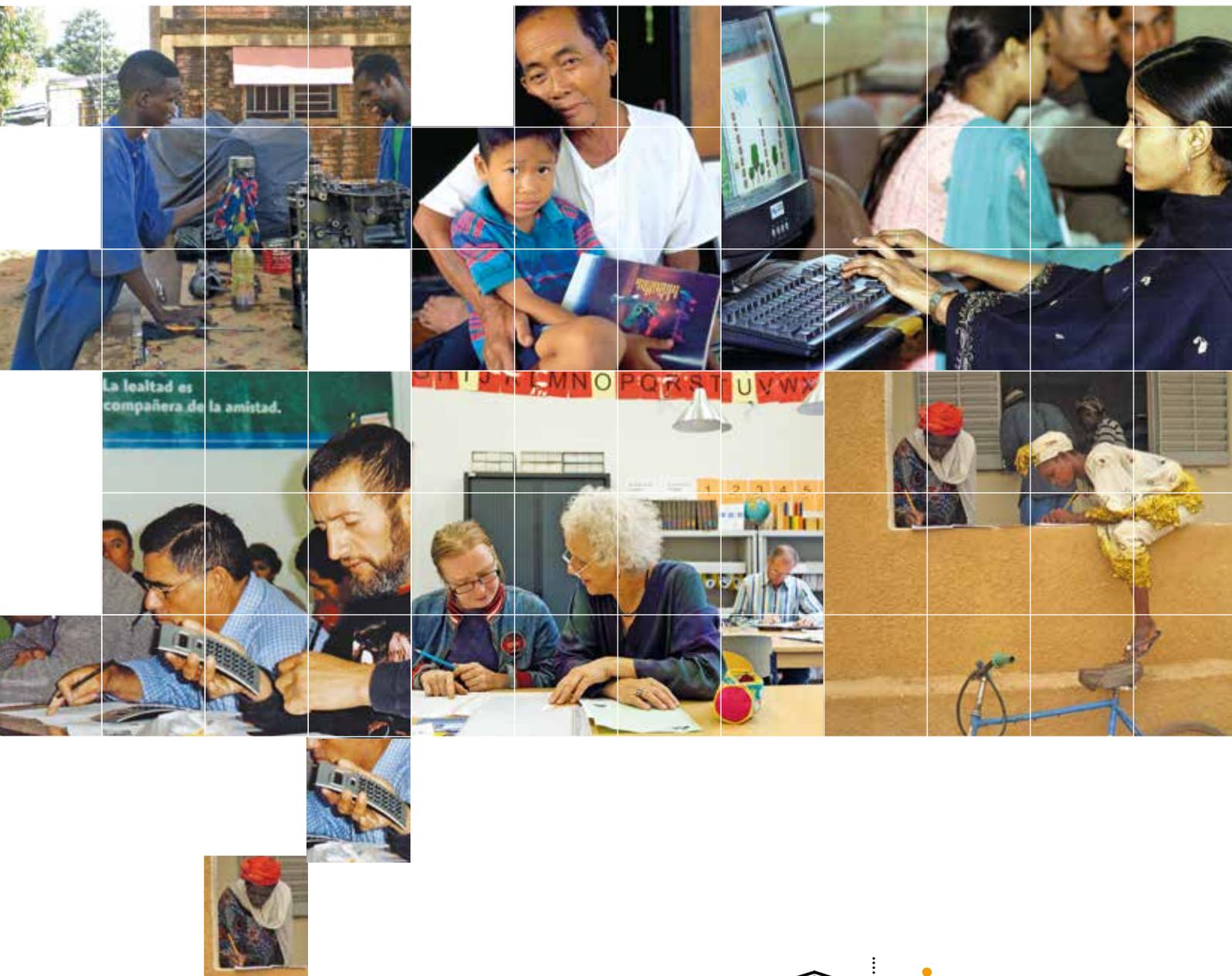


# 2do INFORME MUNDIAL SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

## Repensar la Alfabetización



Organización de las  
Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

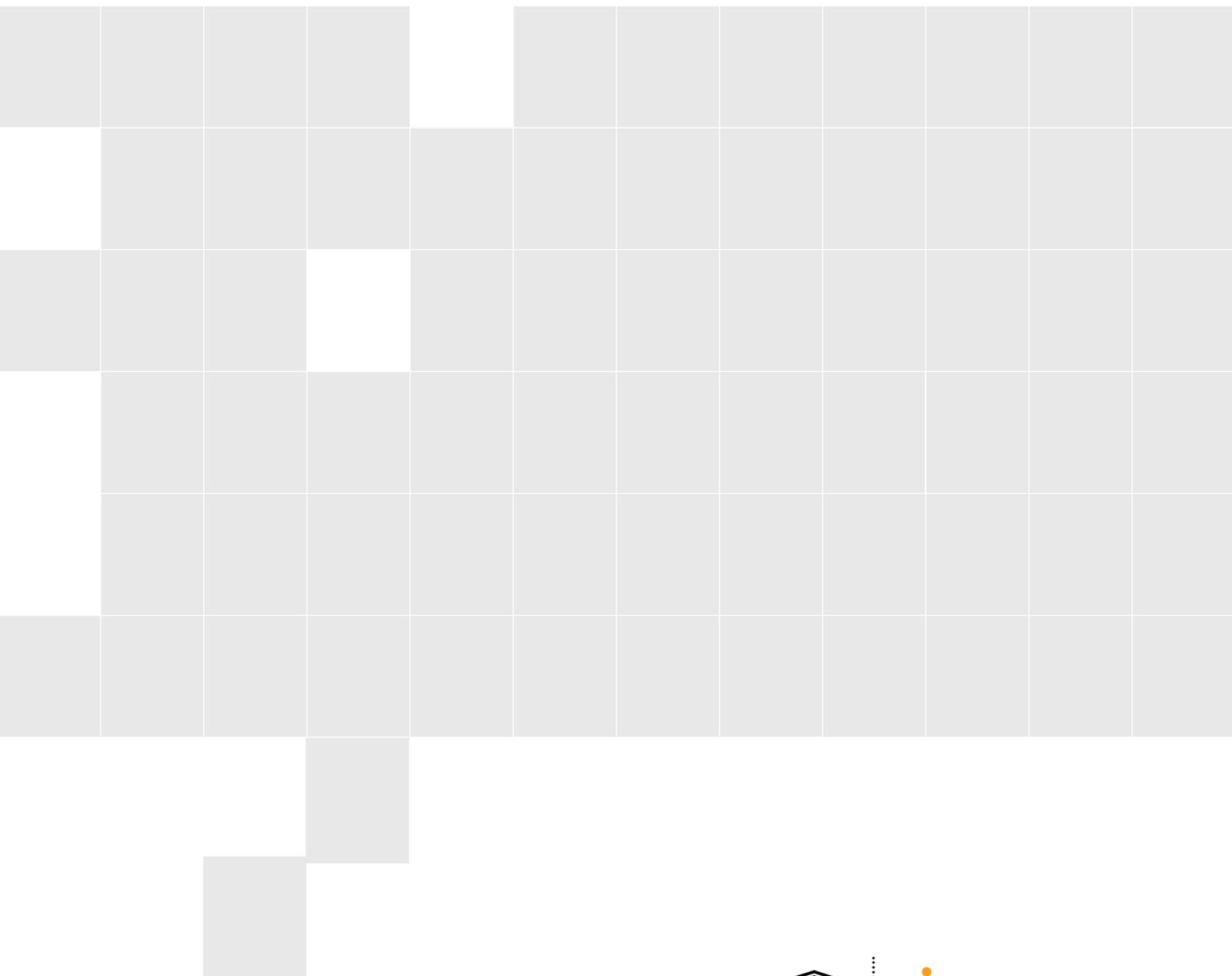


UNESCO Institute  
for Lifelong Learning

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

# 2<sup>do</sup> INFORME MUNDIAL SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

## Repensar la Alfabetización



Organización de las  
Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



UNESCO Institute  
for Lifelong Learning

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

Publicado en 2013 por el  
Instituto de la UNESCO por el Aprendizaje  
a lo Largo de Toda la Vida  
Feldbrunnenstrasse 58  
20148 Hamburgo  
Alemania

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

Traducción, referencias y enlaces en  
español: Alfonso E. Lizaraburu

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.

Los puntos de vista, selección de hechos y  
opiniones expresadas son las de los autores  
y no coinciden necesariamente con las  
posiciones oficiales de la UNESCO o del  
Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje  
a lo Largo de Toda la Vida.

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.

ISBN 978-92-820-3077-6 (impresa)  
ISBN 978-92-820-3078-3 (electrónica)

## **Diseño**

Christiane Marwecki

## **Índice de fotos**

Portada

Arriba, de izquierda a derecha

© UIL/Anna Bernhardt

UN Foto/Evan Schneider

Banco de fotos de la UNESCO/Brendan O'Malley

Abajo, de izquierda a derecha

© Ministerio de Educación, Chile

Banco de fotos de la UNESCO/Sake Rijpkema

UIL/ Carolyn Medel-Añonuevo

## **Paginas**

© p. 16: AKDN/Zahur Ramji

p. 39: AltoPress/Maxppp/Laurence Mouton

p. 60: UNESCO/Victor Camacho

p. 76: UN Foto/Milton Grant

p. 104: Alfabetizando com Saúde project, Brasil

p. 132: EC/ECHO/Malini Morzaria

p. 152: UN Foto/John Isaac

## **Impreso por**

Girzig+Gottschalk GmbH,

Bremen, Alemania

# ÍNDICE

<b>Prefacio</b>	8
Irina Bokova	
<b>Agradecimientos</b>	10
<b>Introducción</b>	12
Capítulo 1	
<b>La alfabetización como un fundamento del aprendizaje y la educación de adultos</b>	17
1.1 Introducción	17
1.2 Desafíos para lograr el Objetivo 4 de la EPT	18
1.3 La evolución de la noción de «alfabetización»	20
1.4 Medición de la alfabetización	26
1.5 Conclusión	35
Capítulo 2	
<b>Promover la política de educación de adultos en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida</b>	43
2.1 Introducción	43
2.2 Presupuestos conceptuales y principios subyacentes en las políticas de educación de adultos	43
2.3 Objetivos y metas de las políticas de educación de adultos	56
2.4 Las políticas lingüísticas como un indicador de inclusión	57
2.5 Conclusión	62
Capítulo 3	
<b>La institucionalización de las estructuras y procesos de gobernanza</b>	71
3.1 Introducción	71
3.2 Participación de los actores sociales en la práctica de la gobernanza	72
3.3 Coordinación de los actores y actividades en alfabetización y educación de adultos	74
3.4 Procesos de descentralización	77
3.5 Desarrollo de capacidades	82
3.6 Conclusión	85

Capítulo 4	
<b>Financiación del aprendizaje y la educación de adultos</b>	91
4.1 Introducción	91
4.2 Nivel de inversión en educación de adultos	92
4.3 Movilización de recursos financieros	99
4.4 Mecanismos financieros innovadores y eficaces	108
4.5 Defensa activa del aumento de la financiación de la educación de adultos: los beneficios del aprendizaje	112
4.6 Conclusión	117
Capítulo 5	
<b>Aumentar la participación y la oferta de educación de adultos</b>	127
5.1 Introducción	127
5.2 Medición y monitoreo de la participación	127
5.3 Diversidad en la oferta de educación de adultos	138
5.4 Medidas para enfrentar la baja participación y la exclusión	140
5.5 Conclusión	150
Capítulo 6	
<b>Asegurar la calidad en la educación de adultos</b>	159
6.1 Introducción	159
6.2 Conceptualizar la «calidad»	159
6.3 Los diferentes usos de los resultados del aprendizaje	160
6.4 Evaluación y sostenibilidad	163
6.5 Existen o no criterios de calidad para el aprendizaje y la educación de adultos	168
6.6 Metodologías de enseñanza-aprendizaje	169
6.7 Formación, condiciones de empleo y profesionalidad de los educadores de adultos	171
6.8 Sistemas de gestión del monitoreo, la evaluación y la calidad	173
6.9 Investigación, recolección de datos y buena práctica	174
6.10 Conclusión	175
<b>Sumario y recomendaciones</b>	181
<b>Anexo</b>	193

**Lista de cuadros**

1	Número de países que presentaron informes para el GRALE en 2009 y 2012	14
1.1	Progreso hacia el logro del Objetivo 4 de la EPT por región	19
1.2	Palabras clave utilizadas en la definición de 'alfabetización' ('lectura', 'escritura' y 'aritmética básica' por separado)	22
1.3	Palabras clave utilizadas en la definición de 'alfabetización' ('lectura', 'escritura' y 'aritmética básica')	23
1.4	Otras palabras clave utilizadas en la definición de 'alfabetización'	23
1.5	Métodos para obtener datos sobre alfabetización en los países (a)	27
1.6	Métodos para obtener datos sobre alfabetización en los países (b)	28
1.7	Cambios en los métodos de recolección de datos en alfabetización desde 2006 en 38 países	31
2.1	Existencia de leyes, reglamentos y otras medidas o iniciativas públicas de política concentradas principalmente en el apoyo al aprendizaje a lo largo de toda la vida	46
2.2	Existencia de leyes, reglamentos y otras medidas o iniciativas públicas de política concentradas principalmente en el apoyo a la educación de adultos	47
2.3	Existencia de leyes, reglamentos y otras medidas o iniciativas públicas de política concentradas principalmente en el apoyo a la alfabetización de adultos	48
2.4	Ejemplos de leyes, normas u otras medidas de política pública concentradas principalmente en el apoyo a la educación de adultos o el aprendizaje a lo largo de toda la vida instituidas en los Estados Miembros de la UNESCO desde 2008	49
2.5	Naturaleza de las políticas sobre las lenguas de instrucción por región y país	60
3.1	Número y porcentaje de países en los que instituciones gubernamentales y no gubernamentales participan en la alfabetización y la educación de adultos	72
3.2	Porcentaje de países en los que las comunidades locales desempeñan un papel en la planificación, implementación y evaluación de programas de alfabetización y educación de adultos	78
3.3	Porcentaje de países en los que los educandos participan en el diálogo de política en alfabetización y educación de adultos	79
4.1	Visión regional de la información disponible sobre la financiación a partir de los informes nacionales de progreso	92
4.2	Disponibilidad de datos financieros a partir de los informes nacionales de progreso (autodeclarados)	93
4.3	Gasto público en educación y educación de adultos en 2009 y 2010	94
4.4	Cambios en el gasto del gobierno en alfabetización de adultos en 2009 y 2010	98
4.5	Porcentaje promedio del PNB asignado a la educación de adultos en países con diferentes niveles de ingreso	98
4.6	Principales mecanismos y modelos de coparticipación en los costos de la educación de adultos en países desarrollados	109
4.7	Analfabetismo, escolarización y nivel de ingreso de la población de 15 a 64 años de edad (2009)	116

5.1	Naturaleza de los datos recolectados sobre programas de alfabetización de adultos	128
5.2	Naturaleza de los datos recolectados sobre programas de educación de adultos que no son de alfabetización	129
5.3	Visión panorámica de las encuestas internacionales sobre participación en educación de adultos	131
5.4	Porcentaje de la población de 25-64 años que participa en la educación de adultos en Europa	133
5.5	Proporción de adultos analfabetos en América Latina que participa en programas (públicos) de alfabetización según su duración	135
5.6	Ejemplos de metas u objetivos cuantificados en alfabetización de adultos en la política nacional	136
5.7	Ejemplos de metas de participación en educación de adultos en la política nacional	137
5.8	Número de países que ofrecen educación de adultos por área de aprendizaje y sector	139
5.9	Países que presentan diferencias en la participación de hombres y mujeres en educación y alfabetización de adultos	142
5.10	Países que adoptan medidas para enfrentar las diferencias de participación entre hombres y mujeres por región	142
6.1	Países que informan sobre la existencia de un marco de política para reconocer, validar y acreditar los resultados del aprendizaje formal y no formal	163
6.2	Distribución regional de cómo los gobiernos miden los resultados del aprendizaje de los programas de educación de adultos	165
6.3	Distribución regional de cómo los gobiernos miden los resultados del aprendizaje de los programas de alfabetización de adultos	166
6.4	Número de países que informan sobre la existencia de criterios de calidad para la educación de adultos	167
6.5	Número de países que informan sobre la existencia de criterios de calidad para la alfabetización de adultos	167
6.6	Criterios de calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje	169
6.7	Países con proveedores de formación inicial y continua	172
6.8	Mecanismos de monitoreo y evaluación en educación de adultos en los países por región	173

**Lista de recuadros**

1.1	Armonizar los marcos de referencia internacionales con los nacionales para medir la alfabetización y la aritmética básica: el ejemplo de Australia	35
2.1	Recomendaciones de política del <i>Marco de acción de Belém</i> , 2009	43
2.2	Extractos del preámbulo del <i>Marco de acción de Belém</i> , 2009	44
2.3	Enfoques de política de aprendizaje a lo largo de toda la vida en cuatro países diferentes	53
2.4	Iniciativas regionales de política en materia de marcos de referencia	54
4.1	Ejemplos de financiación pública de la alfabetización	100
4.2	Ejemplos de financiación pública de la educación de adultos	101
4.3	La adopción de sistemas de financiación basados en resultados para el aprendizaje y la educación de adultos en los Estados Unidos de América	103
4.4	Ventajas y limitaciones de los sistemas impositivos	105
5.1	Encuestas nacionales sobre participación	129
5.2	Mejorar la equidad: ejemplos de medidas para mejorar la equidad de género en la alfabetización y la educación de adultos	144
5.3	Ejemplos de programas para jóvenes vulnerables	145
5.4	Programas nacionales que atienden las necesidades de grupos con desventajas múltiples	146
6.1	Directrices de la UNESCO para el reconocimiento, validación y acreditación (RVA) de los resultados del aprendizaje no formal e informal	164

**Lista de gráficos**

1.	Organizaciones gubernamentales que participaron en el proceso de información por región	14
6.1	Marco de análisis/diagnóstico de la calidad de la educación general (GEQAF, por sus siglas en inglés; * MGADCE, por sus siglas en español))	160

# PREFACIO

Este *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* se construye sobre fundamentos sólidos. Desde la primera Conferencia Internacional de Educación de Adultos en 1949, los Estados Miembros de la UNESCO se han reunido cada doce años para debatir sobre la situación de la educación de adultos en sus países. En 1976, la Conferencia General de la UNESCO aprobó la *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*, confirmando que “el acceso de los adultos a la educación en la perspectiva de la educación permanente constituye un aspecto fundamental del derecho a la educación y un medio para facilitar el ejercicio del derecho a la participación en la vida política, cultural, artística y científica”. [UNESCO. 1976. *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimonovena reunión. Nairobi, 26 de noviembre de 1976, p. 1].

Una de las primeras actividades en la que participé como directora general fue la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos, celebrada en el Brasil en 2009. Aprobado por 144 Estados Miembros, el *Marco de acción de Belém* destacó el papel clave del aprendizaje y la educación de adultos para lograr los objetivos de la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los Estados Miembros se comprometieron a informar cada tres años sobre el desarrollo del aprendizaje y la educación de adultos, y pidieron a la UNESCO que produjera el *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE, por sus siglas en inglés) a intervalos regulares.

Este es el fundamento para este segundo *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, basándose en los datos recibidos de los Estados Miembros.

El resultado es un panorama dispar. Políticas de educación de adultos existen en muchos países, pero su comprensión varía significativamente. Algunos países equiparan la «educación de adultos» con la «alfabetización», mientras que otros la vinculan con la «educación y la formación técnica y profesional». Estas diferencias constituyen un desafío para la recolección de información sobre la participación y la financiación. Sin datos claros y comparables sobre los participantes, es difícil evaluar el impacto de los programas de educación de adultos. Muchos Estados Miembros han informado sobre una amplia gama de programas de educación de adultos más allá de la alfabetización, pero no se dispone de datos mundiales comparables para identificar el número de educandos jóvenes y adultos que son atendidos. Esta es la razón por la que los países necesitan marcos de referencia para el monitoreo que sirvan a las políticas nacionales y que también sean compatibles con los compromisos regionales y mundiales.

La gobernanza de la educación de adultos es otra cuestión importante. Mientras que algunos países dan cuenta de programas regulares para fortalecer el desarrollo de capacidades para la gobernanza en la educación de adultos, muchos otros necesitan fondos públicos adicionales para los gobiernos locales o las organizaciones no gubernamentales, a fin de asegurar una oferta coherente de educación y formación a nivel local.

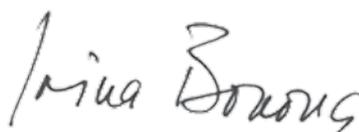
Los beneficios de la educación de adultos son incuestionables, tanto para las personas como para las sociedades en su conjunto, pero este informe muestra la subsistencia de brechas para atender a muchos adultos jóvenes, especialmente de los grupos marginados. Es evidente que la educación de adultos no recibe suficiente inversión, ya sea a nivel nacional o internacional.

Este *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* brinda una plataforma para explorar todas estas cuestiones, a fin de fortalecer la provisión de educación de adultos. Se concentra en la alfabetización como fundamento del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Los programas eficaces enfocan la alfabetización como un continuo, donde el aprendizaje es un proceso permanente dentro y fuera de entornos educativos, y a lo largo de toda la vida. Esto exige políticas que trasciendan fronteras sectoriales para crear entornos de aprendizaje en sociedades del aprendizaje. La alfabetización debe percibirse mediante los lentes del aprendizaje a lo largo de toda la vida: este informe muestra que todavía pocos países han adoptado este enfoque.

La VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos se reunió alrededor del tema "Pasar de la retórica a la acción". Este informe muestra que si bien ha habido progreso, se requiere una acción mucho más resuelta a fin de brindar a todos los jóvenes y adultos acceso a una variada gama de actividades de aprendizaje de alta calidad. El aprendizaje y la educación son esenciales para la dignidad de cada mujer y varón, así como vital es para lograr sociedades saludables, y un desarrollo inclusivo y sostenible.

Al ofrecer información y análisis, este segundo *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* se convierte en un importante paso hacia adelante. Aparece muy a tiempo, cuando debatimos una nueva agenda mundial de desarrollo posterior a 2015, incluyendo el objetivo de una educación y aprendizaje a lo largo de toda la vida de calidad y equitativas.

Deseo agradecer a los 141 países que aportaron sus informes de progreso para este análisis. Datos sólidos constituyen la base para una mejor política tanto a nivel nacional como mundial.



Irina Bokova  
Directora general de la UNESCO

# AGRADECIMIENTOS

Siguiendo el ejemplo del primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE, por sus siglas en inglés), que fue publicado en ocasión de la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI) en 2009, este segundo informe es el producto de un gran proceso de cooperación y no habría sido posible sin el apoyo de muchas personas, organizaciones e instituciones.

En primer lugar, y sobre todo, desearía agradecer a los 141 países que nos presentaron sus informes nacionales de progreso. Dada la carencia de una recolección sistemática de datos en educación de adultos, este gran número de informes es un logro en sí mismo. Ellos constituyen una significativa fuente de información sobre el estatus de la educación de adultos en el mundo.

Desearía agradecer especialmente a los gobiernos que facilitaron un proceso de consulta convocando y reuniendo a una amplia gama de actores a fin de preparar sus informes nacionales de progreso.

También deseo agradecer a todos nuestros colegas de la UNESCO en las Oficinas sobre el terreno y las Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO, quienes apoyaron y facilitaron el proceso de información, ofreciendo su valiosa asesoría sobre las actividades a nivel nacional.

El Comité Editorial del GRALE, constituido por Han Min, Veronica McKay, Cheryl Keenan, Rosa María Torres, Alan Tuckett y Ella Yulaelawati, brindó una inestimable orientación a lo largo del proceso de producción del informe. Las dos reuniones del comité, realizadas en Hamburgo en julio de 2011 y octubre de 2012, así como las consultas individuales, fueron útiles para

refinar el proceso de recolección de datos, definir el esquema del informe y revisar los capítulos.

Las contribuciones de Ella Yulaelawati y Cheryl Keenan fueron posibles gracias al apoyo de los Gobiernos de Indonesia y los Estados Unidos de América, respectivamente.

Mi mayor gratitud se dirige a nuestros colegas del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS por sus siglas en inglés), principal asociado del UIL en el monitoreo de la implementación del *Marco de acción de Belém*. Hendrik van der Pol, su director, y Manuel Cardoso, César Guadalupe y Juan Cruz Perusia, sus colegas, desempeñaron un papel vital en la redacción y finalización de la plantilla destinada a los informes nacionales de progreso. Juan Cruz Perusia también aportó algunos resultados iniciales de un estudio regional sobre la educación de adultos en América Latina y el Caribe. Brian Buffet facilitó generosamente la cooperación técnica entre las dos instituciones hermanas. También nos beneficiamos de los insumos ofrecidos por nuestros colegas de la Sección de Alfabetización y Educación no Formal de la sede de la UNESCO.

El Segundo GRALE fue producido como un proyecto de investigación en el seno del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, en la que los colegas participaron bajo la supervisión de Carolyn Medel-Añonuevo, subdirectora del UIL. Por consiguiente, deseo agradecerles por su trabajo en la conceptualización y la redacción de los capítulos, así como por su dedicación en el análisis de los informes nacionales de progreso, al mismo tiempo que asumían otras responsabilidades laborales. Ulrike Hanemann es responsable del capítulo sobre alfabetización, mientras que Betina Bochynek y Christine Glanz se encargaron del capítulo sobre política.

El capítulo sobre gobernanza estuvo bajo la responsabilidad colectiva de Werner Mauch, Peter Roslander y Angela Owusu-Boampong. Jin Yan y Raúl Valdés-Cotera trabajaron conjuntamente en el capítulo sobre financiación. El capítulo sobre participación también fue realizado cooperativamente, contando con la participación de Rika Yorozu, Anna Bernhardt y Lisa Krolak. Madhu Singh asumió la responsabilidad principal del capítulo sobre calidad.

Ninguno de los capítulos se podría haber escrito sin la asistencia del personal de la biblioteca y el centro de documentación del UIL. Imke Behr, Lisa Krolak y Jan Kairies no solo asesoraron a los autores de los capítulos sobre la literatura más reciente, sino que también apoyaron activamente en el proceso de redacción con sus insumos y retroalimentación. Jan Kairies merece una mención especial pues apoyó a todos los autores de los capítulos en la introducción de datos y la elaboración de cuadros.

La Universidad de Hamburgo, que suscribió un memorando de entendimiento con el UIL en 2012, también brindó la asistencia técnica requerida para la preparación del informe. Knut Schwippert y Marlena Szczerba ayudaron a los autores de los capítulos a dar sentido a las grandes cantidades de datos generados a partir de los informes nacionales de progreso.

Los autores de los capítulos también recibieron el apoyo de los pasantes en la recolección y procesamiento de datos. Por consiguiente, desearía expresar mi agradecimiento a Thorsten Ahrens, Patricia Ruth G. Cristobal, Mika Hama, Eugene Antwi Kwarteng, Koeun Lee, Sheri Armstrong Money, A Hyun Moon, Seara Moon, Fredrik Nyberg, Marianna Pateraki, Małgorzata Pietrewicz, Aminah Salaho, Essie Jessica-Meryll Samtou y Janice Susara.

Varios expertos en el campo de la educación de adultos revisaron los borradores de secciones del informe. Deseo expresar mi especial agradecimiento a Aaron Benavot, Dieter Dohmen, Jan Eldred, César Guadalupe, Agneta Lind, Marcella Milana, Marc Regnault de la Mothe, Kjell Rubenson, Dieter Timmermann y a Christopher Winch por su vital apoyo en temas específicos.

El trabajo editorial final fue asumido por Carolyn Medel-Añonuevo, asistida por Anna Bernhardt. También merecen especial mención los análisis y contribuciones de Barbara Adams, Manzoor Ahmed, Lynne Chisholm, Chris Duke y Sue Meyer durante el proceso de edición. Stephen Roche se hizo cargo del proceso de corrección de textos, con el apoyo de Maya Kiesselbach y los pasantes Laura Fox y Justin Jimenez. Cendrine Sebastiani fue responsable de la coordinación de la maqueta, el diseño, la traducción y el proceso de impresión. También deseo mencionar a Christiane Marwecki, responsable del diseño gráfico de este informe, Dominique Bohère y el equipo de Network Translators que tradujo el informe al francés, así como a Alfonso E. Lizarzaburu por la traducción, la revisión y la edición del informe, y de las referencias y enlaces en español.

Finalmente, desearía extender mi más profundo reconocimiento a los gobiernos de Alemania, Dinamarca, Nigeria, Noruega, Suecia y Suiza cuyo apoyo financiero al Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida hizo posible este informe.

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

# INTRODUCCIÓN

Mientras los países se preparaban para la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI) en 2009, el mundo sentía el impacto de la crisis financiera que se había iniciado en 2008. Sin embargo, más de 1000 participantes provenientes de 144 Estados Miembros y de organizaciones de la sociedad civil se escucharon unos a otros y colectivamente consideraron cómo se podría fortalecer la educación de adultos. El documento resultante, el *Marco de acción de Belém*, reafirmó, en primer lugar, que la educación de adultos es un elemento esencial del derecho a la educación y es fundamental “[...] para el logro de la equidad y la inclusión, para mitigar la pobreza y para construir sociedades equitativas, tolerantes, sostenibles y basadas en el conocimiento” (UIL, 2010, p. 28). Además, sintetiza los compromisos de los Estados Miembros en las áreas de política, gobernanza, financiación, calidad, participación y alfabetización de adultos.

Para monitorear el progreso del logro de sus compromisos, los gobiernos acordaron trabajar con otros asociados a fin de diseñar e implementar mecanismos para el registro y el seguimiento regular a nivel nacional e internacional. Como se indica en el *Marco de acción de Belém*, esto significa:

- a) invertir en un proceso para desarrollar un conjunto de indicadores comparables para la alfabetización concebida como un continuo y la educación de adultos;
- b) recolectar y analizar regularmente datos e información sobre la participación y el progreso en programas de educación de adultos, desagregados por género y otros factores, para evaluar el cambio en el tiempo y compartir buenas prácticas;
- c) crear un mecanismo de monitoreo regular para evaluar la implementación de los compromisos contraídos en la CONFINTEA VI;
- d) recomendar la preparación de un informe de progreso trienal que se presentará a la UNESCO;
- e) emprender la creación de mecanismos regionales de monitoreo con puntos de referencia (cotas) e indicadores claros;
- f) producir informes nacionales de progreso para la evaluación de la CONFINTEA VI a medio término, coincidiendo con el año objetivo 2015 de la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);
- g) apoyar la cooperación Sur-Sur para el seguimiento de los objetivos de la EPT y los ODM en las áreas de alfabetización y educación de adultos, así como del aprendizaje a lo largo de toda la vida;
- h) monitorear la cooperación en la educación de adultos entre disciplinas y sectores, tales como agricultura, salud y empleo (UIL, 2010 p. 32).<sup>1</sup>

Además, los Estados Miembros pidieron a la UNESCO y sus órganos “coordinar, por intermedio del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, asociado al Instituto de Estadística de la UNESCO, un proceso de supervisión en el mundo para hacer un balance e informar periódicamente de los progresos en materia de aprendizaje y educación de adultos” y “producir, basándose en los resultados del proceso de supervisión, el *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE) a intervalos regulares” (UIL, 2010, p. 32).<sup>1</sup>

Si bien el establecimiento de mecanismos de registro y seguimiento se ha perseguido de manera desigual, el cambio más tangible

<sup>1</sup> Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL). 2010. *Marco de acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

en los Estados Miembros desde 2009 es la presentación de su primer informe nacional de progreso trienal.<sup>2</sup>

Estos se basaron en una plantilla de información diseñada por el UIL en cooperación con el UIS para permitir la comparación entre la situación actual y los sucesivos ciclos de información. Los elementos relacionados con la alfabetización se identificaron en colaboración con la Sección de Alfabetización y Educación no Formal de la sede de la UNESCO. Las cuestiones relacionadas con el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (DNUA) fueron concebidas para alimentar el informe de evaluación final del decenio, que se presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2013.

Varias rondas de discusiones y consultas (que culminaron en un debate en línea en el que participaron aproximadamente 300 personas de diferentes regiones del mundo) ayudó a refinar este instrumento. Fue verificado por el Comité Editorial del GRALE en julio de 2011, antes de ser enviado a todas las Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO en tres lenguas (español, francés e inglés). Los informes nacionales de progreso fueron presentados al UIL entre noviembre de 2011 y julio de 2012.

Este *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* le sirve a la UNESCO como un informe internacional de monitoreo que sintetiza los informes nacionales de progreso de 141 países. A diferencia del primer GRALE, que fue preparado como un documento de

referencia para la CONFINTEA, este informe contiene características adicionales. Ofrece la oportunidad para que todos los actores interesados evalúen si están progresando en relación con los compromisos contraídos en Belém. Este informe y los sucesivos no solo cubrirán las cinco áreas clave del aprendizaje y la educación de adultos (política, gobernanza, participación, financiación y calidad, según el *Marco de acción de Belém*), sino que también destacarán un tema en cada edición. Dado que el *Marco de acción de Belém* afirma el papel fundamental de la alfabetización en la educación de adultos y que el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (DNUA) finalizó en 2012, se seleccionó la alfabetización de adultos como el tema especial de este informe. Además de los datos procedentes de los informes nacionales de progreso se realizó una revisión de la literatura sobre las seis áreas para identificar las tendencias existentes desde 2009.

### Definición de 'educación de adultos'

"Por 'educación de adultos' se entiende el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad" (UIE, 1997, p. 11).<sup>3</sup>

La tasa de respuesta en esta ronda de información fue más que satisfactoria. Los 129 informes nacionales de progreso válidos de los 137 que el UIL recibió de los Estados Miembros (el Reino Unido

2 Los términos 'informes nacionales' e 'informe de los países' también se utilizan de manera intercambiable a lo largo del *Informe mundial* para referirse a los 'informes nacionales de progreso'.

