría, si tomamos en consideración las últimas proyecciones efectuadas en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*, que indica que el número total de analfabetos disminuyó ligeramente de 51,77 millones entre 2005-2012 a 51,43

millones o más en 2015, con el porcentaje de mujeres analfabetas inalterado en 67%. Esto muestra la envergadura del desafío de la alfabetización que es urgente y de gran escala. Parece que la estrecha perspectiva sobre la alfabetización adoptada en los Estados Árabes –históricamente limitada a la lectura, la escritura y la aritmética básica debido al relativamente gran número de analfabetos– hace muy difícil incluir una gama de grupos objetivo con una diversidad de necesidades.

## EL MONITOREO DEL PROGRESO EN AEA EN LOS ESTADOS ÁRABES DESDE 2009

### POLÍTICA

#### Definición del AEA

Tres cuartos de los países árabes que respondieron a la encuesta de monitoreo del *Tercer Informe mundial sobre aprendizaje y educación de adultos* (GRALE III) declararon que tienen una definición oficial de AEA. Estas corresponden generalmente a las definiciones de la 'educación de adultos' aprobadas por los Estados Miembros de la UNESCO, especialmente en la Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos de la UNESCO de 2015 (RAEA).

Los Estados Árabes varían en relación con el alcance y el contenido del AEA. Algunos países –como Marruecos y Omán– adoptaron un concepto estrecho, limitado a la alfabetización de adultos; otros países –como Argelia, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Jordania y Arabia Saudita– tienen un concepto más amplio del AEA. Algunas definiciones enfatizan las relaciones entre AEA y trabajo, como en Arabia Saudita, Argelia, los EAU y Jordania.

Las respuestas a la encuesta muestran que solo los EAU y han cambiado su definición oficial del AEA desde 2009. Esta fue modificada ligeramente en Sudán, pero completamente en los EAU para que sea pertinente en relación con la política de aprendizaje a lo largo de toda la vida adoptada por el gobierno. Sin embargo, nueve Estados Árabes (Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, los EAU, Jordania, Marruecos, Omán, Sudán y Siria) establecieron que ellos asignan una alta prioridad a la alfabetización y las competencias básicas en los programas de AEA. Esto también es evidente en las respuestas de los

Estados Árabes cuando los adultos con bajos niveles de alfabetización o competencias básicas se encuentran a la cabeza de la lista de grupos objetivo potenciales del AEA. Algunos países han decidido ampliar su marco de política a la alfabetización y las competencias básicas.

#### **Cobertura de diversas áreas del MAB en los planes de acción de la CONFINTEA VI**

Cuatro Estados Árabes han promulgado planes de acción siguiendo el MAB: Arabia Saudita, los EAU, Jordania y Omán. Solo Arabia Saudita y los EAU han cubierto las cinco áreas del MAB en sus planes de acción.

#### **Países con una política de RVA del aprendizaje no formal e informal**

Siete Estados Árabes declararon que tenían marcos de política para el reconocimiento, validación y acreditación (RVA) antes de 2009: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto, los EAU, Jordania y Marruecos. Siria es el único país que ha promulgado una nueva política de RVA desde 2009. Tres países –Líbano, Omán y Túnez– declararon que no tienen esa política.

#### **Progreso global en los Estados Árabes desde 2009**

Ocho Estados Árabes dijeron que habían logrado progresos significativos en la política de AEA desde 2009: Arabia Saudita, Bahrein, los EAU, Jordania, Líbano, Marruecos, Omán y Sudán, mientras que Argelia, Egipto y Túnez manifestaron que no había habido ningún cambio en su política de AEA desde 2009.

#### **Grupos objetivo potenciales del AEA**

Diez de los países que respondieron identificaron a los adultos con bajos niveles de alfabetización o competencias básicas como el grupo objetivo más importante para el AEA. El segundo grupo objetivo más importante de educandos potenciales fue el de los jóvenes no escolarizados, desempleados o sin formación (información dada por 67% de los encuestados). Pocos países identificaron grupos objetivo más específicos, tales como los refugiados, que representan un problema para algunos Estados Árabes, especialmente Líbano, Jordania, Irak y Egipto.

El bajo desempeño en el área de la política del AEA se puede explicar por problemas políticos, económicos y sociales que surgen de los conflictos en la región árabe, que han cambiado las prioridades de los planes de desarrollo en algunos países.

## **GOBERNANZA**

A pesar de ligeras mejoras, la gobernanza en la mayoría de los Estados Árabes no es eficaz para apoyar los esfuerzos de desarrollo, especialmente en educación. Históricamente, sus sistemas centralizados de educación son la causa de la mala gobernanza en educación –en general– y del AEA –en particular–.

Las respuestas de los Estados Árabes a la encuesta GRALE III muestran lo siguiente:

Siete Estados Árabes informaron que la participación de los asociados ha aumentado desde 2009: Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, los EAU, Jordania, Marruecos y Sudán. Ocho estados informaron que han desarrollado sistemas de monitoreo y evaluación eficaces: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Jordania, Líbano, Marruecos, Omán y Sudán. Nueve estados dijeron también que habían adoptado nuevas disposiciones para coordinar las actividades del AEA: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, los EAU, Jordania, Líbano, Marruecos, Omán y Sudán. Solo siete países tienen una entidad que es responsable de la educación de adultos. Algunos países disponen de unidades de coordinación que frecuentemente están situadas en la subestructura del ministerio de educación (por ej., en Jordania, Palestina y Yemen).

Nueve estados árabes confirmaron que han consolidado el fortalecimiento de capacidades: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto, los EAU, Jordania, Líbano, Marruecos y Omán.

Si bien la descentralización y la cooperación interministerial son mecanismos importantes de la gobernanza para enriquecer el potencial de los grupos de educandos adultos previamente excluidos o marginados, las respuestas reflejan un bajo nivel de logro: solo cinco países para cualquiera de los mecanismos.

## **FINANCIACIÓN**

En los Estados Árabes, el AEA solo recibe una pequeña proporción de la financiación pública, como lo mostró la encuesta GRALE III.

Seis países invierten menos de 1% de sus presupuestos de educación pública en AEA: Bahrein, los EAU, Jordania, Líbano, Marruecos y Sudán. Solo Arabia Saudita y Omán invierten más de 4%.

Solo 13% de los encuestados de los Estados Árabes invierten por lo menos 6% de su producto nacional bruto en el rubro 'educación' en general.

Siete estados confirmaron que tienen planes para aumentar el gasto público en AEA, dado que es indispensable crear oportunidades de aprendizaje de calidad para los adultos. Estos son: Arabia Saudita, los EAU, Jordania, Líbano, Marruecos, Sudán y Siria. Bahrein, Omán y Túnez también indican que se proponen aumentar el gasto público en AEA.

Solo cuatro estados (Argelia, los EAU, Líbano y Sudán) de doce han introducido innovaciones en la financiación del AEA desde 2009.

## PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EQUIDAD

Solo cinco de los Estados Árabes que respondieron a la encuesta GRALE III han visto avances en la participación total en el AEA desde 2009: Argelia, Bahrein, Egipto, Marruecos y Sudán. La participación disminuyó en tres países: los EAU, Líbano y Siria.

### Equidad entre los sexos en la participación

Las respuestas muestran que la brecha entre los sexos ha disminuido. Cinco estados informan que las mujeres participan más que los hombres – Arabia Saudita, Jordania, Omán, Sudán y Siria–, mientras que tres países –Bahrein, los EAU y Marruecos– informan que hay una participación igual entre hombres y mujeres. Solo dos países – Egipto y el Líbano– informan que los hombres participan más que las mujeres.

Cinco de siete países de los Estados Árabes eligieron informar sobre la igualdad entre los sexos en la participación en la educación en general: Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Marruecos y Omán. Solo los EAU dieron cuenta de una mayor participación de mujeres que de hombres, y solo Jordania informó que los hombres participan más que las mujeres.

### Participación en diferentes tipos de programas de AEA

Todos los Estados Árabes que participaron en la encuesta del GRALE III informaron que las mujeres participan más que los hombres en los programas de alfabetización. Esto se debe a la mayor tasa de analfabetos entre las mujeres y las niñas en los Estados Árabes.

Asimismo, se informó que la participación de las mujeres en educación no formal es mayor que la de los hombres en seis de los Estados Árabes que respondieron: Arabia Saudita, Argelia, los EAU, Jordania, Líbano y Marruecos.

### Participación de los refugiados en el AEA

Debido a conflictos políticos, siete países informan que la participación de los refugiados de otros países ha aumentado desde 2009: Arabia Saudita, Egipto, los EAU, Jordania, Líbano, Marruecos y Sudán.

### Innovación en el AEA

Seis países – Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, los EAU, Marruecos y Siria– dan cuenta de una significativa innovación en el AEA desde 2009 para mejorar el acceso y la participación.

## CALIDAD

La encuesta GRALE III tenía cinco áreas para el monitoreo de la calidad en la oferta de AEA. Las respuestas de los Estados Árabes son las siguientes.

### Recopilación sistemática de información sobre los resultados del AEA

Se presentan respuestas deficientes en lo que respecta a la recopilación de información acerca del mercado de trabajo y los resultados sociales, que son medidas importantes de la calidad de los programas de AEA.

Se presta mucho más atención a la recolección de datos sobre certificados o tasas de calificación y finalización.

### Formación previa al servicio de los profesores y facilitadores

Once países informan sobre los programas de educación y formación previa al servicio, así como sobre las calificaciones iniciales de los profesores y facilitadores del AEA. Programas de educación y formación en servicio para los profesores y facilitadores del AEA

Existe, sin embargo, una carencia de programas de educación y formación en servicio para los profesores y facilitadores en el AEA: solo cinco de los países que respondieron confirman que tienen programas para los profesores y facilitadores de educación de adultos con suficiente capacidad: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto y Omán; otros cinco países informan que tienen este tipo de formación, pero con una capacidad insuficiente: los EAU, Jordania, Líbano, Marruecos y Sudán.

### Requisitos de calificaciones iniciales para enseñar en el AEA

Cinco de los países encuestados informan que exigen calificaciones iniciales para enseñar en los programa de AEA.

### Investigación producida en áreas específicas del AEA

La mayoría de los países informó sobre la realización de análisis e investigación sustancial en cuatro áreas: resultados del aprendizaje, criterios de calidad para la enseñanza y el aprendizaje, impacto de las nuevas tecnologías y barreras para la participación en el AEA. Una minoría informó sobre cuestiones relativas a la investigación de la diversidad de los proveedores y la equidad.

## LECCIONES APRENDIDAS: EL IMPACTO DEL AEA

### IMPLEMENTACIÓN DEL MAB

#### Ampliación del AEA

La alfabetización sigue siendo la preocupación y el reto principal para los Estados Árabes.

Los adultos con bajos niveles de alfabetización o competencias básicas están a la cabeza de la lista de grupos objetivo potenciales para el AEA y algunos países han limitado la amplitud de su marco de política a la alfabetización y las competencias básicas. La mayoría de los Estados Árabes todavía trabaja basándose en un concepto tradicional del AEA, limitado a la alfabetización considerada en términos de lectura, escritura y aritmética básica. Se requiere un nuevo concepto de «alfabetización», uno que corresponda al modelo más amplio dado en la Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos de la UNESCO de 2015 (RAEA), que no se limita a las competencias básicas de lectura y escritura, sino que incluye muchas competencias; un concepto que “permite a los ciudadanos incorporarse al aprendizaje a lo largo de toda la vida y participar plenamente en la comunidad, en el lugar de trabajo y en la sociedad en general”.

#### Desarrollo de nuevas políticas

Solo dos tercios de los Estados Árabes encuestados informaron que han logrado progresos significativos en la política de AEA desde 2009; el resto no ha experimentado ningún progreso. Asimismo, la mayoría de los Estados Árabes no ha adoptado las cinco áreas del MAB en su trabajo sobre AEA. Esto significa que es necesario realizar más esfuerzos en los Estados Árabes para adoptar políticas de AEA armonizadas con el MAB a fin de lograr el

objetivo 4 del Desarrollo Sostenible en 2030: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

### Cuestiones de buena gobernanza

Se considera que la gobernanza ineficaz es uno de los principales problemas que obstaculiza los esfuerzos del desarrollo, especialmente en educación en los Estados Árabes. Una débil descentralización y la falta de cooperación interministerial tienen un impacto negativo sobre la construcción de alianzas y dificultan la incorporación de grupos potenciales de educandos adultos, tales como los grupos previamente excluidos o marginados. Se requiere una buena gobernanza para el desarrollo del AEA y lograrlo depende en gran medida de la situación de la democracia, del avance hacia una mayor descentralización, de la construcción de alianzas con actores sociales y posibilitando que las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG) tengan más espacio.

### La igualdad entre los sexos es importante en materia de educación y trabajo

La mayoría de los Estados Árabes encuestados informa que se ha registrado un buen progreso en el índice de paridad entre los sexos (IPS). Los EAU informan que hay más participación de mujeres en el AEA, pero se debe prestar más atención a la equidad entre los sexos en lo que se refiere a las oportunidades de trabajo para las mujeres jóvenes. El AEA puede desempeñar un papel importante en el empoderamiento económico de las mujeres.

### El fortalecimiento de capacidades es importante

La ineficacia en el fortalecimiento de capacidades es una de las cuestiones más importantes que es necesario abordar por una gran mayoría de Estados Árabes, calificando personal en las diferentes áreas y actividades del AEA, especialmente del personal docente requerido para los programas de educación y formación técnica y profesional. Además, se requiere la profesionalización de la educación de adultos como una disciplina en las universidades árabes para generar más conocimiento y formar a investigadores y especialistas en AEA.

## EL IMPACTO DEL AEA SOBRE LA SALUD, EL BIENESTAR, LA EMPLEABILIDAD Y LA VIDA COMUNITARIA

### Reorientar los programas de alfabetización es importante

El analfabetismo se sitúa a la cabeza de la lista de factores que impiden que el AEA tenga un impacto en la mejora de las condiciones de salud, seguido por las desigualdades de ingreso y la falta de acceso a la información sobre los programas de AEA. Por consiguiente, se requiere que los programas de alfabetización se reorienten para que sean más pertinentes y eficaces en relación con las necesidades básicas de los grupos marginados, especialmente en las áreas de la salud, la economía, y la vida social y cultural.

### El reconocimiento, la validación y la acreditación de la educación no formal es importante

Los Estados Árabes tienen altas expectativas del AEA en lo que se refiere a las repercusiones sobre el mercado de trabajo. La mayoría reconoce que los beneficios del AEA para el mercado de trabajo y el empleo se han ido notando crecientemente desde 2009. Esto hace que los tipos y programas de AEA sean muy importantes, especialmente para las siguientes categorías de personas:

- Jóvenes con bajos niveles de alfabetización o competencias básicas.
- Jóvenes que no participan en programas educativos.
- Personas que buscan trabajo y formación.
- Trabajadores con bajas calificaciones, bajo ingreso o en situación precaria.

Todas estas categorías necesitan el reconocimiento de su aprendizaje previo, especialmente el adquirido de manera no formal e informal. Se debería promulgar una legislación para el reconocimiento, validación y acreditación que facilite la movilidad de los trabajadores en diversos oficios y profesiones.

### Las estrategias de educación a distancia y el aprendizaje en línea son importantes

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se deben utilizar para ofrecer a todas las categorías de educandos adultos una gama de oportunidades de aprendizaje y formación a fin de mejorar su empleabilidad y productividad, así como para aumentar el acceso a los programas de AEA.

### Un nuevo papel para el AEA en la educación ciudadana es importante

Los beneficios del AEA en la vida social, cívica y comunitaria no son ampliamente reconocidos en los Estados Árabes. Es evidente que la inestabilidad política se considera como una importante motivación para asignar al AEA un papel fundamental en el mantenimiento de la estabilidad y la cohesión social, promover la participación política, lograr una ciudadanía activa, participar en la vida democrática y social, facilitar la interacción social y vivir en sociedades tolerantes y diversificadas.

### Un nuevo paradigma para el AEA en los Estados Árabes

De acuerdo con los resultados y las lecciones aprendidas del monitoreo del MAB y los campos del aprendizaje identificados en la Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos de la UNESCO de 2015, es necesario un nuevo paradigma para el AEA en los Estados Árabes a fin de lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible en 2030. Este paradigma supone los siguientes campos de actividad:

- Alfabetización: una nueva perspectiva y diferentes enfoques.
- Formación continua y desarrollo profesional.
- Cultura de paz y ciudadanía activa.
- Transformación digital del AEA.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 2017-2021

En lo que respecta a los desafíos y cambios que están ocurriendo en la región árabe hoy, existe una creciente necesidad de un enfoque eficaz del AEA que contribuya a lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible, establezca una coexistencia pacífica y una vida democrática, una ciudadanía activa y cohesión social, así como una mejora del desarrollo económico. En los cuatro años siguientes, los Estados Árabes necesitan desarrollar sus programas de AEA según las cinco áreas del MAB.

## POLÍTICA

Para transformar las políticas del AEA y orientarlas mejor hacia las áreas del MAB, los Estados Árabes deben:

- Promulgar leyes en concordancia con la evolución del concepto y alcance del «aprendizaje y educación de adultos» tal como se describe en la Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos de la

UNESCO de 2015 y otras declaraciones internacionales, así como reflexionar sobre los cambios demográficos, políticos, sociales y económicos en la región árabe para justificar la adopción del aprendizaje a lo largo de toda la vida como su concepción de la educación. Además, explicitar esta concepción en declaraciones y documentos de política para que sea un compromiso político.

- Crear una masa crítica de profesionales y de personal de alto nivel en el AEA, altamente calificados y plenamente orientados hacia los esfuerzos, declaraciones y tendencias internacionales en materia de AEA.
- Facilitar el desarrollo de referencias o estándares árabes que integren los resultados del aprendizaje no formal e informal y, basándose en el contexto árabe, establecer un marco árabe de calificaciones.
- Crear un observatorio de reconocimiento, validación y acreditación para recopilar y difundir las mejores prácticas en diferentes etapas del desarrollo de los sistemas de RVA.

## GOBERNANZA

La buena gobernanza es esencial para los programas de AEA de los Estados Árabes a fin de crear confianza y alianzas entre todos los actores sociales, así como para asegurar la inclusión y la participación de todos los grupos objetivo. En este sentido, se recomienda que los Estados Árabes:

- Promuevan la coordinación entre diferentes agencias de desarrollo, ONG, asociados nacionales y programas de asistencia externa para incluir el fortalecimiento de capacidades a fin de promover sistemas de gestión transparentes, que rindan cuenta y que incluyan a los agentes comunitarios locales en los programas de AEA.
- Desarrollen la coordinación y cooperación interministerial e intersectorial para llegar a grupos potenciales de educandos, especialmente jóvenes, mujeres y personas previamente excluidas o marginadas.
- Fortalecer el papel de las universidades en el AEA en lo que respecta a la investigación y desarrollar programas en línea destinados a los jóvenes para que prosigan su educación postsecundaria y universitaria.
- Apoyar a los tres centros regionales a fin de continuar su papel como polos para el fortalecimiento de capacidades a nivel regional.

## FINANCIACIÓN

En los Estados Árabes, el AEA se financia generalmente mediante el presupuesto del gobierno. El gasto es muy pequeño y no sobrepasa el 1% en la mayoría de los países. Estos fondos se canalizan principalmente mediante el presupuesto de los ministerios de educación y se espera que disminuyan en las próximas décadas debido a circunstancias políticas que demandarán la asignación de más dinero para la reconstrucción. Si a esto agregamos la crisis financiera producto del bajo precio del petróleo y la limitada contribución de la sociedad civil en la asignación de inversión directa a los programas de AEA, será difícil garantizar una financiación suficiente para el AEA. Para mejorar la financiación de programas de AEA, los Estados Árabes deben:

- Armonizar la financiación con los requerimientos del desarrollo sostenible. Si bien la financiación pública interna sigue siendo un recurso central, es necesario movilizar todas las fuentes, incluyendo la inversión extranjera directa y alianzas público-privadas para cerrar la brecha en la financiación de los programas de AEA.
- Incentivar al sector privado –especialmente las empresas industriales– para que inviertan en la formación profesional y la educación continua, así como en el desarrollo de infraestructura de instituciones educativas y centros de formación.
- Crear un Fondo Árabe Especial, bajo los auspicios del Fondo Monetario Árabe [Arab Monetary Fund], para financiar todos los proyectos focalizándose en:
  - países afectados por una situación posterior a conflictos;
  - países con altas tasas de analfabetismo;
  - empoderamiento de las mujeres;
  - personas con bajos niveles de alfabetización en áreas rurales y remotas;
  - proyectos experimentales y piloto de AEA;
  - educación y formación técnica y profesional.

## PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EQUIDAD

Hay muchos indicadores sobre el logro del progreso en la paridad entre los sexos en el AEA y sobre innovaciones en algunos Estados Árabes para mejorar el acceso y la participación. En este respecto, los Estados Árabes deberían:

- Promover estrategias de aprendizaje en línea y otras estrategias de aprendizaje abierto, así como

la escolarización en el hogar, la escolarización comunitaria y la educación familiar a fin de ofrecer posibilidades de elección para satisfacer diferentes necesidades.

- Diversificar las oportunidades y programas de aprendizaje para posibilitar que las mujeres y la juventud desarrollen competencias pertinentes a fin de enfrentar las demandas cambiantes del mercado de trabajo.
- Mejorar los programas de educación de las mujeres en la educación formal y no formal para mejorar el índice de paridad entre los sexos (IPS).
- Profesionalizar la educación de adultos en las universidades árabes como una disciplina y consagrar un mayor esfuerzo para generar conocimiento que permita enfrentar los desafíos existentes, así como formar investigadores y especialistas en AEA.

## CALIDAD

La calidad de la educación en general se está convirtiendo en una preocupación de los responsables de la formulación de política, planificadores y educadores en los Estados Árabes. En el AEA, la cuestión no es meramente de acceso a los programas. El AEA debe posibilitar que los educandos adquieran conocimientos y competencias actualizadas para la salud y el bienestar, la empleabilidad y la vida social. Para mejorar la calidad de los programas de AEA, los Estados Árabes deben:

- Apoyar a universidades, centros de investigación y formación en la región que trabajan en las áreas del AEA, así como crear una red que genere conocimiento para ayudar a los gobiernos a tomar decisiones informadas, basadas en información confiable para mejorar la calidad de la educación en los niveles regional y nacional.
- Crear bases de datos a nivel nacional para ofrecer la información requerida a fin de planificar, monitorear, evaluar y tomar decisiones.
- Desarrollar un órgano regional árabe de aseguramiento de la calidad, responsable del desarrollo de indicadores para monitorear y evaluar el progreso del AEA en la región árabe.
- Mejorar el fortalecimiento de capacidades en materia de recolección de datos sobre el personal y activistas en el AEA, así como armonizar los programas y actividades de AEA con las crecientes necesidades de los educandos, especialmente de jóvenes y mujeres, para mejorar su participación en las actividades económicas, políticas y sociales de sus comunidades.
- Promover programas de desarrollo profesional continuo destinados al personal del AEA mediante la cooperación entre las universidades y los tres centros regionales (en Arabia Saudita, Egipto y los EAU).

# ASIA Y EL PACÍFICO

## EL CONTEXTO

La región de Asia y el Pacífico cuenta con más de la mitad de la población del mundo, incluyendo a cerca de 900 millones de los pobres del mundo y a 30% de la masa de la tierra. Los cambios demográficos en años recientes, acompañados por lo que frecuentemente se denomina 'el dividendo demográfico', es la cuestión más importante que está configurando la educación formal y no formal, sus contenidos y procesos en la región, desplazando el foco más eficazmente hacia las necesidades educativas de la juventud y la población en edad de trabajar.

La educación en la región –como en todas partes del mundo– está abriendo nuevas perspectivas mediante medios no institucionales y no formales tales como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que han mejorado significativamente la capacidad para acceder al conocimiento y desarrollarse por sí mismo. Esto nos obligará a adaptar nuestras políticas y prácticas a las constantemente cambiantes tecnologías digitales en los próximos años.