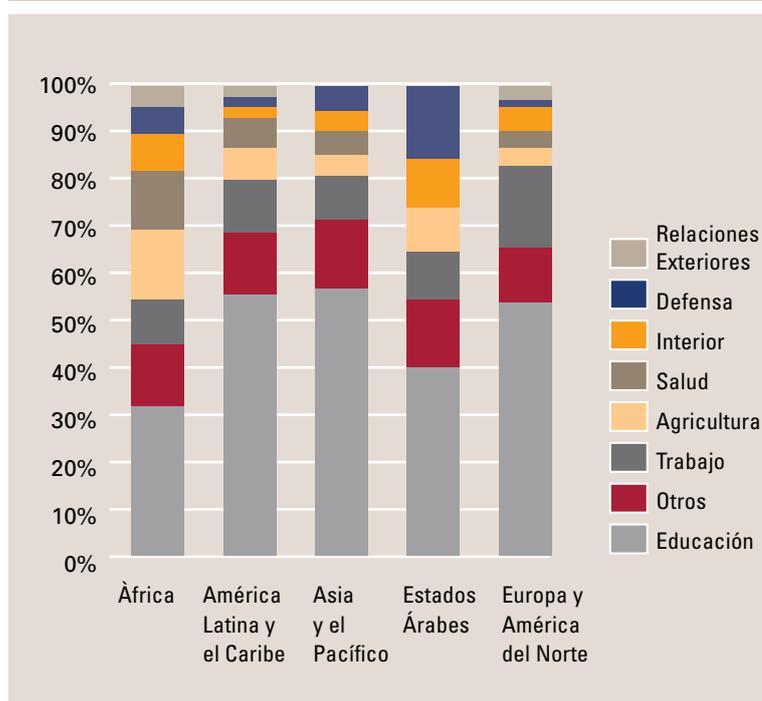
3 Instituto de la UNESCO para la Educación (UIE). 1997. *Declaración de Hamburgo sobre la educación de adultos y Plan de acción para el futuro*, Hamburgo: UIE, p. 11.

**Cuadro 1**  
Número de países que presentaron informes para el GRALE en 2009 y 2012

	2012		2009
	Todos los informes recibidos	Informes utilizados en el análisis	
África	34	31	43
América Latina y el Caribe	25	25	25
Asia y el Pacífico	26	24	29
Estados Árabes	14	9	19
Europa y América del Norte	42	40	38
<b>Total</b>	<b>141</b>	<b>129</b>	<b>154</b>

El total de informes presentados en 2012 incluye los informes narrativos y las plantillas incompletas. El análisis estadístico se refiere a los 129 informes nacionales de progreso válidos.

**Gráfico 1**  
Organizaciones gubernamentales que participaron en el proceso de información por región



presentó informes separados para Escocia, Gales e Inglaterra) proporcionaron una gran cantidad de información nueva que se utilizó como base para el análisis cualitativo y cuantitativo, constituyendo así el fundamento del *Informe mundial*.<sup>4</sup> Adicionalmente, diez países presentaron informes narrativos. Dado que estos no siguieron el formato de la plantilla de información, no se pudieron utilizar en el análisis cuantitativo de datos, pero se tuvieron en cuenta para el informe siempre y cuando fue posible. (El *Anexo* muestra la lista de los países que presentaron sus informes).

Dada la carencia de una recolección sistemática de datos en el campo de la educación de adultos, esta amplia presentación de datos representa, en sí misma, un logro. El Cuadro 1 muestra una alta tasa de presentación para el primer GRALE, pero esto se debió probablemente a la organización de la CONFINTEA VI y al formato abierto del informe, que dio más flexibilidad a los países informantes.

La UNESCO alentó a los Estados Miembros a abordar este proceso de información como una oportunidad para efectuar amplias consultas nacionales entre todos los actores que participan en la educación de adultos. Se los animó a buscar insumos entre una gran variedad de actores, tanto dentro del aparato gubernamental (por ej., ministerios de educación, trabajo, salud, agricultura, género, cultura, deportes y recreación, bienestar social, economía y finanzas, relaciones exteriores) así como de otros sectores (por ej., ONG, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones confesionales, actores sociales, agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo, así como de actores del sector privado).

El Gráfico 1 muestra que los ministerios de educación son las principales instituciones que informan sobre el progreso nacional en aprendizaje y educación de adultos en todas las regiones. En la región de África, el proceso de información parece tener un carácter intersectorial más pronunciado que en otras regiones, ya que el cuadro muestra la participación de otros sectores, tales como salud, trabajo y agricultura. En algunos casos, las consultas nacionales fueron celebradas mediante la creación de comités con representantes de todos los

4 No se pudo incluir dos informes en el análisis porque estaban incompletos.

actores o la validación de los informes nacionales de progreso en reuniones nacionales.

### **Limitaciones metodológicas**

Si bien la estructura de este GRALE es muy congruente con la del primer informe, es recomendable tener cuidado cuando se comparan las tendencias presentadas en los dos informes, ya que los datos se recolectaron de manera diferente y utilizando distintos métodos. La diferencia metodológica principal se relaciona con la función de monitoreo.

Además de lo anterior, es necesario reconocer que cualquier proceso de autoevaluación tiene limitaciones inherentes. La mayor parte de la información entresacada de los informes fue tomada al pie de la letra y se la utilizó sin efectuar esfuerzos sistemáticos de verificación. Se asumió, en este caso, que quienes ofrecieron la información eran las personas más adecuadas para hacerlo.

### **Organización de los capítulos**

Como el tema especial de este informe es la alfabetización, el primer capítulo sobre **la alfabetización como un fundamento para el aprendizaje y la educación de adultos** desempeña un papel especial. No se pretende, como en otros capítulos, monitorear la implementación de los compromisos asumidos en Belém, sino más bien concentrarse en los retos y oportunidades de definir y conceptualizar la alfabetización. También analiza las diferentes maneras en que se han producido los datos sobre alfabetización. Además de este capítulo, la alfabetización también es tratada como una cuestión transversal y discutida, por consiguiente, en los otros cinco capítulos.

El segundo capítulo sobre **la promoción de la política de educación de adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida** evalúa la implementación de los elementos de política en el *Marco de acción de Belém*. Aporta una visión de conjunto de la comprensión conceptual de la educación de adultos y de los marcos de política resultantes. Además de examinar los fines y objetivos de la política de educación de adultos, este capítulo describe también las políticas sobre la lengua de instrucción.

El tercer capítulo sobre **la institucionalización de las estructuras y mecanismos de gobernanza** empieza con una revisión del concepto de «buena gobernanza» y su aplicación concreta al aprendizaje y la educación de adultos. Se explora entonces la diversidad de actores y su participación en el desarrollo, ejecución y evaluación de políticas y programas, y se hace hincapié en la necesidad de una coordinación eficaz. Además, se analizan los modelos de descentralización y su impacto sobre la gobernanza. Finalmente, se discute el papel clave del fortalecimiento de capacidades en todas estas cuestiones.

El capítulo sobre **financiación del aprendizaje y la educación de adultos** examina el nivel de inversión en educación de adultos basándose en los datos proporcionados por los informes nacionales de progreso. Destaca algunos enfoques exitosos para movilizar recursos financieros e identifica mecanismos eficaces de financiación en la comunidad internacional. Finalmente, sustenta el aumento de la inversión en aprendizaje y educación de adultos mediante el análisis de nuevas pruebas publicadas sobre una relación positiva costo-beneficio.

En el capítulo sobre **la expansión de la participación en la educación de adultos**, ésta se analiza utilizando dos enfoques diferentes pero relacionados. Mediante el primero se hace un balance de los diversos medios que los países utilizan para medir la participación. Gracias al segundo se analiza las maneras como los países están enfrentando las barreras a la participación.

El capítulo relativo al **aseguramiento de la calidad de la educación de adultos** analiza varios elementos de la calidad y los criterios para su evaluación. Presenta enfoques basados en los resultados del aprendizaje en materia de calificaciones y marcos curriculares. También evalúa métodos de enseñanza y aprendizaje, y examina si ha mejorado la formación y las condiciones de trabajo de los educadores de adultos.

El capítulo final formula un llamado a repensar la alfabetización y sintetiza los hallazgos clave de los seis capítulos.



## CAPÍTULO 1

# LA ALFABETIZACIÓN COMO UN FUNDAMENTO DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

## 1.1 Introducción

La alfabetización<sup>1</sup> es un componente esencial del derecho a la educación, tal como lo reconoce la *Declaración Universal de Derechos Humanos*. El derecho a la alfabetización es la base de la prosecución de otros derechos humanos. En otras palabras, la alfabetización tiene el potencial de fortalecer la capacidad de las personas para actuar en la prosecución de la libertad (Amartya Sen), así como de empoderarlas para interpretar y transformar sus realidades (Paulo Freire). Sólidas competencias en alfabetización están asociadas con una gama de resultados valiosos y deseables (St. Clair, 2010). Por consiguiente, la cuestión no es tanto qué es lo que la alfabetización puede hacer por las personas, sino más bien lo que las personas pueden hacer con la alfabetización. Cómo se la adquiere y se la utiliza determina su valor para el educando.<sup>2</sup>

La alfabetización brinda la base para muchas otras oportunidades de aprendizaje. El *Marco de acción de Belém*, en su sección sobre la alfabetización de adultos, afirma que: “La alfabetización es un cimiento indispensable que permite a los jóvenes y adultos aprovechar las oportunidades de aprendizaje en todas las etapas del continuo educativo” (UIL, 2010, p. 28). El aprendizaje de la alfabetización es una actividad continua, independiente de la edad: las competencias

adquiridas en un momento dado se pueden perder en otro. Por lo tanto, la adquisición y el desarrollo de la alfabetización se producen antes, durante y después de la educación primaria, dentro y fuera de la escuela, mediante la educación formal, no formal e informal. Por consiguiente, cubre todo el espectro del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Nuestra comprensión del mundo cada vez más está mediada por la palabra escrita, tanto en su modalidad impresa como digital. Por tanto, las competencias para leer, escribir y operar con la aritmética básica se han convertido en un requisito para la participación activa en la sociedad. Los cambios en la economía, la naturaleza del trabajo, el papel de los medios de comunicación y la digitalización, así como otros muchos aspectos de la sociedad, han subrayado la importancia de la alfabetización hoy en día. Crecientes cantidades de información (incluyendo la que está disponible en línea) y la necesidad de seleccionar y utilizar el conocimiento provenientes de una gama de fuentes plantea un desafío a las personas que tienen competencias limitadas de lectoescritura. Muchas personas corren el riesgo de ser excluidas de la oportunidad de utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y otros medios sociales de comunicación. Los jóvenes y adultos que tienen dificultades con la lectura, la escritura y la aritmética básica son más vulnerables a la pobreza, la exclusión social, el desempleo, la mala salud, los cambios demográficos, el desplazamiento y la migración, así como a los desastres naturales o producidos por el hombre.

“La alfabetización es un cimiento indispensable que permite a los jóvenes y adultos aprovechar las oportunidades de aprendizaje en todas las etapas del continuo educativo”.

1 ‘Alfabetización’ designa generalmente un conjunto de competencias y prácticas que incluyen la lectura, la escritura y el uso de números mediado por material escrito. El debate que se presenta aquí sintetiza diversas cuestiones que los Estados Miembros plantean cuando se habla acerca de la ‘alfabetización’.

2 Ralf St. Clair, basándose en el modelo de capacidades, lo plantea de manera ligeramente diferente: no se trata de saber si la alfabetización es importante (para las personas que aprenden, la alfabetización es ciertamente muy importante), sino de qué manera es importante y cómo podemos comprender y reconocer esto más profundamente (St. Clair, 2010).

Cada vez más, la enseñanza y el aprendizaje de la lectura, la escritura, la lengua (comunicación hablada y escrita) y la aritmética básica se perciben como parte de una amplia concepción de las competencias

básicas, el desarrollo de los recursos humanos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. En este sentido, la alfabetización es percibida cada vez menos como un conjunto aislado de competencias que hay que adquirir y completar en un marco limitado de tiempo. Por el contrario, la alfabetización y el aprendizaje de la aritmética básica se consideran componentes fundamentales de un conjunto complejo de competencias esenciales (o competencias básicas) que requieren un aprendizaje sostenido y actualizado. El compromiso de los gobiernos con la adquisición de las competencias básicas en alfabetización es esencial para garantizar el derecho fundamental a la educación.

Mejorar los niveles de alfabetización de los adultos es uno de los seis objetivos de la Educación para Todos (EPT). Este capítulo empieza con una revisión de los retos existentes para alcanzar este objetivo, especialmente a la luz de la evolución de la EPT desde su lanzamiento en 1990. Examina la evolución del concepto de «alfabetización», seguido de una discusión de las diferentes maneras en que se mide y evalúa la alfabetización. La última parte saca lecciones de las secciones precedentes y ofrece algunos puntos de reflexión destinados a los actores interesados, ya que trabajan para mejorar los niveles de alfabetización en el horizonte 2015.

## 1.2 Desafíos para lograr el Objetivo 4 de la EPT

El Objetivo 4 de la Educación para Todos pretende “Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente”. En mayo de 2013, el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés) informó que en 2011, 774 millones de adultos (15 años y más),<sup>3</sup> de los cuales el 63,8% son mujeres, no eran capaces de leer y escribir. La tasa global de adultos capaces de leer y escribir fue de 84,1% (88,6% de hombres y 79,9% de mujeres), comparada con 89,5% de los

jóvenes (92,2% de hombres y 86,6% de mujeres), donde ‘joven’ es definido como ‘las personas de 15 a 24 años de edad’ (UIS, 2013). Más de la mitad de los adultos que son incapaces de leer y escribir (53%) viven en el Asia Meridional o el Asia Occidental, 24% en el África Subsahariana, 12% en Asia Oriental y el Pacífico, 6,2% en los Estados Árabes y 4,6% en América Latina y el Caribe. Se estima que menos de 2% de la población total de analfabetos vive en Europa Central y Oriental, Asia Central, América del Norte y Europa Occidental (UIS, 2013).

Sin embargo, las tasas publicadas solo dan una visión parcial. Por ejemplo, según un estudio de la European Labour Force, en 2011 muchos de los 73 millones de adultos con bajo nivel de educación (25-64 años de edad) posiblemente experimentaban problemas en materia de alfabetización (European Commission, 2012). Las bajas competencias en alfabetización probablemente afectan a más personas en Europa que la que los gobiernos reconocen. La mayoría de los países europeos han asumido simplemente que cualquier persona que pasa la educación obligatoria está equipada con competencias adecuadas de alfabetización. Sin embargo, diversos estudios muestran que esto no se puede dar por descontado. Un informe reciente de la EU High Level Group of Experts on Literacy [Grupo de Expertos de Alto Nivel en Alfabetización de la Unión Europea] (European Commission, 2012) señala que la mayoría de los adultos con problemas de alfabetización han cursado la educación obligatoria, pero egresaron sin suficientes competencias en lectoescritura. Dado que el mercado de trabajo sigue cambiando, es necesario mejorar las competencias continuamente. Los que carecen de competencias en tecnología digital son excluidos cada vez más de muchos servicios y podrían tener dificultades para manejar su vida diaria. Por consiguiente, el objetivo de la política de alfabetización no debe ser simplemente reducir las ‘tasas de analfabetismo’, sino mejorar y desarrollar las competencias básicas, incluyendo un amplio espectro de competencias en materia de alfabetización, así como crear entornos letrados ricos y sociedades del aprendizaje.

Como lo muestra el Cuadro 1.1, 35 países ya han logrado el Objetivo 4 de la EPT o están por hacerlo. Otros 54 países podrían lograrlo

3 Debe notarse que, en 2011, 25,4% de la población mundial vivía en Asia Meridional y Occidental, 12,5% en el África Subsahariana, 32,5% en el Asia Oriental y el Pacífico, 5,1% en los Estados Árabes y 5,6% en América Latina y el Caribe (datos del UIS Data Centre).

**Cuadro 1.1**  
**Progreso hacia el logro del Objetivo 4 de la EPT por región**

	Podrían lograr el Objetivo 4 de la EPT	Requieren esfuerzos adicionales para lograr el Objetivo 4	Difícilmente lograrán el Objetivo 4 en 2015	N.º de países que ofrecen datos
<b>África</b>	3	6	18	<b>27</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	3	17	2	<b>22</b>
<b>Asia y el Pacífico</b>	11	12	5	<b>28</b>
<b>Estados Árabes</b>	6	6	4	<b>16</b>
<b>Europa y América del Norte</b>	12	13	0	<b>25</b>
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>54</b>	<b>29</b>	<b>118</b>

Fuente: UIS, 2013<sup>5</sup>

en 2015, si intensifican sus esfuerzos, y 29 tienen pocas posibilidades de alcanzarlo. Si bien las 'tasas de analfabetismo' están disminuyendo, la información proporcionada sobre el número absoluto de adultos que no son capaces de leer y escribir no está disminuyendo con suficiente rapidez como para representar un progreso significativo.

¿A quiénes se está dejando atrás?

- A las mujeres (que representan dos tercios de la población analfabeta a nivel mundial), pero también a los hombres (especialmente en Europa y en algunos países del Caribe).<sup>4</sup>

4 En 81 de los 146 países para los que se dispone de datos, hay más mujeres analfabetas que hombres. De estos países, 21 muestran una gran disparidad de género, con menos de 7 mujeres alfabetizadas por cada diez hombres alfabetizados (UNESCO, 2012, p. 5).

5 Los valores de las metas del objetivo de la EPT consistente en reducir la tasa de analfabetismo en 50% entre los años 2000 y 2015 fueron calculadas por el UIS. Los valores de las metas para cada país se fijaron en función de la última tasa de alfabetización presentada en los censos del decenio de 2000 (1995-2004), más la mitad de la diferencia entre esa tasa de alfabetización y 100%. Por ejemplo, si la tasa de alfabetización en un país fue de 50% en 2000, la meta se estableció en  $60\% + (100\% - 60\%) / 2 = 80\%$ . En algunos casos, la tasa meta de alfabetización se calculó en relación con las tasas de alfabetización de los años precedentes o posteriores al año 2000. Dado que la tasa de alfabetización de adultos es un indicador que cambia lentamente, se puede asumir que la desviación del valor exacto de la meta es más pequeña en esos casos. Las tasas de alfabetización proyectadas a 2015 fueron calculadas por el UIS con su modelo Global Age-Specific Literacy Projections

- A las personas que viven en las áreas rurales.
- A las personas que viven en países afectados por o que salen de conflictos (UNESCO, 2011).
- A los pobres (UNESCO, 2010).
- A las minorías étnicas y lingüísticas (UNESCO, 2010).
- Personas discapacitadas (WHO, 2011).

El Marco de acción de Belém (UIL, 2010) hace hincapié en la urgencia de redoblar los esfuerzos para mejorar los niveles de alfabetización en el horizonte 2015. El carácter interconectado de los seis objetivos de la EPT es claro cuando consideramos el impacto que el logro del Objetivo 4 tendría sobre el Objetivo 1 (educación y cuidado de la primera infancia), el Objetivo 2 (conclusión universal de la educación primaria), el Objetivo 3 (necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos), el Objetivo 5 (paridad e igualdad de género en la educación) y el Objetivo 6 (calidad de la educación) gracias a padres, familias y comunidades más competentes. De la misma manera, el logro

(GALP, por sus siglas en inglés: Modelo mundial de proyecciones de alfabetización por edad.). Los valores proyectados fueron comparados con la meta y se produjeron tres pronósticos: probabilidad de alcanzar o exceder la meta, probabilidad de lograr la meta con un esfuerzo adicional (si el valor proyectado para 2015 se encuentra a 5 puntos porcentuales de la meta) e improbable que logre la meta (si el valor proyectado se sitúa a más de 5 puntos porcentuales por debajo de la meta).

de los otros objetivos de la EPT también tendría un impacto sobre el Objetivo 4. Esta interdependencia refuerza el hecho de que la alfabetización es intergeneracional y está en el centro de la educación para todos.

La alfabetización también es vital para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>6</sup> y los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (DNUDS). El Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (DNUA) y la Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder” (LIFE, por sus siglas en inglés) de la UNESCO han destacado la necesidad de acelerar los esfuerzos para lograr el Objetivo 4 de la EPT. Sin embargo, según el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011*, el objetivo de la EPT de reducir las tasas de analfabetismo en el horizonte 2015 no se logrará por un amplio margen. Esto refleja un descuido de larga data de la alfabetización en la política de educación (UNESCO, 2011). El último *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* (UNESCO, 2012) confirma que la mayoría de los países no logrará el Objetivo 4.

De 40 países con una tasa inferior a 90% en 1998-2001, solo se espera que tres logren el objetivo de reducir su tasa de analfabetismo en 50% (UNESCO, 2012).

El progreso hacia el logro del Objetivo 4 de la EPT ha sido lento. La baja prioridad asignada por los responsables de la formulación de política y, por consiguiente, la limitada asignación de recursos han provocado limitaciones en la oferta de oportunidades de alfabetización a los adultos. En algunos países, el número absoluto de jóvenes y adultos no alfabetizados ha aumentado. Esto se debe parcialmente, por supuesto, al crecimiento de la población, pero también al abandono escolar prematuro y a la baja calidad de la escuela. La calidad y la pertinencia de la oferta de alfabetización a todos los grupos de edad tienen una importancia global para la política de educación. El reto de la alfabetización debe abordarse de manera sistemática y en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

6 A pesar de su importancia capital para el desarrollo, la alfabetización no se incluyó en los ODM.

### 1.3 La evolución de la noción de «alfabetización»

Si bien el concepto de «alfabetización» ha evolucionado con el tiempo, no existe consenso sobre la definición. ‘Alfabetización’ designa generalmente la ‘habilidad para leer y escribir’. La aritmética básica (‘numeracy’, en inglés), que se considera mediada por el material escrito, se agrega a menudo como un complemento o componente de la alfabetización. Cada vez más se menciona también las competencias lingüísticas, dado que la mayoría de las personas vive en contextos multilingües o tiene antecedentes migratorios y necesitan comunicarse oralmente o por escrito en diversas lenguas. Términos tales como ‘alfabetizaciones’, ‘prácticas de alfabetización’, ‘alfabetización básica’, ‘alfabetización inicial’ o ‘alfabetización avanzada’, ‘alfabetización funcional’ y ‘posalfabetización’ se utilizan con amplias, y a veces confusas, diferencias de significado en contextos de política, de programas y académicos. En efecto, estos términos reflejan el carácter pluridimensional y la complejidad de la alfabetización, y resaltan la urgente necesidad de ir más allá de la tradicional dicotomía ‘alfabetizado-analfabeto’, como también insta el *Marco de acción de Belém* (UIL, 2010).<sup>7</sup>

Una de las razones de la existencia de diferentes significados del término ‘alfabetización’ es el contexto lingüístico y cultural en el que se utiliza. En muchas lenguas europeas, el término ‘alfabetización’ se relaciona con el proceso de familiarización con el alfabeto, y la codificación y descodificación de palabras y textos.<sup>8</sup> Por contraste, en lenguas tales como el chino y el inglés, las palabras ‘alfabetización’ o ‘alfabetizado’ se han asociado con la condición de estar familiarizado con la literatura o, más generalmente, con ser bien educado y civilizado. Las personas que luchan con la lectura y la escritura pueden

7 La perspectiva cambiante y la nueva tendencia consistente en rechazar los términos ‘analfabetismo’ y ‘analfabetos’ como imprecisos y perjudiciales para la comprensión de la situación real ya había sido identificada hace más de 20 años en una conferencia de la UNESCO sobre “Literacy and Basic Education in Europe on the Eve of the 21st Century” [“Alfabetización y educación básica en vísperas del siglo XXI”] (véanse las conclusiones en UIE, 1992, pp. 205-206).

8 Por ejemplo, ‘alfabetización’ en español, ‘alfabetização’ en portugués, ‘alphabétisation’ en francés, ‘Alphabetisierung’ en alemán, ‘alfabetisering’ en danés, neerlandés y sueco.

considerar humillante que su carencia de competencias se asocie con ignorancia. En entornos donde la mayoría de la población es alfabetizada, bajos niveles de alfabetización se convierten en un estigma, algo que hay que esconder y un tema tabú, como se demostró recientemente en Europa (European Commission, 2012, p. 21). Además de la dicotomía usual de 'alfabetizado' y 'analfabeto', existe un presupuesto implícito de que una vez que la persona deviene 'alfabetizada', esta condición permanece estable hasta el fin de su vida. Muchas lenguas carecen de palabras para describir la pérdida de la competencia en alfabetización en el transcurso del tiempo.

La UNESCO, en cumplimiento de su función normativa, ha aportado dos definiciones respecto a quién se considera que es una «persona alfabetizada». En 1958, se convino en que 'alfabeto' es "la persona que es capaz de leer y escribir, comprendiéndola, una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana".<sup>9</sup> En 1978, la UNESCO recomienda esta definición de 'alfabeto funcional' ['functionally literate']: "[...] la persona que puede emprender aquellas actividades en que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz en su grupo y comunidad y que le permitan asimismo seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de la comunidad".<sup>10</sup>

En 2003, la UNESCO organizó una reunión de expertos en la que se propuso la siguiente definición operacional: "La alfabetización es la capacidad para identificar, comprender, interpretar, crear, comunicar y contar utilizando material impreso y escrito asociado con diversos contextos.

9 La definición de la UNESCO de 1958 no especifica lo que se quiere decir con 'una breve y sencilla exposición' y 'vida cotidiana' (la vida cotidiana de cada persona es única), y no incluye la aritmética básica.

10 La definición de la UNESCO de 1978 aún se utiliza ampliamente. La noción de «alfabetización funcional» ha sido fuertemente criticada como instrumental y sesgada hacia la actividad económica. Sin embargo, la alfabetización es siempre 'funcional', dado que equipa a las personas con competencias que les permiten funcionar, por lo que no existe ninguna necesidad de dicha calificación. Estas definiciones han sido encuadradas dentro de las estadísticas de educación, por lo que en su mayoría son definiciones operacionales con propósitos de medición.

La alfabetización comprende un continuo de aprendizaje que posibilita que las personas logren sus objetivos, desarrollen su conocimiento y potencial, y participen plenamente en la comunidad y la sociedad más amplia" (UNESCO, 2005b, p. 21).

Entre tanto, en los debates académicos se han identificado cinco enfoques diferentes de la alfabetización:

- 1) La «alfabetización» como competencias, especialmente la capacidad para leer, escribir y calcular, a veces denominadas 'competencias cognitivas' o 'conjunto de procesos cognitivos'.
- 2) La «alfabetización» como algo aplicado, practicado y situado, o como tareas que requieren la palabra escrita, tales como la alfabetización funcional, familiar o basada en el trabajo.
- 3) La «alfabetización» como un conjunto de prácticas sociales y culturales insertadas en contextos socioeconómicos, políticos, culturales y lingüísticos específicos, incluyendo la escuela, la familia y la comunidad.
- 4) La «alfabetización» como capacidades reflejadas en la destreza de la persona para utilizar las competencias a fin de lograr sus propósitos y objetivos de comunicación. Y
- 5) La «alfabetización» como un instrumento para la reflexión y acción críticas para el cambio social, también conocida como 'alfabetización crítica o transformadora'.

(Véase Lind, 2012, pp. 2-5; UNESCO, 2005a, pp. 149-152; McCaffery *et al.*, 2007, pp. 43-105; St. Clair, 2010, pp.13-44).

El *Marco de acción de Belém* presenta elementos clave para comprender la «alfabetización» hoy: a) la alfabetización como un continuo; b) la alfabetización sostenible como un objetivo; c) la alfabetización como un instrumento de empoderamiento que posibilita que los participantes prosigan como educandos a lo largo de toda la vida y d) un entorno letrado rico como soporte esencial para la educación, la formación y la adquisición continua de competencias más allá de las competencias básicas de alfabetización (UIL, 2010, pp. 28 y ss.). A partir de la aceptación a nivel internacional de la noción aprobada de «alfabetización» en el *Marco de acción de Belém*, se puede concluir que el aprendizaje y uso de las competencias

"El progreso hacia el logro del Objetivo 4 de la EPT ha sido lento. La baja prioridad asignada por los responsables de la formulación de política y, por consiguiente, la limitada asignación de recursos han provocado limitaciones en la oferta de oportunidades de alfabetización a los adultos".

de alfabetización es un proceso continuo y contextualizado que tiene lugar dentro y fuera de entornos educativos a lo largo de toda la vida.

Ochenta de los 120 países que informan (es decir, 67%) han adoptado una definición oficial o de trabajo de la «alfabetización». Pero éstas aún varían de enunciados breves y generales del tipo “la alfabetización es considerada como un aprendizaje a lo largo de toda la vida” hasta aquéllas que adicionan nuevos conceptos, tales como la «competencia digital». Las definiciones oficiales reflejan generalmente un enunciado simple o se refieren a la definición oficial de la UNESCO y a las definiciones operacionales de 1958,<sup>11</sup> 1978<sup>12</sup> y 2003<sup>13</sup>. En algunos casos, el alcance se ha ampliado mediante la adición de ‘competencias lingüísticas’, ‘competencias en TIC’ y ‘competencias prácticas esenciales’. En la práctica, muchos países utilizan definiciones más elaboradas que se relacionan con la manera en que se ofrecen los programas de alfabetización, más que en cómo producen

11 Bélgica y Lesotho.

12 Bosnia y Herzegovina, y Francia.

13 Bangladesh, Jamaica, Namibia, Uganda y Zambia.

14 El total representa el número de países que informan que disponen de una definición oficial o de trabajo de ‘alfabetización’. Cada célula debe leerse, por ejemplo, como “21 de 31 países africanos incluyen la ‘lectura’ en su definición”.

los datos las oficinas de estadística de los ministerios de educación o las autoridades nacionales de estadística. Casi la mitad de los países que informan sobre la ausencia de definiciones oficiales son miembros de la OCDE en Europa y América del Norte, lo que podría reflejar un cambio hacia la incorporación de la alfabetización en marcos de referencia más amplios de competencias, habilidades o calificaciones.

El Cuadro 1.2 muestra que la mayoría de los países incluye los campos de la lectura o la escritura (76 y 74, respectivamente) en sus definiciones. Veintisiete países mencionan la lectura y la escritura (Cuadro 1.3), mientras que 49 adoptan definiciones que incluyen explícitamente la aritmética básica (Cuadro 1.2). La mayoría de estos países está localizada en África, y Europa y América del Norte. Otros 46 países se refieren a las tres dimensiones de lectura, escritura y aritmética básica en sus definiciones (Cuadro 1.2) y algunos incluyen competencias en TIC (11), competencias para la vida (5) y competencias lingüísticas (21) (Cuadro 1.3). Otros 18 países, principalmente en África, y América Latina y el Caribe, destacan la naturaleza empoderadora de su enfoque de la alfabetización.

**Cuadro 1.2**  
Palabras clave utilizadas en la definición de ‘alfabetización’ (‘lectura’, ‘escritura’ y ‘aritmética básica’ por separado)

	‘Lectura’	‘Escritura’	‘Aritmética básica’	Total <sup>14</sup>
<b>África</b>	21	19	16	<b>31</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	15	14	6	<b>25</b>
<b>Asia y el Pacífico</b>	12	12	8	<b>24</b>
<b>Estados Árabes</b>	5	5	4	<b>9</b>
<b>Europa y América del Norte</b>	23	24	15	<b>40</b>
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>74</b>	<b>49</b>	<b>129</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE 2012. Respuestas a la pregunta 1.2.: “¿Ha aprobado o formulado su país una definición oficial de alfabetización?” y a la pregunta 1.2.1: “¿Se utilizan otras definiciones en la práctica?”

**Cuadro 1.3**  
Palabras clave utilizadas en la definición de 'alfabetización' ('lectura', 'escritura' y 'aritmética básica')

	'Leer' y 'escribir'	'Leer', 'escribir' y 'aritmética básica'	Total con definiciones combinadas / Total de países que informan
<b>África</b>	4	15	<b>19/31</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	8	6	<b>14/25</b>
<b>Asia y el Pacífico</b>	4	8	<b>12/24</b>
<b>Estados Árabes</b>	1	4	<b>5/9</b>
<b>Europa y América del Norte</b>	10	13	<b>23/40</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>46</b>	<b>73/129</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE 2012. Respuestas a la pregunta 1.2: "¿Ha aprobado o formulado su país una definición oficial de alfabetización?" y a la pregunta 1.2.1: "¿Se utilizan otras definiciones en la práctica?"

**Cuadro 1.4**  
Otras palabras clave utilizadas en la definición de 'alfabetización'

	'Competencias en TIC'	'Competencias para la vida'	'Competencias lingüísticas'	'Pensamiento crítico'	'Autonomía' / 'Empoderamiento'	Total <sup>15</sup>
<b>África</b>	0	2	5	2	5	<b>31</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	1	0	2	0	10	<b>25</b>
<b>Asia y el Pacífico</b>	1	2	8	1	1	<b>24</b>
<b>Estados Árabes</b>	0	0	1	0	0	<b>9</b>
<b>Europa y América del Norte</b>	9	1	5	0	2	<b>40</b>
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>129</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE 2012. Respuestas a la pregunta 1.2: "¿Ha aprobado o formulado su país una definición oficial de alfabetización?" y a la pregunta 1.2.1: "¿Se utilizan otras definiciones en la práctica?"

15 En este cuadro, el total representa el número de países que presentan datos. Cada célula se debe leer como, por ejemplo, "cinco de 31 países africanos incluyen las competencias lingüísticas en su definición".

A pesar de la amplia inclusión en diferentes definiciones de 'alfabetización', palabras clave tales como 'lectura' y 'escritura' no se comprenden necesariamente de la misma manera. La comprensión de estas acciones también ha evolucionado con el tiempo. En algunos casos, la 'lectura' se caracteriza como la identificación de las letras del alfabeto y en otros como la capacidad para reconocer palabras familiares. Esto podría significar que solo la imagen de la palabra es lo suficientemente familiar a una persona como para que entienda su sonido o incluso su significado, sin leerla efectivamente. Algunas veces esto quiere decir 'competencias descodificadoras' (pronunciar una palabra), a veces 'entender el significado de una palabra' y en algunos otros casos incluso 'la capacidad de reflexionar críticamente y actuar sobre el significado que ha sido entendido' (Fransman, 2005). Si bien algunas de estas competencias son esenciales para la lectura (conocer el alfabeto o descodificar palabras familiares o desconocidas), no son, en sí mismas, lectura. La misma advertencia es válida para 'escritura': en el pasado, diversos programas o esfuerzos de medición pedían a los educandos que escribieran sus nombres a fin de demostrar que eran capaces de escribir. No obstante, esta tarea se puede realizar "dibujando" una forma familiar en lugar de escribir, ya que por 'escritura' se entiende una actividad intencionada para producir un fragmento de texto escrito que comporta significado.