Cerca de 16 millones de niños en edad de asistir a la educación primaria y 34 millones de adolescentes del primer nivel de educación secundaria aún están desescolarizados en la región de Asia y el Pacífico, y dos tercios de ellos se encuentran en Asia del Sur. Estos niños constituyen una importante preocupación dado que es probable que sean analfabetos cuando lleguen a la edad adulta, a menos que haya intervenciones especiales. Es necesario prestar particular atención a la inequidad en la educación que surge de la localización geográfica, la pobreza y la pertenencia étnica. La calidad de la educación, formal y no formal, sigue siendo una preocupación importante en todos los países de la región.

## PROGRESO DEL AEA EN LA REGIÓN DE ASIA Y EL PACÍFICO: PRINCIPALES OBSERVACIONES

Este informe se propone presentar una visión panorámica del progreso efectuado en la región de Asia y el Pacífico en la implementación del Marco de acción de Belém, aprobado en la CONFINTEA VI en 2009. El informe utiliza ampliamente datos provenientes del GRALE III y de la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Otra fuente importante está constituida

por las revisiones de la Educación Nacional para Todos (EFA) de países seleccionados, recuperadas de archivos de la UNESCO.

## ALFABETIZACIÓN BÁSICA: PROGRESO DESIGUAL

1. **Alfabetización de adultos:** según estimaciones del UIS, todavía hay alrededor de 758 millones de adultos analfabetos en el mundo, con cerca de 63% viviendo en Asia –11% en Asia Oriental y Sudoriental– y alrededor de 52% en Asia del Sur. En términos absolutos, ha habido cierta disminución, pero más de seis de diez analfabetos en el mundo están en Asia. Solo en Asia del Sur el número es de 390 millones de adultos. Sin embargo, la situación no es uniforme en todo el continente. Diez países tienen una tasa de alfabetización femenina por debajo del promedio mundial de 82,6%. De estos, seis –Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Nepal y Pakistán– están en Asia del Sur, representando a más del 50% de los analfabetos del mundo.
2. **Alfabetización de jóvenes:** se estima que alrededor de 102 millones de jóvenes en el mundo carecen de competencias básicas en alfabetización. Esto significa que es probable que uno de cada siete de los 750 millones de analfabetos en el mundo sea una persona joven que debería haber estado en la escuela, en la universidad o en el inicio de su vida laboral. De esta población joven analfabeta, la región de Asia y el Pacífico representa una gran proporción (46%). En la región, Asia del Sur sigue a la zaga en este indicador: alrededor de 45% de los jóvenes analfabetos pertenecen a esta subregión.
3. **Reducción del analfabetismo entre las mujeres:** la región de Asia y el Pacífico ha observado una disminución sustancial del número de mujeres analfabetas. Se ha observado que Asia Central y Oriental y el Pacífico lograron reducir la proporción de la población analfabeta femenina en 51% y 31% entre 2000 y 2012, respectivamente. A pesar de este progreso, en 2012 había aún 147 millones más de mujeres que de hombres que no podían leer o escribir en la región de Asia y el Pacífico.
4. **Paridad entre los sexos:** el progreso en cuanto a la paridad entre los sexos es muy diferente entre las subregiones. Asia Central ha logrado ya la paridad entre los sexos en las tasas de alfabetización de adultos

con un índice de paridad de sexos (IPS) de 1.00. Asia Oriental y el Pacífico tenían un IPS de 0,96% en 2012. Por contraste, el IPS de la alfabetización de adultos en Asia del Sur y Occidental fue muy bajo en 2012: solamente de 0,70, que solo mejoró ligeramente a 0,76, según estimaciones de 2015. Dos países en los que la disparidad sigue siendo muy alta, incluso entre la población joven, son Afganistán y Pakistán.

5. **Medición de la alfabetización como un continuo:** no se ha logrado mucho progreso en este respecto. Sin embargo, se realizan esfuerzos crecientes en los niveles nacionales para realizar encuestas que incluyen mediciones directas (pruebas) de competencias en alfabetización. Estos son ejercicios innovadores, frecuentemente apoyados por recursos y pericia externos. Es poco probable que países de la región adopten esta modalidad como una práctica estandarizada para determinar las tasas nacionales de alfabetización.

### INICIATIVAS DE POLÍTICA: EN UN FLUJO TRANSFORMADOR

1. **Política oficial de AEA:** los programas de educación de adultos son parte integral del sistema educativo en casi todos los países de la región y la mayoría de los países tienen una política oficial establecida de AEA. La disminución continua del analfabetismo de los adultos es un importante componente de las políticas de AEA en la mayoría de los países de la región. Un segundo componente común de política es el énfasis en la vinculación del AEA con actividades generadoras de ingresos, competencias para el empleo y el emprendimiento, así como estrategias para la reducción de la pobreza. Otra tendencia característica de política en varios países es la oferta de competencias productivas vinculadas a la expansión de las demandas de la economía de mercado, especialmente focalizadas en la satisfacción de las necesidades educativas de la creciente población joven.
2. **Reconocimiento de los resultados del AEA:** la mayoría de los países de la región tienen un marco de política para reconocer oficialmente los resultados de los programas de AEA mediante el establecimiento de equivalencias entre el currículo de los programas de AEA con las notas especificadas en las escuelas y universidades formales. Varios países de la región han desarrollado un marco nacional de nivel de competencias o de calificación para determinar la equivalencia entre la educación no formal y los programas formales de aprendizaje.
3. **AEA y aprendizaje a lo largo de toda la vida:** el aprendizaje a lo largo de toda la vida está emergiendo, en principio, como el paradigma global de política en educación, dado que los documentos de política en la mayoría de los países alude al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Sin embargo, la reflexión sobre esta perspectiva en términos de mecanismos de gobernanza, currículos, y un marco de monitoreo y evaluación de resultados aún está por concretarse. En la práctica, el AEA sigue muy aislado de los esfuerzos que se realizan en el sector educación.

### GOBERNANZA DEL AEA: HACIA LA CONVERGENCIA Y LA COORDINACIÓN

1. **Esfuerzos de convergencia:** con la adopción de un marco de referencia de aprendizaje a lo largo de toda la vida, los países se están dirigiendo gradualmente hacia un enfoque programático más estable. Esto requiere personal con nuevas capacidades y cambio actitudinal. La convergencia de esfuerzos entre los ministerios también tiene que convertirse en una característica estándar y muchos países realizan serios esfuerzos en esta dirección.
2. **Consulta a los actores sociales:** 60% de los países de la región informan que el gobierno ha consultado a los asociados y a la sociedad civil respecto de la formulación, implementación y evaluación de las políticas de AEA desde 2009. Esto es importante, dado que la implementación sobre el terreno de los programas de AEA en la región de Asia y el Pacífico ocurre principalmente mediante instituciones locales de gobierno, ONG o de dispositivos de cooperación entre ellos.
3. **Reconocimiento del aprendizaje previo y certificación de equivalencia:** existe una demanda persistente de reconocimiento del aprendizaje previo y la adquisición de nuevo conocimiento y competencias, así como el establecimiento de su equivalencia con las calificaciones de la escuela formal. Varios países tienen ahora establecidos procedimientos para otorgar certificados de equivalencia y han desarrollado un marco nacional de calificaciones (MNC). El reconocimiento oficial y el otorgamiento de una equivalencia es particularmente valioso cuando se busca empleo y para evitar la discriminación.
4. **Mejorar la gobernanza:** existe un mayor reconocimiento de que los sistemas de gobernanza del AEA tienen que ser renovados, si se desea que

complementen eficazmente los mecanismos de la educación formal en el marco general del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Pero si bien se han producido algunos cambios en la formulación de política, la planificación coordinada de la implementación del AEA sigue siendo un proceso lento. Un paso importante en esta dirección es prestar atención a la creación de una base sistemática de información sobre los programas y los participantes. Si bien solo algunos países de la región han preparado un plan de acción para implementar las recomendaciones del MAB, la mayoría informa que después de 2009 ha prestado más atención a la formulación de política en el AEA y el fortalecimiento de la gobernanza y los mecanismos de coordinación, así como a la organización de actividades para el fortalecimiento de capacidades.

### PARTICIPACIÓN EN EL AEA: FOCALIZACIÓN EN LA INCLUSIÓN Y LA EQUIDAD

1. **Responder a la diversidad:** el AEA abarca una amplia gama de grupos de edad y de poblaciones objetivo. En los países en donde la educación secundaria se ha generalizado –como en Australia, Nueva Zelanda, la República de Corea y Japón– los programas de AEA están vinculados con iniciativas de educación superior o terciaria. En el extremo opuesto del espectro hay países –particularmente en Asia del Sur– que cuentan con una población analfabeta importante, que sigue asignando una alta prioridad a impartir competencias básicas en lectoescritura y aritmética. Algunas economías emergentes están comprometidas en el desarrollo de competencias para satisfacer las demandas del mercado cambiante, especialmente mediante la oferta de competencias para el procesamiento digital.
2. **Priorizar programas y responder a los cambios demográficos:** satisfacer las necesidades educativas de los adultos analfabetos es una alta prioridad: 81% de los países indica que este es un importante grupo objetivo. A esto sigue la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes desempleados. Si bien Asia considerada como un todo tiene una numerosa población joven, existen diversos patrones demográficos. Los programas de AEA en países con una población joven que se expande –tales como la India y Filipinas– han empezado a concentrarse más en las personas del grupo de edad de 15-35 o 45 años. Por otra parte, los países con un número
- relativamente grande de población de mayores de edad –como China, Japón, la República de Corea y Tailandia– han iniciado programas especiales para ciudadanos mayores.
3. **Concentrarse en las áreas rurales y los sectores vulnerables:** reconociendo la relativa dificultad de acceso a los recursos educativos en las áreas rurales y las competencias específicas requeridas, los programas de AEA en la mayoría de los países prestan mayor atención a las áreas rurales. El foco está en la oferta a las poblaciones rurales –especialmente a las mujeres– de competencias productivas para el autoempleo mediante actividades generadoras de ingreso en la agricultura y áreas asociadas. Si bien comparaciones globales muestran que la extrema pobreza en la región se ha reducido considerablemente, las personas que trabajan en condiciones vulnerables sigue siendo una preocupación importante. En 2013, 63% de las mujeres y 56% de los hombres en la región se encontraban en situación de empleo vulnerable; eran trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados. Los programas de AEA destinados a estas poblaciones de trabajadores no son nuevos, pero han permanecido esporádicos y necesitan ser incorporados como parte de la educación a lo largo de toda la vida basada en el lugar de trabajo.
4. **Niveles generales de participación:** comparada con la participación general en el AEA en las diferentes regiones, Asia y el Pacífico solo muestra un modesto aumento, con solo 56% de los países de la región que informan sobre algún aumento. Con la información disponible, es difícil determinar los factores que han obstaculizado la participación de los adultos en la región. De hecho, 40% de los países manifestaron que no saben si ha habido un aumento en la participación, indicando un pobre monitoreo y mantenimiento de la base de datos de participación. Sin embargo, la mayoría de los países informa sobre la carencia de recursos –a pesar de la creciente demanda– como el desafío más grande para la expansión de las actividades de AEA.
5. **Mejorar la participación de las mujeres:** aumentar el nivel de participación de las mujeres es esencial tanto para abordar las preocupaciones relativas a la equidad entre los sexos como para el progreso general en el AEA, dado que los diferenciales de alfabetización entre los sexos en la región permanecen altos y se encuentran significativas variaciones específicas entre los sexos en la participación en diferentes

programas. La participación de las mujeres en los programas de formación técnica y profesional es muy baja, pues 80% de los países informa acerca de los altos niveles de participación de los hombres. En contraste, la participación de las mujeres es alta en los programas de alfabetización. Incluso si esto se podría deber a los niveles relativamente bajos de alfabetización entre las mujeres, es importante examinar críticamente los dispositivos para ofrecer formación técnica y profesional que aseguren que no están sesgados a favor de los hombres y no actúen como barreras para la participación de las mujeres.