Analizando más detenidamente las respuestas a la cuestión de las definiciones, en Europa la mayoría de ellas incluye atributos del enfoque pedagógico de la alfabetización. Aunque la mayoría de las definiciones que hacen referencia a la lengua se refieren a la alfabetización en cualquier idioma, hay algunas excepciones que consideran que una persona es alfabetizada solo si es capaz de leer, escribir y hablar en una lengua determinada (como es el caso del inglés en las Bahamas). En la República Popular de China, dadas las características de la escritura, se han establecido dos estándares en el concepto oficial de «alfabetización»: 1) para las poblaciones rurales: la capacidad para identificar 1500 caracteres chinos y 2) para los empleados de empresas e instituciones, así como para los residentes urbanos, la capacidad para identificar 2000 caracteres.

Otros 14 países relacionan la alfabetización con niveles de competencia equivalentes a la escolarización. Por ejemplo, la Ley Nacional de Educación de la República Democrática Popular Lao identifica 'alfabetización' como equivalente a los grados uno y dos de la escuela primaria formal, mientras que en Bosnia y Herzegovina se considera que una persona es alfabetizada solo si ha terminado la educación primaria. Aunque los niveles aceptados de alfabetización se pueden tratar como equivalentes de los resultados previstos en la experiencia escolar, es importante tener en cuenta que los resultados logrados mediante la escolarización pueden divergir de los resultados previstos. Así, equiparar la alfabetización con un cierto número de años de escolaridad puede despistar; no hay ninguna garantía de que los estudiantes adquieran el nivel requerido de alfabetización en un cierto intervalo de tiempo. Por el contrario, es dependiente de la calidad de la oferta, las lenguas, los entornos letrados y otros factores.<sup>16</sup>

En España, la 'alfabetización' se incluye en la categoría 'educación inicial' y se refiere al desarrollo de las competencias básicas requeridas para acceder a la educación secundaria. En Noruega se ha elaborado un *Marco de referencia para las competencias básicas* y Malta vincula los cursos de alfabetización con el nivel uno del European Qualifications Framework [Marco Europeo de Cualificaciones].<sup>17</sup> En Europa, y

<sup>16</sup> Esto se demostró con los resultados del Estudio Internacional de Competencia en Lectura (PIRLS, por sus siglas en inglés: Progress in International Reading Literacy Study) de 2006, que sometió a prueba los niveles de competencia de lectura en el cuarto grado: 50% de los niños en países de bajos ingresos rindieron en o por debajo del nivel del cinco por ciento más bajo en los países de altos ingresos (Crouch, 2012). Según el *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2012*, de unos 650 millones de niños en edad de cursar la educación primaria, unos 250 millones no llegan al cuarto grado o, si lo hacen, no logran los estándares mínimos de aprendizaje (UNESCO, 2012, p. 122).

<sup>17</sup> El *Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EFQ-MEC)* fue convenido por las instituciones europeas en 2008 con el propósito de relacionar los diferentes sistemas nacionales de calificación de los países europeos con un marco de referencia europeo común. Este permite que las personas y los empleadores comprendan y comparen los niveles de calificación de los diferentes países y distintos sistemas de educación y formación. Cf.: Comunidades Europeas. 2009. *El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EFQ-MEC)*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Cf.: [http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_es.pdf)

América Latina y el Caribe, la alfabetización es percibida como un nivel inicial y está integrada en la educación básica de adultos.

La noción de «alfabetización» como un proceso continuo de aprendizaje se expresa en las definiciones de cinco países (uno cita la definición operacional de la UNESCO de 2003), la mayoría de ellos en la región de América Latina y el Caribe.<sup>18</sup> Diez países utilizan explícitamente el término 'aprendizaje a lo largo de toda la vida' o 'educando a lo largo de toda la vida' en su concepto de «alfabetización».<sup>19</sup>

Basándose en la mayoría de las respuestas recibidas en los informes nacionales de progreso, una mayoría de las definiciones oficiales se concentran en la lectura, la escritura y la aritmética básica necesarias para realizar tareas simples en la vida cotidiana. Sin embargo, en algunos casos estas competencias básicas son designadas como 'alfabetización, lengua y aritmética básica', 'competencias para la vida' (alfabetización, aritmética básica y competencia en materia de TIC) o 'competencias esenciales'. A pesar de las iniciativas para integrar nuevas dimensiones tales como las competencias en materia de TIC, en los informes nacionales de progreso se presta poca atención a la inclusión del pensamiento crítico, creativo e independiente en el concepto de «competencias básicas» o «competencias esenciales».

Mientras tanto, también existen esfuerzos para revisar los términos existentes y crear nuevos que reconozcan de manera más diferenciada los dos aspectos de la educación en materia de alfabetización: el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como los resultados de este proceso (niveles específicos de competencia en alfabetización). Frecuentemente existen visiones conflictivas de la alfabetización como parte de una tensión fundamental entre el alcance, la complejidad y el contexto de los procesos de aprendizaje (visión expandida) y la precisión requerida para medir y evaluar los resultados del

proceso (visión restringida). En otras palabras, la manera en que se conceptualiza la «alfabetización» tiene implicaciones sobre cómo se enseña y se aprende, y sobre cómo se mide. La evaluación de las competencias en materia de alfabetización de una población basada en estándares comparables y predeterminados se ha convertido en una preocupación de política en los niveles nacional e internacional.

En lo que respecta al propósito instrumental de la formación en materia de alfabetización, los objetivos económicos prevalecen (alfabetización para la empleabilidad, el autoempleo, la autonomía, el crecimiento y el desarrollo económico). Algunos países han desarrollado enfoques más integrados, tales como la alfabetización familiar o la alfabetización articulada con la educación y la formación profesional. Esto es más explícito en los Marcos Nacionales de Calificación, que han definido niveles de entrada específicos en alfabetización y aritmética básica. El establecimiento de dichos marcos de referencia en muchos países –que permite disponer de equivalencias entre las competencias adquiridas formal y no formalmente–, ha ayudado a preparar el terreno para el reconocimiento de la alfabetización como un aprendizaje continuo y un fundamento del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Ninguna de las definiciones oficiales de la «alfabetización» menciona la importancia de los entornos letrados. Si el propósito es desarrollar sociedades y personas alfabetizadas, entonces la calidad del entorno letrado y sus características son tan importantes como los programas de alfabetización para motivar, desarrollar y sostener las competencias en alfabetización. El reto consiste en incluir las características de los entornos letrados en las intervenciones prácticas y las evaluaciones para promover la alfabetización.<sup>20</sup>

“Cuando la alfabetización se concibe como un continuo no hay ninguna línea definitiva entre ‘alfabetizados’ y ‘analfabetos’”.

18 Bangladesh (definición operacional de la UNESCO de 2003), El Salvador, Eslovenia, Guyana y Uruguay.

19 Bangladesh, Botswana, Cabo Verde, Croacia, Escocia [Reino Unido], México, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica y Uruguay.

20 Algunos enfoques innovadores se han desarrollado para medir, por ejemplo, la 'densidad del entorno letrado' como un componente del Programa de Evaluación y Monitoreo de la UNESCO (LAMP: Literacy Assessment and Monitoring Programme) o las "prácticas valiosas" mediante la utilización de enfoques etnográficos basados en la práctica (véase los estudios de caso de Nepal y Mozambique por Maddox y Esposito, 2011; Maddox *et al.*, 2012; Maddox y Esposito, 2013).

En síntesis, las diversas maneras de comprender la alfabetización, tal como se reflejan en las diversas definiciones, han evolucionado junto con nuevas teorías sociales y pedagógicas, así como con otros cambios tecnológicos y de otro tipo característicos de sociedades cada vez más complejas basadas en el conocimiento y globalizadas. Si bien hay pocos países que siguen utilizando las definiciones de la UNESCO de 1958 y 1978, cada vez más países consideran la alfabetización como un conjunto de competencias que incluyen la comunicación escrita y la capacidad para tener acceso y procesar críticamente la información, y proseguir y organizar su propio aprendizaje.

Cuando la alfabetización se concibe como un continuo no hay ninguna línea definitiva entre 'alfabetizados' y 'analfabetos'. La alfabetización se convierte, más bien, en un tipo de *objetivo móvil*. Por consiguiente, la dicotomía reflejada en el amplio uso de los términos 'analfabetos' y 'alfabetizados' no solo crea un problema conceptual, sino que también tiene graves implicaciones de política, empezando con el potencialmente confuso discurso sobre el objetivo de *erradicar* el analfabetismo. No obstante, la cambiante noción de «alfabetización» como un continuo ha aumentado el interés por la medición directa de los niveles de competencia en muchos países.

#### 1.4 Medición de la alfabetización

El sistema de las Naciones Unidas y muchos países han utilizado las definiciones operacionales de la UNESCO<sup>21</sup> como una base para los censos y estudios sobre la alfabetización. Al mismo tiempo, también se han desarrollado y avanzado otras concepciones de la alfabetización que van más allá de las definiciones (oficiales) de 1958 y 1978.

Las tres definiciones operacionales de la UNESCO (1958, 1978 y 2003) se desarrollaron principalmente con propósitos de medición. Las dos primeras se incluyeron en las recomendaciones relativas a la estadística de la educación y la más reciente se preparó como fundamento del Programa de Evaluación y Monitoreo de

21 Véase la Sección 1.3.

la Alfabetización (LAMP, por sus siglas en inglés: Literacy Assessment and Monitoring Programme). Si bien el concepto de «alfabetización» se ha ampliado debido a una comprensión más profunda de su complejidad, esto no quiere decir que los componentes definidos para la medición también deban ampliarse. En el caso de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS: International Adult Literacy Survey) y del LAMP, la amplia y pluridimensional definición de «alfabetización» se ha subdividido en tres dominios: lectura, escritura<sup>22</sup> y aritmética básica.<sup>23</sup> Cada uno puede verse como un continuo de competencias que se pueden diferenciar aún más en subdimensiones.

A fin de monitorear la implementación del *Marco de acción de Belém*, los Estados Miembros se comprometieron a “invertir en la elaboración de un conjunto de indicadores comparables para la alfabetización como proceso continuo y para la educación de adultos” (UIL, 2010, p. 32). Varios retos surgen de estos compromisos adoptados internacionalmente, en la medida en que buscan medir la alfabetización como un continuo y mediante el uso de indicadores comparables. La necesidad de medir los niveles de competencia en alfabetización como un continuo es incompatible con una clara línea divisoria entre personas 'alfabetizadas' y 'analfabetas'.<sup>24</sup>

Algunos países –a menudo en el contexto de Marcos Nacionales de Calificación– ya han establecido una escala de diferentes niveles de alfabetización y desarrollo de competencias básicas. Por ejemplo, el Grupo de Expertos de Alto Nivel en Alfabetización de la Unión Europea [EU High Level Expert Group on Literacy] propone

22 Incluso si ninguno de estos estudios mide las competencias en escritura.

23 Más precisamente, estas son: prosa (lectura de textos continuos), documentos (lectura de textos discontinuos o esquemáticos presentes en formularios, gráficos, etc.) y uso de números, o, en términos del IALS, cuantitativa (operaciones aritméticas con números presentados por escrito).

24 Esto no excluye la posibilidad de definir un umbral en cada continuo considerado aceptable en un momento. Este umbral tiene que ser especificado en lo que respecta a las competencias y tareas que una persona puede realizar efectivamente, y puede ser retomado y redefinido según cambian las necesidades y los retos.

tres niveles de alfabetización,<sup>25</sup> en gran medida equivalentes a los niveles 1, 2 y 3 de PISA:<sup>26</sup>

- 1) *Alfabetización básica* (capacidad para leer y escribir a un nivel que permita la confianza en sí mismo y la motivación para su desarrollo ulterior).
- 2) *Alfabetización funcional* (capacidad para leer y escribir a un nivel que permita desarrollarse y desenvolverse en la sociedad, en casa, en la escuela y en el trabajo). Y
- 3) *Alfabetización múltiple* (la capacidad de utilizar la lectura y la escritura para producir, comprender, interpretar y valorar críticamente textos multimodales).

25 El modelo propuesto por el Grupo de Expertos incluye de hecho el 'aprender a aprender' como una competencia transversal, la alfabetización y la aritmética básica en los tres niveles, así como la competencia digital y la comunicación como competencias facilitadoras.

26 PISA es el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes [PISA: Programme for International Student Assessment] de la OCDE. Es importante destacar que PISA no mide las competencias en escritura.

27 En este cuadro, 'total' representa el número de países que suministraron datos. Cada célula debe leerse, por ejemplo, "28 de 31 países africanos produjeron datos mediante censos de población" (pero no solo necesariamente de esta manera).

La OCDE ha identificado el nivel de 'alfabetización múltiple' como el umbral mínimo que permite que las personas satisfagan sus necesidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida (European Commission, 2012, pp. 13 y 103).

Cuando se pregunta cómo se obtienen los datos sobre alfabetización, 105 países indican que sus datos sobre alfabetización (esencialmente el conteo de 'alfabetizados' y 'analfabetos' y las tasas estimadas de alfabetización) se basan en una sola pregunta planteada en sus censos de población o encuestas de hogares (Cuadro 1.5). Esta pregunta generalmente se frasea en términos muy simples: "¿Puede leer y escribir?" o una variación de la misma. Se la plantea a cada persona por encima de cierta edad o a una persona que responde en nombre de todo el hogar. Los datos recolectados a partir de preguntas como estas plantean problemas, tales como: 1) encuadran el tema como una dicotomía; 2) dependen de lo que cada persona entiende por «leer» y «escribir», y 3) no reflejan las diferencias en las personas que presentan las respuestas. Varios países han tratado de mejorar la formulación incluyendo tareas específicas en preguntas tales como: "¿Puede leer un mensaje simple?" o "¿Puede escribir un mensaje para otra persona?" Fuera del

**Cuadro 1.5**  
**Métodos para obtener datos sobre alfabetización en los países (a)**

	Censo de población	Encuesta de hogares	Ambos	Ninguno de estos	Total <sup>27</sup>
<b>África</b>	28	21	20	2	<b>31</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	18	14	12	4	<b>25</b>
<b>Asia y el Pacífico</b>	15	12	9	6	<b>24</b>
<b>Estados Árabes</b>	6	2	2	2	<b>9</b>
<b>Europa y América del Norte</b>	27	16	11	8	<b>40</b>
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>65</b>	<b>54</b>	<b>21</b>	<b>129</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 1.3: "¿Cómo se obtienen los datos sobre alfabetización en su país?"

hecho de que estas diferentes preguntas y las estrategias de presentación agregan a la complejidad de la recolección de datos a nivel internacional, las definiciones subyacentes de «alfabetización» y las modalidades de medición no son estrictamente comparables. La mayoría de estas estadísticas de alfabetización se basan en información proporcionada por la propia persona (autoevaluación) o por otra en nombre de todo el hogar.

Si bien la justificación para el uso de tales estrategias de medición es bien conocida (UIS, 2008, p. 18), aun así estas estadísticas suministran representaciones limitadas e irrealistas de la situación de la alfabetización en cada país e ignoran los cambios que se han hecho en el campo de la alfabetización durante las décadas pasadas. Es interesante notar que varios informes nacionales de progreso<sup>28</sup> mencionan que las cifras de alfabetización realmente disponibles no son fiables debido a estos problemas, llegando incluso a sugerir la realización de estudios para probar los niveles actuales de

alfabetización. Sin embargo, estos estudios demandan muchos recursos financieros y técnicos. Indudablemente, efectuar una prueba confiable de alfabetización sería mucho más cara que incluir una simple pregunta en una encuesta (de hogares) existente.

Al presentar los datos sobre el nivel educativo (generalmente recolectados mediante encuestas de hogares), 73 países simplemente aceptan el número de años de escolaridad logrados como un indicador de un nivel dado de competencias, lo que es muy poco fiable (Cuadro 1.6). Por el contrario, 47 países producen sus datos de alfabetización mediante alguna forma de medición de competencias (pruebas). En Europa y América del Norte, los gobiernos nacionales y la OCDE iniciaron en la década de los años noventa una serie de encuestas sobre alfabetización de adultos basadas en pruebas directas. Actualmente, 24 países de la OCDE participan en un primer ciclo de un nuevo Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés: Programme for the International Assessment of Adults Competencies), que publicará sus resultados en octubre de 2013. En sus informes nacionales de progreso, 16 países mencionan su participación en el PIAAC.

28 Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Jamaica, Kenya, Malawi, México, Mongolia, Namibia, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Perú, la República Democrática Popular Lao, Serbia, Togo, Túnez, Uganda, Uruguay y Zambia.

**Cuadro 1.6**  
**Métodos para obtener datos sobre alfabetización en los países (b)**

	Nivel educativo	Prueba	Otro
<b>África</b>	21	14	<b>16</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	14	9	<b>11</b>
<b>Asia y el Pacífico</b>	10	7	<b>7</b>
<b>Estados Árabes</b>	2	3	<b>3</b>
<b>Europa y América del Norte</b>	26	14	<b>20</b>
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>47</b>	<b>57</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE 2012. Respuestas a la pregunta 1.3: "¿Cómo se obtienen los datos sobre alfabetización en su país?"

Además, un considerable número de países africanos, árabes y latinoamericanos informan sobre el uso de enfoques directos de pruebas para generar datos en materia de alfabetización. El Programa de Evaluación y Monitoreo de Alfabetización (LAMP, por sus siglas en inglés) de la UNESCO, emprendido en 2003, habría tenido influencia sobre esta tendencia. Someter a prueba las competencias demanda muchos recursos técnicos y financieros. Además, a menudo no se informa sobre los métodos utilizados para elaborar y aplicar las pruebas, haciendo difícil valorar la fiabilidad de los datos. En otros casos, los resultados de las pruebas se ven comprometidos por graves errores metodológicos. Por ejemplo, una encuesta nacional de alfabetización con un puntaje compuesto sobre alfabetización utilizó información sobre lectura, escritura, aritmética y conocimientos generales, pero la sección de conocimientos generales no tenía ninguna relación con las competencias en alfabetización (Guadalupe y Cardoso, 2011, p. 205).

Los informes nacionales de progreso señalan una diversidad de enfoques para generar datos sobre la alfabetización. Entre los ejemplos se incluyen los siguientes:<sup>29</sup>

- **Encuestas generales de hogares**  
Con su Encuesta General de Hogares de 2009 y su Censo Nacional de 2011, Sudáfrica empezó a obtener una visión más matizada de la alfabetización. A quienes respondieron que habían terminado la escuela antes del séptimo grado se les pidió que establecieran su nivel de competencia en diversas tareas, yendo desde la escritura de su nombre hasta llenar un formulario (McKay, 2012). Por otro lado, en países como el Brasil, Camboya e Indonesia, los datos de las encuestas nacionales de hogares se han utilizado para mapear e identificar municipalidades y provincias con altos niveles de pobreza, así como aquellas que tienen más posibilidades de enfrentar importantes retos en materia de alfabetización.

<sup>29</sup> Esta lista no se basa en una evaluación detallada de cada experiencia presentada en la sección abierta de la pregunta 1.3, que interroga a los países sobre cualquier otro método (próximo a las categorías mencionadas en los Cuadros 1.5 y 1.6) utilizado para obtener datos sobre alfabetización.

Estas provincias fueron seleccionadas como destinatarias de acciones de alfabetización.

- **Encuestas nacionales de alfabetización**

Botswana ha incluido una aprueba en sus Encuestas Nacionales de Alfabetización, que se ejecutan cada diez años desde 1993 a fin de monitorear sistemáticamente la evolución de la alfabetización en el país (Hanemann, 2005). La República Democrática Popular Lao implementó una Encuesta Nacional de Alfabetización en 2001, que mostró que si bien la tasa de alfabetización presentada de la población de 15-59 años de edad era de 72%, solo se encontró que el 45% de la población se desempeñaba con un nivel adecuado (UNESCO, 2006). Desde 1989, en Filipinas se realizan Encuestas sobre Alfabetización Funcional, Educación y Medios de Comunicación de Masas (FLEMMS, por sus siglas en inglés: Functional Literacy, Education and Mass Media Surveys) a fin de suministrar información sobre la situación de la alfabetización básica y funcional, y la exposición a los medios de comunicación social. La FLEMMS de 2008 se ejecutó en coordinación con el Consejo de Coordinación de la Alfabetización [Literacy Coordinating Council] y el Ministerio de Educación [Department of Education], y consistió en un cuestionario autoadministrado que fue completado por 69.482 personas de 10-64 años de edad en 25.505 hogares especialmente muestreados para la encuesta. Está en preparación el quinto FLEMMS de la serie.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> En esta encuesta, "una persona alfabetizada funcionalmente es aquella que pueda leer, escribir y contar, o una que puede leer, escribir y comprender. Las personas que han concluido la educación secundaria o un nivel superior de educación también se consideran alfabetizadas funcionalmente". Cf.: <http://www.census.gov.ph/content/almost-nine-out-of-ten-philipinos-are-functionally-literate-final-results-2008-functional>.

- **Encuestas de alfabetización basadas en pruebas**

Bangladesh ha elaborado una lista de algunas encuestas de alfabetización basadas en pruebas efectuadas en el periodo 2002-2010, incluyendo una encuesta denominada Observatorio de la Educación [Education Watch], realizada por una organización paraguas de la sociedad civil (Campaign for Popular Education) en 2002 y otra por una ONG experimentada en cooperación con la Oficina de la UNESCO en Dacca en 2005. La Oficina de Estadística también ha realizado una "Literacy Assessment Survey" [Encuesta para la evaluación de la alfabetización] en 2008. En 2007, como parte de la Education Watch Initiative, la Coalition for Education Solomon Islands y la Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education (ASPBAE) ejecutaron una prueba estandarizada para evaluar los niveles de alfabetización que reveló una grave crisis en la alfabetización, la calidad de la educación escolar y la participación de la juventud en el proceso de aprendizaje (ASPBAE, 2007). Una encuesta similar, denominada Education Experience Survey and Literacy Assessment, fue efectuada por la ASPBAE en cooperación con la Papua New Guinea Education Advocacy Network (PEAN) en cinco provincias de Papua Nueva Guinea desde 2009 hasta 2011, señalando una situación comparable de la alfabetización (ASPBAE, 2011).

- **Encuestas de alfabetización gubernamentales en gran escala basadas en pruebas**

En 2010, en Alemania se aplicaron pruebas directas y los resultados se publicaron con el nombre de *Encuesta sobre el nivel uno* a comienzos de 2011. La prueba se aplicó a una muestra al azar de 7035 adultos entre 18 y 64 años de edad y a otra muestra al azar de 1401 adultos con bajos niveles de alfabetización. Los resultados mostraron que un total de 7,5 millones de adultos, que representa alrededor de 14% de la población económicamente activa, tiene muy bajas competencias en alfabetización. Se prevé una nueva ronda de *Encuesta sobre el nivel uno*

en conexión con el PIAAC. En Inglaterra (Reino Unido) se han realizado encuestas gubernamentales en gran escala en 2003 y 2010-2011 para identificar los niveles de competencia en alfabetización, aritmética básica y tecnología de la información de adultos (16-65 años). Se administró a los encuestados una prueba cara a cara utilizando un programa informático. En 2007, la Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) de Francia inició una serie de encuestas regionales ("information et vie quotidienne – IVQ–) planificada para concluirse en 2012 en Francia. Tras la firma de un convenio en 2010 entre la ANLCI y el Cuartel General del Servicio Militar, la ANLCI equipó a los militares con un instrumento de prueba adaptado, que también se utilizará en Centros de Formación Profesional.

- **Autoevaluación en línea**

El Canadá y Nueva Zelandia han puesto instrumentos en línea a disposición de los ciudadanos para motivarlos a fin de que prueben sus niveles de competencia y, si es necesario, se incorporen a programas pertinentes.

- El programa LAMP de la UNESCO ha sido plenamente ejecutado en Jordania, Mongolia, Palestina y Paraguay. Otros países (El Salvador, Marruecos, Níger y Viet Nam) completaron la prueba de campo, pero su posterior ejecución fue diferida por razones políticas o financieras. Afganistán, Jamaica, Namibia y la República Democrática Popular Lao están implementando actualmente el programa LAMP.

Unos cuantos países informaron que disponen de sistemas nacionales de recolección de datos (por ej., Cabo Verde) y Sistemas Nacionales de Gestión de Información sobre Alfabetización de Adultos (por ej., Uganda), si bien éstos están dedicados más bien al almacenamiento que a la generación de datos. Otros países mencionan encuestas nacionales sobre temas específicos, tales como encuestas demográficas o sobre salud (la República Dominicana, Sierra Leona), encuestas sobre la población económicamente activa (España, Suiza) que incluyen la alfabetización, o censos a nivel local en distritos con altas tasas de analfabetismo

(Indonesia). En general, las preguntas sobre alfabetización incluidas en estas encuestas reflejan preguntas convencionales de los censos, tales como: “¿Es usted alfabetizado? Si o no?” El UNICEF está apoyando a varios países a implementar Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples (MICS, por sus siglas en inglés: Multi-indicator Cluster Surveys) que sigue un enfoque similar. En Serbia, por ejemplo, una encuesta MICS efectuada en 2010, que incluía una prueba de alfabetización, se implementará cada tres años a partir de 2012. Marruecos realizó una encuesta nacional sobre ‘analfabetismo’ en 2006, y prevé efectuar encuestas de seguimiento.

Vale la pena destacar que varios países utilizan métodos múltiples para producir datos en materia de alfabetización, incluyendo censos de población y

encuestas de hogares. Sin embargo, cuando se utilizan diferentes métodos en diferentes momentos esto plantea desafíos en relación con la comparabilidad de los datos. Por otra parte, algunas países informan que ellos confían en un método (es decir, encuesta de hogares, nivel educativo o pruebas) como la única fuente de datos sobre alfabetización.

Preguntados si han cambiado sus métodos de recolección de datos desde 2006 (el examen a medio plazo del DNUA), 38 países (32%) indicaron cambios, mientras que una mayoría de 81 países (68%) respondió que no. A los países que cambiaron sus métodos se les pidió que seleccionaran las opciones que mejor describen los cambios. Los resultados se muestran en el Cuadro 1.7.

**Cuadro 1.7**  
**Cambios en los métodos de recolección de datos en alfabetización desde 2006 en 38 países**

	Nueva definición del concepto de «alfabetización» vigente en política	Nueva definición del concepto de «alfabetización» vigente solo para la recolección de datos	Nueva evaluación de competencias en alfabetización de jóvenes o adultos	Aumento de la frecuencia de la recolección sin cambios conceptuales significativos	Otros cambios
<b>África</b>	5	6	4	1	3
<b>América Latina y el Caribe</b>	2	2	6	2	1
<b>Asia y el Pacífico</b>	6	6	6	4	2
<b>Estados Árabes</b>	3	2	2	0	1
<b>Europa y América del Norte</b>	4	4	6	1	6
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>13</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE 2012. Respuestas a la pregunta 1.4: “¿Ha cambiado su país los métodos de recolección de datos en materia de alfabetización desde el examen a medio plazo del DNUA en 2006?”

Veinticuatro países informaron que sus cambios suponen una nueva evaluación de las competencias en alfabetización de jóvenes o adultos; otros 20 países informaron que habían efectuado cambios debido a nuevas definiciones, únicamente por efecto de cambios en la política o en la recolección de los datos. Otros 8 países experimentaron un aumento en la frecuencia de la producción de datos en materia de alfabetización sin cambios conceptuales significativos. Pocos países dieron razones muy específicas de los cambios en su recolección de datos:

- Mejor coordinación entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Oficina Central de Estadística en Indonesia, sustentada en un Memorando de Entendimiento.
- Implementación de una nueva Política Nacional de Alfabetización a partir de 2012 en las Islas Solomon, incorporando algunos de los cambios recomendados por el Education Experience Survey de la ASPBAE.
- En 2007, la Tertiary Education Commission elaboró un Literacy and Numeracy Assessment Tool<sup>31</sup> [Instrumento de Evaluación de la Alfabetización y la Aritmética Básica] para los adultos en Nueva Zelanda. Se trata de un instrumento para ser utilizado principalmente en línea, adaptable, útil para el diagnóstico a fin de ayudar a los educandos a evaluar sus competencias en alfabetización y aritmética básica en el contexto del Learning Progressions Framework vigente [Marco de Progreso del Aprendizaje].
- El estudio Level-One [nivel uno] realizado en Alemania supuso un cambio metodológico: de un estudio de caso a una encuesta por muestreo.
- Con el PIAAC se han introducido nuevos elementos en la aplicación directa de pruebas relativas a las competencias en alfabetización, tal como la resolución de problemas en

un entorno rico tecnológicamente, las competencias en el uso de las TIC y cuestiones relacionadas con la necesidad de competencias de los encuestados en su último empleo o en el actual.

- En 2007, el Gobierno de Escocia firmó un convenio con gobiernos locales para informar sobre el Single Outcome Agreement como parte del National Performance Framework. En 2009 realizó un evaluación de la alfabetización mediante encuesta.

A partir de la información previa, es significativo destacar que casi tres de cada cuatro países que responden (88 de 118 países) indican que enfrentan retos en la recolección de datos en materia de alfabetización.<sup>32</sup>

Entre los retos enumerados, los más importantes son los siguientes:

- Retos relacionados con el acceso y logísticos (programas de alfabetización en áreas remotas), falta de voluntad política, carencia de recursos, falta de capacidad y rotación del personal, carencia de instrumentos para la recolección de datos precisos y estandarizados, problemas con la adaptación de los instrumentos a las lenguas locales y falta de recolectores de datos competentes sobre el terreno (por ej., Afganistán, Barbados, Belice, Bhután, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Camboya, Colombia, Côte d'Ivoire, Eritrea, Escocia (Reino Unido), Etiopía, Gabón, Ghana, Grecia, Honduras, Islas Salomón, Lesoto, Paraguay, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Sierra Leona, Suriname, Uganda, Zambia y Zimbabwe).
- Falta de seguridad, alojamiento inestable de la población, migración de la fuerza de trabajo (por ej., Afganistán, Camboya, China, Jordania, Montenegro, Palestina, Rumania y Serbia), algunos grupos de población

“Las respuestas de los países indican que la mayor parte de la recolección de datos aún se basa en el enfoque tradicional dicotómico para determinar las tasas de alfabetización y analfabetismo”.

31 Cf.: <http://www.literacyandnumeracyforadults.com/resources/356174>

32 Solo 25% (30 países) informa que no enfrenta desafíos.

(por ej., mujeres, ancianos) son renuentes a pasar la prueba de alfabetización o a revelar su verdadero nivel de alfabetización (por ej., Bangladesh, Chile y Uruguay).

- Recolección descoordinada y paralela de datos, falta de integración en el subsector de alfabetización y en el sector educación: los datos sobre alfabetización de adultos no están incluidos en los Sistemas de Información sobre la Gestión de la Educación o los proveedores de programas de aprendizaje de adultos del subsector no gubernamental (privado) son renuentes a ofrecer datos al ministerio de educación (por ej., Egipto, España, Kenya, Madagascar, Mozambique, Rwanda y Sierra Leona).
- Falta de credibilidad en las tasas de alfabetización, dada la manera como son producidas (autoevaluación, nivel educativo logrado, etc.) y la inexistencia de evaluaciones nacionales de competencias en alfabetización aceptadas (ninguna prueba directa) para dar una imagen fiable de la efectiva distribución de las competencias en el país (por ej., Mauricio, Mongolia y Túnez).
- Incapacidad para generar regularmente datos fiables sobre la tasa de alfabetización existente (por ej., Austria, Bosnia y Herzegovina, Eslovenia, Guyana, Jamaica, Letonia, México, Papua Nueva Guinea, Perú, Polonia, y Trinidad y Tobago).
- La inexistencia de una definición vigente que pueda guiar la recolección de datos sobre alfabetización (Nauru) y definiciones que no se basan en investigación y que quizá no se aplican (quién es o no es alfabetizado depende del contexto y la época) (por ej., Filipinas y los Países Bajos).
- Retos más específicos en la realización de la encuesta de 2003<sup>33</sup> (pruebas de alfabetización y aritmética básica) en

Inglaterra (Reino Unido) incluyen: el alcance de la investigación en relación con la edad, el vínculo entre aritmética básica y alfabetización, y la dificultad para evaluar competencias específicas, tales como escribir y escuchar.

La República de Corea presenta una imagen contrastada y manifiesta confianza en que su ya alta tasa de alfabetización (98,3%), que se basa en una encuesta efectuada por el National Institute of the Korean Language, hace de la recolección de datos sobre alfabetización “una cuestión relativamente menos importante”.<sup>34</sup> No obstante, algunos investigadores independientes están especialmente preocupados acerca del descuido de competencias para la vida más amplias, tales como el debate, la escritura creativa, la resolución creativa de problemas, el aprendizaje mediante la práctica y el estudio independiente. Ellos sugieren que concentrarse exclusivamente en unas pocas competencias o habilidades clave en el currículo, y la enseñanza y el aprendizaje de estrategias que se focalizan excesivamente en preparar a los educandos para pasar pruebas, se pueden convertir en un problema (por ej., Jambor, 2010).

Es necesario tomar decisiones difíciles acerca de qué tipo de alfabetización vale la pena evaluar y con qué propósitos, especialmente en los países en desarrollo.<sup>35</sup> Esto significa, en la práctica, que los gobiernos deben decidir en qué invertir los limitados recursos asignados a la alfabetización. Sin embargo, aquí surge una disyuntiva: los fondos que se utilizan para producir datos fiables se suprimen de la oferta de programas; pero la oferta de programas eficaces supone datos fiables. Los informes nacionales de progreso insinúan que los gobiernos deben revisar sus políticas sobre la medición de la alfabetización y asignar los recursos necesarios –no solo financieros sino también profesionales– para efectuar mediciones fiables de la alfabetización e iniciativas para aplicar pruebas.

33 El informe de 2011 aún no se había publicado cuando el informe nacional de progreso de este país fue remitido al UIL. Sin embargo, en diciembre de 2011 se suministraron datos (resultados más importantes) bajo la forma de un documento de investigación.

34 Véase el informe nacional de progreso de la República de Corea para el GRALE 2012.

35 Otra cuestión crucial que hay que abordar al decidir qué y cómo medir la alfabetización es: ¿quién va a utilizar los datos recolectados y cómo?

En respuesta al desafío de producir datos estadísticos comparables en alfabetización se han desarrollado amplias encuestas transnacionales. Muchas se basan en el modelo de la IALS iniciada por la OCDE en la década de los años noventa, tales como el PIAAC (entre los países industrializados) y el LAMP. Varios países de la OCDE mencionan en sus informes nacionales de progreso que participan en el nuevo programa PIAAC y esperan sus primeros resultados en 2013. El programa LAMP de la UNESCO ha tratado de adaptarse a una diversidad de contextos, lenguas y escrituras. Presta particular atención a los potenciales sesgos etnocéntricos, así como a maneras de medir los niveles de alfabetización en los países que no son miembros de la OCDE, de manera que sean más sensibles cultural, lingüística y contextualmente.

La comparabilidad es una preocupación importante y la validez también. Por ejemplo, el LAMP reconoce que varios componentes de la lectura son específicos del idioma y la escritura, y no se pueden comparar de manera significativa. El LAMP ha estado abierto para aprender de otros enfoques, tales como los estudios etnográficos realizados con pruebas sobre el terreno en El Salvador, Mongolia y Paraguay. Sin embargo, el reto subsiste en lo que se refiere a equilibrar las necesidades en los planos internacional, nacional y local, así como la factibilidad y asequibilidad del uso generalizado de estos modelos de evaluación directos.

Es difícil establecer un estándar internacional de un umbral mínimo de alfabetización que todos los países deben alcanzar en cualquier contexto y en cualquier época a fin de satisfacer la necesidad de comparabilidad. Los contextos son, simplemente, demasiado diversos. Los indicadores comparables mundialmente tienen que ser muy generales, adaptables a situaciones específicas y basarse en un amplio consenso. Además, la producción de datos mundiales y comparables requiere mayor pericia profesional, tiempo y financiación que la simple compilación de tasas de alfabetización. También comporta muchos retos epistemológicos, institucionales y políticos. Un intento destinado a armonizar un marco nacional de competencias con la

encuesta sobre Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida (ALLS, por sus siglas en inglés: Adult Literacy and Life Skills) para medir la alfabetización y la aritmética básica fue emprendido en Australia (ver Recuadro 1.1). Sin embargo, esto también ha planteado preguntas acerca de la pertinencia de utilizar indicadores internacionales para monitorear el progreso en relación con objetivos nacionales y sobre la necesidad de hacerlo de manera más contextualizada y matizada.

Existen considerables dificultades para estandarizar niveles de alfabetización, instrumentos y procedimientos para efectuar encuestas en diversos países, así como para establecer buenas prácticas para todos los componentes de una encuesta semejante. Preocupaciones afines fueron ya formuladas mediante la revisión metodológica de la primera ronda de la IALS (National Centre for Educational Statistics, 1997: Appendix A, pp. 14-15).

Otra cuestión importante es diferenciar 'lectura' y 'componentes de la lectura' (conocimiento de una escritura, competencias para descodificar, fluidez y automaticidad), que son prerrequisitos para leer. La información sobre los componentes de la lectura es capital para efectuar intervenciones informadas.

En general, las respuestas de los países indican que la mayor parte de la recolección de datos aún se basa en el enfoque tradicional dicotómico para determinar las tasas de alfabetización y analfabetismo. La gran mayoría de estas tasas consisten en estimaciones basadas en datos de censos nacionales, encuestas de hogares y el nivel de educación. Ellas combinan varios enfoques para interrogar (autoevaluación o mediante una persona del hogar), cosechando información de fiabilidad limitada. Sin embargo, este método para medir la alfabetización ignora cambios conceptuales sustanciales que han ocurrido durante los últimos 50 años, en particular la comprensión de la alfabetización como un continuo.

Muchos países que consideran que las cifras de las que disponen actualmente no son fiables debido a las razones señaladas previamente sugieren la necesidad de efectuar estudios para comprobar los

**Recuadro 1.1****Armonizar los marcos de referencia internacionales con los nacionales para medir la alfabetización y la aritmética básica: el ejemplo de Australia**

La investigación conducida por un equipo del Work-based Education Centre [Centro de Educación Basada en el Trabajo] de la Universidad de Victoria (Australia) ha mostrado que es posible la armonización entre los marcos de referencia de la encuesta internacional Adult Literacy and Life Skills (ALLS) de la OCDE y el marco de referencia nacional Australian Core Skills Framework (ACSF). Además, esta armonización ofrece el potencial para medir más regularmente el progreso comparado con los objetivos nacionales. El ACSF ofrece una vía para monitorear cualquier mejora en la alfabetización y la aritmética básica de manera mucho más matizada que el ALLS. Entre los principales defectos del ALLS tenemos: a) está diseñado para suministrar una síntesis de las competencias en alfabetización y aritmética básica más que actuar como un instrumento de evaluación y 2) solo se administra cada diez años. Por el contrario la ACSF se puede aplicar a nivel individual y suministra pruebas de progreso. Adicionalmente, los datos relativos al rendimiento del educando en competencias esenciales se pueden obtener a intervalos regulares.

En sus conclusiones, los autores plantean una cuestión fundamental al interrogarse sobre si la estipulación de niveles de competencia –tal como son medidos por las encuestas ALLS o del PIAAC– son los indicadores más apropiados del trabajo que se hace en Australia para contribuir a que las personas desarrollen sus competencias en alfabetización y aritmética básica. Si bien reconocen la pertinencia de los indicadores utilizados en la ALLS y en el PIAAC en el contexto internacional al ofrecer una medida comparable de la posición de Australia en relación con otros países de la OCDE, el equipo de investigación destaca la necesidad de utilizar también indicadores nacionales, tales como los desarrollados por el ACSF, que tienen un mayor significado contextual y permite un monitoreo más minucioso y regular del progreso en relación con los objetivos nacionales.

*Fuente: National Centre for Vocational Education Research, 2012.*

niveles efectivos de alfabetización. No obstante, también reconocen que emprender esos estudios requeriría más recursos de los que se asignan actualmente. Esto es particularmente desafiante en los países de bajos ingresos. Mientras que esta situación plantea interrogantes acerca del costo-eficacia de las acciones de alfabetización, especialmente cuando se carece de datos significativos, muchos gobiernos nacionales están estableciendo políticas para aumentar la asignación de recursos y mejorar sus datos sobre alfabetización.

Enfoques más cualitativos, tales como la identificación y medición participativa y etnográfica de prácticas valiosas de alfabetización de las personas, pueden servir como complemento a grandes encuestas transnacionales estandarizadas. Además de las prácticas de alfabetización, también se pueden generar datos sobre entornos letrados utilizando un conjunto de variables observables. Además de la medición del nivel en el que una persona puede realizar diferentes tareas que supone el uso de material escrito, también es importante medir el impacto

que pueden tener diferentes programas o acciones de alfabetización en la vida de los educandos.

Este tipo de información debería incluir estudios longitudinales y tener en cuenta diferentes dominios, ayudando así a los responsables de la formulación de política a tomar decisiones sobre la inversión en la oferta de alfabetización.

## 1.5 Conclusion

La Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VI) constituyó un hito al destacar la importancia de la alfabetización como un fundamento para el aprendizaje autónomo en todas las etapas del continuo de aprendizaje. Los Estados Miembros se comprometieron a: 1) asegurar que todas las encuestas y recolección de datos reconocieran la alfabetización como un continuo y 2) invertir en un proceso a fin de desarrollar indicadores comparables para la alfabetización. Sin embargo, este compromiso está planteando retos casi insuperables a la tarea de comprender

y medir la alfabetización de maneras diferenciadas y comparables a nivel internacional.

Aún no existe acuerdo sobre cómo enfocar la alfabetización como un continuo y un proceso a lo largo de toda la vida. Algunos países utilizan elementos de la definición operacional de la UNESCO de 2003. Otros han empezado a discutir sobre cómo armonizar su enfoque con el paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida y la necesidad de establecer un sistema estandarizado y basado en niveles que sea capaz de ofrecer datos fiables y comparables. Entre tanto, hay un gran número de prácticas que abordan la alfabetización como un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Enfoques integrados tales como el aprendizaje intergeneracional, la alfabetización familiar y la alfabetización inserta en la educación y la formación técnica y profesional, así como mecanismos para el reconocimiento, validación y acreditación de todas las formas de aprendizaje, sitúan la alfabetización dentro del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Marcos de calificaciones nacionales y regionales con diferentes niveles de competencia y calificación que permiten equivalencias entre competencias adquiridas formal y no formalmente han ayudado a preparar el camino para el reconocimiento de la alfabetización como un continuo de aprendizaje y un fundamento del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

El desafío consistente en generar datos sobre alfabetización fiables y comparables en el plano internacional también complica la tarea de evaluar y analizar el progreso de los países en relación con el Objetivo 4 de la EPT. El *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2006: la alfabetización, un factor vital* (UNESCO, 2005a) mostró diferencias en los resultados de la alfabetización basados en evaluaciones indirectas y directas.<sup>36</sup>

---

36 La información que el Instituto de Estadística de la UNESCO compila y publica, que se basa en las presentaciones de los Estados Miembros, no es compatible con lo que los expertos, practicantes y actores interesados piensan acerca de la alfabetización.

Estudios recientes en pequeña escala efectuados por la ASPBAE en el Pacífico<sup>37</sup> muestran que solo un tercio de los encuestados que se declaran a sí mismos 'alfabetizados' eran capaces de pasar una prueba de alfabetización relativamente simple. En síntesis, el análisis del progreso nacional basado en datos sobre la alfabetización expresados en cifras y tasas (incluyendo lo que se ha explicado en este capítulo) plantea preocupaciones acerca de la validez y la fiabilidad, dando a entender que esos datos solo pueden tener un valor referencial.

Por el momento, la mayoría de los países sigue utilizando los métodos tradicionales mencionados más arriba (censos de población, encuestas de hogares y nivel educativo) para estimar las tasas de alfabetización, que aún se basan en el enfoque dicotómico consistente en clasificar a una persona como 'alfabetizada' o 'analfabeta'. Sin embargo, se están realizando crecientes esfuerzos a nivel local, nacional e internacional para efectuar encuestas específicas sobre alfabetización que suponen la medición directa (pruebas) de competencias en alfabetización. Incluso si no siempre se conoce la calidad de los datos producidos, cada vez más países participan en debates e iniciativas que permiten hacer avanzar el concepto de «alfabetización» como un continuo y mejorar la calidad de los datos y la oferta de alfabetización.

En síntesis, hay pocas indicaciones de cambios importantes desde 2009 en relación con las definiciones y sobre cómo los países producen datos sobre la alfabetización. Esto no quiere decir que no exista conciencia de las limitaciones, contradicciones y problemas existentes. Hay muchos años de experiencia así como iniciativas interesantes e innovadoras sobre las cuales se puede construir. Ejemplos de diferentes países muestran que son posibles cambios conceptuales y enfoques pragmáticos, que son rentables y ayudan a establecer prioridades estratégicas.

---

37 Por ejemplo: en la provincial de Shefa (ASPBAE, 2011b), cinco provincias en Papua Nueva Guinea (ASPBAE, 2011a) e Islas Salomón (ASPBAE, 2007).

### **Mensajes clave**

- Se han hecho progresos sustanciales en cuanto al logro del Objetivo 4 de la Educación para Todos (aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente), pero muchas personas y grupos desfavorecidos aún no han sido atendidos.
- La alfabetización es un continuo, no una dicotomía. Aprender y utilizar las competencias en alfabetización es un proceso continuo, relacionado con el contexto en que tiene lugar, tanto dentro como fuera de entornos explícitamente educativos y a lo largo de toda la vida. Esta comprensión de la alfabetización implica una política intersectorial de desarrollo concertada.
- La política de alfabetización debe concentrarse en la elevación y el desarrollo integral de las competencias básicas, e incluir la creación de entornos letrados ricos y sociedades del aprendizaje.
- Las tasas de alfabetización se basan en datos y métodos simplistas y no fiables. La aplicación de pruebas directas está ganando impulso, pero es compleja y costosa. Para avanzar se requiere un enfoque dual: desarrollar instrumentos y métodos de medición culturalmente apropiados, y mejorar la calidad de las encuestas convencionales y rentables en las que los encuestados proporcionan la información.
- La ejecución y el intercambio de investigación fiable y comparable es indispensable para la formulación de política informada en todos los niveles, incluyendo el internacional. La generación de consenso en la comunidad de los Estados Miembros para identificar las necesidades y demandas en materia de política pertinente beneficiará a todos. Sería conveniente que la UNESCO coordine este proceso.

## Bibliografía

ASPBAE. 2007. *Solomon Islands: Summary report; education experience survey; education, language and literacy experience*, Mumbai.

ASPBAE. 2011a. *PNG Education Experience Survey and Literacy Assessment: a Report on 5 provinces: New Ireland, NCD, Chimbu, Sandaun and Gulf Provinces*, Mumbai.

ASPBAE. 2011b. *Education Experience Survey and Literacy assessment*, Mumbai.

Crouch, Luis. 2012. *Literacy: the entry point into elusive "quality" goals?* Presentation made by Luis Crouch, GPE Secretariat, at the World Literacy Summit, 1-4 April 2012, Oxford (United Kingdom).

Esposito, Lucio, Bereket Kebede y Bryan Maddox. 2011. "Literacy Practices and Schooling: A Case Study from Mozambique". *World Development*, vol. 39, n.º 10, pp. 1796-1807.

Disponible en:

[https://ueaeprints.uea.ac.uk/36736/1/wd\\_article.pdf](https://ueaeprints.uea.ac.uk/36736/1/wd_article.pdf)

European Commission. 2012. *EU High Level Report Group of Experts on Literacy. Final Report*, September 2012, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Disponible en:

[http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-final-report_en.pdf)

Comisión Europea. 2012. *Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Alfabetización. Resumen, septiembre de 2012*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Disponible en:

[http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/executive-summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/executive-summary_es.pdf)

Fransman, Jude. 2005. *Understanding Literacy: a concept paper. Background paper commissioned for the Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life (2006/ED/EFA/MRT/PI/32)*. (Inédito).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001459/145986e.pdf>

Guadalupe, César y Manuel Cardoso. 2011. "Measuring the continuum of literacy skills among adults: educational testing and the LAMP experience", *International Review of Education*, vol. 57, n.º. 1-2, pp. 199-217.

Hanemann, Ulrike. 2005. *Literacy in Botswana*. Background Paper commissioned for the Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life (2006/ED/EFA/MRT/PI/41). (Inédito)

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001460/146005e.pdf>

Jambor, Paul. 2010. "The Reluctance of Korean Education in the Face of Change", *Academic Leadership Journal*, vol. 8, n.º 3, pp. 152-163.

Disponible en:

[http://flecree.files.wordpress.com/2011/05/reliance\\_of\\_korean\\_education\\_in\\_the\\_face\\_of\\_change.pdf](http://flecree.files.wordpress.com/2011/05/reliance_of_korean_education_in_the_face_of_change.pdf)

Lind, Agneta. 2012. *Desk Study on Current Trends of Defining and Conceptualizing Literacy*. Paper commissioned by the UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL). (Inédito).

Maddox, Bryan y Lucio Esposito. 2011. "Sufficiency Re-examined: A Capabilities Perspective on the Assessment of Functional Adult Literacy", *Journal of Development Studies*, vol. 47, n.º. 9, pp. 1315-1331.

Maddox, Bryan y Lucio Esposito. 2013. "Literacy inequalities, mediation and the public good: a case study of physical proximity and social distance in Nepal", *British Journal of Sociology of Education*, vol. 34, n.º 2, pp. 243-261.

Maddox, Bryan, Lucio Esposito y Bereket Kebede. 2012. *The Value of Literacy Practices*, Ontario (Canada), Q-squared Department of International Development Studies, Trent University (Q-Squared Working Paper n.º 59).

Disponible en:

[http://www.trentu.ca/ids/documents/Q2\\_WP59\\_Esposito\\_etal.pdf](http://www.trentu.ca/ids/documents/Q2_WP59_Esposito_etal.pdf)

McCaffery, Juliet, Juliet Merrifield y Juliet Millican. 2007. *Developing Adult Literacy. Approaches to Planning, Implementing, and Delivering Literacy Initiatives*. Oxford (U.K.): Oxfam.

Disponible en:

<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/developing-adult-literacy-approaches-to-planning-implementing-and-delivering-li-115362>

McKay, Veronica. 2012. *A Critical Review of Adult Basic Education and Training (ABET) Provision in South Africa*, Pretoria: Department of Higher Education.

McNair, Stephen. 2009. *Demography and Lifelong Learning*, Leicester (U.K.): National Institute for Adult Continuing Education (NIACE). (IFLL [Inquiry into the Future for Lifelong Learning] Thematic Paper 1).

Disponible en:

<http://www.readingandspellingchannel.com/uploads/4/0/4/1/4041264/demography-lifelong-learning.pdf>

National Centre for Educational Statistics. 1997. *Adult Literacy in OECD Countries: Technical Report on the First International Literacy Survey*, Washington, DC.: U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement. <http://nces.ed.gov/pubs98/98053.pdf>

National Centre for Vocational Education Research. 2012. *Does 1=1? Mapping measures of adult literacy and numeracy*, Adelaide (Australia): NCVET (Research Report).

Disponible en:

<http://www.ncver.edu.au/newsevents/insight/issue48/22357.html>

St. Clair, Ralf. 2010. *Why Literacy Matters. Understanding the effects of Literacy education for adults*. Leicester: National Institute for Adult Continuing Education (NIACE).

UIE (UNESCO Institute for Education)-Council of Europe (Strasbourg), Bélanger, Paul, Christiana Winter y Angela Sutton (eds.). 1992. *Literacy and basic education in Europe on the eve of the 21st century: Report of the Sixth European Conference of Directors of Educational Research Institutions*, Bled (Yugoslavia), 9-12 October 1990. Amsterdam: Swets&Zeitlinger (European Meetings on Educational Research, n.º 29).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152869eo.pdf>

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010. *CONFINTEA VI: Bélem Framework for Action: Harnessing the power and potential of adult learning and education for a viable future*. Hamburg: UIL.

UIL (Instituto de la UNESCO para la Educación a lo Largo de Toda la Vida). 2010. *CONFINTEA VI: Marco de acción de Belém: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf) [Español, francés e inglés]

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2012. *Global LIFE Mid-term Evaluation Report 2006-2011: Looking forward with LIFE. Literacy Initiative for Empowerment*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002151/215158e.pdf>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2008. *International Literacy Statistics: A review of concepts, methodologies and current data*, Montreal (Quebec, Canada): UIS.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001628/162808e.pdf>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2009. *The Next Generation of Literacy Statistics. Implementing the Literacy Assessment and Monitoring Programme LAMP*, Montreal (Quebec, Canada), UIS (Technical Paper n.º 1).

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Tech1-eng.pdf>

UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO). 2009. *La nueva generación de estadísticas sobre competencias en alfabetismo: implementando el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP)*, Montreal (Quebec, Canadá): Instituto de Estadística de la UNESCO (UIE) (Documento técnico n.º 1).

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Tech1-spa.pdf>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2012. *Adult and Youth Literacy, 1990-2015: Analysis of data for 41 countries*, Montreal (Quebec, Canada): UIS.

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/UIS-literacy-statistics-1990-2015-en.pdf>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2013. *Adult and Youth Literacy. National, regional and global trends, 1985-2015*, Montreal (Quebec, Canada): UIS (UIS Information Paper, June 2013).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002174/217409e.pdf>

UNESCO. 2005a. *EFA Global Monitoring Report 2006: Literacy for life*. Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141639e.pdf>

UNESCO. 2006a. *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2006: La alfabetización, un factor vital*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147000s.pdf>

UNESCO. 2005b. *Aspects of Literacy Assessment. Topics and Issues from the UNESCO Expert Meeting, 10-12 June 2003*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001401/140125eo.pdf>

UNESCO. June 2006. *EFA Global Monitoring Report 2006. Literacy for Life. Regional Overview: East Asia and the Pacific*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001497/149781E.pdf>

UNESCO. 2010. *Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>

UNESCO. 2010. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2010: Llegar a los marginados*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187865S.pdf>

UNESCO. 2011. *Education for All Global Monitoring Report 2011: The hidden crisis: Armed conflict and education*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190743e.pdf>

UNESCO. 2011. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011: Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*, París: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192155S.pdf>

UNESCO. 2012. *Education for All Global Monitoring Report 2012: Youth and Skills: Putting education to work*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218003e.pdf>

UNESCO. 2012. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2012: Los jóvenes y las competencias: trabajar con la educación*, París: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218083s.pdf>

WHO (World Health Organization) y The World Bank. 2011. *World Report on Disability*, Geneva: WHO.

Disponible en:

[http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf)

OMS (Organización Mundial de la Salud) y el Banco Mundial. 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad*, Ginebra: OMS.

Disponible en:

[http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CEEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.who.int%2Firis%2Fbitstream%2F10665%2F75356%2F1%2F9789240688230\\_spa.pdf&ei=ZpDcUdzoHJOc0wXPvYHgDQ&usg=AFQjCNGMKPZCGLrIfyw8CZMsnWIAdi1R1g&sig2=8j16gSS6nTyoYH4ROawdhw&bvm=bv.48705608,d.d2k](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CEEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.who.int%2Firis%2Fbitstream%2F10665%2F75356%2F1%2F9789240688230_spa.pdf&ei=ZpDcUdzoHJOc0wXPvYHgDQ&usg=AFQjCNGMKPZCGLrIfyw8CZMsnWIAdi1R1g&sig2=8j16gSS6nTyoYH4ROawdhw&bvm=bv.48705608,d.d2k)

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad. Resumen*, Ginebra: OMS.

Disponible en:

[http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf)



## CAPÍTULO 2

# PROMOVER LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN DE ADULTOS EN UNA PERSPECTIVA DE APRENDIZAJE A LO LARGO DE TODA LA VIDA

## 2.1 Introducción

Establecer una política de educación de adultos es el primer paso del reconocimiento de la necesidad y el valor del aprendizaje en la edad adulta y a lo largo de toda la vida. Además de este reconocimiento, la política de educación de adultos es una declaración de intención que guía la acción, sienta los fundamentos y crea –o por lo menos prevé– las condiciones requeridas para ofrecer oportunidades de aprendizaje y posibilitar que los educandos se beneficien de ellas. Comprendida de esta manera, la política define el compromiso político en vistas del aprendizaje y la educación de adultos, un prerrequisito para la asignación de recursos y una oferta de alta calidad.

En la sección sobre recomendaciones de política del *Marco de acción de Belém* se incluyen algunos atributos en relación con la naturaleza y el alcance de las políticas que posibilitan el logro del aprendizaje y la educación de adultos tal como se definió en el *Marco de acción* (véase el Recuadro 2.1).

Teniendo en cuenta los compromisos y recomendaciones sobre política incluidos en el *Marco de acción de Belém*, este capítulo describe las tendencias de política a nivel internacional sobre el aprendizaje y la educación de adultos, incluyendo la alfabetización de adultos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde que se publicó el primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (2009, en inglés; 2010, en español). Más específicamente, concentra su atención en tres aspectos: 1) la comprensión conceptual que subyace en la legislación y las políticas específicas sobre el aprendizaje y la educación de adultos, así como del aprendizaje a lo largo de toda la vida; 2) los fines y propósitos de las políticas de

### Recuadro 2.1 Recomendaciones de política del *Marco de acción de Belém*, 2009

“Las políticas y las medidas legislativas relativas a la educación de adultos tienen que ser globales, incluyentes e integradas en una perspectiva de aprendizaje a lo largo y ancho de la vida, basadas en enfoques sectoriales e intersectoriales, y abarcar y vincular todos los componentes del aprendizaje y la educación”.  
(UIL, 2010*b*, p. 29).

aprendizaje y educación de adultos, y 3) las políticas sobre las lenguas de instrucción como un indicador de inclusión. En este capítulo las políticas se interpretan en un sentido amplio para incluir enmiendas constitucionales, leyes, decretos, estrategias, planes y planes de acción, como lo indican los países en sus informes nacionales de progreso.

## 2.2 Presupuestos conceptuales y principios subyacentes en las políticas de educación de adultos

El alcance y la integración global de las políticas, junto con los objetivos y metas incluidos, indican qué tan bien el aprendizaje y la educación de adultos son entendidos como una prioridad de política. En relación con este aspecto está la cuestión de si existe una definición distinta de «aprendizaje y educación de adultos» en un país específico y, si es el caso, cuáles son los presupuestos conceptuales. En su preámbulo, el *Marco de acción de Belém* aporta varias referencias para la comprensión del aprendizaje y la educación de adultos (véase el Recuadro 2.2).

**Recuadro 2.2****Extractos del preámbulo del *Marco de acción de Belém, 2009***

“La educación de adultos se reconoce como un elemento esencial del derecho a la educación y debemos trazar un nuevo y urgente curso de acción para posibilitar que todos los jóvenes y adultos ejerzan ese derecho”. p. 27, [§ 1]

“Suscribimos la definición de educación de adultos, establecida por primera vez en la *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos* aprobada en Nairobi en 1976 y desarrollada en la *Declaración de Hamburgo* en 1997, según la cual la ‘educación de adultos’ denota “el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad”. p. 27, [§ 3]

“Afirmamos que la alfabetización es la base más importante sobre la cual se construye un aprendizaje general, inclusivo e integrado a lo largo de toda la vida y en todos los aspectos de la vida para todos los jóvenes y adultos”. p. 27, [§ 4]

“El aprendizaje a lo largo de toda la vida ‘de la cuna a la tumba’ es un marco filosófico y conceptual, y un principio organizativo de todas las formas de educación, basado en valores de inclusión, emancipación, humanísticos y democráticos; [...]”. p. 28, [§ 7]

“Reconocemos que el aprendizaje y la educación de adultos representan un componente importante del proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que abarca un continuo de aprendizaje que va desde el aprendizaje formal hasta el no formal y el informal”. p. 28, [§ 8]

“[...] Tenemos también la convicción de que el aprendizaje y la educación de adultos dotan a las personas de los conocimientos, capacidades, habilidades, competencias y valores necesarios para ejercer y promover sus derechos, y hacerse cargo de su destino”. p. 28, [§ 9]

Tres principios importantes se pueden derivar del *Marco de acción de Belém* para contribuir a clarificar las implicaciones de política para el aprendizaje y la educación de adultos:

**Enfoque basado en derechos:** la educación de adultos, incluyendo la alfabetización, es parte del derecho humano a la educación, que impone ciertas obligaciones al Estado y a la sociedad. Ofrecer oportunidades de aprendizaje a jóvenes y adultos no es, por consiguiente, algo que los gobiernos puedan percibir como una dotación extraordinaria o un lujo una vez que se satisfacen otras necesidades. La oferta de oportunidades de aprendizaje a jóvenes y adultos es un elemento para la plena realización del derecho a la educación.

**Marco de referencia del aprendizaje a lo largo de toda la vida:** el aprendizaje y la educación de adultos son parte integral del aprendizaje a lo largo de toda la vida, que incluye todas las modalidades de aprendizaje y educación a lo largo

del camino del aprendizaje. En esta perspectiva, la alfabetización, competencia fundamental, es una parte importante del aprendizaje y la educación de adultos.

**Carácter integral y multidimensional:** el aprendizaje de adultos que tiene lugar en muchas áreas de la vida personal y social tiene múltiples objetivos. Incluye el aprendizaje en una gama de esferas (económica, política, social, cultural y medioambiental) para adquirir conocimientos, competencias y actitudes necesarios para posibilitar que las personas devengan agentes de su desarrollo personal y social.

Para apreciar cómo esos principios se traducen en políticas, en la plantilla de información para los informes nacionales de progreso se incluyó una pregunta sobre la existencia de una definición del término ‘educación de adultos’. De los 129 informes nacionales presentados al UIL, 58% indican que existe una definición oficial de ‘educación de adultos’ en su país (54% en

la región África, 73% en América Latina y el Caribe, 41% en Asia y el Pacífico, 43% en los Estados Árabes, y 61% en Europa y América del Norte). En relación con la existencia de una definición del término 'alfabetización', un número ligeramente mayor de países respondió positivamente: 67% indicó que disponían de una definición oficial en su país (74% en África, 64% en Asia y el Pacífico, 83% en América Latina y el Caribe, 84% en los Estados Árabes, y 52% en Europa y América del Norte). Un análisis más detallado de las explicaciones adicionales consignadas en los informes indican que incluso países que respondieron que no ofrecían una definición "oficial" de 'aprendizaje y educación de adultos', tienen en cuenta presupuestos conceptuales del «aprendizaje y educación de adultos», que se aplican en la práctica.

Además de preguntar acerca de la existencia de una 'definición oficial', la plantilla también pregunta acerca de una 'definición utilizada en la práctica'. ¿Qué es lo que se puede decir entonces sobre la orientación conceptual de los Estados Miembros que respondieron? Comparando con el compromiso formulado en el *Marco de acción de Belém*, los conceptos y nociones indicados por los países en sus informes de progreso se pueden clasificar como visiones unidimensionales o amplias del aprendizaje y la educación de adultos.

Las interpretaciones unidimensionales de «educación de adultos» prevalecen en aproximadamente la mitad de los países que presentaron informes al UIL. Estas interpretaciones limitadas se pueden dividir gruesamente en tres grupos. El primero se basa en grupos de edad y, generalmente, entiende por «educación de adultos» la que se dirige a personas de 15 años o más, sin especificar el procedimiento o el propósito. Esta interpretación se encontró en un pequeño número de países (cinco), que también tendieron a hacer equivalentes la «educación de adultos» y la «alfabetización». En un segundo grupo de países, la comprensión de la «educación de adultos» incluye la educación básica y de segunda oportunidad, así como la adquisición de competencias para la vida. Un sexto de los informes de los países indicó que aplican este concepto limitado de «educación de adultos». Ellos figuran en todas las regiones del mundo, pero predominan en América Latina. El tercer

tipo de limitación identificado en los informes nacionales de progreso fue el de la equivalencia de la «educación de adultos» con «la educación y formación técnica y profesional» (EFTP). Cuando se pidió que definieran la 'educación de adultos', muchos indicaron la 'EFTP' como el único centro temático.

Aproximadamente la mitad de los informes de los países utilizan definiciones oficiales más amplias de 'educación de adultos', concibiéndola en términos de propósitos, niveles y modalidades de aprendizaje, e integran elementos instrumentales y humanísticos. Estas definiciones generalmente incluyen una combinación de educación general, profesional, cultural, política y ciudadana. Objetivos relativos al desarrollo personal, social y nacional forman parte de la definición, así como sobre la empleabilidad, participación cívica, calidad de vida o empoderamiento. Si bien esta perspectiva ha sido adoptada por países en diversas regiones (por ej., Brasil, Cabo Verde, China, Jamaica, Palestina), es especialmente común entre los países europeos.

En unos cuantos países la 'educación de adultos' es explícitamente definida como una parte integrante del aprendizaje a lo largo de toda la vida. En casos excepcionales, la integración en el aprendizaje a lo largo de toda la vida ha ido tan lejos que ya no existe una definición de 'educación de adultos' (República de Corea, Malasia, Filipinas y Viet Nam). Algunos países se refieren ampliamente o han adoptado literalmente la definición de la CONFINTEA.<sup>1</sup> Un ejemplo sobresaliente es el Uruguay, donde «educación de adultos» está legalmente incluido en el aprendizaje a lo largo de toda la vida y vinculado con el derecho a la educación de todos los habitantes a lo largo de toda la vida.

En síntesis, los informes nacionales de progreso muestran que subsiste la división entre quienes adoptan una definición estrecha y quienes abrazan una perspectiva más amplia compatible

“Los informes nacionales de progreso muestran que subsiste la división entre quienes adoptan una definición estrecha y quienes abrazan una perspectiva más amplia compatible con los objetivos de la CONFINTEA”.

1 'Educación de adultos' denota: “[...] el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad” (UIL, 2010b, p. 27).

con los objetivos de la CONFINTEA. Esto plantea desafíos en la defensa activa y en la clarificación conceptual que deben ser abordadas a pesar de los logros del proceso de la CONFINTEA desde 1959, la *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos* aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en Nairobi en 1976 (UNESCO, 1976) y la reciente aprobación del *Marco de acción de Belém* por 144 países en 2009.

Las definiciones dilucidan los conceptos, pero también necesitamos analizar cómo esos conceptos se reflejan en las políticas. Por consiguiente, la sección siguiente analiza cómo se reflejan los conceptos en los marcos de política o políticas. Las políticas, tal como se abordan aquí, incluyen las leyes, reglamentos y otras medidas públicas de política, así como iniciativas o estrategias que se concentran principalmente en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la alfabetización de adultos o la educación de adultos.

La mayoría (87%) de los 110 países que respondieron a la pregunta pertinente en su informe nacional de progreso indican que tienen una política de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Las proporciones más altas se encuentran en Europa y América del Norte (95%), seguida por América Latina y el Caribe (89%) y África (89%). Las otras tres regiones dan cuenta de leyes que se concentran en el aprendizaje a lo largo de toda la vida en menor medida, como se puede ver en el Cuadro 2.1.

Si bien una mayoría de 87% es notable, un análisis más detallado revela que muchas de las disposiciones adoptadas por los países como 'políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida' no hacen referencia al aprendizaje a lo largo de toda la vida o no incluyen una perspectiva genuina de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Por ejemplo, la ley nacional de educación relativa a la educación formal se menciona con frecuencia como un instrumento de política de aprendizaje a lo largo de toda la vida. En muchos otros casos, disposiciones centradas en la educación no formal, la educación de adultos, la educación continua o la formación profesional se clasifican bajo la categoría 'aprendizaje a lo largo de toda la vida'. En algunos casos, la política clasificada como 'aprendizaje a lo largo de toda la vida' es la misma que la indicada como política de 'educación de adultos'.

Los países de Europa y América del Norte conforman la mayoría de los que cuentan explícitamente con estrategias nacionales de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esto no es sorprendente, dado que la Estrategia de Lisboa 2000-2010, que plasma la acción y el plan de desarrollo de la Unión Europea, tiene el aprendizaje a lo largo de toda la vida como una de sus estrategias esenciales. Al mismo tiempo, debe notarse que en la región las estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida se concentran principalmente en el aprendizaje y la educación continua de adultos, a menudo con una perspectiva en la mejora de la formación profesional.

**Cuadro 2.1**

**Existencia de leyes, reglamentos y otras medidas o iniciativas públicas de política concentradas principalmente en el apoyo al aprendizaje a lo largo de toda la vida**

	<b>África</b>	<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>Asia y el Pacífico</b>	<b>Estados Árabes</b>	<b>Europa y América del Norte</b>	<b>Total</b>
<b>Sí</b>	24	17	16	4	35	<b>96</b>
<b>No</b>	3	2	6	1	2	<b>14</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>37</b>	<b>110</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 2.1: "¿Cuenta su país con leyes, normas u otras medidas o iniciativas de política pública concentradas principalmente en el apoyo al aprendizaje a lo largo de toda la vida?"