6. **AEA y tecnologías de la información y la comunicación:** el uso de las TIC está emergiendo como uno de los pivotes principales para transformar los programas de AEA, tanto en contenido como en el modo de su oferta, con un impacto significativo sobre los niveles de participación en muchos países de la región. Algunos de estos son esfuerzos estructurados por los gobiernos bajo la forma de desarrollo de proyectos, si bien muchos operan sobre plataformas informales flexibles. En varios casos, las TIC están incorporadas en programas más amplios.
7. **Fortalecer a las instituciones prestatarias:** el Marco de acción de Belém apela a “crear espacios y centros de aprendizaje comunitarios polivalentes y mejorar el acceso a la gama completa de programas de aprendizaje y educación de adultos dirigidos a las mujeres, y la participación en ellos, teniendo en cuenta las exigencias particulares del ciclo de vida específico de la mujer”. En efecto, esto fue un reconocimiento de la eficacia de una iniciativa regional ya en marcha en diversos países bajo el título de Centros de Aprendizaje Comunitarios (CAC). El GRALE II observó que los CAC se han venido expandiendo rápidamente en 24 países y los programas han seguido creciendo en toda la región.

## SATISFACER LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD

1. **Currículo y enseñanza en el AEA – pertinencia local y estándares nacionales:** la mayoría de los países de la región considera la pertinencia local del currículo como una característica esencial que hace que el AEA sea significativo para los educandos adultos. En coherencia con esto, en muchos países se ha promovido la descentralización. En general, cuando se diseña el currículo central nacional, se promueve que agencias y autoridades locales adopten contenidos locales para una parte del currículo, que va del 20%

al 40%. Dado que el perfil de los participantes se hace cada vez más diverso, hacer que el contenido local del AEA sea pertinente no es una tarea fácil. Es un reto para el sector del AEA lograr un equilibrio entre las demandas de calidad y la estandarización del currículo y el material de aprendizaje, por una parte, y la pertinencia local y las cambiantes preocupaciones por los medios de subsistencia de los pobres, por la otra.

2. **Estandarización mediante marcos nacionales de calificación:** muchos países ya han adoptado un marco nacional de calificación antes de 2009 y varios más han aprobado una política para crear dicho marco y vincularlo al AEA después de esta fecha. Si bien la creación de este marco de calificación basado en competencias se considera generalmente como un paso positivo, el término ‘competencia’ no se debe utilizar en un sentido técnico restringido para referirse solo a competencias mensurables, excluyendo el aprendizaje social intangible que es parte integral de los programas y procesos del AEA.
3. **Programas de equivalencia:** entre los diferentes tipos de programas de AEA, los de equivalencia están razonablemente bien definidos en lo que respecta a la duración de la instrucción, así como a los contenidos y resultados esperados. El sistema de evaluación está ampliamente estandarizado y vinculado con los métodos adoptados en contextos escolares formales. Esto se parece a la situación de creación de competencias que está, en gran medida, en armonía con el marco nacional de calificación que se ha desarrollado en muchos países de la región.
4. **Profesionalización de los educadores de adultos:** las competencias, conocimiento y habilidades requeridas por los alfabetizadores incluye la comprensión de las cuestiones pedagógicas, la apreciación de la naturaleza de la alfabetización y su relación con la educación profesional y técnica, así como de sensibilidad relativa a los sexos. Para asegurar la calidad de los programas de los alfabetizadores, algunos países (por ej., Indonesia y Nepal) han desarrollado un currículo estándar para los educadores de adultos que se puede adaptar a las necesidades locales. En otros países –como Australia y Nueva Zelandia– las universidades y otras instituciones de investigación en educación están comprometidas en la formación y el desarrollo profesional de los educadores de adultos. Sin embargo, en muchos países con altas tasas de analfabetismo no es poco frecuente que miembros de la comunidad con bajos niveles de

educación asuman la tarea de enseñar a sus pares. Considerando que hay ONG que participan en la oferta de programas de AEA, la prescripción de un solo conjunto de calificaciones de ingreso para todos los programas y todos los contextos podría no ser realista. Esto requiere enfoques innovadores que respondan a los requerimientos de calidad y equidad.

5. **Oportunidades de desarrollo profesional y condiciones de empleo:** los programas de educación previa al servicio y de educación continua adoptan la forma de cursos cortos, aprendizaje basado en el trabajo, programas de iniciación y formación en servicio. En algunos países se han adoptado estándares para las competencias requeridas a fin de ser educador de adultos. Sin embargo, la capacidad para ofrecer oportunidades para el desarrollo profesional siguen siendo inadecuadas. Las razones de esta situación se encuentran en la manera como el sector está estructurado y funciona, ya que en muchos países el AEA sigue siendo percibido como un proyecto limitado en el tiempo. En algunos países –como Tailandia– los funcionarios sobre el terreno en el AEA constituyen un personal relativamente estable; en países como la India, ellos trabajan sobre una base de voluntariado con un apoyo financiero limitado; en algunos otros son empleados por ONG que implementan programas de AEA. Por consiguiente, el estatus, las condiciones de empleo y la remuneración del personal de educación de adultos son invariablemente más bajos que los del personal en otros sectores de educación.
6. **Innovaciones para el mejoramiento de la calidad:** existe una clara conciencia de que la simple expansión del programa no mejorará el estatus del AEA. Además, la mejora de la calidad demanda una acción simultánea para mejorar diversos frentes. Varios países han empezado a moverse en esta dirección y han emprendido medidas innovadoras especiales para mejorar la calidad del AEA.
7. **Focalizarse en los resultados:** se puede ver un progreso considerable en el desarrollo de mecanismos de monitoreo en muchos países. Sin embargo, la evaluación objetiva de los resultados del AEA en una forma comparable nacionalmente puede ser difícil en muchos países, dado que los programas son impartidos por múltiples proveedores y con recursos académicos muy poco estandarizados, tanto humanos como materiales.
8. **Poco apoyo de investigación:** finalmente, la calidad del AEA no se puede mejorar simplemente con una

revisión limitada de programas específicos y evaluación de resultados. El desarrollo de un AEA de calidad exige un compromiso constante con aspectos tanto teóricos como empíricos mediante investigación sustancial. Pero la situación no parece ser estimulante. Salvo la exploración de las barreras a la participación, muy pocos países parecen invertir en investigación sustancial en educación de adultos.

## FINANCIACIÓN DEL AEA: NECESIDAD DE DETENER EL DETERIORO

1. **Amplia variación de la financiación de la educación:** la región de Asia y el Pacífico se clasifica por debajo de otras regiones del mundo en lo que se refiere al producto interno bruto (PIB) gastado en educación, con un valor promedio de alrededor de 4,3%, que es más bajo incluso que el del África Subsahariana, donde se gasta en educación un promedio de 4,7% del PIB. El GRALE III informa que solo 26% de los países de la región gastan 6% o más de su PIB en educación. En la región Asia y el Pacífico, los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) superan claramente a los países de Asia del Sur. Entre los países de Asia del Sur, el progreso de Bhután es encomiable, dado que ha mostrado una tendencia de aumento consistente, alcanzando casi el punto de referencia de 6%.
2. **Inversión en AEA:** el gasto público en AEA es demasiado diverso como para generalizar, pasando de 0,4% del total del gasto público en educación a 4% o más. Los bajos niveles de gasto en AEA en algunos países de Asia del Sur –que tienen una acumulación sustancial de analfabetismo y una importante expansión de la población joven– constituye una serie preocupante. Las cifras muestran claramente que los países del Asia Oriental están invirtiendo en AEA en un nivel mucho más alto que los otros en la región.
3. **Integrar el AEA en el presupuesto general:** muchos países que enfrentan fuertes demandas de los limitados recursos y una agenda inconclusa en la provisión de educación primaria para todos pueden encontrar que es difícil asignar más fondos a la educación de adultos. Más aún, en varios países el AEA sigue siendo percibido como un proyecto temporal y no encuentra su lugar en el presupuesto regular nacional, dejando que el subsector dependa esencialmente de recursos extrapresupuestarios provenientes de ONG y asociados para el desarrollo. Además, la creación

de asignaciones separadas para la financiación del AEA en el presupuesto nacional es esencial para integrar el AEA en las estrategias financieras de todos los ministerios del gobierno y crear una estrategia integrada de AEA como fue el compromiso explicitado en el MAB.

4. **Medios alternativos de financiación:** recaudar recursos en medio de una creciente penuria financiera requiere enfoques creativos para influir sobre los dirigentes nacionales que participan en la planificación financiera. Una tendencia común sugerida es asociarse con ONG y el sector empresarial privado. Incluso si se ha informado sobre la adopción de medidas innovadoras para financiar el AEA, la mayoría de ellas solo comportan una reestructuración de la financiación gubernamental y no contribuyen a mejorar las asignaciones para el AEA. Asimismo, una dependencia creciente en financiación mediante cuotas y fuentes privadas podrían conducir finalmente a una financiación decreciente por parte del gobierno.
5. **Competir por recursos de un apoyo externo decreciente:** los desembolsos provenientes de agencias multilaterales llegaron a un monto total de solo 34% de la ayuda oficial al desarrollo para la educación en 2012-2014, comparado con 60% para la salud. Entre los donantes multilaterales, la educación ha mostrado un descenso de 10% a 7% del total de la ayuda durante el decenio pasado, mientras que el apoyo para infraestructura ha aumentado de 30% a 38%. De hecho, los datos para el periodo 2010-2011 al periodo 2013-2014 muestran que la proporción del apoyo asignado a la educación por parte del Banco Asiático de Desarrollo disminuyó de 13% a 8%, mientras que aumentó en infraestructura pasando de 42% a 58%. Así como en el caso de la financiación interna, el AEA tiene que competir con las demandas de otros sectores, incluso en el propio sector de educación. La región de Asia y el Pacífico tiene varios países de ingreso bajo que dependen fuertemente de los recursos externos para cubrir una gran parte de su gasto en educación.

## COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL: HACIA UN NUEVO PARADIGMA

1. **El papel de la UNESCO y la inyección lateral de ideas innovadoras:** los compromisos de cooperación regional e internacional que implican a naciones soberanas evolucionan durante un largo periodo. El apoyo y la cooperación sostenidos en el campo

del AEA en la región de Asia y el Pacífico ha venido principalmente de la UNESCO. Durante las tres últimas décadas, las intervenciones del Programa de Educación para Todos de Asia y el Pacífico (Asia-Pacific Programme of Education for All –APPEAL, por sus siglas en inglés–) de la UNESCO en Bangkok ha tenido una enorme influencia sobre la naturaleza y trayectoria del desarrollo del AEA en la región. En particular, la UNESCO ha hecho una contribución única en la promoción de la “inyección lateral de ideas innovadoras” mediante la defensa activa, la difusión y el apoyo técnico.

2. **El papel expansivo de bloques regionales de desarrollo:** los bloques regionales y subregionales de desarrollo, tales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático [Association of Southeast Asian Nations] (ASEAN) y la Asociación para la Cooperación Regional de Asia del Sur [South Asian Association for Regional Cooperation] (SAARC) –que están comprometidas en la cooperación por el desarrollo– también han contribuido con la cooperación regional y subregional en educación. La Organización de los Ministros de Educación del Sudeste Asiático [Southeast Asian Ministers of Education Organization] (SEAMEO) ha venido desempeñando un papel central en el fortalecimiento de capacidades, así como en la promoción y difusión de innovaciones en la subregión. La creación del SEAMEO Centre for Lifelong Learning en Viet Nam en 2013 ha fortalecido aún más este papel. Desafortunadamente, dicho esfuerzo hace falta en Asia del Sur.
3. **Actores no gubernamentales:** la región de Asia y el Pacífico cuenta con un pujante conjunto de organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el campo del AEA, que operan individualmente o mediante múltiples coaliciones dentro y entre países. Especial mención merece la Asociación de Asia y el Pacífico Sur para la Educación Básica y de Adultos [Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education] (ASPBAE) que durante años ha ofrecido una plataforma única en toda Asia para el fortalecimiento de capacidades y el intercambio de aprendizajes mediante la investigación participativa en el AEA. Además de la ASPBAE, varias organizaciones multipaís de carácter no lucrativo, tales como Plan International, OXFAM, Action Aid, DVV International y otras más, también han apoyado el desarrollo de programas educativos en muchos países, si bien en pequeña escala.