Muchas de estas políticas, especialmente en los países de Europa oriental, se establecieron entre 2005 y 2007 (por ej., en Bulgaria, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania y la República Checa). Más recientemente surgieron estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida en Austria (2011; véase el Cuadro 2.3) y Serbia (National Education Development Strategy 2020) o se han esbozado, pero no han sido formalmente aprobadas, en Eslovenia, Malta y Montenegro. Fuera de Europa, los ejemplos de países que se orientan hacia o han desarrollado estrategias nacionales de aprendizaje a lo largo de toda la vida están Jamaica, el Japón y Namibia (proyectos). Malasia, la República de Corea y Tailandia (National Education Act) tienen estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida que subsumen toda la educación, incluyendo la educación de adultos. Mientras tanto, el Viet Nam se propone construir una sociedad del aprendizaje.

En relación con las políticas de educación de adultos, 107 o 92% de los 116 países que brindan información al respecto indican que disponen de tal política. En América Latina y el Caribe, todos los países indican que tienen una política de educación de adultos (véase el Cuadro 2.2).

Un análisis más detallado revela que en todas las regiones las políticas clasificadas por los países como relativas a la 'educación de adultos' tienden a referirse a la formación profesional y la mejora de las competencias, con el propósito de ayudar a los adultos a adquirir calificaciones y

contribuir al desarrollo nacional. Como se mostró en el debate sobre las definiciones, en algunos casos las políticas de educación de adultos se concentran en la alfabetización, ya sea exclusivamente o en combinación con otras áreas focales, tales como la formación profesional. Hay otras dos áreas focales comunes, especialmente en Europa: la integración de los inmigrantes (incluyendo la enseñanza de la lengua) y la educación general.

La tendencia identificada en el primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (UIL, 2010a) de la educación de adultos focalizada significativamente en el desarrollo y la mejora de habilidades y competencias para el mercado de trabajo ha persistido. Cuestiones que van más allá del campo del trabajo y aportan beneficios más amplios, tales como salud, realización personal, ciudadanía activa, una mayor participación social y democrática, también se incluyen como objetivos del aprendizaje de adultos y a lo largo de toda la vida (por ej., en el European Commission's Renewed European Agenda for Adult Learning, 2011). No obstante, el desarrollo de los recursos humanos en respuesta a las necesidades económicas domina claramente el campo contemporáneo de la educación de adultos (Moutsios, 2009; King, 2011; Rui, 2007, p. 257; Preece, 2011, p. 104; Lee y Friedrich, 2011, p. 160; Ball, 1998, p. 126). Qian Tang, subdirector general de Educación de la UNESCO, destacó este punto: "En efecto, el desarrollo de competencias mediante la educación y la formación técnica y

"Un análisis más detallado revela que en todas las regiones las políticas clasificadas por los países como relativas a la 'educación de adultos' tienden a referirse a la formación profesional y la mejora de las competencias".

### Cuadro 2.2

#### Existencia de leyes, reglamentos y otras medidas o iniciativas públicas de política concentradas principalmente en el apoyo a la educación de adultos

	Africa	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
<b>Sí</b>	25	24	16	5	37	<b>107</b>
<b>No</b>	2	0	5	1	1	<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>38</b>	<b>116</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 2.1: "¿Cuenta su país con leyes, normas u otras medidas o iniciativas de política pública concentradas principalmente en el apoyo a la educación de adultos?"

profesional (EFTP) ahora es una de las prioridades más frecuentemente citadas por los ministros de educación tanto en los países desarrollados como en desarrollo (Tang, 2011, p. 14).

Entre tanto, noventa y siete (88%) de los 111 países que respondieron indican que cuentan con una ley, reglamentos o disposiciones de política sobre alfabetización de adultos. Los 20 países de la región de América Latina y el Caribe informan sobre la existencia de políticas relativas a la alfabetización de adultos, como fue el caso de 96% de los países africanos (véase el Cuadro 2.3).

Los informes nacionales de progreso indican tres tendencias sobre cómo se enmarcan las políticas de alfabetización de adultos en los países. La más significativa de estas es el tratamiento de la alfabetización de adultos como un componente aislado del sistema educativo. En este caso, tienen centros de atención muy específicos –a menudo para instituir un comité o comisión– y disponen de plazos muy breves (por ej., en Bangladesh, Burkina Faso y Côte d'Ivoire).

Una segunda tendencia incluye los elementos de la alfabetización de adultos como parte constitutiva de las leyes nacionales de educación, las políticas

globales de aprendizaje a lo largo de toda la vida, las políticas de educación de adultos (por ej., Botswana, Bulgaria, Gambia y Kenya) o las políticas de formación profesional. En estos casos es necesario examinar cuidadosamente si la alfabetización de adultos recibe la atención y el espacio que requiere o si es marginada como parte de una política más amplia de educación.

A pesar de esto, el vínculo entre la alfabetización y la formación profesional de adultos es apoyada por los datos recolectados en los países que presentaron informes, en los que la alfabetización se comprende cada vez más como una competencia esencial para el empleo y está estrechamente asociada con el éxito económico (por ej., en el Canadá y los Estados Unidos de América, especialmente en el marco de la alfabetización familiar).

Finalmente, existen normas o políticas específicas en materia de alfabetización en Escocia (Reino Unido), Filipinas, Francia, Irlanda, Marruecos (la *Estratégie Nationale* de 2004 fue revisada en 2009), Namibia (la *Adult Literacy Policy* de 1996 está siendo revisada) y Nueva Zelandia. Un ejemplo de enfoque integral es el adoptado por Sudáfrica, donde la alfabetización de adultos está enmarcada en las políticas de desarrollo de la juventud.

**Cuadro 2.3**  
**Existencia de leyes, reglamentos y otras medidas o iniciativas públicas de política concentradas principalmente en el apoyo a la alfabetización de adultos**

	<b>Africa</b>	<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>Asia y el Pacífico</b>	<b>Estados Árabes</b>	<b>Europa y América del Norte</b>	<b>Total</b>
<b>Sí</b>	26	20	14	8	29	<b>97</b>
<b>No</b>	1	0	6	1	6	<b>14</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>35</b>	<b>111</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 2.1: “¿Cuenta su país con leyes, normas u otras medidas o iniciativas de política pública concentradas principalmente en el apoyo a la alfabetización de adultos?”

**Cuadro 2.4**

**Ejemplos de leyes, normas u otras medidas de política pública concentradas principalmente en el apoyo a la educación de adultos o el aprendizaje a lo largo de toda la vida instituidas en los Estados Miembros de la UNESCO desde 2008**

**Educación de adultos**

<b>País</b>	<b>Nombre de la ley, norma o medida de política</b>	<b>Descripción</b>
<b>Brasil</b>	Resolución CNE/CEB n.º 3 (2010)	Establece directrices operacionales para la Educación de Jóvenes y Adultos en los aspectos relativos a la duración de los cursos y la edad mínima para ingresar en los cursos; edad mínima y certificación en los exámenes; educación de jóvenes y adultos mediante educación a distancia. Ver Recuadro 2.3.
<b>Burkina Faso</b>	Decret n.º 2009-644 portant organisation de l'Éducation Non Formelle (2009) [Decreto n.º 2009-644 relativo a la organización de la Educación no Formal (2009)]	Establece el alcance y las definiciones, los principios generales y los objetivos, las estructuras y la organización pedagógica, así como las disposiciones comunes de la educación no formal.
<b>Canadá</b>	Nova Scotia's Adult Learning Act (2010)	Apoya programas y servicios de aprendizaje de adultos para posibilitar que los educandos adultos desarrollen su potencial y adquieran el conocimiento, las competencias y las actitudes requeridas para contribuir al logro de una sociedad saludable, así como de una economía próspera y sostenible.
<b>Estonia</b>	Development Plan for Estonian Adult Education (2009 – 2013)	Se propone: 1) mejorar el acceso a la educación formal y no formal; 2) disminuir la proporción de personas de 25-64 años con bajos niveles de educación o sin educación profesional o técnica; y 3) crear las condiciones para que las personas logren un nivel superior de educación.
<b>Etiopía</b>	Adult Education Strategy (2008)	Contiene capítulos sobre el estatus y la pertinencia de la educación de adultos, directivas estratégicas sobre el acceso y la calidad de la educación de adultos, así como sobre la organización y la gestión de la educación de adultos.
<b>Gales (Reino Unido)</b>	Delivering Community Learning for Wales (2010)	Establece los objetivos estratégicos del aprendizaje comunitario de adultos y define las acciones clave de la Welsh Assembly [Asamblea de Gales] (asamblea regional) y los proveedores de educación de adultos.
<b>Georgia</b>	Adult Education Strategy in the Context of Lifelong Learning (2009)	Se concentra en una de las más importantes modalidades del aprendizaje a lo largo de toda la vida: la educación no formal de adultos. El concepto de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» está integrado en el programa del gobierno, destacando la inclusión social.
<b>Kenya</b>	National Adult and Continuing Education Policy (2010)	Reconoce que los jóvenes y adultos no escolarizados merecen una educación pertinente y de calidad que les permita realizar plenamente su potencial.
<b>La ex República Yugoslava de Macedonia</b>	Strategy for Adult Education 2010–2015 (2010)	Consolida el sistema de educación de adultos mediante el monitoreo de la movilidad educativa de los adultos; crea las condiciones para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la movilidad; mejora la calidad y la eficiencia de la educación y la formación de adultos; promueve la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; impulsa la educación de adultos y una cultura del aprendizaje.

<b>Montenegro</b>	Law on Adult Education (2011)	Aboga la ley anterior de Educación de Adultos (n.º 64/02, enmendada por la ley 49/07) y contiene dispositivos sobre los objetivos, modalidades y programas de educación; el estatus y los derechos de los adultos en materia de educación, y la planificación de la educación.
<b>Nigeria</b>	Reviewed National Benchmark for Non-formal Education (2008) [Referente Nacional Revisado para la Educación no Formal (2008)]	Proporciona indicadores para el seguimiento de: programas, centros y metodología de alfabetización; facilitadores, materiales y equipo; currículo, horarios, proporción de educandos por facilitadores y medición de logros: acceso, monitoreo, evaluación y aseguramiento de la calidad; gobernanza y alianzas; continuidad del aprendizaje y papeles de los actores, incluyendo a los asociados internacionales interesados en el desarrollo.
<b>Noruega</b>	Adult Education Act (2009)	Regula el sector de educación no formal de adultos, incluyendo las asociaciones de estudio y las instituciones de educación a distancia.
<b>Palestina</b>	Proyecto final de la Estrategia de Educación de Adultos en el contexto del Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida	Mide las debilidades, fortalezas y oportunidades en el sector de la educación de adultos.
<b>Paraguay</b>	Política pública de educación de personas jóvenes y adultas "Encendamos el fuego" (2011-2021)	Garantizar el acceso, la aceptabilidad, la adecuación cultural, la eficiencia y la equidad de la educación permanente de personas jóvenes y adultas como bien público y como derecho humano, particularmente para las poblaciones históricamente vulneradas.
<b>Swazilandia</b>	National Education and Training Sector Policy (2011)	Aborda la educación y la formación integralmente. La sección sobre educación no formal y continua se propone desarrollar y regular el sistema de educación no formal y continua para facilitar el acceso flexible a oportunidades pertinentes de educación a los educandos desfavorecidos, mayores de edad o discapacitados, para mejorar sus perspectivas de empleo y su capacidad para desempeñar un papel significativo en la vida socioeconómica del país.

### Aprendizaje a lo largo de toda la vida

<b>País</b>	<b>Nombre de la ley, norma o medida de política</b>	<b>Descripción</b>
<b>Armenia</b>	Concept Paper on Lifelong Learning (2009)	Define los principios y conceptos del aprendizaje a lo largo de toda la vida, los principales problemas en este campo y posibles soluciones.
<b>Austria</b>	National Strategy for Lifelong Learning (2011)	Establece los principios, objetivos y áreas de acción para el desarrollo de un enfoque integral del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Ver el Recuadro 2.3.
<b>Bulgaria</b>	National Strategy for Lifelong Learning (2008–2013)	Proporcionar directrices para las acciones que el Gobierno de Bulgaria debería emprender para asegurar la preparación futura de los ciudadanos búlgaros para participar activamente en la economía global basada en el conocimiento.
<b>Eslovaquia</b>	Strategy on Lifelong Learning (2009)	Regula el aprendizaje a lo largo de toda la vida (en el que la educación continua está conectada con todos los niveles y grados de la educación escolar), educación continua, programas de acreditación, normas y procedimientos para la certificación y el reconocimiento de los resultados del aprendizaje, incluyendo el marco nacional de calificación.

<b>Finlandia</b>	Government Decree on the Council for Lifelong Learning (2009) [Decreto sobre el Consejo de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2009)]	Establece las tareas y la composición del Consejo del Aprendizaje a Lo largo de Toda la Vida, un órgano de expertos que funciona en el Ministerio de Educación para promover la cooperación entre los campos de la educación y el trabajo, así como para mejorar las condiciones para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la educación de adultos.
<b>Jamaica</b>	National Lifelong Learning Policy (legislation in development to support the National Education Strategic Plan) (2011) [Política Nacional de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (legislación en desarrollo para apoyar el Plan Estratégico de Educación Nacional) (2011)]	Promueve un entorno que posibilita la participación regular de la población en la adquisición de conocimientos y competencias, conduciendo a la mejora de la productividad personal y nacional, y de la empleabilidad; así como a una ciudadanía activa, el fortalecimiento de las familias y una población más saludable.
<b>Letonia</b>	Lifelong Learning Strategy (2007, renewed in 2009)	Se concentra en la educación de adultos, el eslabón débil del sistema educativo letón. El objetivo a largo plazo es promover el aprendizaje a lo largo de toda la vida basado en los intereses, capacidades y necesidades socioeconómicas de los ciudadanos.
<b>Lituania</b>	Strategy on the Assurance of Lifelong Learning (2008)	Define el desarrollo de las políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida y las medidas de implementación, haciendo hincapié en la formación profesional y la educación de adultos.
<b>Malasia</b>	Blueprint on Enculturation of Lifelong Learning for Malaysia (2011–2020) [Programa de Aculturación del Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida en Malasia (2011-2020)]	Proporciona un mapa para crear una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida en Malasia.
<b>Tailandia</b>	Promotion of Non-formal and Informal Education Act, B.E.2551 (2008) [Ley de Promoción de la Educación no Formal e Informal, B.E. 2551 (2008)]	Apoya los mecanismos y procesos relacionados con la oferta de educación no formal e informal. Promueve y apoya la educación no formal e informal como un proceso sistemático y continuo. Véase el Recuadro 2.3.
<b>Uruguay</b>	Ley General de Educación n.º 18437	Promueve la coordinación y la complementariedad de la educación formal y no formal como principios del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Desde la CONFINTEA VI, los planes nacionales de acción se han elaborado o actualizado tanto en alfabetización como en aprendizaje y educación de adultos, incluyendo nuevas normas para la validación y acreditación de los resultados del aprendizaje previo.

Las tendencias y políticas en alfabetización de adultos, educación de adultos y aprendizaje a lo largo de toda la vida descritas previamente son confirmadas por diversos estudios. En algunas regiones, la noción de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» se ha incorporado en la corriente principal del diálogo y el discurso nacional y transnacional, como un objetivo estratégico de reforma política de la educación y como un medio para lograr otros objetivos (Centeno, 2011). El aprendizaje continuo de jóvenes y adultos se explícita más claramente en la política, especialmente en Asia Oriental y Europa.

El creciente número de países que están elaborando anteproyectos de nuevas leyes y políticas, o revisando sus políticas, indica el creciente interés en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, en la alfabetización y la educación de adultos. Si ese interés se traduce en un compromiso político, seguido de la asignación de recursos, es otra cuestión. Entre tanto, el aprendizaje a lo largo de toda la vida está representado casi como una nueva panacea de política para enfrentar los problemas no resueltos en un contexto mundial de crecientes divisiones económicas dentro y entre países, marcado por acelerados cambios sociales y técnicos (Hinzen, 2011; Keming, 2011; Varavarn, 2011).

“El aprendizaje a lo largo de toda la vida generalmente se entiende y operacionaliza como un elemento singular, o posiblemente como una serie de elementos”.

La “divisoria del discurso de política entre el Norte y el Sur” en materia de aprendizaje a lo largo de toda la vida que fue destacado en el primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (UIL, 2010) aún existe, pero un creciente número de países en el conjunto del Sur se están moviendo en la dirección de los del Norte. Más aún, los conceptos que subyacen en la política del aprendizaje a lo largo de toda la vida y el aprendizaje de adultos, ahí donde existen, también revelan que el enfoque de política sobre el aprendizaje a lo largo de toda la vida no es ni inclusivo ni cohesionador en la mayoría de los casos. El aprendizaje a lo largo de toda la vida aún no se utiliza como un marco de referencia para la educación, sino que generalmente se lo considera como un elemento de él. Al mismo tiempo, muchas políticas específicas de aprendizaje de adultos son unidimensionales, limitadas a la alfabetización y la educación básica, o a la educación profesional y técnica (Popovic, 2009; Lee y Friedrich, 2011).

La situación se complica aún más por el hecho de que la distinción hecha por los responsables de la formulación de política, e incluso por muchos expertos y académicos, entre «aprendizaje a lo largo de toda la vida» y «aprendizaje de adultos» sigue siendo poco clara o, cuando menos, es cuestionada. En teoría, la idea de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» parece gozar de claridad como ‘aprendizaje de la cuna a la tumba’. La noción de «aprendizaje» como desarrollo a lo largo de toda la vida resuena prácticamente en todas las culturas del globo. Sin embargo, se cristalizan malentendidos cuando el aprendizaje a lo largo de toda la vida se traduce en el nivel de política. Ahí donde el *Marco de acción de Belém* se refiere al ‘aprendizaje a lo largo de toda la vida’ como ‘un principio organizativo de todas las formas de educación’, la realidad en casi todos los países es diferente, como se destacó previamente: en lugar de ser el marco global en el que se concibe toda educación, el aprendizaje a lo largo de toda la vida generalmente se entiende y operacionaliza como un elemento singular, o posiblemente como una serie de elementos, en el sistema educativo, o incluso fuera del sector formal de educación.

Más aún, la noción misma de «política» es compleja y se la puede comprender mejor si se la aborda como un producto y como un proceso. Como lo explica Yang (2007), la política no solo consiste en planes, decisiones, documentos y propuestas, sino que también cubre los procesos que preceden, acompañan y siguen a los productos: intenciones, ideas y objetivos, actividades y resultados, y también su carencia: “Además de las formas escritas, la política incluye acciones, prácticas e incluso la inacción de los gobiernos” (Rui, 2007, p. 244).

Los procesos que subyacen a la formulación de política a menudo no son lineales ni racionales. Por consiguiente, los resultados suelen caracterizarse por incoherencia y continua tensión. Siendo el resultado de la negociación y compromisos entre intereses en conflicto, así como de la participación de actores sociales con diferentes valores y supuestos, los procesos y los productos de política son necesariamente polifacéticos. El contexto es un determinante crucial, tanto a nivel nacional como local. Esta dificultad fue aprehendida elocuentemente por Stephen J. Ball:

La elaboración nacional de política es inevitablemente un proceso de bricolaje: un asunto de préstamo y copia de trozos y piezas de ideas de distintas procedencias, de aprovechamiento y corrección de enfoques ensayados y probados localmente, de canibalización de teorías, investigaciones, tendencias y modas y, no poco frecuentemente, de agitación alrededor de cualquier cosa que a todas luces parece que podría funcionar. La mayoría de las políticas son asuntos destartados, negociados, azarosos, reformulados, reajustados, matizados y que sufren complejos procesos de influencia, producción de textos, difusión y, en última instancia, recreación en contextos de práctica” (Ball, 1998, p. 126).

A pesar de las limitaciones mencionadas previamente, es ilustrativo analizar los casos de Austria, Brasil, Cabo Verde y Tailandia en los que diferentes características de una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida se incorporan en las políticas.

**Recuadro 2.3****Enfoques de política de aprendizaje a lo largo de toda la vida en cuatro países diferentes****“LLL 2020”: La estrategia de aprendizaje a lo largo de toda la vida de Austria**

La Estrategia de aprendizaje a lo largo de toda la vida de Austria “LLL 2020” [Austrian Lifelong Learning Strategy] fue desarrollada conjuntamente por los ministerios de Educación, Ciencia, Asuntos Sociales y Economía, siendo suscrita en julio de 2011 por los cuatro ministerios. Para coordinar y monitorear la implementación de la estrategia se ha constituido un grupo de trabajo conformado por representantes de los cuatro ministerios, quienes producirán informes anuales hasta 2020. Enmarcada en la política europea de aprendizaje a lo largo de toda la vida, la “LLL 2020” de Austria contiene doce metas estratégicas y puntos de referencia que se deben lograr en 2020, que van desde el diseño de políticas específicas para aumentar las tasas de participación hasta el desarrollo de estándares. Incluye a todos los subsectores de educación (pequeña infancia, educación escolar, formación profesional inicial, aprendizaje de adultos, educación superior, profesionalización y reconocimiento de los resultados del aprendizaje). La estrategia es explícitamente integral, a la vez que sectorial e intersectorial, y sitúa al educando en el centro del proceso. La participación en el aprendizaje es apoyada en diferentes etapas de la vida mediante orientación, oferta educativa basada en la competencia y medidas de motivación. Diez líneas de acción concretas para lograr los objetivos indicados previamente brindan orientación para la ejecución. Basándose en una evaluación de la situación actual e indicando la visión para cada línea de acción, especifica los objetivos y medidas que deben adoptarse. Las líneas de acción incluyen el fortalecimiento del aprendizaje preescolar como un requisito básico a largo plazo, la oferta de educación básica y la igualdad de oportunidades en las escuelas y la educación formal, el aseguramiento de la adquisición de competencias básicas en la edad adulta, la promoción y el fortalecimiento de la educación comunitaria por parte de las instituciones locales y las organizaciones de la sociedad civil, y entornos de trabajo propicios para el aprendizaje.

*Fuente: Austria. Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, 2011.*

**Una visión integral de la educación: el “Triángulo mágico” de Cabo Verde**

Cabo Verde constituye un caso convincente de visión integral de la educación en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida, basada en un entorno favorable de política y condiciones que son flexibles, abiertas y con capacidad de respuesta a las diversas necesidades de aprendizaje, independientemente de dónde éste tiene lugar y a qué edad. Cabo Verde fue distinguido como una experiencia exitosa por el Banco Africano de Desarrollo en su análisis de 2012, habiendo visto la elevación de su estatus al de un país de ingresos medios en 2008. Uno de los factores cruciales detrás de este logro es su exitoso historial de desarrollo humano. Dada la limitación de recursos naturales, Cabo Verde concibió y desarrolló sus recursos humanos como el principal recurso del país. El resultado fue el logro del acceso a la educación primaria y secundaria, así como la alfabetización de la casi totalidad de los jóvenes. Para consolidar este éxito económico y social se han venido aplicando principios de pluralismo y participación, así como un enfoque inclusivo en la formulación de política. Durante la reunión de seguimiento de la CONFINTEA VI en la región África, celebrada en noviembre de 2012, Cabo Verde presentó su enfoque integral de la educación, la formación y el empleo (“el triángulo mágico”), mediante la participación activa de tres ministerios (Educación y Deportes; Juventud, empleo y Recursos Humanos; y Educación Superior e Innovación), con la cooperación adicional de empresas privadas e inversión pública en el sector salud. Este enfoque de política intersectorial está en la tradición de la democratización de la educación y el aprendizaje, con el objetivo de constituir una población comprometida y activa. También significó enfrentar el reto de las altas tasas de desempleo, particularmente entre los jóvenes.

*Fuente: Banco Africano de Desarrollo.*

**Hacia un marco de política integral de aprendizaje a lo largo de toda la vida en Tailandia**

Durante una década, en Tailandia se han desarrollado y refinado gradualmente políticas en un marco de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Los principios de la educación a lo largo de toda la vida que integran la educación formal, no formal e informal fueron delineados en la “National Education Act” de Tailandia en 1999. En la “Promotion of Non-formal and Informal Education Act”, que la siguió en 2008, se delinearon mecanismos específicos para la oferta de educación no formal e informal, promoviendo y apoyando las oportunidades de aprendizaje no formal e informal como un proceso sistemático y continuo. Esto fue seguido por reformas educativas destinadas a asegurar la calidad y mejorar las oportunidades de aprendizaje. En 2011 se introdujo un nuevo conjunto de políticas para apoyar el aprendizaje a lo largo de toda la vida. A fin de asegurar el acceso equitativo a una educación de calidad y un aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos los grupos de la población, así como para hacer más eficiente el sistema educativo, estas políticas educativas fueron dirigidas hacia el desarrollo profesional del personal docente, modernizando las posibilidades de

formación profesional, el uso de las TIC, investigación e innovación. Las estrategias de implementación incluyen la ampliación de las oportunidades de aprendizaje de las poblaciones más difíciles de alcanzar, brindando computadoras tipo tableta a los niños escolarizados, ofreciendo cursos formales y no formales para aprender inglés, creando centros comunitarios de formación profesional y conectando a los centros comunitarios de aprendizaje mediante la Internet. Para completar y coordinar las reformas y las diferentes medidas de política, se ha elaborado un anteproyecto de ley de educación a lo largo de toda la vida [Lifelong Education Act], que está siendo debatido.

*Fuente: Presentación efectuada durante el "Seminar on National Policy Frameworks for Lifelong Learning in the ASEAN Countries" [Seminario sobre Marcos de política para el aprendizaje a lo largo de toda la vida en los países del ASEAN, por sus siglas en inglés –Asociación de Naciones del Asia Sudoriental–], Hanoi (Viet Nam), 10-11 de enero de 2013.*

### **Un Plan Nacional de Educación integral y participativo 2011-2020 en el Brasil**

El objetivo del Plan Nacional de Educación del Brasil es crear un sistema nacional de cooperación entre las autoridades públicas en los diferentes escalones gubernamentales (el Gobierno Federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios) a fin de asegurar un enfoque integrado de la educación en los diferentes niveles, etapas y modalidades (formal y no formal). Redactado con la participación de actores de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el Plan Nacional de Educación presenta diez directrices y veinte objetivos, seguidos de estrategias específicas de implementación en la segunda década del siglo. Todas las directrices están concebidas en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida, si bien la atención prioritaria se asigna al derecho de jóvenes y adultos a una educación básica gratuita, fuera o más allá de las escuelas. Las estrategias específicas están dirigidas hacia la inclusión de las minorías, las poblaciones indígenas y rurales, los presidiarios, así como los niños y jóvenes no escolarizados. Otras abordan la formación inicial y permanente del personal docente. Se prevé el monitoreo y la evaluación regular de cada persona que participa en la educación –educandos, profesores, profesionales, administradores–. El plan determina la expansión progresiva de la inversión pública en educación para lograr un mínimo de 7% del producto interno bruto (PIB), con una revisión prevista de ese porcentaje en 2015. Una vez aprobado por el Congreso Nacional, el Plan Nacional constituirá la base para la formulación de los planes de educación por parte de cada estado.

*Fuente: Informe nacional de progreso del Brasil para el GRALE, 2012.*

Si bien se reconoce el papel clave de los gobiernos en el desarrollo y la implementación de políticas nacionales, no se puede subestimar el impacto de las políticas regionales. El papel de la Estrategia de Lisboa de 2000 en el desarrollo de políticas de aprendizaje a lo largo de toda la

vida en los países de la Unión Europea (UE) no se pueden medir exactamente, pero es evidente que, desde 2000, los Estados Miembros de la UE han elaborado políticas, estrategias y planes de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

#### **Recuadro 2.4**

#### **Iniciativas regionales de política en materia de marcos de referencia**

##### **Educación no formal y aprendizaje de adultos como parte de una visión global, integrada y diversificada de la educación en África**

“La situación ideal en educación [...] es que todas las formas de oferta de educación, independientemente de sus grupos objetivo, sus modalidades de oferta, el subsector en que están situadas, etc. tengan igual dignidad. Todas ellas contribuyen al logro de la educación a lo largo de toda la vida, mantienen de manera dinámica interacciones fructíferas y merecen ser valoradas, apoyadas, articuladas y coordinadas en el marco de una visión global, integrada y diversificada de la educación” (p. 11). Guiados por los principios enunciados previamente y siguiendo un proceso de consulta con expertos de gobiernos y organizaciones multinacionales, el Grupo de Trabajo sobre Educación no Formal de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA) [Working Group on Non-formal Education of the Association for the Development of Education in Africa] desarrolló el *Marco de orientación estratégico para*

*la educación no formal en una visión global, integrada y diversificada de la educación a lo largo de toda la vida* [“Strategic Orientation Framework for Non-formal Education in a Holistic, Integrated and Diversified Vision of Lifelong Education”], que fue finalizado en 2012. El marco está concebido para ayudar a comprender y aplicar enfoques de políticas globales a la educación. Los aspectos más importantes se abordan mediante cuatro áreas estratégicas: generar la apropiación de la visión global por parte de los actores; mejorar la gobernanza y la reforma de la educación; establecer sistemas sostenibles de financiación y promover la innovación mediante la investigación. Como instrumento práctico, el marco incluye una matriz para el monitoreo y la evaluación de la implementación de este enfoque global de la educación.

*Fuente: Association for the Development of Education in Africa (ADEA), 2012.*

### **Definir el foco de la cooperación europea en las políticas de aprendizaje de adultos para 2012-2020**

Construyendo sobre el “Action Plan on Adult Learning 2008-2010” y situado en el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (“ET2020”, por su abreviación en inglés), [Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (“ET2020”)], el Consejo de la Unión Europea aprobó una resolución sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos en 2011. La resolución subraya que el aprendizaje de adultos es un componente vital del proceso de aprendizaje permanente, efectuando una importante contribución a la inclusión social, la ciudadanía activa y el desarrollo personal.

La resolución subraya la necesidad de desarrollar nuevas competencias para la participación activa continua, lograr un mayor acceso de los adultos a la educación superior, así como la solidaridad entre diferentes grupos de edad, culturas y pueblos con diferentes orígenes. Se presta especial atención al aprendizaje en la vida adulta más tardía para promover una vejez más activa, autónoma y saludable. Para mejorar la coherencia y la cooperación, la resolución apela a la designación de coordinadores nacionales a fin de facilitar la colaboración con la Comisión Europea y la vinculación eficaz con múltiples actores sociales en cada país.

En la resolución sobre el aprendizaje de adultos en Europa para el periodo 2012-2014 se definen cinco áreas prioritarias. Estas son:

1. Hacer del aprendizaje permanente y de la movilidad una realidad.
2. Mejorar la calidad y eficiencia de la educación y la formación.
3. Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa mediante el aprendizaje de adultos.
4. Mejorar la creatividad e innovación de los adultos en sus entornos de aprendizaje.
5. Mejorar la base de conocimientos sobre el aprendizaje de adultos y la supervisión del sector del aprendizaje de adultos.

*Fuente: Council of the European Union, 2011.*

### **Metas educativas 2021 para América Latina**

“Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios” es una iniciativa promovida por la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), aprobada en 2010 por los ministros de Educación de los países hispanófonos y lusófonos de América Latina y el Caribe, así como por España y Portugal.

El objetivo final es lograr a lo largo del próximo decenio una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva, y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad. Existe, pues, el convencimiento de que la educación es la estrategia fundamental para avanzar en la cohesión y la inclusión social.

Once metas generales que se concretan en 27 metas específicas y 38 indicadores constituyen el cuerpo del documento. El aprendizaje a lo largo de toda la vida se refleja en casi todas las metas, especialmente en las ocho metas generales que buscan ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida, garantizando el acceso a la educación a jóvenes y adultos con las mayores necesidades.

*Fuente: Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI, 2010).*

“En síntesis, en muchos de los grupos destinatarios se hace hincapié en la educación de adultos relacionada con el trabajo”.

Los ejemplos previos muestran que se están abordando, cada vez más a nivel regional, los marcos de política en materia de educación de adultos en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida. En el caso de África, se está reconociendo el papel de la educación no formal como parte de una visión integral del aprendizaje a lo largo de toda la vida. En la Unión Europea, la inclusión del aprendizaje de adultos en políticas más amplias es un imperativo. En América Latina y el Caribe, los países están respondiendo al reto de ofrecer oportunidades de aprendizaje no sólo a niños y jóvenes, sino también a los adultos.

### 2.3 Objetivos y metas de las políticas de educación de adultos

Además de comprender los supuestos conceptuales de las políticas de educación de adultos, también es esencial considerar a los grupos de educandos destinatarios de las políticas de educación de adultos. Un análisis de las respuestas recibidas en los informes nacionales de progreso revela cuatro parámetros importantes para determinar los grupos: 1) edad; 2) género; 3) desfavorecidos o marginados, y 4) empleo o desempleo.

En lo que se refiere a los parámetros relacionados con la edad, aproximadamente la mitad (56) de los 129 países que presentaron informes indican que sus políticas se dirigen a los educandos adultos de todo el espectro de edades. Esto incluye grupos en que los educandos se identifican a partir de cierta edad (en la mayoría de 15 y más) o donde se tiene como destinatario a la totalidad de la cohorte de edad de la fuerza de trabajo (es decir, 15-65 años). Una proporción menor de países especifica una cohorte de edad más reducida (por ej., 15-45 años) o es incluso más limitada.

Esto se puede basar en consideraciones sobre la cohorte más activa de la fuerza de trabajo en cada caso. Casi el mismo número de países (60), equitativamente distribuidos entre las regiones, tenía como destinatario específico a la juventud. Otro grupo de edad específico son las personas mayores, que es mencionado como destinatario por 11 países de Europa y América del Norte.

En lo que respecta al género, las mujeres son indicadas en todas las regiones (en los Estados Árabes, sin embargo, esto solo se aplica a unos cuantos países). Esta orientación aborda las desigualdades históricas de género en la educación en todas las regiones, pero es sorprendente que solo un tercio de los países que responden haya destacado a las mujeres como un grupo objetivo. En Palestina, los educandos son destinatarios “independientemente del género”. El número de países que identifican a los hombres como grupo objetivo es muy pequeño o inexistente en Asia y el Pacífico, los Estados Árabes, y Europa y América del Norte. Sin embargo, en África y América Latina y el Caribe varios países señalan ahora a los hombres como un grupo prioritario.

Las poblaciones desfavorecidas aparecen como un grupo objetivo importante. Esta categoría toma en cuenta desventajas de varios tipos, incluyendo la ubicación geográfica (poblaciones rurales o aisladas), el estatus socioeconómico (socialmente excluidos, beneficiarios del Estado, personas sin alojamiento, migrantes), la educación (analfabetos, desertores de la escuela, trabajadores con bajas calificaciones), así como presidiarios actuales o ex presidiarios, personas discapacitadas o que sufren de enfermedades mentales o físicas. Especialmente en países de América Latina, las poblaciones indígenas son consideradas como un grupo objetivo específico. La población que busca una segunda oportunidad en la educación constituye el grupo destinatario más grande destacado en todas las regiones, con excepción de los Estados Árabes.

La última categoría indicada en los informes nacionales de progreso se refiere a un sector específico de actividad, a saber, trabajo o empleo. Noventa de 129 países informan sobre grupos objetivo que ya están en áreas específicas de empleo (por ej., empleados del sector público en Côte d'Ivoire, empleados en Bhután y Cuba, trabajadores del campo en China, y adultos que trabajan en Mauricio) o que están desempleados o subempleados (por ej., personas que buscan empleo en Gabón; los que están interesados en mejorar sus conocimientos, habilidades y competencias

laborales en Uganda; los desempleados en Estonia y Uzbekistán; las personas no calificadas o subcalificadas en Alemania, Dinamarca, Hungría, Irlanda del Norte y el Reino Unido de Gran Bretaña).

En síntesis, en muchos de los grupos destinatarios se hace hincapié en la educación de adultos relacionada con el trabajo.

Además de dirigirse a grupos específicos de educandos, las políticas se desarrollan para lograr ciertos objetivos. En los informes nacionales de progreso, 71 % de los países indican que han establecido objetivos para sus políticas de educación de adultos. En lo que se refiere a la naturaleza de los objetivos destacados por los países se pueden observar tres tendencias. Dos pertenecen al sistema educativo en sí mismo, ya sea a) la mejora del funcionamiento del sistema en su conjunto o de sus elementos, o b) los resultados producidos por el sistema (eficacia interna). La tercera tendencia se relaciona con el impacto o los beneficios más amplios del aprendizaje y la educación de adultos.

En todas las regiones, la mayoría de los países destaca diferentes aspectos de la eficacia interna cuando indican sus objetivos para las políticas de educación de adultos. Estos van desde un mayor acceso a la oferta de educación y mejores vínculos entre la educación de adultos y la formación profesional, hasta el establecimiento de un sistema de aprendizaje a lo largo de toda la vida. La cuestión general relativa al ofrecimiento de una educación de calidad aparece en todas las regiones.

Los objetivos más frecuentemente citados son la mejora del funcionamiento y la eficacia de la educación de adultos; mayores tasas de participación (indicadas por 46 países, predominantemente en Europa y América del Norte) y niveles más altos de alfabetización y calificación (indicados por 37 países en todas las regiones, excepto en Asia y el Pacífico, y los Estados Árabes).

Los objetivos que apuntan hacia el impacto o beneficios más amplios del aprendizaje y la educación de adultos son mucho menos significativamente mencionados. Estos incluyen mejorar la calidad de vida, lograr

el desarrollo sostenible, la integración social y la empleabilidad. Solo dos países mencionan cuestiones relacionadas con la ciudadanía (promover una ciudadanía activa, por parte de la ex República Yugoslava de Macedonia; y desarrollar una conciencia ciudadana profunda, por parte de la República Dominicana).

Ejemplos de los beneficios más amplios indicados son elevar el nivel cultural y profesional de la población (Cabo Verde), “elaborar medidas [...] para concretar el aprendizaje a lo largo de la vida como un derecho y una obligación de todos los ciudadanos” e “incluir la imaginación y las habilidades de todos [...] los ciudadanos y su activa participación en todos los aspectos de la vida” (Croacia).

En su conjunto, los objetivos de las políticas de educación de adultos indicadas en los informes nacionales reflejan las tendencias destacadas en las secciones previas. Las definiciones y títulos de las políticas sugieren una valoración de la importancia del aprendizaje y la educación de adultos, y se reconoce un punto de vista humanista. Sin embargo, cuanto más nos movemos hacia objetivos y metas concretos de política, así como a las prioridades prácticas, emerge una perspectiva funcionalista con un claro foco en el sector trabajo y la empleabilidad.

## 2.4 Las políticas lingüísticas como un indicador de inclusión

El *Marco de acción de Belém* prevé políticas inclusivas de aprendizaje y educación de adultos que eliminen las barreras a la participación debidas, por ejemplo, a la lengua (UIL, 2010b, § 15). Señala que las políticas nacionales en contextos plurilingües y multiculturales cada vez más abordan el aprendizaje de la lengua materna, pero pocos países disponen de políticas consistentes que se abran a la diversidad lingüística y cultural, por ejemplo, a las lenguas indígenas y minoritarias (UIL, 2010b). Las políticas lingüísticas desempeñan un papel importante en las sociedades plurilingües y móviles de hoy; ellas pueden enfrentar las barreras lingüísticas en el sistema educativo así como entre el sistema educativo y el aprendizaje en otros campos sociales.

“Las decisiones sobre el uso de la lengua en la educación son cruciales, en la medida en que van más allá del campo de la educación e incluyen cuestiones relacionadas con la justicia social, la cohesión social y el desarrollo individual. Estas implicaciones se reconocen a nivel internacional y forman parte de los derechos lingüísticos incluidos en el derecho a la educación y el aprendizaje”.

Por consiguiente, las políticas lingüísticas para la inclusión son importantes porque mejoran el plurilingüismo social e individual como un medio para comunicarse a través de las fronteras lingüísticas.

Las decisiones sobre el uso de la lengua en la educación son cruciales, en la medida en que van más allá del campo de la educación e incluyen cuestiones relacionadas con la justicia social, la cohesión social y el desarrollo individual. Estas implicaciones se reconocen a nivel internacional y forman parte de los derechos lingüísticos incluidos en el derecho a la educación y el aprendizaje. Por ejemplo, en sus declaraciones y recomendaciones la UNESCO identificó tres principios básicos en relación con la lengua en la educación. Primero: “La UNESCO apoya la enseñanza en la lengua materna como medio de mejorar la calidad de la educación basándose en los conocimientos y la experiencia de los educandos y los docentes”. En relación con los procesos de enseñanza y aprendizaje, la elección de la lengua de instrucción y la enseñanza de la lengua deben ofrecer condiciones para la comprensión, comunicación y mejora de las competencias lingüísticas en todas las disciplinas. No es eficaz enseñar y aprender en una lengua que el educando no utiliza ni domina suficientemente. Como segundo principio: “La UNESCO apoya la educación bilingüe y/o plurilingüe en todos los niveles de enseñanza como medio para promover a un tiempo la igualdad social y la paridad entre los sexos y como elemento clave en sociedades caracterizadas por la diversidad lingüística”. En tercer lugar: “La UNESCO apoya los idiomas como componente esencial de la educación intercultural a fin de fomentar el entendimiento entre distintos grupos de población y garantizar el respeto de los derechos fundamentales” (UNESCO, 2003, p. 30).

Las declaraciones regionales de las conferencias regionales preparatorias de la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VI) en 2008 y 2009 destacan las perspectivas regionales sobre el uso de la lengua en la alfabetización, la educación y el aprendizaje. En el contexto africano, “[...] el uso de las lenguas africanas [es percibido como] esencial para la realización de un África integrada, pacífica y próspera” (UIL, 2008a, p. 2). La región de América Latina

y el Caribe demanda “[...] la creación y el fortalecimiento de ofertas de aprendizajes de calidad a lo largo de toda la vida, asegurando que la EPJA desarrolle políticas orientadas a reconocer derechos de diversidad cultural, lingüística, racial, étnica, de género [...]” (UIL, 2008b, p. 4). La región de Asia y el Pacífico tiene en cuenta su rico patrimonio cultural y lingüístico, destacando la importancia de “[...] asegurar respuestas que tengan en cuenta las especificidades culturales, nutriéndose del conocimiento y los valores tradicionales o indígenas, y sosteniendo las identidades culturales en el marco de la economía global” (UIL, 2008c, p. 3). La Declaración paneuropea (UIL, 2008d, p. 4) reconoce la importancia crucial de la lengua en las estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida para el apoderamiento, la inclusión y el bienestar económico.

Como parte de la visión y estrategia de la Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder” de la UNESCO (LIFE, por sus siglas en inglés) y del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (DNUA), se ha prestado atención al aprendizaje de la alfabetización en contextos bilingües y plurilingües. Por consiguiente, la educación y el aprendizaje en contextos plurilingües fue una de las cuestiones importantes discutidas en las conferencias regionales sobre el Apoyo a la Alfabetización (2007-2008), las reuniones regionales sobre la Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder” (LIFE) (2007-2008) y las conferencias regionales preparatorias de la CONFITEA VI (2008-2009). Los documentos resultantes de estas conferencias sugieren que los programas basados en la lengua materna y plurilingües son cada vez más aceptados como un elemento necesario para: 1) una educación de calidad, 2) el desarrollo de entornos letrados y 3) el desarrollo social que fortalece el potencial de todos los ciudadanos en una sociedad democrática.

Para investigar la situación de la implementación del Marco de acción de Belém en relación con la lengua de instrucción, se pidió a los Estados Miembros que indicaran si cuentan con una política sobre la lengua de instrucción en la educación de adultos, incluyendo la alfabetización. Esta pregunta aborda una cuestión central en relación con el uso de

la lengua en la educación, como lo señala James Tollefson: “[...] en educación, las decisiones más importantes en materia de planificación lingüística están relacionadas con la elección del medio de instrucción” (Tollefson, 2008, p. 3). Esta elección requiere ser sensible a las competencias lingüísticas de los educandos adultos y su entorno sociolingüístico. Según los informes nacionales de progreso, 72 de 123 de los países que respondieron tienen una política sobre la lengua de instrucción. En muchos países las políticas lingüísticas se refieren a todo el sector educación, no sólo a la educación y alfabetización de adultos. Las políticas difieren en el grado en que limitan o abarcan la diversidad lingüística en relación con las lenguas de instrucción. Las políticas también difieren respecto del nivel educativo hasta el cual se permiten lenguas no oficiales como medios de instrucción. El Cuadro 2.5 presenta una visión panorámica de las políticas lingüísticas basadas en los informes nacionales de progreso y, en algunos casos, en fuentes suplementarias.

Una comparación regional de las políticas muestra que la región África tiene la más grande variación de políticas lingüísticas, seguida por la región Asia y el Pacífico. Los países del Caribe y la región Árabe muestran la menor variación. Es interesante constatar que, a pesar del programa plurilingüe a nivel de la Unión Europea, 22 de los 38 países que respondieron no tienen una política de lengua de instrucción en educación de adultos o solo permiten que se utilice la lengua oficial. Sin embargo, algunos establecen medidas para superar las barreras lingüísticas que tienen los inmigrantes en relación con las lenguas oficiales: seis países europeos fueron más allá de la pregunta formulada en la plantilla e indicaron que tienen cursos especiales de lengua para la integración de los adultos inmigrantes.

Los informes de los países reflejan dos orientaciones importantes de política en relación con la lengua de instrucción. Un primer grupo, constituido por 32 países, utiliza la(s) lengua(s) oficial(es) como medio de instrucción en todos los niveles de la educación, con una excepción que promueve adicionalmente la instrucción en una lengua extranjera, el inglés. Este primer grupo incluye a diez países que tienen dos o más lenguas oficiales, lo que constituye

una manera de responder a la diversidad lingüística. El otro grupo, compuesto por 38 países, permite que las lenguas no oficiales sean medios de instrucción además de la(s) lengua(s) oficial(es). El alcance de la inclusión varía en términos de los niveles de educación en los que son permitidas: nueve países permiten una o varias lenguas nacionales adicionales en el nivel básico o superior de educación, 16 países permiten varias lenguas nacionales adicionales o minoritarias, nueve países permiten todas las lenguas locales en el nivel básico y la alfabetización, y cuatro países permiten que todas las lenguas maternas, las lenguas locales y minoritarias se utilicen sin mayor especificación de los niveles o en todos los niveles.

Para concluir, muchas recomendaciones de política regionales e internacionales de alto nivel sobre alfabetización y educación de adultos apelan a una cuidadosa selección de las lenguas de instrucción que sea sensible a la diversidad lingüística y cultural, así como a los principios de una educación de calidad. Entre los países con políticas de lenguas de instrucción para la educación de adultos, la mayoría promueve en diferentes grados el uso de dos o más lenguas como lenguas de instrucción, reconociendo así y “cuestionando las desigualdades históricas que han visto a las lenguas minoritarias y a sus hablantes relegados a los márgenes sociales y políticos” (May, 2008, p. 26). Cuántos y quienes siguen siendo excluidos en cada caso no se puede determinar en este informe. Las experiencias de los países que aceptan la diversidad lingüística son una fuente de inspiración y aprendizaje en materia de política, investigación y práctica. Se pueden encontrar innovaciones y buenas prácticas en cada región. Sin embargo, esta breve visión panorámica ilustra que en lo relativo a políticas lingüísticas es necesario desarrollarlas aún más para que respondan a las exigencias de una educación inclusiva y de calidad, a las visiones regionales expresadas sobre la educación de adultos y al *Marco de acción de Belém*.

**Cuadro 2.5**  
**Naturaleza de las políticas sobre las lenguas de instrucción por región y país**

<b>Regiones</b>	<b>África</b>	<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>Asia y el Pacífico</b>
Ninguna política	Côte d'Ivoire, Ghana, Madagascar, Malawi, Mauricio, Togo	Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, Panamá, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay	Azerbaiyán, Filipinas, Islas Salomón, Japón, Malasia, Mongolia, Nauru, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, República de Corea, Tailandia
La política permite el uso de la lengua oficial y, eventualmente, el de una lengua local como ayuda para la enseñanza	Angola, Cabo Verde, Mozambique	Bahamas, Barbados, Belice, Brasil (incluye el portugués como un lenguaje de signos) Cuba, Guyana, Suriname	República Democrática Popular Lao, Viet Nam
Además del uso de la lengua nacional u oficial, la política permite el uso de una lengua extranjera (inglés)	-		Bhután
La política permite el uso de dos lenguas oficiales	Lesotho, Swazilandia	Paraguay	Palau, Sri Lanka
La política permite el uso de más de dos lenguas oficiales	Rwanda, Sudáfrica	-	-
Además de la(s) lengua(s) oficial(es), la política permite el uso de una o varias lenguas nacionales adicionales en el nivel básico o superior	Botswana, Chad, Gabón, Níger, Zambia	-	Uzbekistán
Además de la(s) lengua(s) oficial(es), la política permite el uso de otras lenguas nacionales o minoritarias	Burkina Faso, Camerún, Zimbabue	Ecuador, Guatemala, México, Perú	Afganistán, Camboya, China
La política permite todas las lenguas locales en el nivel básico, en niveles más bajos y en la alfabetización	Eritrea, Gambia, Namibia, Nigeria, República Democrática del Congo, Senegal, Uganda	-	Bangladesh, Indonesia
La política permite todas las lenguas maternas, locales, minoritarias sin mayor especificación de los niveles: en algunos o en todos	Etiopía, Kenya, Sierra Leona	Bolivia	-
Categoría incierta	-	-	Nepal
Países en que se ofrecen cursos para enseñar a los adultos inmigrantes la lengua oficial del país y, si es necesario, las lenguas maternas como ayuda para la enseñanza	-	-	-
<b>Número total de países</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>23</b>

<b>Estados Árabes</b>	<b>Europa y América del Norte</b>	<b>N.º total de países</b>
Egipto, Jordania, Palestina, Yemen	Alemania, Armenia, Austria, Bélgica, Escocia (Reino Unido), Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Gales (Reino Unido), Georgia, Inglaterra (Reino Unido), Irlanda, Malta, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza	<b>52</b>
Bahrein	Bulgaria, Chipre Croacia, Dinamarca, Francia, Grecia, Lituania, Turquía	<b>21</b>
-	-	<b>1</b>
-	-	<b>5</b>
-	Bosnia y Herzegovina, Eslovenia (en algunas regiones), Luxemburgo	<b>5</b>
Marruecos	Noruega, Países Bajos	<b>9</b>
-	España, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Montenegro, Rumania, Serbia	<b>16</b>
-	-	<b>9</b>
-	-	<b>4</b>
-	Hungría, Israel	<b>3</b>
-	Alemania, Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra (Reino Unido), Israel, Noruega	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>40</b>	<b>125</b>

Nota: Además de los informes nacionales de progreso se consultaron otras fuentes que se indican más abajo. El 30 de mayo de 2013 se accedió por última vez a los sitios en la Web.

Afganistán [www.afghanembassy.com.pl/cms/en/afghanistan/languages/](http://www.afghanembassy.com.pl/cms/en/afghanistan/languages/);

Bosnia y Herzegovina: [www.language-rich.eu/home/country-profiles/profiles-overview/bosnia-and-herzegovina.html](http://www.language-rich.eu/home/country-profiles/profiles-overview/bosnia-and-herzegovina.html);

Chipre: [ec.europa.eu/languages/documents/cy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/languages/documents/cy_en.pdf);

Dinamarca: [www.language-rich.eu/home/country-profiles/profiles-overview/denmark.html](http://www.language-rich.eu/home/country-profiles/profiles-overview/denmark.html);

Marruecos: [www.marocconstitution.com/2011/05/article-3-langues-2/](http://www.marocconstitution.com/2011/05/article-3-langues-2/);

Palau: Ministry of Education October 2006. Education Master Plan 2006–2016. Republic of Palau;

Estatus del francés como lengua oficial: [www.francophonie.org/Denombrement-des-francophones.html#h322e7b](http://www.francophonie.org/Denombrement-des-francophones.html#h322e7b);

Southern African Development Community: [www.sadc.int/member-states/](http://www.sadc.int/member-states/);

Sri Lanka: [www.languagesdept.gov.lk/](http://www.languagesdept.gov.lk/);

Zimbabwe: [www.sacmeq.org/education-zimbabwe.htm](http://www.sacmeq.org/education-zimbabwe.htm)

## 2.5 Conclusión

A pesar de una serie de crisis económicas, ecológicas y sociopolíticas acaecidas en el segundo decenio del siglo XXI, la importancia crucial del aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos sigue siendo desigualmente reconocida en la formulación de política en todo el globo. Tras los sesenta años del proceso de la CONFINTEA y sus documentos y diálogo relativos a la política, una noción de aprendizaje y educación que incluye a niños, jóvenes y adultos más allá de la modalidad formal no ha penetrado sistemáticamente los programas de educación y desarrollo internacional. Tampoco se ha convertido en una prioridad de política en un gran número de países (Duke y Hinzen, 2011-2012; Pamoja West Africa, 2010; Aitchison, 2012).

El *Marco de acción de Belém* dice claramente que “[...] el aprendizaje y la educación de adultos representan un componente importante del proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida [...]” (UIL, 2010b, p. 28). La falta de claridad conceptual acerca del «aprendizaje y la educación de adultos», por una parte, y de «aprendizaje a lo largo de toda la vida», por la otra, ya identificadas en el primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (UIL, 2010a), aún caracteriza a gran parte de la elaboración de política a nivel nacional e internacional. Lo real es que la política de aprendizaje a lo largo de toda la vida, con algunas excepciones, aún es tratada como sinónimo de política de jóvenes y adultos no escolarizados; en síntesis, como equivalente de política de educación de adultos.

Dada la complejidad de este campo de política, en términos de proceso y de política, el intervalo de tiempo es corto –quizá demasiado corto– para que se produzcan cambios tangibles. La naturaleza a largo plazo de los cambios en materia de política en educación de adultos o de aprendizaje a lo largo de toda la vida ha comenzado desde 2008-2009, como se refleja en los informes nacionales y en investigaciones sobre la cuestión, sugiere que no son necesariamente el producto del *Marco de acción de Belém*. Sin embargo, es evidente que los debates y diálogos

de política asociados con la CONFINTEA han influido e informan el pensamiento de proyectos de política que ya están en curso.

Es significativo que las respuestas nacionales sobre política no hacen referencia específica a la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): cómo la educación de adultos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida han figurado en el periodo previo a la fecha límite de 2015 y cómo estas preocupaciones pueden concretarse en el discurso actualmente en curso a nivel internacional y nacional sobre el desarrollo del programa post ODM y post EPT. Hay lecciones que aprender de los ODM y de la EPT (véase la discusión sobre los objetivos 3 y 4 de la EPT en el Capítulo 1) acerca de la promoción de la centralidad del aprendizaje y la educación de adultos, así como del aprendizaje a lo largo de toda la vida, en cualquier visión futura del desarrollo, con el fortalecimiento de las capacidades humanas como un tema esencial.

Como consecuencia de la crisis financiera mundial, la pobreza y el desempleo juvenil han puesto en el primer plano el objetivo instrumental de la adquisición de competencias relacionadas con el trabajo y el empleo.

Es necesario repensar cómo encontrar un enfoque más equilibrado, situando la educación de adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida, cambiando el foco casi exclusivamente interesado en la competitividad económica por otro más amplio de mejora de las capacidades humanas y empoderamiento. La creciente aceptación y uso del principio del aprendizaje a lo largo de toda la vida para enmarcar los programas de educación constituye una tendencia positiva y muestra una creciente conciencia de la naturaleza integrada de los diferentes formatos y modalidades de la educación. Sin embargo, los actores nacionales e internacionales en el campo de la educación deben recordar que ‘educación de adultos’ no es sinónimo de ‘aprendizaje a lo largo de toda la vida’, sino únicamente un componente de esta. Concomitantemente, es necesario que se entienda claramente que la educación de adultos es más que la alfabetización,

“A pesar de una serie de crisis económicas, ecológicas y sociopolíticas acaecidas en el segundo decenio del siglo XXI, la importancia crucial del aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos sigue siendo desigualmente reconocida en la formulación de política en todo el globo”.

o que el aprendizaje a lo largo de toda la vida es más vasto que la educación y la formación técnica y profesional (EFTP). Es necesario intensificar los esfuerzos en materia de defensa activa para avanzar en la clarificación conceptual que es indispensable para el desarrollo de política, así como para promover la agenda de la educación no formal de adultos por derecho propio, así como parte del aprendizaje a lo largo de toda la vida integral e integrado.

Además de la clarificación conceptual y la priorización de política, el más grande desafío en relación con el aprendizaje y la educación de adultos sigue siendo el “pasar de la retórica a la acción”, concretando lo que fue aprobado a nivel de política. Los actores del campo de la educación deben concentrarse en la cuestión de cómo se pueden implementar las políticas de educación de adultos en los niveles regional, nacional y local, según las diversas condiciones económicas, políticas y sociales.

### **Mensajes clave**

- El aprendizaje y la educación de adultos forma parte integral del aprendizaje a lo largo y ancho de la vida como marco de referencia para promover el desarrollo sostenido de una ciudadanía democrática activa. Las visiones de política todavía tienen que desplegar su potencial en relación con los jóvenes y adultos, más allá de los sistemas y pedagogías formales.
- Cuatro años después de la CONFINTEA VI todavía es muy temprano para evaluar el impacto tangible, si bien los informes nacionales de progreso muestran claramente que se han emprendido debates y diálogos que abordan los temas clave y están incrementando la transmisión de mensajes sustanciales sobre los procesos de formulación e implementación de política en curso.
- Las brechas entre los discursos de política e investigación siguen siendo amplias, por lo que la construcción de puentes más robustos entre los dos es una tarea crucial para las organizaciones y agencias internacionales. Las reuniones de la Asia-Europe Meeting’s Lifelong Learning Hub (ASEM-LLL) puede verse como un ejemplo de buena práctica.

## Bibliografía

ADEA. 2012. *Strategic Orientation Framework for Non-Formal Education in a Holistic, Integrated and Diversified Vision of Lifelong Education*. Ouagadougou: ADEA Working Group on Non-Formal Education.

African Development Bank-African Development Fund. 2012. *Cape Verde. A Success Story*, Regional-West 2 Department (ORWB).

Disponible en:

<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cape%20Verde%20-%20A%20Success%20Story.pdf>

Aitchison, John. 2012. *Youth and Adult Education in Southern Africa. Overview of a five nation study*. Rosebank (South Africa), Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)-dv international (Open Learning n.º 6).

Disponible en:

<http://www.osisa.org/sites/default/files/educationoverview02.pdf>

Ball, Stephen J. 1998. "Big Policies/Small world: an introduction to international perspectives in education policy", *Comparative Education*, vol. 34, n.º 2, pp. 119-130.

Centeno, Vera. 2011. "Lifelong learning: a policy concept with a long past but a short history", *International Journal of Lifelong Education*, vol. 30, n.º. 2, pp. 133-150.

Duke, Chris y Heribert Hinzen. 2011-2012. "Adult Education and Lifelong Learning within UNESCO: CONFINTEA, Education for All, and Beyond", *Adult Learning*, vol. 22, n.º 4-vol. 23, n.º 1, pp. 18-23.

European Union. 2011. "Council Resolution on a Renewed European Agenda for Adult Learning", *Official Journal of the European Union*, Brussels: Council of the European Union, pp. 1-4 (2011/C 372/01: 20-12-2011).

Annex: "European Agenda for Adult Learning. Priority areas for the period 2012-2014", pp. 5-6.

Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0001:0006:EN:PDF>

Unión Europea. 2011. "Resolución del Consejo sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos", *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas: Consejo de la Unión Europea, pp. 1-4 (2011/C 372/01: 20-12-2011).

Anexo: "Plan Europeo de Aprendizaje de Adultos. Ámbitos prioritarios para el periodo 2012-2014", pp. 5-6.

Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0001:0006:ES:PDF>

Hinzen, Heribert. 2011. "Policy developments towards lifelong learning in the European Union", en Yang, Jin y Raúl Valdés-Cotera (eds), *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning*, Hamburg: UIL, pp. 98-109.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001920/192081e.pdf>

Keming, Hao. 2011. "The development of an institutional framework of lifelong learning in China", en Yang, Jin y Raúl Valdés-Cotera (eds.), *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning*, Hamburg: UIL, pp. 61-69.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001920/192081e.pdf>

King, Kenneth. 2011. "Editorial: Now that TVET has the Floor – What is the Storyline?", *Norrag News* [Network for Policy Research, Review and Advice on Education and Training], n.º 46, September 2011, pp. 10-12 (Special Issue: King, Kenneth (ed.), *Towards a New Global World of Skills Development? TVET'S Turn to Make Its Mark*).

Disponible en:

<http://www.edexcel.com/international/aboutus/Documents/Norrag%20news%2046%20Sept%202011.pdf>

Lee, Moosung y Tom Friedrich. 2011. "Continuously reaffirmed, subtly accommodated, obviously missing and fallaciously critiqued: ideologies in UNESCO's lifelong learning policy", *International Journal of Lifelong Education*, vol. 30, n.º 2, pp. 151-169.

Disponible en:

<http://www.ied.edu.hk/apclc/downloadables/Publications/2011/Continuously%20reaffirmed,%20subtly%20accommodated,%20obviously%20missing%20and%20fallaciously%20critiqued%20Ideologies%20in%20UNESCO's%20lifelong%20learning%20policy.pdf>

May, Stephen. 2008. "Language education, pluralism and citizenship", en May, Stephen y Nancy H. Hornberger (eds.). *Encyclopedia of Language and Education*, 2ª ed., vol. n.º 1, New York: Springer Science+Business Media LLC, pp. 15-29.

Disponible: [Índice + extracto, pp. 301-308]

<http://www.hamel.com.mx/Archivos-Publicaciones/2008a%20Indigenous%20Language%20Policy%20and%20Education%20in%20Mexico.pdf>

Moutsios, Stavros. 2009. "International organisations and transnational education policy", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, vol. 39, n.º 4, pp. 467-478.

Disponible en:

<http://sites.miis.edu/comparativeeducation/files/2013/01/International-organisations-and-transnational-education-policy.pdf>

OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2010. *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final 2010*, Madrid: OEI.

Disponible en:

<http://www.oei.es/metas2021.pdf>

Pamoja West Africa. 2010. *West Africa Policy Analysis Project Report 2010: Youth and Adult Education Policy Analysis in 5 Anglophone West African countries*, Bamako: Pamoja West Africa.

Disponible en:

<http://az307127.vo.msecnd.net/webslices/ie8?culture=fr-fr&v=f67c03b>

Popovic, Katarina. 2009. "Adult education in South-Eastern Europe", Gartenschläger, Uwe (ed.), *European Adult Education Outside the EU*, Bonn: DVV International. (International Perspectives in Adult Education n.º 63). pp. 13-40.

Disponible en:

[http://www.dvv-international.de/files/ipe\\_63\\_inhalt\\_internet.pdf](http://www.dvv-international.de/files/ipe_63_inhalt_internet.pdf)

Preece, Julia. 2011. "Research in adult education and lifelong learning in the era of CONFINTEA VI", *International Journal of Lifelong Education*, vol. 30, n.º 1, pp. 99-117.

Rui, Yang. 2007. "Comparing policies", en Bray, Mark, Bob Adamson y Mark Mason (eds.). *Comparative Education Research: Approaches and Methods*, Hong Kong: Springer, pp. 241-262 (CERC Studies in Comparative Education, Vol. 19).

Disponible en: [índice]

<http://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4020-6189-9/page/1>

Tang, Q. 2011. "TVET for a changing world: global developments, local resonance", *Norrag News* [Network for Policy Research, Review and Advice on Education and Training], n.º 46, September 2011, pp. 14-15 (Special Issue: King, Kenneth (ed.), *Towards a New Global World of Skills Development? TVET'S Turn to Make Its Mark*).

Disponible en:

<http://www.edexcel.com/international/aboutus/Documents/Norrag%20news%2046%20Sept%202011.pdf>

Tollefson, J. W. 2008. Language planning in education. S. May and N. Hornberger (eds). *Encyclopedia of Language and Education*, 2nd edition, Vol. 1. New York, Springer Science+Business Media LLC, pp. 3-14.

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2008a. *African Statement on the Power of Youth and Adult Learning and Education for Africa's Development*. CONFINTEA VI Preparatory Conference in Africa, Nairobi, Kenya, 5-7 November 2008.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Africa/confinteavi\\_rpc\\_africa\\_outcome\\_Document\\_en.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Africa/confinteavi_rpc_africa_outcome_Document_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2008a. *Declaración africana sobre la educación y la formación de jóvenes y adultos, fuerza motriz del desarrollo de África*. Conferencia regional africana preparatoria de la CONFINTEA VI. Nairobi (Kenya), 5-7 November 2008.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Africa/confinteavi\\_rpc\\_africa\\_outcome\\_Document\\_es.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Africa/confinteavi_rpc_africa_outcome_Document_es.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2008b. *From Literacy to Lifelong Learning: Towards the Challenges of the 21st Century. A Statement from Latin America and the Caribbean*. CONFINTEA VI Preparatory Conference in Latin America and the Caribbean. Mexico City, Mexico, 10-13 September 2008.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Latin\\_America\\_-\\_Caribbean/confinteavi\\_rpc\\_mexico\\_final\\_document\\_en.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Latin_America_-_Caribbean/confinteavi_rpc_mexico_final_document_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2008b. *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: hacia los desafíos del siglo XXI*. Conferencia regional de América Latina y el Caribe sobre alfabetización y preparatoria de la CONFINTEA VI. Ciudad de México (México), 10-13 de septiembre de 2008.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Latin\\_America\\_-\\_Caribbean/confinteavi\\_rpc\\_mexico\\_final\\_document\\_es.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Latin_America_-_Caribbean/confinteavi_rpc_mexico_final_document_es.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2008c. *Asian Statement on Building Equitable and Sustainable Societies in Asia and the Pacific*. CONFINTEA VI Preparatory Conference in Asia and the Pacific, Seoul, Republic of Korea, 6-8 October 2008.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Asia\\_-\\_Pacific/confinteavi\\_rpc\\_asiap\\_outcome\\_document\\_en.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Asia_-_Pacific/confinteavi_rpc_asiap_outcome_document_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2008c. *Construir sociedades equitativas y sostenibles en Asia y el Pacífico*. Conferencia regional preparatoria de la CONFINTEA VI en Asia y el Pacífico. Seúl (República de Corea), 6-8 de octubre de 2008.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Asia\\_-\\_Pacific/confinteavi\\_rpc\\_asiap\\_outcome\\_document\\_es.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Asia_-_Pacific/confinteavi_rpc_asiap_outcome_document_es.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2008d. *Pan-European Statement on Adult Learning for Equity and Inclusion in the Context of Mobility and Competition*. CONFINTEA VI Preparatory Conference in Europe, Budapest, Hungary, 3-5 December 2008.

Disponible en

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Europe\\_-\\_North\\_America/confinteavi\\_rpc\\_pan-europe\\_final\\_document\\_en.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Europe_-_North_America/confinteavi_rpc_pan-europe_final_document_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2008d. *Declaración paneuropea sobre el aprendizaje de los adultos para la equidad y la inclusión en un contexto de movilidad y competencia*. Conferencia paneuropea preparatoria de la CONFINTEA VI, Budapest (Hungría), 3-5 de diciembre de 2008.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory\\_Conferences/Conference\\_Documents/Europe\\_-\\_North\\_America/confinteavi\\_rpc\\_pan-europe\\_final\\_document\\_es.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/Preparatory_Conferences/Conference_Documents/Europe_-_North_America/confinteavi_rpc_pan-europe_final_document_es.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010a. *Global Report on Adult Learning and Education*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

[http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE\\_en.pdf](http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2010a. *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale\\_sp.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010b. *CONFINTEA VI: Bélem Framework for Action: Harnessing the Power and Potential of Adult Learning and Education for a Viable Future*. Hamburg, UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2010b. *CONFINTEA VI: Marco de acción de Belém: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf)

UNESCO. 1976. *Recommendation on the development of adult education*, adopted by the General Conference at its nineteenth session. Nairobi, 26 November 1976.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB_E.PDF)

UNESCO. 1976. *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimonovena reunión. Nairobi, 26 de noviembre de 1976.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB_S.PDF)

UNESCO. 2003. *Education in a multilingual world*, Paris: UNESCO. (UNESCO. Education Position Paper).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728e.pdf>

UNESCO.2003. *La educación en un mundo plurilingüe*, París: UNESCO (UNESCO. Educación. Documento de orientación).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728s.pdf>

Varavarn, Kasama. 2011. "Policy framework designed to build a learning society in Thailand", en Yang, Jin y Raúl Valdés-Cotera (eds.), *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning*, Hamburg: UIL, pp. 110-113.