4. **Cooperación Sur-Sur:** la cooperación para el desarrollo debe moverse en tándem con la cambiante realidad económica de la región. Con varios países asiáticos que emergen en el panorama económico mundial como protagonistas, con varias economías de ingreso bajo desplazándose hacia la categoría de ingreso medio, con grandes economías tales como las de la India y China que asumen el papel de países donantes, el paradigma convencional Norte-Sur de la cooperación internacional tiene que transformarse sustancialmente. El cálculo de financiación que dominó la relación tiene que ser reemplazado por un sistema construido sobre la base del apoyo y la asistencia mutua, tanto en términos financieros como de intercambio de conocimiento.
5. **Cooperación para el fortalecimiento de capacidades y generación de conocimiento:** los asociados para el desarrollo tienen que explorar la acción cooperativa para ofrecer más bienes públicos en educación, especialmente estadísticas, el intercambio de experiencia entre países, pruebas basadas en investigación, financiación para la investigación y apoyo a las instituciones de investigación de los países en desarrollo y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el monitoreo del sector educación. Pero esta no puede ser una vía única de transformación. A fin de beneficiarse del cambio de paradigma en la cooperación internacional, los gobiernos y otros centros de conocimiento e investigación –particularmente las universidades y las instituciones de educación superior en la región– deben participar en la generación de conocimiento transnacional y la gestión del AEA, apoyados por recursos financieros y humanos adecuados.

Cuando revisamos las políticas y programas de AEA en la región de Asia y el Pacífico actualmente, con la aplastante liberalización económica en todo el continente, uno puede ver un alto grado de consenso sobre las perspectivas en las subregiones. Los países de la región Asia y el Pacífico parecen perseguir un plan similar para el AEA, trasladando el énfasis de una agenda sociopolítica de transformación y desarrollo humano hacia una agenda económica de creación de competencias, orientadas hacia el mercado y el crecimiento económico. Finalmente, el AEA se refiere a la oferta de oportunidades, entornos y condiciones de aprendizaje que respondan a las necesidades de los adultos. En la medida en que se satisfaga este criterio, es difícil que falle la dirección en la que el AEA se está moviendo. Sin embargo, es pertinente recordar la

nota de advertencia formulada por el Marco de acción de Belém: “Aunque asistimos a un aumento de la diversidad de los programas de aprendizaje y educación de adultos, en la actualidad se concentran en la educación y formación técnica y profesional. Faltan enfoques más integrados del aprendizaje y la educación de adultos para abordar el desarrollo en todos sus aspectos (económico, sostenible, comunitario y personal)”. En un entorno sociocultural diversificado, las desigualdades grupales u horizontales en educación se refuerzan debido a la falta de voz y poder, impidiendo la plena y libre participación de todas las personas en la vida cívica y política. Esto, a su vez, mina la buena gobernanza y la capacidad de todas las personas para ser agentes del desarrollo y, consecuentemente, influye sobre el crecimiento económico y la estabilidad nacional, debilitando la cohesión social, minando la sostenibilidad medioambiental y alimentando la desmovilización y la disidencia.

El AEA en la región de Asia y el Pacífico se encuentra en una encrucijada en la medida en que los países se embarcan en el reajuste a largo plazo de sus políticas y programas de educación con la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030. El AEA tiene que consolidar en la región los logros obtenidos en décadas recientes y concebir una nueva agenda para la AEA que sea más integral, construida sobre los tres principios articulados del aprendizaje a lo largo de toda la vida, una ciudadanía mundial y un desarrollo sostenible que conforman las piedras angulares para el desarrollo de la educación del futuro. La educación está en el centro de este proceso. El aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos debe ir más lejos que la empleabilidad, promoviendo el crecimiento personal y asegurando la inclusión social. También debe impregnarse de valores que destacan la inevitabilidad de la interdependencia y la cooperación; la preocupación por la sostenibilidad medioambiental o la necesidad de una nueva ética, combinando empresa y ecologismo, y aprendiendo a vivir juntos en un mundo con creciente diversidad y desigualdad.

# EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE

## INTRODUCCIÓN

Este informe regional examina los resultados de las recomendaciones de la CONFINTEA VI en la región de Europa y América del Norte. Haciendo un balance de los compromisos formulados por los Estados Miembros en el Marco de acción de Belém (MAB) en 2009, se estructura en función de sus áreas clave de acción: política, gobernanza, financiación, participación, inclusión y equidad, y calidad. Siguiendo la Recomendación sobre aprendizaje y educación de adultos (RAEA) de la UNESCO y el UIL de 2015, también observa la cooperación internacional entre organismos gubernamentales, instituciones de investigación, sindicatos y otros asociados en Europa y América del Norte, que se proponen promover el aprendizaje y la educación de adultos (AEA) en la región y en otros lugares.

Teniendo en cuenta el enfoque multisectorial del *Informe mundial sobre aprendizaje y educación de adultos* (GRALE III), este informe incluye una breve discusión sobre el impacto del AEA en Europa y América del Norte sobre la salud y el bienestar, el empleo y el mercado de trabajo, así como sobre las sociedades y las comunidades. Se cierra con un conjunto de recomendaciones para impulsar el AEA en la región.

Si bien el MAB y la RAEA siguen siendo los marcos de referencia dominantes, el informe también analiza importantes documentos de política de la Unión Europea (UE). Esto se explica no solo por el hecho de que muchos de los Estados Miembros de la UNESCO en el continente se adhieren a los marcos de referencia de la UE, sino también por el paralelismo en el enfoque del AEA entre la UNESCO y la UE. La cooperación entre el UIL y la UE en este respecto fue propulsada después de la conferencia de seguimiento de la CONFINTEA VI celebrada en Vilnius (Lituania) en diciembre de 2013, que fue organizada conjuntamente por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea y el UIL, y produjeron recomendaciones comunes. Estas recomendaciones también se toman en cuenta en este informe regional.

Basándose en los hallazgos del GRALE III, el informe observa los datos principalmente desde una perspectiva regional, discutiendo las tendencias predominantes. Los informes nacionales que complementan el GRALE

III sirven como una fuente importante de información para los estudios de caso. Dicho esto, los autores han efectuado una amplia investigación para complementar los hallazgos. Cuando es pertinente, el informe hace referencia a otros estudios, informes y publicaciones editadas después de 2009. Los autores también han realizado entrevistas a 16 asociados en el campo del AEA que representan a asociaciones nacionales en Europa y América del Norte a fin de incorporar la perspectiva de la sociedad civil en los resultados de las recomendaciones de la CONFINTEA VI.

## ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Si bien Europa y América del Norte tienen políticas, prácticas y tradiciones diferentes en materia de AEA, con una fragmentación reportada también en cada continente, hay varias semejanzas, especialmente en lo que se refiere a los antecedentes socioeconómicos que inciden directa o indirectamente sobre el desarrollo del AEA.

La crisis financiera y económica de 2008 condujo a la adopción de medidas de austeridad que también afectaron al AEA. Los efectos colaterales de la crisis fueron inesperadamente poderosos, haciendo persistir dificultades económicas y desigualdades, especialmente en los países de Europa Oriental y Meridional. Como los niveles de desempleo aumentaron, los gobiernos empezaron a ver el AEA desde una perspectiva más económica, como se explora en este informe.

También es importante notar algunas tendencias demográficas importantes. Si bien los Estados Unidos y el Canadá han experimentado históricamente altos niveles de inmigración y, por consiguiente, una diversidad cultural, étnica y lingüística, la afluencia de refugiados procedentes del Medio Oriente en Europa ha hecho que algunos países de Europa tengan un nuevo desafío. Esto podría tener un impacto a largo plazo en la demografía europea y, en última instancia, en el AEA. En términos demográficos, nuevas poblaciones podrían neutralizar el “envejecimiento en Europa”, donde más de 20% de la población está por encima de la edad de 65 años. También representan un importante grupo de educandos para el AEA –los hallazgos del GRALE III ya muestran que varias políticas europeas sobre el AEA tienen como grupo objetivo a los migrantes–.

## POLÍTICA

Los 36 países de Europa y América del Norte informan que han promulgado nuevas políticas de AEA desde 2009, si bien en diferentes niveles de gobernanza –es necesario destacar que en América del Norte las políticas de AEA están descentralizadas–. En Europa, varios países han alineado sus políticas con las prioridades del Plan europeo renovado de aprendizaje de adultos [Renewed European Agenda for Adult Learning], aprobada por el Consejo de la Unión Europea en 2011. Como en el caso del marco de referencia de la UNESCO, los documentos de política de la UE no tienen un carácter vinculante, pero sirven como recomendaciones. Los coordinadores nacionales del plan europeo apoyan a cada Estado Miembro en la implementación de las prioridades.

Varios de los objetivos del plan relacionados con la política y otras áreas corresponden a los del MAB. El plan apela, entre otras cosas, a fortalecer los sistemas de monitoreo y a establecer “sistemas plenamente funcionales” para el reconocimiento, validación y acreditación de todas las formas de aprendizaje, reflejando así los compromisos del MAB.

El GRALE III informa que los sistemas de monitoreo han mejorado en toda la región –89% de los países que respondieron a la pregunta afirman que la gobernanza del AEA ha desarrollado sistemas de monitoreo más eficaces desde 2009–. Varios estudios de caso muestran ejemplos en este respecto. Los sistemas de reconocimiento, validación y acreditación (RVA) también han mejorado en toda la región. En la UE, la Recomendación del Consejo sobre el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) de 2012 [2012 Council Recommendation on the European Qualifications Framework (EQF)] apeló a los Estados Miembros para que vincularan sus Marcos Nacionales de Calificación (MNC) al MEC para lograr mayor permeabilidad. En América del Norte, si bien las políticas de AEA están descentralizadas, se han logrado nuevos avances, por ejemplo, a nivel de estado en los Estados Unidos.

Esta sección del informe pasa revista rápidamente a las prioridades actuales de las políticas de AEA en la región. Con 70 millones de adultos que en Europa carecen de educación secundaria de segundo ciclo, las políticas de la UE se han focalizado predominantemente en el mejoramiento de las competencias básicas, con una nueva iniciativa de la Comisión Europea –Itinerarios de mejora de

las capacidades [Upskilling Pathways]– que se propone mejorar las competencias básicas de los adultos. Varias nuevas políticas e iniciativas en Europa apuntan en la misma dirección. Algunas políticas en Europa y América del Norte han priorizado la alfabetización, frecuentemente entendida en su sentido amplio como una práctica social. Según el GRALE III, 86% de los países de América del Norte y de Europa Occidental, y 59% de los países de Europa Oriental y Central informan que las competencias básicas y la alfabetización tienen una alta prioridad en sus programas.

Además, algunas políticas priorizan el AEA como un medio para lograr la empleabilidad, así como la cohesión social. Esto se explora en el capítulo sobre el impacto del AEA sobre la salud, el trabajo y la sociedad.

## GOBERNANZA

El GRALE III muestra una creciente tendencia a consultar a una amplia variedad de asociados en lo que respecta al diseño, implementación y monitoreo de las políticas y programas de AEA. Ochenta y dos por ciento de los países de Europa Central y Oriental, y 80% de los de América del Norte y Europa Occidental, informan que han consultado a sus asociados y a la sociedad civil acerca de las políticas de AEA, comparado con el porcentaje mundial de 68%. Los estudios de caso –provenientes de informes nacionales e investigación documental– muestran que se consulta a los asociados de diversas maneras. A nivel de la UE, se invita a los asociados del AEA a participar en grupos de trabajo. En algunos casos, un marco de referencia de política podría ser puesto a consideración en una amplia consulta. A nivel nacional se han adoptado diferentes mecanismos: algunos países han creado plataformas nacionales permanentes, grupos focales y otros órganos consultivos. Los anteproyectos de política pueden ser puestos en línea para consulta pública, salas abiertas; algunas veces también se organizan consultas cara a cara. Una lectura atenta de los informes nacionales de la región sugiere que los asociados tienden a participar solo en las primeras etapas de un ciclo de política.