## CAPÍTULO 3

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS Y PROCESOS DE GOBERNANZA

## 3.1 Introducción

La 'gobernanza' es "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y tratan de resolver sus diferencias" (UNPAN, 2013). Describe cómo diversos actores sociales –gubernamentales y no gubernamentales, así como los ciudadanos considerados individualmente– se relacionan entre sí en la implementación de las políticas (DfID, 2006). Sin embargo, en un campo tan diverso e intrincado como el de la educación de adultos, la manera en que diferentes actores ejercen la autoridad uno al lado del otro en los países, al mismo tiempo que se aplican los principios de rendición de cuentas, sigue siendo un desafío. En el *Marco de acción de Belém*, los Estados Miembros aprobaron dos principios clave para la promoción de la buena gobernanza en materia de alfabetización y educación de adultos, y propusieron dos recomendaciones para su ejecución:

- 1) La buena gobernanza debe facilitar la ejecución de la política y los programas de aprendizaje y educación de adultos de manera que sean eficaces, transparentes, sujetos a rendición de cuentas y equitativos.
- 2) La representación y participación de todos los actores sociales interesados es indispensable para garantizar la respuesta a las necesidades de todos los educandos, especialmente de los más desfavorecidos.

Entre las recomendaciones específicas para aplicar estos principios en la gobernanza de la educación de adultos figuran las siguientes:

- a) crear y mantener mecanismos para la participación de las autoridades públicas de todos los niveles administrativos, las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales, el sector privado, las organizaciones de las comunidades y de los educandos adultos y educadores en la elaboración, la ejecución y la evaluación de las políticas y los programas en materia de aprendizaje y educación de adultos;
- b) aplicar medidas de creación de capacidades para apoyar la participación constructiva e informada de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de las comunidades y de los educandos adultos, según corresponda, en la elaboración, la ejecución y la evaluación de las políticas y los programas;
- c) promover y apoyar la cooperación intersectorial e interministerial;
- d) fomentar la cooperación transnacional mediante proyectos y redes para compartir competencias especializadas y prácticas innovadoras". (UIL, 2010, p. 30).

Este capítulo examina la evolución que se ha producido desde la CONFINTEA VI en relación con estas recomendaciones. Empieza presentando una visión global de los diferentes actores sociales y partes interesadas que participan activamente en la alfabetización y educación de adultos en los países que presentan informes. La sección siguiente estudia los amplios y diversos mecanismos de coordinación entre países, ya que la buena gobernanza requiere una coordinación eficaz entre todos los actores interesados. Sigue una

exploración de las pautas y tendencias, así como de su impacto sobre la alfabetización y la educación de adultos, concentrándose particularmente en la principal tendencia en la toma de decisiones, a saber, la transferencia de las autoridades nacionales a nivel central a los niveles inferiores de la administración. La sección final describe el progreso sobre el que informan los países en lo que se refiere a la oferta para el desarrollo de capacidades a fin de lograr una gobernanza eficaz de la alfabetización y la educación de adultos.

### 3.2 Participación de los actores sociales en la práctica de la gobernanza

La “buena gobernanza” se percibe como “un ideal en el que los procesos políticos traducen la voluntad del pueblo en políticas públicas y establece las reglas para prestar servicios eficaces y eficientes a todos los miembros de la sociedad” (Crouch y Winkler, 2007, p. 3). La literatura identifica ciertas características de la buena

gobernanza, incluyendo el imperio de la ley, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia, la participación y la capacidad de respuesta.

La cuestión de la buena gobernanza plantea muchos retos en el campo de la alfabetización y la educación de adultos debido a la diversidad y los variados grados de participación en las fases de ejecución de la política. Los ministerios nacionales de educación asumen las principales responsabilidades en materia de alfabetización y educación de adultos en la mayoría de los Estados Miembros. Sin embargo, otras cinco instituciones gubernamentales –en promedio– participan en la oferta de alfabetización y educación de adultos a nivel nacional (esto es, los ministerios de salud, deportes, género, trabajo, desarrollo social, agricultura, defensa y otros). Un promedio de cuatro ONG, instituciones y agencias participan en la planificación, implementación y evaluación de las políticas de alfabetización y educación de adultos en cada Estado Miembro.

**Cuadro 3.1**  
Número y porcentaje de países en los que instituciones gubernamentales y no gubernamentales participan en la alfabetización y la educación de adultos

Región		Principalmente instituciones gubernamentales (n.º de países)	%	Participación mixta	%	Principalmente ONG (n.º de países)	%
<b>África</b>	Alfabetización de adultos	3	10	25	83	2	7
	Educación de adultos	4	16	21	84	0	-
<b>América Latina y el Caribe</b>	Alfabetización de adultos	7	33	14	67	0	-
	Educación de adultos	7	30	16	70	0	-
<b>Asia y el Pacífico</b>	Alfabetización de adultos	2	11	15	83	1	6
	Educación de adultos	5	25	13	65	2	10
<b>Estados Árabes</b>	Alfabetización de adultos	2	25	6	75	0	-
	Educación de adultos	2	33	3	50	1	17
<b>Europa y América del Norte</b>	Alfabetización de adultos	5	15	26	76	3	9
	Educación de adultos	6	15	31	78	3	8

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 3.1 “Consigne los nombres de las organizaciones, instituciones o agencias que participan en alfabetización y educación de adultos”.

El Cuadro 3.1 presenta la participación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en alfabetización y educación de adultos en relación con la planificación, implementación y evaluación de las políticas. Su participación se puede subdividir en tres categorías:

- 1) Solo participan instituciones gubernamentales en la planificación, implementación y evaluación de las políticas de alfabetización y educación de adultos.
- 2) Participación mixta de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Y
- 3) Solo participan ONG.

El análisis de los informes nacionales de progreso presentados al UIL indican una tendencia general hacia una participación mixta gubernamental y no gubernamental en la planificación, implementación y evaluación de las políticas de alfabetización y educación de adultos. Dadas estas pautas de gobernanza mixta, es interesante observar las maneras específicas en que los organismos gubernamentales y no gubernamentales contribuyen a la formulación de política en diferentes regiones y contextos nacionales.

Ejemplos del apoyo de países a las tres categorías mencionadas previamente:

### **1) Participan principalmente organismos gubernamentales**

Bahrein y Barbados son ejemplos de países que han centralizado la responsabilidad de la gobernanza en el Ministerio de Educación. En el Japón, el Ministerio de Educación, con su Lifelong Learning Bureau [Oficina de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida] y su National Institute for Educational Policy Research [Instituto Nacional de Investigación de Política Educativa], dirige la implementación de política en educación de adultos. En Mongolia, el National Centre for Non-Formal and Distance Education [Centro Nacional de Educación no Formal y a Distancia] asume la responsabilidad. En Malasia, la División de Planificación e Investigación del Ministerio de Educación superior implementa las políticas de alfabetización y educación de adultos a nivel nacional.

### **2) Participación mixta de organismos gubernamentales y no gubernamentales**

Si bien el Ministerio de Educación de Eritrea es el principal responsable de la alfabetización y la educación de adultos por medio de su Adult and Media Education Department [Departamento de Educación de Adultos y Medios de Comunicación], otros ministerios dirigen diversos programas de formación profesional. Los más importantes son el Ministerio de Salud –que dirige programas destinados a enfermeras, farmacéuticos, trabajadores y técnicos de la salud en las aldeas– y el Ministerio de Agricultura, que dirige programas destinados a una gran variedad del personal del ministerio y también de granjeros. La National Union of Eritrean Women [Sindicato Nacional de Mujeres Eritreas] es responsable de los programas de alfabetización destinados a las mujeres y la National Union of Eritrean Youth and Students [Sindicato Nacional de Jóvenes y Estudiantes Eritreos] ofrece una variedad de programas educativos destinados a los jóvenes (Amadio y Geisseler, 2008, p. 91). En Sierra Leona y Zambia, amplias coaliciones de actores gubernamentales y no gubernamentales participan en la planificación, implementación y evaluación de la educación de adultos, mientras que en Botswana las instituciones gubernamentales y no gubernamentales asumen responsabilidades en la política de alfabetización de adultos. En Túnez, un total de diez ministerios, incluyendo la Oficina del Primer Ministro, participan en la implementación de la política de alfabetización de adultos a nivel nacional. En el nivel subnacional, Marruecos ofrece nueve ejemplos de instituciones gubernamentales de diferentes sectores que operan en la alfabetización de adultos, incluyendo agricultura, pesca, deportes y defensa. Las ONG también tienen una responsabilidad significativa en la región Árabe. El Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana de Educación de Adultos (dvv international) es mencionado como un importante actor en la oferta de programas de alfabetización de adultos en Jordania y Palestina.

En Afganistán, además del Ministerio de Educación, otros siete ministerios son responsables de la implementación de la política nacional de alfabetización de adultos. Otro ejemplo de una amplia

“Dada la participación del gobierno y las ONG en este campo, la coordinación eficaz en los niveles local, regional y nacional deviene un requisito necesario para una buena gobernanza en alfabetización y educación de adultos.”

coparticipación de responsabilidades a nivel nacional y subnacional es Indonesia, donde además de la participación de varios ministerios, se ha delegado autoridad en materia de alfabetización de adultos a 33 gobiernos provinciales y municipales, así como a diversas ONG. En Bangladesh, donde hay una fuerte participación de varios ministerios en la alfabetización de adultos, muchas ONG grandes desempeñan un papel igualmente importante en la implementación de la política (Bangladesh Rural Advancement Committee –BRAC–; Campaign for Popular Education –CAMPE–; Friends in Village Development Bangladesh –FIVDB–; Caritas Bangladesh; Nijera Kori y el Center for Mass Education in Science –CMES–). En Nueva Zelandia, además del Ministerio de Educación y otros ministerios nacionales, la Tertiary Education Commission, la National Qualifications Authority, el Department of Corrections, la Police Force y las Defence Forces participan en la implementación de la política de alfabetización y educación de adultos con el apoyo de una fuerte coalición de actores de ONG y el sector privado.

Suecia es un ejemplo europeo de responsabilidad mixta gubernamental y no gubernamental, en donde la implementación de la política ha sido totalmente transferida a cuatro agencias gubernamentales y al National Council of Adult Education de carácter semigubernamental.

En América Latina, en Estados Miembros como el Brasil, Colombia, Chile y México también participan en la implementación de la política de alfabetización y educación de adultos otros ministerios que no son el de educación, tales como relaciones exteriores, trabajo, salud, agricultura y defensa.

### **3) Participan principalmente ONG**

En Gales (Reino Unido), Georgia, Papua Nueva Guinea y Togo una amplia gama de actores no gubernamentales lidera la implementación de las políticas de alfabetización y educación de adultos. En Togo, por ejemplo, cerca de 80 organizaciones de la sociedad civil y de base concentran su acción principalmente en la alfabetización de adultos. En síntesis, en la gran mayoría de

los informes nacionales de progreso presentados se indica que en la planificación, implementación y evaluación de las políticas de alfabetización y educación de adultos participan múltiples entidades gubernamentales y no gubernamentales. Si bien generalmente los ministerios nacionales de educación desempeñan un papel preponderante, su responsabilidad es compartida o complementada por otras agencias gubernamentales y por una variedad de instituciones de la sociedad civil, confesionales u organizaciones comunitarias de base. La participación de las ONG es ligeramente mayor en materia de alfabetización de adultos que de educación de adultos.

Dada la participación del gobierno y las ONG en este campo, la coordinación eficaz en los niveles local, regional y nacional deviene un requisito necesario para una buena gobernanza en alfabetización y educación de adultos.

### **3.3 Coordinación de los actores y actividades en alfabetización y educación de adultos**

La buena gobernanza en la alfabetización y educación de adultos supone la creación y el mantenimiento de mecanismos para conducir la participación de diversos actores en la acción en materia de política. Se debe facilitar la transferencia vertical de autoridad y recursos, así como de una cooperación eficaz y mancomunada entre los diferentes actores sociales.

El potencial para una mayor participación de la sociedad civil en materia de política y práctica de alfabetización y educación de adultos surgió como un tema importante en el primer *Informe mundial sobre aprendizaje y educación de adultos* (UIL, 2010b). ¿Qué tipos de procesos se han desarrollado desde 2009 para seguir mejorando la coordinación entre los actores pertinentes? En esta sección se analizará: a) los mecanismos de coordinación existentes y b) las acciones respectivas que se han emprendido para facilitar la cooperación entre los actores, basándose en los informes nacionales de progreso.

El 84% de los países dan cuenta de que disponen de una entidad responsable de la coordinación de la alfabetización de adultos, mientras que 86% también tienen una entidad nacional para coordinar la educación de adultos. Por consiguiente, la mayoría menciona un mecanismo de coordinación a nivel nacional que es responsable de la alfabetización y la educación de adultos. Esta entidad coordinadora está situada, en la mayoría de los casos, en el ministerio de educación nacional.

Los datos muestran una clara tendencia entre los países a desarrollar mecanismos de coordinación en materia de alfabetización y educación de adultos. Los países que informan han reconocido crecientemente el valor de hacer participar a todos los actores sociales y establecer mecanismos apropiados de coordinación para desarrollar políticas e implementar programas. Sin embargo, la entidad responsable no siempre está ubicada directamente dentro de un ministerio. También puede estar situada en otros tipos de instituciones, tales como institutos nacionales (por ejemplo, en Noruega y México), agencias o universidades.

Los informes nacionales de progreso no solo indican la existencia de mecanismos de coordinación, sino también de organización de actividades concretas para facilitar la coordinación. En total, 81% de los países que responden en todas las regiones dan cuenta de que facilitan la cooperación entre los diversos actores en la alfabetización de adultos y 82% en educación de adultos. Las actividades concretas de coordinación consisten principalmente en reuniones periódicas de los actores e instituciones pertinentes.

En África, nueve de cada diez países informan acerca de la existencia de una entidad responsable de la coordinación de la alfabetización o la educación de adultos. Sin embargo, hay diversidad en cuanto a la localización del órgano coordinador en las estructuras gubernamentales. En unos cuantos países (por ej., Gambia, Rwanda, Uganda y Zambia) solo se mencionada un ministerio; algunos especifican una subestructura dentro de un ministerio –tales como una división o departamento– (por ej., Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Eritrea,

Gabón, Ghana, Madagascar, Mozambique, Namibia, Níger, la República Democrática del Congo, Senegal, Sierra Leona, Togo y Zimbabwe) y otros simplemente mencionan un consejo, comisión o programa (por ej., Angola, Comoras, Lesotho, Malawi y Nigeria). Las actividades de coordinación consisten en reuniones periódicas de los actores e instituciones que participan en acciones de alfabetización o educación de adultos. En algunos casos, las actividades están destinadas a crear una entidad coordinadora. Varios países informan que mantienen actividades de coordinación en relación con actos concretos, tales como el Día Internacional de la Alfabetización. Unos pocos mencionan la oferta o distribución de fondos como propósito de la coordinación. En Zambia se da un proceso nacional de consulta para formular la política nacional de aprendizaje abierto y a distancia en educación de adultos, mientras que el Adult Literacy Technical Committee [Comité Técnico de Alfabetización de Adultos] y el Sector Advisory Group (SAG) [Grupo Asesor Sectorial] realizan reuniones consultivas para coordinar la política de alfabetización de adultos.

En líneas generales, tres de cuatro informes de los Estados Árabes confirman que existe una entidad a nivel nacional responsable de la coordinación de la alfabetización de adultos. El 75% de los países menciona una entidad responsable de la educación de adultos. Las unidades de coordinación frecuentemente están localizadas en una subestructura de un ministerio (por ej., en Jordania, Palestina y Yemen), pero raramente se menciona actividades concretas de coordinación. En algunos casos, ellas consisten en reuniones periódicas de actores (por ej., en Túnez y Yemen) o el apoyo a actividades programadas. En Marruecos existe una comisión interministerial presidida por el primer ministro, que supervisa al comité de coordinación de alfabetización, que incluye a diversos actores técnicos y financieros.

Tres de cada cuatro informes de la región de Asia y el Pacífico confirman que existe una entidad a nivel nacional responsable de la coordinación de la alfabetización de adultos y 83% menciona una entidad responsable de la educación de adultos. En la mayoría de los casos, la responsabilidad de la coordinación recae en el Ministerio

“Los países que informan han reconocido crecientemente el valor de hacer participar a todos los actores sociales y establecer mecanismos apropiados de coordinación para desarrollar políticas e implementar programas.”

de Educación o en una de sus divisiones. En Mongolia, Nepal, la República de Corea, y Uzbekistán existe un instituto o centro nacional responsable de la coordinación. Las actividades concretas incluyen la organización de reuniones regulares con los actores interesados, conferencias y conexión en redes, así como, en algunos casos, apoyo a ciertos programas de actividades. En Bangladesh, el Bureau of Non-Formal Education (BNFE), que está situado en el Ministry of Primary and Mass Education, trabaja en estrecha relación con ONG nacionales e internacionales, socios interesados en el desarrollo y proveedores de fondos para coordinar las actividades de educación no formal. En Indonesia, la coordinación con el sector privado impulsa las iniciativas del Corporate Social Responsibility (CSR) [Responsabilidad Social de las Empresas] aportando instalaciones y servicios para la educación de adultos, tales como centros de lectura comunitarios en centros comerciales y en centros móviles de aprendizaje. Malasia ha establecido un National Committee of Lifelong Learning [Comité Nacional de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida] teniendo como sustento el *Blueprint on Enculturation of Lifelong Learning for Malaysia 2011–2020* [Proyecto de aculturación del aprendizaje a lo largo de toda la vida para Malasia 2011-2020]. En Nueva Zelanda se ha creado un National Centre for Literacy and Numeracy for Adults [Centro Nacional de Alfabetización y Matemática Básica para Adultos] en la Universidad de Waikato, que facilita el desarrollo profesional y oportunidades de cooperación.

Una gran mayoría de los informes de Europa y América del Norte indican que los gobiernos nacionales ofrecen una coordinación central en alfabetización o educación de adultos, predominantemente mediante una entidad situada en sus ministerios de educación. Sin embargo, hay algunos ejemplos en los que, a pesar de tener una vasta oferta global, no existe ninguna unidad nacional de coordinación de la educación de adultos (por ej., Alemania y Francia) o de alfabetización (Alemania). Las actividades de coordinación se concentran principalmente en mejorar la cooperación entre los actores sociales, facilitar la implementación de política, mejorar la calidad de los programas y distribuir

fondos. En Noruega, la responsabilidad de la coordinación de la educación de adultos se ha delegado a Vox, la Norwegian Agency for Lifelong Learning [Agencia Noruega para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida], que monitorea el campo de la educación de adultos, administra el programa nacional de competencias básicas en el lugar de trabajo, gestiona el sistema gubernamental de subsidios a las ONG educativas y coordina generalmente las sinergias nacionales en la educación formal y no formal de adultos. En Finlandia, el Ministerio de Educación tiene una División de Educación de Adultos y Formación, cuyas tareas incluyen la formulación de toda la política nacional de educación de adultos en cooperación con otras divisiones. En Luxemburgo hay órganos de coordinación para la alfabetización y la educación de adultos, y se ha creado una comisión consultiva de educación de adultos para asesorar al Ministro de Educación sobre cuestiones relacionadas con la educación de adultos. En Polonia, un equipo interministerial de aprendizaje a lo largo de toda la vida asegura la coordinación de la alfabetización y la educación de adultos. En Inglaterra (Reino Unido) la responsabilidad global de la implementación de la política está en el Department for Business Innovation and Skills (BIS) [Ministerio de Innovación Empresarial y Competencias]. La Skills Funding Agency [Agencia de Financiación de Competencias] es responsable de la coordinación de la financiación. En Letonia, la institución responsable de la política del aprendizaje a lo largo de toda la vida y la educación de adultos es el Ministerio de Educación y Ciencia, que asume tareas claves de coordinación, tales como la cooperación con otros ministerios. En el Ministerio de Educación y Ciencia de Serbia hay un grupo para la educación de adultos que está a cargo de la educación secundaria, concentrándose en la elaboración de leyes y reglamentos para la educación de adultos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En América Latina y el Caribe, la mayoría de los países informa que existe una entidad a nivel nacional responsable de la coordinación de la alfabetización de adultos y todos los países mencionan que tienen una entidad responsable de la educación de adultos. Estas unidades de coordinación

están, en la mayoría de los casos, situadas en los ministerios de educación. En algunos casos (Guatemala y México) la coordinación es responsabilidad de un comité nacional o de un instituto nacional.

Se ha observado una mayor participación de actores sociales interesados en este campo, dado que “[...] la exitosa implementación de la política pública depende cada vez más de una más amplia gama de organizaciones públicas, privadas y voluntarias [...]” (Husemann y Keikkinen, 2004, p. 14). Sin embargo, la mera existencia de mecanismos de coordinación –tal como una entidad nacional– o de acciones específicas mencionadas para facilitar la cooperación, no indican si estos esfuerzos son eficaces o si representan una buena gobernanza.

En esta sección hemos sostenido que entidades de coordinación y actividades para facilitar la cooperación entre los actores sociales interesados constituyen mecanismos indispensables para la gobernanza de la alfabetización y la educación de adultos. El otro reto que es necesario abordar es cómo se puede hacer para que estos mecanismos sean más eficaces. La Sección 3.4 analiza si se necesita crear o no una entidad semejante solo a nivel nacional, dentro de un ministerio o un instituto.

### 3.4 Procesos de descentralización

La coordinación de los actores y las actividades en la alfabetización y educación de adultos se caracteriza por la interacción entre, por una parte, la necesidad de estructuras eficaces de gestión, fuentes sostenibles de financiación y una amplia participación de los actores en la elaboración de políticas y la oferta; por la otra, en el desarrollo en curso de un campo diversificado en materia de alfabetización y educación de adultos.

En esta interacción influye la descentralización, que no solo incide sobre la formulación de política, las líneas de rendición de cuentas y de distribución de fondos, sino también la participación y la eficacia de la oferta de aprendizaje. Muchos países están evolucionando hacia una responsabilidad compartida

entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, lo que significa que los efectos de la descentralización requieren especial atención.

La transferencia del poder de decisión y control de los fondos de las autoridades centrales a los niveles administrativos inferiores se ha convertido en una importante tendencia mundial en la reforma de la gobernanza en el sector público. Desde la década de los años noventa, muchos países han tratado de mejorar la eficacia de los servicios del gobierno, reducir los costos e implementar líneas de decisión más cortas. Dado que están más cercanas a las comunidades locales y, por tanto, son más sensibles a las necesidades de los ciudadanos, se considera que los gobiernos locales y regionales son más eficaces que los gobiernos nacionales para prestar los servicios públicos y sociales (Bray y De Grauwe, 2009, p. 1; Kim, 2008). Sin embargo, para que las reformas descentralizadoras en educación tengan éxito se requiere un gran esfuerzo del gobierno central en términos de apoyo a los actores gubernamentales y no gubernamentales regionales y locales mediante el fortalecimiento de capacidades y la financiación (Lugaz y De Grauwe, 2009, p. 4; Healey y Crouch, 2012, p. 16).

Si bien se ha realizado una considerable cantidad de investigación sobre la descentralización en la educación, pocas han tenido como centro de atención la alfabetización y la educación de adultos. Es evidente que la sociedad civil altera significativamente la percepción de la limitada intervención del Estado en alfabetización y educación de adultos, si se compara con otros campos del sector educación (Closson *et al.*, 2002). En otras palabras, el Estado no es el único actor que ejecuta políticas de alfabetización y educación de adultos. La implementación frecuentemente está insertada en una gama de actividades de desarrollo y de prestación de servicios públicos, tales como formación para el emprendimiento, extensión agrícola, salud y sanidad. Por lo tanto, la descentralización en alfabetización y educación de adultos requiere monitoreo y evaluación cuidadosos, así como actividades locales de fortalecimiento de capacidades para asegurar la oferta (Closson *et al.*, 2002, p. 38). A partir

de los informes nacionales de progreso podemos ver que las comunidades locales desempeñan un papel importante en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de alfabetización y educación de adultos (un promedio de 80% de los países que responden). En África, la participación de la comunidad es incluso más significativa (más de 90%), mientras que en América Latina y el Caribe las comunidades participan menos (65% en alfabetización de adultos y 55% en educación de adultos). (Véase el Cuadro 3.2).

La participación de los educandos es parte integral del proceso de descentralización. La mayoría de los Estados Miembros de África informan acerca de la participación de los educandos en el diálogo de política (79% en la alfabetización de adultos y 80% en educación de adultos). Las cifras globales son de 55% y 59% para la alfabetización de adultos y la educación de adultos, respectivamente, confirmando así la importancia que el gobierno asigna a la participación de los educandos en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas de alfabetización y educación de adultos (véase el Cuadro 3.3).

**Cuadro 3.2**  
**Porcentaje de países en los que las comunidades locales desempeñan un papel en la planificación, implementación y evaluación de programas de alfabetización y educación de adultos**

Región	Tipo de oferta	Porcentaje de países en cada región	N.º total de países que respondieron
<b>África</b>	Alfabetización de adultos	97	29
	Educación de adultos	92	23
<b>América Latina y el Caribe</b>	Alfabetización de adultos	65	15
	Educación de adultos	55	12
<b>Asia y el Pacífico</b>	Alfabetización de adultos	74	17
	Educación de adultos	86	18
<b>Estados Árabes</b>	Alfabetización de adultos	86	6
	Educación de adultos	80	4
<b>Europa y América del Norte</b>	Alfabetización de adultos	81	25
	Educación de adultos	84	31

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 3.5: "¿Desempeñan las comunidades locales un papel en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de alfabetización o educación de adultos?"

**Cuadro 3.3**

**Porcentaje de países en los que los educandos participan en el diálogo de política en alfabetización y educación de adultos**

Región	Tipo de oferta	Porcentaje de países que informan sobre la participación de los educandos en el diálogo de política	N.º total de países que respondieron
<b>África</b>	Alfabetización de adultos	80	25
	Educación de adultos	79	29
<b>América Latina y el Caribe</b>	Alfabetización de adultos	46	24
	Educación de adultos	36	22
<b>Asia y el Pacífico</b>	Alfabetización de adultos	64	22
	Educación de adultos	58	24
<b>Estados Árabes</b>	Alfabetización de adultos	50	6
	Educación de adultos	67	9
<b>Europa y América del Norte</b>	Alfabetización de adultos	51	39
	Educación de adultos	40	35
<b>Total</b>	Alfabetización de adultos	59	116
	Educación de adultos	55	119

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 2.8: "¿Participaron los educandos o alfabetizandos adultos en los debates sobre la política o los planes?"

### Estudios de caso sobre descentralización de la alfabetización y la educación de adultos: Brasil, Canadá, Indonesia y Uganda; Eslovenia

El impacto de los procesos de descentralización sobre la alfabetización y la educación de adultos no es uniforme. Para mostrar sus diversos efectos seleccionamos cuatro países<sup>1</sup> que cuentan con estructuras descentralizadas (Brasil, Canadá, Indonesia y Uganda) como estudios de caso, que muestran hasta qué punto la implementación de la política se ha traducido en oferta. Eslovenia también se escogió como estudio de caso, ya que tiene una estructura política muy centralizada y una oferta descentralizada de alfabetización y educación de adultos.

En el Brasil, la educación se ha descentralizado desde la adopción de la constitución de 1988, que permitió que las municipalidades asumieran la responsabilidad operacional de los cuatros primeros años de educación básica y los estados federales lo hicieran del quinto al noveno año. El Brasil también ha transferido toda la responsabilidad de la administración de los costos del personal y no relativos al personal a las municipalidades, con amplias responsabilidades en la financiación y algunas responsabilidades en la planificación del desarrollo del currículo. Esto incluye no solo el sistema escolar formal, sino también la educación básica de adultos.

Si bien las nuevas políticas de descentralización formuladas en 2006 estipulan claramente la división de los fondos entre el sistema escolar formal y los educandos adultos, la investigación muestra que los responsables de la toma de decisiones a nivel local han asignado, en realidad, la mayoría de los recursos disponibles a la educación básica del

1 El UIL comisionó en 2011 documentos de base destinados a preparar el segundo *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE) a investigadores en educación de adultos de cinco países (Brasil, Canadá, Eslovenia, Indonesia y Uganda).

sistema escolar formal. De hecho, esta reforma descentralizadora condujo a un considerable recorte de fondos en alfabetización y educación de adultos. Las políticas de educación en el Brasil siempre se han caracterizado por el reto de lograr la equidad y la calidad en un país diverso y multifacético. La cooperación entre todos los niveles del gobierno para lograr la equidad y la calidad siempre ha estado en el programa. La sesgada distribución de fondos, así como este proceso de descentralización, han creado desigualdades dentro y entre diferentes municipalidades, pero también entre diferentes niveles de gobierno (Di Gropello, 2004, p. 3; Di Pierro y De Rezende Pinto, 2011; UNESCO, 2009, p. 147).

En el Canadá no existe un ministerio federal de educación, ni un sistema federal integrado de educación. De hecho, el Canadá es el único país miembro de la OCDE sin un ministerio de educación nacional y, por tanto, sin políticas nacionales de educación (CMEC, 2008, p. 6; Shanahan y Jones, 2007, p. 32). Por consiguiente, las provincias asumen la responsabilidad principal de la oferta de educación y el Council of Ministers of Education (CMEC) [Consejo de Ministros de Educación] funciona como un órgano coordinador entre ellos. Sin embargo, el gobierno central es responsable del servicio directo de oferta de educación a las poblaciones que están dentro de su jurisdicción, tales como las poblaciones aborígenes [First Nations peoples] (Elfert y Burenson, 2013, p. 224).

Durante el último decenio, buena parte de la responsabilidad y de la financiación relacionada con la formación para el trabajo ha sido transferida del gobierno federal a las provincias. La Office of Literacy and Essential Skills (OLES) / Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles (BACE), una subunidad del Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) / Ressources Humaines et Développement des Compétences Canada (RHDC) suministra financiación para los proyectos de alfabetización y educación básica en las provincias. Si bien la alfabetización y la educación de adultos son asuntos a cargo de las provincias, el gobierno federal es activo en la orientación del programa y la asignación de fondos teniendo en cuenta las nueve

competencias esenciales del HRSDC, que se utilizan como marco de referencia para la instrucción, el aprendizaje y la evaluación (HRSDC, 2013). Las políticas siguen variando significativamente entre las provincias, pero todas ellas han sido influidas fuertemente por el programa de competencias esenciales. Consecuentemente, "la educación de adultos se está convirtiendo cada vez más en sinónimo de formación en competencias relacionadas con el trabajo" (Elfert y Rubenson, 2013, p. 228). A pesar del compromiso a nivel federal con la alfabetización y la educación de adultos, las estructuras de los gobiernos provinciales desempeñan un papel clave en la planificación y ejecución de programas; una gran cantidad de actividades se emprenden bajo su sola responsabilidad. (Ouellet, 2011; Shanahan y Jones, 2007, p. 32).

La educación estaba fuertemente centralizada en Indonesia hasta 1999, cuando se aprobó una ley de descentralización a fin de reemplazar la estructura existente por una redistribución de jurisdicción a las autoridades locales. Esta ley perfiló ampliamente los poderes y las responsabilidades de cada nivel de gobierno y condujo a la formación de una nueva estructura de responsabilidades de las oficinas de educación distritales y de ciudades, la oficina provincial de educación y del gobierno central. La autonomía regional se acompaña de la correspondiente delegación de autoridad y funciones en las áreas de financiación, presupuesto y gasto; la adquisición de bienes y el reclutamiento de personal. El gobierno central formula estándares básicos de servicio en materia de alfabetización y educación de adultos (por ej., estandarización de la calidad, supervisión, políticas nacionales de monitoreo y evaluación, asignación de financiación de la educación con una orientación en favor de los pobres). Las oficinas provinciales de educación, así como distritales y de ciudades, en cooperación con los proveedores de programas, tienen amplios poderes para emprender nuevos modelos de servicios y la puesta al día de enfoques y métodos.

Esto supone actividades continuas de fortalecimiento de capacidades destinadas a los gobiernos locales, los proveedores y los actores sociales interesados (Syihab, 2011).

"Cuando los países deciden descentralizar la alfabetización y la educación de adultos, el proceso debe complementar y apoyar a los actores y comunidades locales."

La descentralización del poder en el sector educación de Uganda del nivel central a los niveles locales de gobierno se produjo tras la adopción por el país de la nueva constitución de 1995 y la Local Government Act [Ley del Gobierno Local] de 1997. Uganda ha sido uno de los pocos países que ha descentralizado plenamente la educación a las autoridades regionales y locales. También se la ha descrito como una historia exitosa de gobernanza de la educación (Crouch y Winkler, 2007, p. 14). La descentralización se escogió como el enfoque más prometedor para promover el buen gobierno y el desarrollo, poniendo la oferta de servicios educativos bajo el control de las comunidades locales, a fin de asegurar la eficacia y la rendición de cuentas (UNESCO, 2009, p. 146). Las políticas gubernamentales de alfabetización y educación de adultos se ejecutan mediante tres niveles principales de toma de decisiones y planificación:

- 1) El Ugandan Ministry of Gender, Labour and Social Development [Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social de Uganda] brinda el marco de referencia de política y la supervisión global de todos los programas (el Ministerio de Educación y Deportes, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, y el Ministerio del Agua y el Medio Ambiente también participan en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas.
- 2) Los gobiernos locales y los consejos distritales son responsables de la asignación de fondos, la movilización de las comunidades, la aprobación del reclutamiento del personal, el monitoreo y la supervisión de programas específicos, la promoción de relaciones intersectoriales, el suministro de incentivos para los profesores y facilitadores, así como la aprobación de planes y presupuestos.
- 3) Los Community Development Officers [Directores / Encargados del Desarrollo Comunitario] implementan programas de alfabetización y educación de adultos bajo la supervisión de funcionarios de los diferentes niveles.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participan en la oferta directa de servicios de alfabetización y educación de adultos en Uganda. Mediante la defensa activa y grupos de presión se ha forjado una exitosa alianza entre la sociedad civil, organizaciones confesionales y el gobierno. Simultáneamente, la descentralización en Uganda no solo ha acercado más los servicios públicos a la población, sino también la corrupción. En respuesta, la sociedad civil y las organizaciones confesionales han tratado de formar a los administradores locales en el seguimiento de presupuestos a fin de monitorear cómo se utiliza la financiación de la alfabetización y la educación de adultos (Okech, 2011).

Mientras que muchos países han descentralizado sus sistemas educativos –incluyendo la alfabetización y la educación de adultos–, Eslovenia ha mantenido su estructura centralizada (Drofenik, 2011). La Ley de Educación de Adultos de 1996 introdujo dos medidas a fin de generar el interés público y acelerar el desarrollo de la educación de adultos: 1) una resolución sobre los programas de educación de adultos para el período 2005-2010 y 2) un programa anual de educación de adultos que es aprobado por el gobierno anualmente. La Ley de Educación de Adultos también incorporó cambios importantes en la gobernanza. El Expert Council for Education, en el que la educación de adultos fue marginada previamente, fue reemplazado por tres concejos de expertos. Al Expert Council of the Republic of Slovenia for Adult Education se le asignó dos papeles principales: 1) decidir en materias relacionadas con el desarrollo de la educación de adultos y 2) ofrecer apoyo profesional a la política y la regulación legislativa del gobierno en educación de adultos.