La descentralización de las políticas del AEA es otra tendencia importante en la gobernanza. Si bien en América del Norte las políticas se descentralizaron ya antes de 2009, algunos países europeos la han experimentado solo recientemente. Se informa de una creciente descentralización, por ejemplo, en Grecia.

Las políticas intersectoriales e interministeriales –si bien todavía poco generalizadas–, se han implementado en unos cuantos países europeos desde 2009. Los estudios de caso de Eslovenia, Suiza, Polonia, Bosnia y Herzegovina, y de los Países Bajos se analizan en este respecto.

## FINANCIACIÓN

En el GRALE III se informa que se han realizado algunos avances en el logro del objetivo de asignar 6% del producto nacional bruto (PNB) a la educación. Según el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), el gasto total de los gobiernos en educación asciende a 5,3% en América del Norte y Europa Occidental, y a 4,7% en Europa Central y Oriental.

Es interesante notar que unos 10 países de Europa y de América del Norte sostienen que “no saben” qué porcentaje del gasto público en educación se asigna al AEA. Si bien 10 países de la región informan que gastan “4% o más”, siete sitúan el gasto entre 0 y 0,4% del gasto público en educación. Esto confirma la escasez de datos sobre la financiación a nivel nacional, que también se encuentra en varios estudios recientes que sirvieron de referencia para este informe.

El informe toma en cuenta investigación reciente para discutir sobre los instrumentos de financiación, que varían significativamente en la región. Algunos, si bien comunes en Europa –por ejemplo, la licencia por formación–, son relativamente desconocidos en América del Norte. Se ha notado la creciente popularidad de bonos de formación, con un pequeño número de países europeos que han empezado a utilizarlos, como se explora en los estudios de caso.

Solo unos pocos países de Europa y América el Norte han priorizado la “inversión en el aprendizaje a lo largo de toda la vida de las mujeres, las poblaciones rurales y las personas discapacitadas”, como se establece en el MAB; la gran mayoría de los países de la UE han focalizado su atención en el reciclamiento o la mejora de las competencias de los adultos poco calificados y desempleados.

Varios estudios publicados desde 2009 en Europa y América del Norte muestran que la inversión en AEA ha sido limitada por la crisis económico-financiera. En muchos países esto ha tenido un significativo impacto sobre un sector ya frágil.

## PARTICIPACIÓN

El MAB formula un fuerte compromiso para promover y facilitar un “acceso más equitativo al aprendizaje y la educación de adultos y la participación en ellos”. Si bien la mayoría de los países de la región informa que los niveles de participación han aumentado –65% en los países de América del Norte y Europa Occidental, y 71% en los países de Europa Central y Oriental–, en algunos países los niveles de participación son alarmantemente bajos –a veces solo 2%–. A nivel de la UE, las encuestas sobre el AEA muestran una gran fragmentación en los Estados Miembros, con una mayoría que no logrará llegar a la meta del 15% en 2020 establecida en el Plan europeo renovado de aprendizaje de adultos [Renewed European Agenda for Adult Learning]. En América del Norte no se recopilan estas estadísticas a nivel nacional o no se han recogido desde 2009 o incluso antes.

El GRALE III y otros estudios recientes muestran que a pesar del compromiso del MAB y muchas valiosas iniciativas, es necesario hacer mucho más para aumentar la participación de los grupos desaventajados en el AEA. Cuando se observa qué grupos de destinatarios destacan en las políticas nacionales, las respuestas muestran claramente que una gran mayoría de las políticas se focalizan en los adultos con bajos niveles de competencia, desempleados de larga duración o trabajadores en condiciones precarias. Varios países destinan la AEA a los migrantes, pero solo pocos determinan prioritariamente a los grupos “socialmente excluidos”.

Al observar iniciativas específicas, en América del Norte se han aprobado desde 2009 algunas políticas para “reconocer el valor de las lenguas indígenas”, conforme al compromiso del MAB. Europa ha visto una mayor atención del AEA para los migrantes, siguiendo el flujo de los refugiados; también se han emprendido varias iniciativas notables destinadas a personas con necesidades especiales o recluidas, pero en una escala más limitada. Una consulta europea reciente (2016) sobre la publicación de la UNESCO *Replantear la educación* destacó la necesidad de políticas, programas e infraestructuras más inclusivas destinadas a educandos con discapacidades, para quienes los entornos de aprendizaje todavía son una barrera.

El MAB también se comprometió a promover la participación en el AEA mediante “actividades y programas como las Semanas del Educando Adulto y los festivales del aprendizaje”. Varios países han ampliado el alcance

de sus festivales desde 2009. Además, una de las recomendaciones de la conferencia de seguimiento de la CONFINTEA VI celebrada en Vilnius fue organizar un Año Europeo para el Aprendizaje de Adultos, promoviendo actividades de aprendizaje de adultos en gran escala. Si bien esto no se logró, la Asociación Europea para la Educación de Adultos [European Association for the Education of Adults] ha organizado una campaña para marcar 2017 como el Año de la Educación de Adultos en Europa, con más de 80 actividades en todo el continente a fin de promover el AEA.

## CALIDAD

La mayoría de los países de la región informa que han introducido significativas innovaciones para mejorar la calidad del AEA desde 2009, habiéndose creado varios nuevos marcos de calidad para el AEA. Cinco provincias y territorios en el Canadá han establecido dichos marcos, focalizándose principalmente en la alfabetización de adultos. En Europa, recientemente se elaboraron marcos nacionales de calidad en Austria y Grecia.

Un estudio europeo reciente encontró que si bien algunos países tienen establecido un sistema de calidad a nivel macro, otros todavía sufren debido a la fragmentación. Los retos más comunes incluyen insuficientes requisitos para el personal del AEA, la falta de datos de monitoreo o la carencia de atención a elementos específicos de la población adulta en el aprendizaje formal. Si bien el MAB alienta “reconocer la diversidad de los proveedores”, frecuentemente la heterogeneidad del sector hace difícil establecer indicadores comunes a nivel nacional.

Las condiciones de trabajo y profesionalización del personal del AEA aparece como el problema más importante. Si bien “mejorar la formación, la creación de capacidades, las condiciones de empleo y la profesionalización de los educadores de adultos” fue uno de los compromisos del MBA, 56% de los países de la región que respondieron a la pregunta informan que está disponible un programa de educación y formación en servicio para todos los profesores y educadores del AEA, pero con capacidad inadecuada. Solo 28% de los que respondieron a la encuesta describen la formación como suficiente. Además, los estudios siguen mostrando que el personal del AEA sufre de condiciones de trabajo precarias, con contratos a tiempo parcial y horas no pagadas, algo relativamente común en el sector.

Finalmente, dos consultas realizadas en la región en 2016 dieron cuenta de que los profesores y educadores del AEA frecuentemente sienten que su voz no es tomada en cuenta en la formulación de política.

## IMPACTO DEL AEA SOBRE LA SALUD, EL TRABAJO Y LA SOCIEDAD

Dado que el MAB apeló a un enfoque más multisectorial para el AEA, el GRALE III exploró el impacto que el AEA tiene en diferentes áreas: salud y bienestar, empleo y mercado de trabajo, así como vida social, cívica y comunitaria. Con creciente evidencia de que el AEA tiene una influencia positiva en estas áreas, algunos países de Europa y América del Norte han empezado a reconocer el valor del AEA en las tres áreas.

Dado que diversos estudios muestran que las tasas de conocimiento básico en salud son alarmantemente bajas en la región, es urgente invertir en el AEA para mejorar la salud y el bienestar. Los estudios demuestran que el AEA contribuye a la mejora de la salud en general, extiende la esperanza de vida y mejora la calidad de vida. La importancia del AEA ha sido reconocida en un pequeño número de políticas de salud, por ejemplo en Escocia y el Reino Unido.

Un creciente número de países ha invertido en el AEA para el empleo y el mercado de trabajo, donde sus beneficios tienden a ser más fáciles de medir y traducir en término de beneficios económicos. Las políticas a nivel de la UE y fuera de ella han priorizado las inversiones en el AEA para el reciclamiento o la mejora en las competencias, sobre todo como una respuesta a los crecientes niveles de desempleo.

Sin embargo, se ha producido un creciente cambio hacia una visión más integral del AEA, una que percibe su potencial para ofrecer cohesión social, mayor participación en actividades de la vida social, cívica y política, así como tolerancia a la diversidad. Varios estudios efectuados desde 2007 –tanto a nivel nacional como internacional– muestran que el AEA puede influir sobre el compromiso y la integración social. Como los países europeos han manifestado su preocupación por la radicalización tras los recientes ataques terroristas, en 2015 los ministros de educación de la UE firmaron una declaración sobre la promoción de la ciudadanía y los valores comunes de la libertad, la tolerancia y la no discriminación mediante la educación.

## COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional ha sido fuerte en Europa, donde los programas de financiación de la Unión Europea promueven proyectos transnacionales, intercambio de las mejores prácticas y el fortalecimiento de capacidades. A nivel europeo hay varias redes, promoción de la investigación en AEA, intercambio de conocimiento e inversión en el fortalecimiento de capacidades entre sus miembros y fuera de Europa. Algunas nuevas redes –como la European Basic Skills Network– se crearon después de la adopción del MAB. Existen diversas asociaciones a nivel regional, con una particularmente fuerte cooperación en los países nórdicos.

De manera semejante, las asociaciones norteamericanas frecuentemente cooperan entre sí en actividades clave, por ejemplo, en la organización de conferencias y consultas regionales. Ejemplos específicos de esta cooperación desde 2009 se describen en el informe.

Los asociados del AEA en Europa y América del Norte también han hecho significativos esfuerzos para promover la cooperación Norte-Sur y la implementación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la conferencia general de las Naciones Unidas en octubre de 2015. En octubre de 2016, representantes de ministerios de educación y de cooperación y desarrollo, así como de agencias de las Naciones Unidas, del mundo académico, de organizaciones de la sociedad civil y de la profesión docente, y de asociados para el Desarrollo de estados de Europa y América del Norte se reunieron en París en una Consulta Regional de la UNESCO sobre el ODS 4 de la Educación 2030 para Europa y América del Norte. A nivel europeo se han creado algunas redes temáticas –como Bridge 47– a fin de promover la meta 4.7 de los ODS. A nivel de la Unión Europea, un reciente (2017) Consenso sobre el Desarrollo marca un importante compromiso para el logro de los ODS.

## RECOMENDACIONES

Si bien se ha logrado un significativo avance en la implementación del MAB en la región de Europa y América del Norte, aún se requiere acción. Los autores han definido varias recomendaciones para las cinco áreas clave del MAB.

**Política.** El valor y el papel del aprendizaje no formal para ofrecer educación de calidad necesitan más

reconocimiento. La evolución reciente en Europa muestra un renovado énfasis en el aprendizaje para una ciudadanía activa y el desarrollo sostenible, en donde el aprendizaje no formal de adultos puede desempeñar un papel significativo mediante la promoción del diálogo y entornos de aprendizaje seguros. Este enfoque integral e integrado del AEA requiere ser fortalecido en los niveles Europeo, nacional y regional. Todavía se necesita un apoyo estructural al aprendizaje de adultos no formal.

**Gobernanza.** Todos los asociados clave del AEA deben ser incluidos en el desarrollo, la implementación y el monitoreo de las políticas y programas de AEA. Si bien se consulta a diversos asociados sobre las políticas en el AEA, éstas frecuentemente se limitan a las primeras etapas del ciclo de política. Se requiere una estructura de gobernanza multisectorial. Las alianzas se deben fortalecer vertical y horizontalmente en el seno de los gobiernos, incorporando a diferentes ministerios en estrategias transectoriales. Finalmente, es de vital importancia destacar el fortalecimiento del papel de la sociedad civil, ya que esta asegura la defensa activa, la representación y la capacidad consultiva en el AEA.

**Financiación.** Dado que el gasto en AEA permanece debajo de 0,4% del gasto público en educación en algunos países de la región, es urgente aumentar la inversión en AEA. Sin suficiente financiación de fuentes del sector público, muchos proveedores de AEA están desfinanciados, abandonando a los educandos más desfavorecidos. También es necesario recopilar datos integrales sobre el gasto en AEA. Varios países de la región son incapaces de estimar el porcentaje del gasto de educación pública que se asigna al AEA. Si no se mejoran los sistemas de recolección de datos y monitoreo, no se puede lograr el compromiso del MAB de “aumentar la inversión en el aprendizaje y la educación de adultos”.

**Participación.** Los países de Europa y de América del Norte requieren urgentemente llegar y empoderar a los grupos desfavorecidos e insuficientemente representados. La investigación muestra claramente que quienes más necesitan aprender son los que tienen menos probabilidades de participar. Si bien ha habido ejemplos estimulantes de medidas para apoyar el aprendizaje de los adultos con bajas calificaciones y desempleados, algunos grupos han recibido poca atención. Los educandos con discapacidades, las personas que viven en las áreas rurales, así como los refugiados y los migrantes, necesitan ser incluidos en las políticas de AEA. El reconocimiento,

validación y acreditación es un instrumento clave para promover el AEA, situando al educando en el centro mismo del proceso, estimulando un aprendizaje más flexible y creando una concepción más integral de las competencias. Finalmente, es crucial monitorear la participación en el AEA dado que –especialmente en América del Norte– ha habido una carencia de datos nacionales actualizados para determinar la participación en el AEA.

**Calidad.** Un enfoque integral del aseguramiento de la calidad en el AEA se puede lograr siguiendo tres ejes de acción: complementar las fuentes existentes, desarrollar y ampliar las fuentes existentes e integrarlas en un marco de referencia coherente de principios, criterios y directrices. La calidad en la AEA podría beneficiarse también del aprendizaje y la revisión entre pares. También se requieren más esfuerzos para mejorar las condiciones de empleo del personal del AEA y su profesionalización. La mayoría de los países admite que el acceso a la formación en servicio es “inadecuado”, al mismo tiempo que varios estudios han mostrado que las condiciones de empleo siguen dejando mucho que desear en muchos países, con contratos inestables y ningún acceso a la seguridad social. Finalmente, existe la creciente necesidad de considerar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los recursos educativos abiertos como una vía para ofrecer un AEA de calidad, uno que es flexible y accesible a todos.

# AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

## EL CONTEXTO

El foco de atención de esta síntesis son los compromisos formulados durante la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI), celebrada en Belém do Para (Brasil) en diciembre de 2009, y explicitados en el Marco de Acción de Belém (MAB). Por consiguiente, adopta una arquitectura similar a la del MAB, tratando de trazar el progreso y los obstáculos encontrados por los países de América Latina y el Caribe (ALC) para enfrentar los retos planteados por el aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos (AEJA). Nos preguntamos si “¿Hay pruebas que sugieren que el aprendizaje de adultos tiene el poder necesario para garantizar un futuro viable?” y “¿Quién decide lo que es un futuro viable para América Latina y el Caribe?”

La región de ALC es sumamente heterogénea y muy rica en diversidad lingüística, cultural, étnica y geográfica. Está conformada por 41 países y territorios en donde se hablan más de 600 lenguas, con una población total de 577 millones de personas (menos de 10% de la población del mundo, según datos de las Naciones Unidas, 2004), incluyendo una población indígena estimada en alrededor de 40 millones, con más de 400 grupos étnicos. Además, existe una importante población afrodescendiente en varios países, especialmente en el Caribe, Brasil y Colombia. Al mismo tiempo, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2017 ALC siguió siendo la región con más desigualdad en el mundo, con las más grandes diferencias entre ricos y pobres. La región tiene una de las más altas concentraciones de “ultra ricos” y, al mismo tiempo, 34,1% de la población vive en situación de pobreza y 12,6% en extrema pobreza (CEPAL, 2008). Los ciclos recesivos de la economía global impiden que los países mantengan eficazmente los sistemas de protección social e implementen políticas de desarrollo y educación.

Si bien podemos observar algunas iniciativas y avances en el AEJA –dados los retos que la región enfrenta–, el ritmo de progreso es demasiado lento. Por ejemplo, se estima que unos 35 millones de adultos carecen de competencias básicas en lectura y escritura y 88 millones no han completado la educación primaria; muchos más no han completado la educación secundaria. Las pruebas sugieren fuertemente que el limitado acceso a la escolarización

está ampliamente vinculado a la pobreza estructural: el desempleo, la falta de acceso a los servicios de salud, la exclusión social, la migración, la violencia y las desigualdades entre hombres y mujeres. Visto desde la óptica del Marco de acción de Belém y a la luz de los Objetivos del Desarrollo Sostenible más recientes, el aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos enfrenta una serie de desafíos en relación con la cobertura, la paridad entre los sexos, la etnicidad, la calidad y la participación.

## POLÍTICA

América Latina y el Caribe fue una de las primeras regiones que introdujo la categoría de ‘personas jóvenes’ en el concepto de «educación de adultos» en la década de los años ochenta, debido a su creciente presencia en los programas educativos diseñados para los adultos. La educación de jóvenes y adultos sigue siendo la clasificación conceptual más representativa que cubre lo que es principalmente una escolarización de segunda oportunidad o compensatoria, que incluye la alfabetización. El pensamiento pedagógico del movimiento de educación popular contribuyó fuertemente a configurar la educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe, así como a la historia política reciente de la región. Esta estuvo marcada por la resistencia a regímenes autoritarios, así como por una transición a la democracia y la reconstrucción nacional después de conflictos armados, en los que la capacidad de organización y movilización de la sociedad civil desempeñaron un papel destacado. Si bien el perfil y el foco de los movimientos y organizaciones sociales se modificaron sustancialmente a fines del siglo XX, el paradigma de la educación popular sigue siendo un punto de referencia fundamental para construir una ciudadanía democrática y defender los derechos humanos, especialmente cuando esas prácticas son promovidas por organizaciones de la sociedad civil. No hay duda alguna de que, a pesar de sus limitaciones –principalmente financieras–, el AEJA y la educación popular, conjuntamente, han creado programas que son simultáneamente muy creativos y responden a la rica diversidad de la región.

El fenómeno social consistente en bajos niveles de logros educativos y de alfabetización refleja la compleja relación entre el contexto educativo y social de los países de la región. Está directamente relacionado con las desigualdades sociales y económicas, el modelo de desarrollo económico

prevaliente en los países de ALC, la cultura política de la región, procesos históricos más amplios y la calidad de la educación ofrecida por las escuelas de la región. Los desafíos de la alfabetización y las dificultades de acceso y finalización de los procesos educativos están vinculados con patrones de desigual distribución del poder. La cuestión de la inclusión es particularmente evidente en la región. La consecución del derecho a la educación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes es crucial.

Uno de los principales desafíos de los países de ALC es avanzar desde la alfabetización inicial a los niveles superiores de aprendizaje y construir sistemas de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Muchos programas destinados a jóvenes y adultos todavía se concentran en el primer nivel de la alfabetización y se presta poca atención a la continuidad y a los niveles sucesivos. Al mismo tiempo, el paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida no ha logrado una aplicación general y sigue siendo asociado solamente con los adultos. Si bien se menciona en las políticas e instrumentos legales, el aprendizaje a lo largo de toda la vida sigue siendo un concepto oscuro, asociado con el Norte, careciendo de pertinencia y contextualización en el Sur. En cambio, bajo el eslogan “competencias para la vida moderna” ha habido una mayor convergencia con enfoques que buscan asociar el AEJA con procesos de adaptación a los nuevos sistemas de producción económica y de servicios globalizados, con resultados dispares.

## GOBERNANZA

En el lado positivo, la gobernanza de los programas de educación de adultos se ha venido descentralizando más, lo que indica que las decisiones sobre la demanda específica de programas y su implementación se realizan a nivel local. Esto significa que el AEJA puede potencialmente responder más a las necesidades locales. Sin embargo, el AEJA sigue siendo un sector descuidado y marginado en el vasto campo de la educación. Las principales tendencias observadas en nuestro análisis fueron: en la mayoría de los casos, los educandos no participación en la discusión sobre los planes del AEJA; falta de coordinación entre una multiplicidad de instituciones y actores involucrados, principalmente en la ejecución de los programas; corrupción y gastos en aspectos secundarios de los procesos educativos, entre otros. Las ONG se han convertido en proveedores fundamentales y desempeñan un papel de gran importancia para los grupos de más difícil acceso, especialmente cuando el Estado no brinda servicios de enseñanza o son de baja calidad.

Los informes muestran que la mayoría de los países tiene un órgano gubernamental específico que coordina el AEJA, pero esa gestión de la escolarización y la alfabetización está frecuentemente separada, con muchos casos en los que las actividades de alfabetización no son coordinadas por el Ministerio de Educación. La necesidad de fortalecer estrategias y mecanismos para monitorear y evaluar las políticas y programas, así como de mecanismos de rendición de cuentas que permitan un mayor control social (el término preferido en América Latina) y transparencia, sigue siendo urgente. Asimismo, los mecanismos para recopilar datos e información sobre los procesos educativos tienden a ser más organizados y confiables para los programas de alfabetización que para los programas de escolarización.

En una región como América Latina y el Caribe, con una gran población indígena y afrodescendiente, así como de otros grupos minoritarios importantes, la cuestión de la participación del educando en la gobernanza es de fundamental importancia. La escasez de canales formales destaca la necesidad de establecer vías de comunicación a fin de garantizar que se escuche la voz de los educandos y tenga impacto sobre la manera en que se satisfacen sus necesidades de aprendizaje.

## FINANCIACIÓN

Según el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), el promedio de inversión en educación en la región es de 5,2% del producto interno bruto (PIB) y mostró un ligero aumento entre 2000 y 2012. Este es un signo positivo que no se debería ignorar. Sin embargo, la financiación pública de la educación sigue siendo uno de los problemas cruciales en la región, y aún más para el AEJA, tradicionalmente relegado a los más bajos porcentajes de asignación del presupuesto. Se trata de una cuestión crucial que determina las posibilidades de expandir las oportunidades de los jóvenes y adultos que necesitan atención educativa.

Es evidente que la inversión pública en educación en la región no ha aumentado como habría sido deseable. Por consiguiente, la financiación del AEJA no ha mejorado en términos reales. La diversidad de la oferta –que frecuentemente carece de foco o coordinación– ha complicado el esfuerzo para identificar los presupuestos o gastos destinados a la educación de adultos. En muchos casos, los presupuestos que sirven para la educación de adultos no figuran explícitamente en los rubros presupuestarios designados como ‘educación de adultos’. Algunos

ministerios (por ej., trabajo, agricultura y salud) promueven actividades de educación de adultos o de educación no formal. Este gasto no es declarado como 'educación de adultos'. Además, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales frecuentemente se resisten a revelar detalladamente la información financiera. A lo que se puede agregar el hecho de que los pocos rubros destinados a la educación por la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (2015) no menciona en absoluto el AEA y es evidente que el AEJA no ocupa un lugar prominente en la agenda de política.

La contribución de la cooperación internacional al desarrollo de las actividades del AEJA en la región es relativamente pequeña. Solo un tercio de los países declaró haber recibido financiación de la cooperación externa con este propósito. En estos casos, la financiación proviene de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, la UNESCO y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por intermedio de la Organización de Estados Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

## **PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EQUIDAD**

El análisis de los informes de los países revela que ha habido progreso en lo que se refiere a la disminución de las desigualdades en el acceso a la educación entre las poblaciones de las zonas urbana y rural, así como entre poblaciones de diferentes grupos étnicos, dos cuestiones fundamentales en la región. Asimismo, hay signos importantes de coordinación de las políticas de desarrollo a nivel local y regional por parte de diversos proveedores de AEJA. El acceso a un aprendizaje de adultos de alta calidad desempeña un papel decisivo en el desarrollo de competencias y capacidades que contribuyen a la empleabilidad y a la competitividad global de ALC. Además, el aprendizaje brinda igualmente importantes beneficios para la inclusión social y la realización personal de los adultos. Si bien existe una creciente diversidad de programas de aprendizaje y educación de adultos, actualmente se concentran fundamentalmente en la formación técnica y profesional. Se necesitan enfoques de aprendizaje y educación de adultos más integrales e integrados para enfrentar el desarrollo de todas sus dimensiones (económica, social, comunitaria y personal). La participación en el aprendizaje ayuda a las personas a asegurar un papel constructivo y activo en sus comunidades locales y en la sociedad. Puede ayudar a reducir los costos de la salud y la incidencia de la criminalidad, por ejemplo, al mismo

tiempo que ayuda a reducir la pobreza. Más aún, no se puede subestimar la importancia del aprendizaje para el desarrollo y bienestar personal.

Existe la preocupación de que los programas de AEJA no respondan adecuadamente a las necesidades de aprendizaje de diversos grupos, tales como las poblaciones indígenas y rurales, los discapacitados, detenidos y migrantes.

En el último decenio, los países de la región se esforzaron para incorporar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la mayoría informa que ha iniciado procesos de modernización incluyendo las TIC en la alfabetización y otros programas de AEJA. Sin embargo, el progreso es diferenciado y heterogéneo. A fin de evaluar el grado de incorporación de las TIC en la AEJA en la región es necesario examinar el acceso, uso y resultados asociados con las TIC. En esta área han contribuido las iniciativas de la cooperación internacional y el sector privado.

## **CALIDAD**

El término 'calidad' es polisémico cuando se lo aplica al aprendizaje y la educación. En un nivel se enfatiza la primacía de la pertinencia y la flexibilidad para lograr la calidad en el aprendizaje y la educación de adultos. Es fundamental que el contenido de la educación de adultos responda, principalmente, a las necesidades de los educandos adultos, al mismo tiempo que se tiene presente la preocupación de las sociedades por el desarrollo socioeconómico. Los programas son más pertinentes cuando se basan en el conocimiento local y tradicional, especialmente los de las poblaciones de migrantes e indígenas. La flexibilidad en la oferta ayuda a asegurar la pertinencia.

En otro nivel, la calidad del aprendizaje y la educación de adultos está fuertemente relacionada con el papel de los profesores o educadores. Si bien muchos países se basan todavía en educadores de adultos no profesionales, otros trabajan con voluntarios que se forman como educadores de adultos. En general, las entidades gubernamentales tienen el mayor peso en la formación de los educadores, tanto en la fase inicial como en servicio.

En un tercer nivel, existe cada vez más conciencia de la necesidad de datos, análisis de datos y, particularmente, de indicadores específicos sobre el AEA, porque podrían contribuir a mejorar la calidad de la oferta, los resultados y la política. Un 71% de los ministerios informó sobre

procesos de monitoreo para programas de alfabetización, mientras que solo 57% lo hizo para el resto de la educación de jóvenes y adultos. Solo 64% evalúa los resultados de los procesos de alfabetización y otro 36% lo hace para los procesos de educación de jóvenes y adultos. Estas cifras indican la carencia de un enfoque sistemático del monitoreo, el seguimiento y la evaluación y que, en muchos casos, la atención se focaliza únicamente en la oferta de servicios y no en mecanismos de rendición de cuenta diseñados para ofrecer información sobre cómo operan y si están produciendo los resultados esperados.

## COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

La cooperación regional e internacional en el campo del aprendizaje y la educación de adultos en ALC ha desempeñado, y sigue haciéndolo, un papel importante para estimular y articular diversas prácticas en el AEJA. Esto incluye tanto a los gobiernos como a la sociedad civil, así como a las agencias internacionales. La cooperación ha devenido cada vez más técnica que financiera, dado que los gobiernos asumen sus responsabilidades para asegurar el derecho de todos los ciudadanos a la educación, independientemente de la edad. La cooperación también ha ofrecido un importante espacio para la circulación de perspectivas del Sur, que reflejan la cultura, la historia y la visión del mundo de las poblaciones indígenas y afrodescendientes de la región.

En este campo de la cooperación internacional y regional es posible identificar cuatro categorías diferentes. Primero, las agencias internacionales y regionales –tales como la UNESCO y la OEI– que desempeñaron un papel importante en el pasado. Más recientemente, el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (2007-2015), promovido por la OEI y conocido como PIA, buscó articular los planes y acciones nacionales al mismo tiempo que ofrecía apoyo técnico. En el área de educación de detenidos, la RedLECE (Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro) –creada como parte del proyecto EurosociAL-Educación financiado por la Comisión Europea– brindó oportunidades importantes para el intercambio de experiencia entre países de la región.

Segundo, los gobiernos han utilizado el mecanismo de la cooperación Sur-Sur como un medio para promover el AEJA. Cuba ofrece un ejemplo importante de cooperación en la región, especialmente con Venezuela, Nicaragua y Bolivia, pero también con Brasil y otros países.

En el campo de la cooperación no gubernamental, las ONG regionales como el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) –actualmente denominado Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe– y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), han situado en el centro mismo de su agenda política la promoción de la educación como un derecho humano y el fortalecimiento de la democracia activa y participativa en los países de la región. Ambos están fuertemente influidos por el paradigma de la educación popular.

Finalmente, una de las propuestas acordadas en la Reunión Regional Post-CONFINTEA de América Latina y el Caribe celebrada en 2010: el Observatorio de Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, tiene el potencial de facilitar procesos de intercambio entre los países que participan, así como estimular la producción de mejores datos para la AEJA en general.

## ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS

La alfabetización es un área en la que los países de América Latina y el Caribe han ejercido una profunda influencia en diferentes regiones del mundo. El trabajo de Paulo Freire y la praxis de la educación popular han cambiado no solo la manera en que la alfabetización es concebida y enseñada, sino también los fundamentos mismos de la educación.

Si bien la alfabetización es un fundamento indispensable que posibilita que jóvenes y adultos participen en oportunidades de aprendizaje en todas las etapas del continuo del aprendizaje, en años recientes ALC ha visto innumerables iniciativas nacionales y supranacionales, así como planes que operan de manera más bien descoordinada. El persistente desafío de la alfabetización refleja la compleja relación entre el contexto educativo y social en los países de América Latina y el Caribe. Está fuertemente vinculado a las desigualdades sociales y económicas, al modelo de desarrollo económico prevaleciente en los países de ALC, a la cultura política de la región, a procesos históricos más amplios y a la calidad de la educación ofrecida en las escuelas de la región. En este contexto, la alfabetización de jóvenes y adultos no puede entenderse solamente como una preocupación educativa. Requiere un enfoque multisectorial integrado y coordinado.

Los datos agregados sobre alfabetización tienden a ocultar tanto como a revelar. Por consiguiente, además

de la variable edad, los bajos niveles de alfabetización tienden a afectar a quienes tienen los más bajos niveles de ingreso, a la población rural más que a la población urbana, a las personas discapacitadas, a las poblaciones indígenas y, entre estas, a las mujeres. La rica diversidad lingüística también plantea un desafío serio al aprendizaje de la alfabetización, dado que tiene que complementarse con el aprendizaje de la lengua nacional. Otro reto es la necesidad de garantizar la continuidad del aprendizaje después del periodo inicial de una campaña o proyecto de corta duración. La proporción de la población joven y adulta que debe completar la educación básica constituye un problema al que el sistema de educación pública debe responder: es evidente que tanto la función de instrucción como de compensación del AEJA son insuficientes para satisfacer los requerimientos del siglo XXI.

Debido al alto perfil de la alfabetización de adultos en la definición de política, los gobiernos tienden a invertir más en el monitoreo y la evaluación de programas de alfabetización que lo que hacen en el caso de otros programas para jóvenes y adultos. Esto fue así particularmente hasta 2010, cuando la alfabetización de adultos era parte de un indicador compuesto incluido en el índice de Desarrollo Humano. Su desaparición probablemente desincentivó a los gobiernos tanto a invertir como a medir la alfabetización de adultos.

El impacto del AEA sobre la salud, el trabajo y la sociedad  
Determinar el impacto de la AEA sobre la salud, el trabajo y la sociedad es importante para defender la alta prioridad que debe tener en la política pública, así como para aumentar la inversión. La relación con el trabajo es a menudo explícita, con adultos que perciben el AEJA como un medio para lograr las condiciones requeridas a fin de obtener mejores oportunidades de trabajo. Sin embargo, las pruebas de los vínculos entre el AEJA y la satisfacción en el trabajo, la mejora de la productividad, la innovación en el trabajo y mejor ingreso financiero exigen una mejor documentación por parte de los gobiernos nacionales.

La relación entre el AEJA y la salud es menos visible. Las personas no perciben los procesos de AEJA como un medio para mejorar su salud y bienestar, incluso si su participación en el AEJA pudiera tener un impacto sobre su salud y la de su familia. Solo un cuarto de los países de la región declaró que disponía de pruebas de un impacto positivo del AEJA sobre la salud de la población.

Las economías nacionales dependen en gran medida de las denominadas economías 'informales' y de la emigración (remesas del extranjero). En ambos casos, las condiciones de trabajo se han vuelto precarias y la vulnerabilidad de las personas ha aumentado. El derecho a un trabajo decente y a mejores condiciones de vida se desplazan cada vez más al centro del marco de referencia del AEJA, ya que prepara a jóvenes y adultos a enfrentar y superar estas condiciones.

## OBSERVACIONES FINALES

América Latina y el Caribe tiene un rico patrimonio en los campos de la educación de jóvenes y adultos y de la educación popular. El desafío que tiene la región es fortalecer políticas que enfatizan la creación de capacidades endógenas productivas, tecnológicas y culturales que apoyen la inserción de la región en la dinámica económica y cultural global. Con este fin, el Estado debe desempeñar un papel de coordinador de un nuevo ciclo de políticas que promuevan la igualdad, la inclusión y el desarrollo sostenible.

Los desafíos para la política de educación, en general, y para el AEJA, en particular, incluyen la necesidad de tomar en cuenta enfoques endógenos e innovadores, tal como el buen vivir. El concepto de «buen vivir» se basa en una cosmovisión de los pueblos indígenas y se refiere al logro de una relación armoniosa con uno mismo, los otros y el ambiente.

Al mismo tiempo, el imperativo de la supervivencia del planeta –asumido por los Objetivos del Desarrollo Sostenible– indica la urgencia del aprendizaje y la educación de adultos en América Latina y el Caribe, así como en todas las regiones del mundo–, lo que implica asumir tres principios fundamentales: la comprensión de que el desarrollo debe avanzar de un proceso antropocéntrico a un proceso biocéntrico; el reconocimiento de que el aprendizaje se da a lo largo y ancho de la vida y, como Paul Bélanger afirmó en su discurso de apertura de la CONFINTEA VI en 2009: “El planeta solo sobrevivirá si se convierte en un planeta de aprendizaje”. Las pruebas que aparecen en el informe muestran que donde hay voluntad política el aprendizaje de los adultos tiene poder para contribuir al logro de un futuro viable y que las decisiones que configuran ese futuro deben ser una prerrogativa democrática de todos los ciudadanos-educandos.

**La VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VI)**, celebrada en el Brasil en diciembre de 2009, se clausuró con la aprobación del Marco de acción de Belém, que registra los compromisos de los Estados Miembros y presenta una orientación estratégica para el desarrollo mundial del aprendizaje y la educación de adultos desde una perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida. El tercer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos (GRALE III)*, publicado en 2016, obtuvo datos para evaluar el progreso realizado por los países a fin de cumplir los compromisos hechos en el Brasil, al mismo tiempo que destacaba algunas de las contribuciones que el aprendizaje y la educación de adultos puede hacer a la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030. La Revisión a medio término de la CONFITEA VI, celebrada en Suwon (República de Corea) en octubre de 2017, hizo un balance del progreso realizado por los Estados Miembros en los últimos ocho años, mirando hacia el GRALE IV en 2019. El Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida y el Consejo Internacional de Educación de Adultos encargaron y produjeron cinco informes regionales para la conferencia. Cada informe documentó, para cada región en particular, los resultados de las recomendaciones de la CONFITEA VI. Los cinco informes se sintetizan en esta publicación.