Sin embargo, solo doce de las 212 comunidades aprobaron programas anuales locales de educación de adultos. Las comunidades no tienen ninguna obligación legal en lo relativo a la educación de adultos, con una excepción: el derecho constitucional de los adultos a tener acceso gratuito a la educación primaria que es una responsabilidad común del Estado y las autoridades locales. No obstante, muchas comunidades locales no disponen de capacidad financiera ni de personal para

ofrecer acceso a la educación primaria sin un apoyo considerable del Estado.

Además, una resolución sobre el programa de educación de adultos para el periodo 2012-2020 está actualmente en debate y se espera que sea aprobada en el primer semestre de 2013. Si bien no hay planes para cambiar la legislación vigente en educación de adultos, la Ley de Organización y Financiación de la Educación [Organisation and Financing of Education Act], que regula los requisitos para el rendimiento de las actividades educativas y define la gobernanza y la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria, postsecundaria, profesional y de adultos, está siendo revisada como consecuencias de cambios políticos.

Eslovenia ha experimentado un periodo de mayor centralización en la medida en que la financiación pública aumenta y la del sector privado disminuye, reflejando así la política del gobierno (Dofrenik, 2011).

Si bien se ha considerado que la descentralización aporta eficiencia, equidad y calidad a los servicios educativos, existen pocas pruebas concretas de una relación directa entre la descentralización y una mayor eficiencia, equidad e igualdad (De Grauwe, 2010; Chikoko, 2009, p. 202). El proceso de transformación de sistemas centralizados en descentralizados es complejo y ha producido resultados dispares, debido principalmente a la falta de rendición de cuentas en los diferentes niveles de la toma de decisiones, una ejecución ineficaz, fricción político-económica y el diseño inadecuado de programas (Healey y Crouch, 2012). Algunos de los principales argumentos contra la descentralización en la educación mencionan especialmente el riesgo de una mayor desigualdad, ampliación de las disparidades, falta de control financiero y carencia de competencias en materia de planificación y gestión de la educación en los niveles locales (Chikoko, 2009, p. 202; De Grauwe, 2010; Lugaz *et al.*, 2010; Healey y Crouch, 2012).

A partir de esta sección se puede ver que la falta de capacidad en los niveles central, regional y local es una de las principales razones de la debilidad de los

procesos de descentralización, no solo en alfabetización y educación de adultos, sino en todo el sector de la educación y de otros servicios públicos y sociales. Cuando los países deciden descentralizar la alfabetización y la educación de adultos, el proceso debe complementar y apoyar a los actores y comunidades locales. Esto se puede lograr mediante el fortalecimiento de capacidades, pero también mediante más monitoreo y evaluación. La sección siguiente profundiza en el tipo de desarrollo de capacidades requerido en todos los niveles para lograr una gobernanza eficaz y eficiente en educación de adultos.

### 3.5 Desarrollo de capacidades

Para asegurar la buena gobernanza de la educación de adultos es necesario, en muchos casos, desarrollar las capacidades de los agentes responsables. En particular, las capacidades para iniciar y mantener el diálogo, movilizar a las personas, efectuar investigación y promover la toma de conciencia y la comprensión de que la alfabetización y la educación de adultos son cruciales (UIL, 2010c).

Si bien se ha debatido ampliamente la problemática del fortalecimiento de capacidades para la buena gobernanza en la educación formal, la focalización ha sido menor en el caso de la alfabetización y la educación de adultos. La coordinación eficaz es especialmente importante en la alfabetización y la educación de adultos dada la amplia distribución de responsabilidades y la participación de un sinnúmero de actores gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado. La coordinación requiere sólidas capacidades tanto en el plano personal como organizativo, en los niveles local, regional y nacional.

El desarrollo de capacidades es un proceso a largo plazo que solo produce resultados sustanciales una vez que los actores sociales han puesto en práctica sus capacidades mejoradas. En este sentido, la rendición de cuentas, el monitoreo y el desarrollo de las capacidades están estrechamente relacionados entre sí. La ejecución exitosa requiere que los administradores, gubernamentales y no gubernamentales, sean formados

y motivados para poner en práctica la política. Los administradores de todos los niveles –nacional, regional y local– deben rendir cuenta a los órganos legislativos y ejecutivos y, en última instancia, a sus propios ciudadanos (Crouch *et al.*, 2007, p. 11).

Varios países (Bolivia, Indonesia, las Islas Salomón, Jamaica, Mozambique, Nigeria, la República Popular China, Tailandia, Togo, Túnez y Uzbekistán) organizan cada año talleres para fortalecer las capacidades de los actores en la gobernanza de la educación de adultos. Otros países (Panamá y Turquía) organizan talleres y conferencias exclusivamente concentradas en la gobernanza de la alfabetización de adultos. El Paraguay ha creado cursos específicos para crear y fortalecer las oportunidades de participación, mejorando los sistemas de gestión e información de los recursos financieros, así como de la planificación, monitoreo y evaluación de los programas de educación de adultos. En el Brasil, Trinidad y Tobago, y el Uruguay los gobiernos organizan conferencias nacionales para formar a los proveedores y actores sociales en la formulación, desarrollo, ejecución y evaluación de programas de educación de adultos, y promueven también la adquisición de las competencias necesarias para una gobernanza eficaz. En Afganistán y Bangladesh se organizan talleres y seminarios para fortalecer las capacidades de los administradores que implementan la alfabetización de adultos.

En Gambia, Marruecos y Senegal los gobiernos brindan formación para el monitoreo y la evaluación de los procedimientos de la administración y gestión financiera de los proveedores de alfabetización. El Training Institute in Literacy and Non-Formal Education (IFAENF) en Nigeria tiene una larga experiencia en la formación de responsables de la formulación de política y practicantes en materia de elaboración, planificación, monitoreo y evaluación de política. En el Ecuador, el Ministerio de Educación promueve y asegura la formación en gestión, la gestión de proyectos y el desarrollo de políticas.

En el Canadá, cada gobierno provincial y territorial apoya actividades para el desarrollo de capacidades a fin de asegurar que los diferentes actores puedan participar en el desarrollo, ejecución y evaluación de políticas y programas de educación de adultos, así como de iniciativas para la adquisición de competencias.

En Lituania, diversos actores del sector educación de adultos participan en el desarrollo, ejecución y evaluación de las prioridades de la política de educación de adultos ejecutando diversos estudios, monitoreando actividades, realizando encuestas, así como conferencias y debates anuales. El Gobierno de Burkina Faso ha lanzado un programa nacional importante de desarrollo de capacidades para administradores a fin de mejorar la gobernanza en alfabetización y educación de adultos. El Gobierno de Sudáfrica ofrece formación a los administradores de educación de adultos de sus nueve direcciones provinciales de educación.

Una manera de impulsar el desarrollo sostenido de capacidades en materia de gobernanza es utilizar el potencial del sector universitario. Uganda, por ejemplo, ha creado sólidos programas de desarrollo de capacidades en los que las universidades públicas abordan el amplio espectro de necesidades de aprendizaje de diferentes categorías del personal comprometido en la ejecución, gestión y evaluación de la alfabetización de adultos. La Université de N'Djamena [Universidad de Yamena] en el Chad y la Universidad de Botswana constituyen otros ejemplos de programas de desarrollo de capacidades a largo plazo.

La capacidad es un requisito clave para el desarrollo de una gobernanza eficaz en la alfabetización y educación de adultos, especialmente en países con una fuerte descentralización (véase también el acápite 3.4). Sin embargo, si bien el desarrollo de capacidades en los niveles local y regional es crucial, en muchos países las capacidades en materia de gobernanza en alfabetización y educación de adultos tienden a reducirse; la ejecución de la política es débil localmente debido a los bajos niveles de competencia y capacidad en los planos local y regional. Por consiguiente, las competencias de los

“La tendencia de una responsabilidad compartida entre actores gubernamentales y no gubernamentales en alfabetización y educación de adultos requiere que se cuente con mecanismos eficaces a fin de asegurar la consulta y la coordinación continua entre los diferentes actores interesados”.

administradores regionales y locales de educación, así como sus capacidades de organización a nivel local, son cruciales para la ejecución de la política (Crouch y Winkler, 2007, p. 11).

El desarrollo de capacidades es esencial para asegurar un buen control global de la planificación, la gestión y la calidad. A nivel de programa, es necesario desarrollar tanto las competencias individuales como institucionales (Richmond *et al.*, p. 59). En Austria, por ejemplo, la Conference of Adult Education Institutions (KEBÖ), constituida por las diez instituciones más importantes de educación, asegura la capacidad social y educativa de las principales organizaciones y de sus organizaciones miembros mediante convenios especiales. A fin de ofrecer un trabajo programático y estratégico sobre bases fiables, estas organizaciones y el gobierno austriaco crean convenios de “contratos de gestión” por un periodo de tres años en el que los objetivos de las instituciones individuales se definen y se asigna, en concordancia, una financiación adecuada. Debido a la fuerte participación de ambas partes en la preparación de las regulaciones legales, la relación entre el Gobierno de Austria –representado por el Ministerio Federal de Educación, Arte y Cultura (BMUKK, por sus siglas en alemán)– y diversas instituciones de educación de adultos está bien consolidada.

Toma muchos años la posibilidad de medir los efectos positivos del desarrollo de capacidades (De Grauwe, 2009). Los programas a largo plazo de desarrollo de capacidades para la gobernanza en alfabetización y educación de adultos requieren recursos financieros considerables y un compromiso consecuente de los gobiernos. Escocia (Reino Unido), Inglaterra (Reino Unido), Irlanda, Noruega y la República Checa han informado que asignan fondos públicos para el desarrollo de capacidades en la gobernanza de la educación de adultos. En Irlanda, por ejemplo, el Department of Education and Skills asigna fondos a las organizaciones de educación de adultos para realizar investigación, preparar presentaciones e informes a fin de apoyar la formulación de política, así como para constituir grupos de presión para satisfacer las necesidades de los

educandos. Otro ejemplo de financiación pública para el desarrollo de capacidades se puede encontrar en Noruega, donde el gobierno ayuda a financiar tanto los costos operativos como de desarrollo institucional de las dos principales organizaciones paraguas de aprendizaje no formal: la Norwegian Association for Adult Learning y la Norwegian Association for Distance Learning. Los talleres nacionales sobre gobernanza en alfabetización de adultos apoyan a los administradores en la implementación de la legislación vigente.

A partir de los informes se puede establecer que la mayoría de los países asumen ciertas tareas en materia de desarrollo de capacidades para asegurar que los diferentes actores nacionales sean capaces de participar en el desarrollo de la política y los programas en alfabetización y educación de adultos. Sin embargo, los informes nacionales de progreso revelan que algunos países aún implementan solamente actividades en materia de desarrollo de capacidades a corto plazo o desintegradas, tales como conferencias nacionales o talleres. Si bien esto se puede ver como un primer paso hacia un proceso más a largo plazo de desarrollo de capacidades consistente, estas conferencias a corto plazo son insuficientes en relación con lo que se necesita para asegurar el desarrollo tanto de las capacidades individuales como de las organizaciones. Un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015 (Gobernanza y Desarrollo) destaca la importancia de la capacidad de gobernanza para una participación multisectorial, integrada e inclusiva en la toma de decisiones, la formulación de política y la elaboración de leyes en todos los niveles (UN System 2012, p. 5). Si bien algunos países han informado sobre la existencia de un compromiso regular en relación con programas de desarrollo de capacidades para la gobernanza en alfabetización y educación de adultos, muchos necesitan una financiación pública adicional para los gobiernos locales o las ONG a fin de asegurar una formación sólida a nivel local.

### 3.6 Conclusión

Para garantizar la equidad y la calidad del aprendizaje para todos, los gobiernos deben asegurar la existencia de buenos mecanismos de gobernanza en los niveles nacional y subnacional, en particular el comunitario. La participación de todos los actores pertinentes en alfabetización y educación de adultos sigue siendo un requisito clave. Diferentes contextos nacionales exigen diferentes soluciones. La tendencia de una responsabilidad compartida entre actores gubernamentales y no gubernamentales en alfabetización y educación de adultos requiere que se cuente con mecanismos eficaces a fin de asegurar la consulta y la coordinación continua entre los diferentes actores interesados.

No hay ninguna vía regia para institucionalizar una coordinación eficaz. Los Estados Miembros reconocen cada vez más la importancia de la participación de los actores sociales y el establecimiento de mecanismos de coordinación para desarrollar políticas e implementar programas. Sin embargo, la entidad responsable no siempre está situada dentro de un ministerio. También puede estar situada en otros tipos de instituciones, tales como institutos nacionales, agencias o universidades.

La necesidad del fortalecimiento de capacidades sostenido en todos los niveles para asegurar la buena gobernanza y así lograr el acceso equitativo a la alfabetización y la educación de adultos nunca ha sido tan importante. Muchos Estados Miembros todavía ofrecen solo programas de corto plazo de fortalecimiento de capacidades, dificultando así el desarrollo de una masa crítica de administradores y proveedores formados, capaces de asegurar la implementación eficaz de la política en todos los niveles administrativos. Los procesos de descentralización en muchos países necesitan mecanismos de gobernanza más afinados. Esto significa que se necesita desarrollar y fortalecer capacidades no sólo en el nivel nacional, sino también regional y local.

Es evidente que lograr la buena gobernanza en alfabetización y educación de adultos depende de una voluntad política de gran alcance y a largo plazo, así como de reformas en los procesos de formulación de política y de toma de decisiones. También es patente que se requiere una financiación previsible y sostenida para apoyar dichas políticas y mecanismos de gobernanza.

#### Mensajes clave

- La descentralización hacia los niveles regional y local se ha convertido en un instrumento clave, pero su implementación eficaz demanda una financiación adecuada y el fortalecimiento integral de capacidades. Es esencial una sólida capacidad de coordinación.
- La participación de todos los actores pertinentes sigue siendo un requisito clave para la buena gobernanza en educación de adultos y los modelos de gobernanza mixtos requieren mecanismos y prácticas muy eficaces de consulta y coordinación.
- El aprendizaje y la educación de adultos constituye un sector inherentemente complejo en términos de política y acción, pero las actividades de fortalecimiento de capacidades y los mecanismos de coordinación todavía se encuentran en una fase temprana de desarrollo. La UNESCO podría actuar como un centro de intercambio de información sobre buenas prácticas entre los Estados Miembros.

## Bibliografía

Amadio, Massimo y Hanspeter Geisseler. 2008. *A Compilation of Background Information about Educational Legislation, Governance, Management and Financing Structures and Processes: Sub-Saharan Africa*, Geneva, IBE (Paper commissioned for the Education for all Global Monitoring Report 2009: *Overcoming Inequality: Why Governance Matters*).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178019m.pdf>

Bray, Mark y Anton De Grauwe. 2009. "Revisiting the role of the state", *IIEP Newsletter*, vol. 27, n.º 3, pp. 1-2.

Chikoko, Vitallis. 2009. "Educational decentralisation in Zimbabwe and Malawi: a study of decisional location and process", *International Journal of Educational Development*, vol. 29, n.º 3, pp. 201-211.

Closson, Rosemary B., Paul Mavima y Kiabi Siabi-Mensah. 2002. "The shifting development paradigm from state centeredness to decentralisation: what are the implications for adult education?", *Convergence*, vol. 35, n.º 1, pp. 28-42.

CMEC (Council of Ministers of Education, Canada-Conseil des ministres de l'éducation, Canada). 2008. *The Development and State of the Art of Adult Learning and Education (ALE)*. Toronto (Ontario): Council of Ministers of Education, Canada – Canadian Commission for UNESCO.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/National\\_Reports/Europe%20-%20North%20America/Canada.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/National_Reports/Europe%20-%20North%20America/Canada.pdf)

Crouch, Luis y Donald Winkler. 2008. *Governance, Management and Financing of Education for All: Basic Frameworks and Case Studies*. (Paper commissioned for the Education for all Global Monitoring Report 2009: *Overcoming Inequality: Why Governance Matters*).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001787/178719e.pdf>

De Grauwe, Anton. 2009. *Without Capacity there is no Development: Rethinking Capacity Development*, Paris: UNESCO-IIEP (Rethinking Capacity Development).

De Grauwe, Anton. 2010. *Decentralisation: Reforms and Challenges*, Paris: UNESCO-IIEP (inédito).

DfID (Department for International Development, Government of the United Kingdom). 2006. *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*, London: DfID.

Disponible en:

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm68/6876/6876.pdf>

Di Gropello, Emmanuela. 2004. *Education, Decentralization and Accountability Relationships in Latin America*. Washington, DC: World Bank (World Bank Policy Research Working Paper 3453).

Disponible en:

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/17/000160016\\_20041217173134/additional/310436360\\_20050014113133.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/17/000160016_20041217173134/additional/310436360_20050014113133.pdf)

Di Pierro, Maria Clara y José Marcelino de Rezende Pinto. 2011. *Analysis of the Decentralization and Public Financing to Youth and Adults for Literacy and Basic Education in Brazil*. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (Inédito).

Drofenik, Olga. 2011. *The Work of Adult Literacy and Adult Education Policies in the Education System in Slovenia*. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (Inédito).

Elfert, M. and Rubenson, K. 2013. "Adult education policies in Canada: skills without humanity", en Nesbit, Tom, Susan M. Brigham, Nancy Taber y Tara Gibb (eds.), *Building on Critical Traditions: Adult Education and Learning in Canada*, Toronto: Thompson Educational.

Healey, F. Henry y Luis Crouch. 2012. *Decentralisation for High-Quality Education: Elements and Issues of Design*, Triangle Park, North Carolina: RTI International (Research Report. Occasional Paper).

Disponible en:

<http://www.rti.org/pubs/op-0008-1208-healey.pdf>

HRSDC (Human Resources and Skills Development Canada). 2013. Literacy and Essential Skills. Gatineau, Human Resources and Skills Development Canada.

Disponible en:

<http://www.hrsdc.gc.ca/eng/jobs/les/index.shtml>

Husemann, Rudolf y Anja Heikkinen. 2004. *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education*, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Disponible en: [Índice]

[http://www.peterlang.ch/download/datasheet/34705/datasheet\\_50533.pdf](http://www.peterlang.ch/download/datasheet/34705/datasheet_50533.pdf)

Kim, Aehyung. 2008. *Decentralization and the Provision of Public Services*, Washington, DC: World Bank. (Policy Research Working Paper 4503).

Disponible en:

[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2008/04/29/000158349\\_20080429140238/Rendered/PDF/wps4503.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2008/04/29/000158349_20080429140238/Rendered/PDF/wps4503.pdf)

Lugaz, Candy y Anton De Grauwe. 2009. "Decentralisation in education", *IIEP Newsletter*, vol. 27, n.º 3, pp. 4-5.

Lugaz, Candy *et al.* 2010. *Schooling and Decentralization: Patterns and Policy Implications in Francophone West Africa*, Paris: UNESCO-IIEP (Management Reform for EFA).

Disponible en:

[http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Info\\_Services\\_Publications/pdf/2010/CL\\_AdG\\_Decentralization.pdf](http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2010/CL_AdG_Decentralization.pdf)

Disponible en su versión original en francés:

Lugaz, Candy *et al.* 2010. *École et décentralisation. Résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'Ouest*, Paris : UNESCO-IIEP (Réformer la gestion pour l'EPT).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147099f.pdf>

Okech, A. 2011. *Adult Literacy and Decentralization in Uganda*. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education, 2012). (Inédito).

Ouellet, C. 2011. *Décentralisation de l'alphabétisation au Canada*. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (Inédito).

Richmond, Mark, Clinton Robinson y Margarete Sachs-Israel. 2008. *The Global Literacy Challenge: a Profile of Youth and Adult Literacy at the Mid-Point of the United Nations Literacy Decade 2003-2012*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163170e.pdf>

Richmond, Mark, Clinton Robinson y Margarete Sachs-Israel. 2008. *El desafío mundial de la alfabetización. Perfil de alfabetización de jóvenes y adultos a mitad del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización 2003-2012*, París: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163170s.pdf>

Shanahan, Theresa y Glen A. Jones. 2007. "Shifting roles and approaches: government coordination of post-secondary education in Canada, 1995-2006", *Higher Education Research and Development*, vol. 26, n.º 1, pp. 31-43.

Syhab, U. 2011. *Adult Literacy and Decentralization in Indonesia*. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education, 2012.) (Inédito).

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010a. *CONFINTEA VI: Bélem Framework for Action: Harnessing the Power and Potential of Adult Learning and Education for a Viable Future*. Hamburg, UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2010a. *CONFINTEA VI: Marco de acción de Belém: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010b. *Global Report on Adult Learning and Education*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

[http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE\\_en.pdf](http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2010b. *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale\\_sp.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010c. *UIL's Strategy for Strengthening the Capacities of Governments and Civil Society to Attain EFA and Lifelong Learning in Africa, 2010-2013*, Hamburg: UIL (inédito).

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. 2012. *Governance and development. Thematic Think Piece*, New York-Paris: UNDESA-UNDP-UNESCO.

Disponible en:

[http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7\\_governance.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf)

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2009. *EFA global monitoring report: Overcoming inequality: why governance matters, 2009*, París: UNESCO.

UNPAN (United Nations Public Administration Network). 2013. *UN Public Administration Glossary*. New York, UNPAN.

Disponible en:

<http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx>



## CAPÍTULO 4

# FINANCIACIÓN DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

## 4.1 Introducción

El aprendizaje y la educación de adultos aportan beneficios sociales al crear sociedades más democráticas, pacíficas, inclusivas, productivas y saludables. Para alcanzar los beneficios de la educación de adultos, las políticas deben ser respaldadas por recursos apropiados. El primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* documentó la crónica falta de inversión en el aprendizaje y la educación en la mayoría de países del mundo (UIL, 2010a). Muy pocos países han destinado si quiera el uno por ciento de su producto nacional bruto (PNB), siendo mucho menos aún en los países en desarrollo, a pesar del amplio e inclusivo papel del aprendizaje de adultos destacado por los acuerdos entre los Estados Miembros en la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA V) celebrada en Hamburgo en 1997.

En el *Marco de acción de Belém* (UIL, 2010b), los Estados Miembros se comprometieron claramente en cinco áreas de acción:

- a) Tratar de invertir por lo menos 6% del PNB en educación y esforzarse por aumentar la inversión en el aprendizaje y la educación de adultos.
- b) Ampliar los recursos y presupuestos educativos existentes en todos los sectores del gobierno a fin de establecer una estrategia integrada de aprendizaje y educación de adultos.
- c) Instituir programas transnacionales de financiación para la alfabetización y la educación de adultos, en armonía con las pautas de acción asumidas bajo el Programa de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida de la Unión Europea.
- d) Crear incentivos para promover nuevas fuentes de financiación. Por ejemplo, entre el sector privado, las ONG,

- comunidades y personas, respetando los principios de equidad e inclusión. Y
- e) Priorizar la inversión en aprendizaje a lo largo de toda la vida de las mujeres, las poblaciones rurales y las personas discapacitadas.

Sin embargo, la realidad que emerge de los informes nacionales de progreso sugiere que la educación de adultos sigue teniendo una baja prioridad de inversión para los gobiernos, así como para los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo. Es importante reconocer los factores, tanto externos como sistémicos, que han creado una brecha entre los compromisos formulados en la CONFINTEA VI y el subsecuente comportamiento de los Estados Miembros, incluyendo la dificultad de producir una evaluación realista de qué monto de financiación es esencial para producir progresos significativos en todo el mundo.

Esta falta de inversión ha sido más aparente todavía desde el año 2000, cuando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) incluyeron solo dos de los Objetivos de la Educación para Todos (EPT), a saber: la promoción de la escolarización primaria y la igualdad de sexos. Si bien ha habido un progreso real en el tratamiento de estos dos objetivos de la EPT, especialmente en los primeros años del decenio, los efectos colaterales inesperados han sido el descuido de la inversión en la educación de jóvenes y adultos.

La fuerza y profundidad de la crisis financiera mundial precipitada por el sector bancario en los países industrializados y exacerbada por las presiones del mercado en los Estados Miembros de la Unión Europea con enormes deudas no fue anticipada por el *Marco de acción de Belém* (UIL, 2010b). Como lo destaca las Naciones Unidas en 2011, los problemas creados por

“La realidad que emerge de los informes nacionales de progreso sugiere que la educación de adultos sigue teniendo una baja prioridad de inversión para los gobiernos, así como para los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo”.

la crisis financiera mundial en 2008 y 2009 para la economía mundial son múltiples e interrelacionados (UN, 2011).

Como se analizó en el capítulo previo sobre la gobernanza, el papel que el aprendizaje y la educación de adultos desempeñan como catalizadores del logro de una amplia gama de objetivos sociales de política hace sumamente difícil gestionar acuerdos financieros intersectoriales y coordinar la inversión del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) (cf.: Capítulo 3). En este sentido, casi todos los informes nacionales de progreso ciertamente han subestimado el panorama de la inversión total, ya que pocos reconocen las contribuciones hechas por el sector privado, las OSC u otros ministerios distintos al de educación.

Dado este contexto, este capítulo revisa, antes que nada, el nivel de inversión en educación de adultos basándose en los datos cualitativos y cuantitativos ofrecidos por los informes nacionales de progreso. Seguidamente se destacan prácticas y enfoques exitosos para movilizar recursos financieros. Posteriormente se discuten mecanismos innovadores de financiación en la comunidad internacional.

La última sección aboga por el aumento de la inversión en educación de adultos basándose en nuevas pruebas publicadas que muestran la relación costo-beneficio de esa inversión.

## 4.2 Nivel de inversión en educación de adultos

La información cuantitativa pedida en la sección financiera de los informes nacionales de progreso está relacionada con los gastos en: 1) el sector educación, 2) la educación de adultos y 3) la alfabetización por diversos agentes financieros en cada área. En los Cuadros 4.1 y 4.2 se puede tener una visión panorámica de los datos recibidos. De 129 países que presentaron informes nacionales de progreso, 56 (43%) ofrecieron datos sobre la financiación de la educación en general; 64 (49%) en la financiación de la educación de adultos y solo 32 (25%) incluyeron datos sobre la alfabetización (Cuadro 4.1).

Muy pocos países presentaron datos sobre la financiación ofrecida por las organizaciones de la sociedad civil, proveedores de fondos internacionales,

**Cuadro 4.1**  
**Visión regional de la información disponible sobre la financiación a partir de los informes nacionales de progreso**

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
<b>Informes presentados</b>	31	25	23	8	40	<b>129</b>
<b>Informes con datos sobre financiación de la educación</b>	12	12	9	2	21	<b>56</b>
<b>Informes con datos sobre financiación de la educación de adultos</b>	16	13	12	3	20	<b>64</b>
<b>Informes con datos sobre financiación de la alfabetización de adultos</b>	11	6	6	1	8	<b>32</b>

Fuente: *Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012.*

**Cuadro 4.2**  
Disponibilidad de datos financieros a partir de los informes nacionales de progreso (autodeclarados)

	Organismo financiador	N.º de países que presentaron datos	Porcentaje del total de informes presentados
<b>Educación de adultos</b>	Gobierno nacional	48	37
	Gobierno subnacional	13	10
	OSC	3	2
	Donantes / Ayuda internacional	12	9
	Empresas privadas	4	3
	Educandos	5	4
<b>Alfabetización de adultos</b>	Gobierno nacional	43	33
	Gobierno subnacional	6	5
	OSC	3	2
	Donantes / Ayuda internacional	9	7
	Empresas privadas	1	1
	Educandos	5	4

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a las preguntas 4.5 y 4.6 relativas a "cifras sobre las contribuciones financieras" destinadas a la educación de adultos y la alfabetización de adultos.

el sector privado o los propios educandos (Cuadro 4.2). Este capítulo debe verse teniendo en cuenta estas limitaciones, para no mencionar las dificultades inherentes a diversas definiciones e interpretaciones de la «educación de adultos» utilizadas por los países en sus informes nacionales de progreso (véase el Capítulo 2).

El Cuadro 4.3 se basa principalmente en la información ofrecida por los países sobre el gasto en educación, educación y alfabetización de adultos, y muestra el cambio en el porcentaje de la inversión en el sector educación (Columna 2) y en educación de adultos, incluyendo la alfabetización (Columna 3) entre 2009 y 2010. El cuadro también muestra el gasto en educación de adultos como porcentaje del gasto total del sector educación y del PNB.

En general, los datos recibidos de los países son relativamente escasos debido al hecho de que: 1) menos de la mitad de los países que presentaron informes nacionales de progreso (o menos de un tercio de los países) suministraron datos sobre financiación; 2) los países tienen una comprensión diferente del alcance de la educación de adultos; 3) muy pocos

actores diferentes a los gobiernos fueron incluidos en el proceso de información y 4) hay inconsistencias en relación con las unidades de gasto, así como de las divisas. Estas limitaciones deben tenerse en cuenta cuando se interpretan los datos.

La Columna 2 del Cuadro 4.3 indica el gasto público en educación como porcentaje del PNB. Un punto de referencia internacional de financiación ampliamente reconocido es invertir por lo menos 6% del PNB en educación, como fue confirmado en los documentos producto de la CONFINTEA V y la CONFINTEA VI.

La información ofrecida en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2011* (UNESCO, 2011) indica que la mediana del gasto es 5% para los países desarrollados, 4,5% para los países en desarrollo y 4,7% para el mundo (UNESCO, 2011). De un total de 70 países que presentan información cuantitativa relativa a la financiación en sus informes nacionales de progreso, 22 (32%) han logrado ya el objetivo del 6%, 31 (44%) invierten entre 4% y 6%, y 17 (24%) están por debajo de 4%. Es evidente que el gasto público en educación varía considerablemente de un país al otro, con

**Cuadro 4.3**  
**Gasto público en educación y educación de adultos en 2009 y 2010**

Regiones	1	2	3		4	5	6
	País	Gasto público en educación como porcentaje del PNB 2010	Aumento (%)		Educación de adultos	Gasto público en educación de adultos como porcentaje del	
			2009-2010			PNB 2010	Educación
Estados Árabes	Jordania	5.0*			0.0	0.030	0.60
	Marruecos	5.5	6.5		15.7	0.029	0.44
	Omán	4.7	9.9		4.1	0.075	1.45
Europa Central y Oriental	Bulgaria	4.7			80.2	0.013	0.30
	Croacia	4.5	-1.1		38.9	0.002	0.05
	Eslovaquia	4.1	...		149.3	0.228	6.00
	Eslovenia	5.8	-1.1		6.6	0.098	1.46
	Estonia	6.0	12.1		38.4	0.030	1.04
	Hungría	5.4	-3.0		27.3	0.225	4.63
	La ex Rep. Yugoslava de Macedonia	...	...		4.5	0.056	...
	Letonia	5.2	11.3		312.5	0.350	9.32
	Polonia	5.3	3.9		...	...	...
Turquía	2.9*	...		-4.1	0.052	...	
Europa Occidental y América del Norte	Chipre	8.1	3.8		22.6	0.211	2.55
	Dinamarca	8.6	3.8		-3.5	0.340	4.29
	Escocia (R.U.)	5.5*	2.4		...	...	7.21
	Finlandia	6.7	...		12.2	0.273	4.63
	Grecia	3.9*	-17.1		-4.5	0.008	0.21
	Irlanda	6.6	-0.1		0.0	0.024	0.33
	Israel	6.0			-16.7	0.090	2.09
	Luxemburgo	3.9*	17.2		1.5	0.201	5.09
	Malta	6.0	11.6		0.0	0.001	0.02
	Noruega	7.4	5.0		10.0	0.144	3.27
	Países Bajos	6.1	1.1		-24.5	0.026	0.57
	Portugal	5.1	0.6				
	Suecia	7.2	2.0		3.5	0.175	2.55
Asia Central	Azerbaiyán	3.5	4.7		0.0	0.010	0.03
	Mongolia	5.9	33.9		10.0	0.030	0.06
Asia Oriental	Camboya	2.7	...		-65.8	0.010	0.59
	China	3.6*	19.9		...	0.002	0.04
	Filipinas	2.7	...		25.3	0.005	0.21
	Indonesia	3.1	1.0		-15.0	0.021	2.05
	Malasia	5.9	3.3		3.3	0.692	10.00
	Tailandia	3.9	44.9		58.5	0.360	8.89
Pacífico	Islas Salomón	7.1	...		42.9	0.002	0.18
	Nueva Zelandia	7.6	2.4		-9.5	...	4.86
	Palau	7.8	-0.2		-1.2	0.042	0.54
	Sri Lanka	2.1	10.8		0.0	...	0.01

Regiones	1	2	3	4	5	6
	País	Gasto público en educación como porcentaje del PNB 2010	Aumento (%) 2009–2010		Gasto público en educación de adultos como porcentaje del PNB 2010	
			Educación	Educación de adultos	Educación	Educación
<b>Asia del Sur y Occidental</b>	Bhután	4.4	-28.0	-5.5	0.079	1.76
	Nepal	4.7	-28.6	...	...	...
<b>América Latina</b>	Bolivia	8.2*	6.6	13.2	0.232	2.82
	Brasil	5.8	...	10.3	0.178	3.36
	Chile	4.9	...	11.7	0.048	0.82
	Colombia	5.0	...	16.8	0.101	2.46
	Honduras	...	...	-34.8	0.042	...
	México	5.4	17.4	-19.6	0.019	0.62
	Paraguay	4.1	...	23.8	0.117	3.00
	Perú	2.9	3.9	-11.3	0.096	3.14
	Uruguay	2.9*	...	65.4	...	...
<b>Caribe</b>	Bahamas	3.9*	-10.6	-34.5	0.095	2.45
	Belice	6.9	...	30.9	0.151	2.70
	Cuba	13.6	0.8	-23.7	0.195	1.47
	República Dominicana	2.3	5.6	10.4	0.048	2.09
	Trinidad y Tobago	3.9*	3.7	...	...	...
	<b>África Subsahariana</b>	Botswana	8.2	...	-18.7	0.090
Burkina Faso		4.0	13.5	...	0.117	2.54
Chad		7.6	25.4	68.1	0.025	0.95
Côte d'Ivoire		4.8	-5.0	24.6	0.022	0.65
Gambia		5.4	...	7.3	0.051	1.66
Ghana		5.6	31.5	254.5	0.030	0.53
Kenya		6.7	10.6	9.2	0.043	0.78
Malawi		5.9	28.9	-14.6	0.018	0.39
Mozambique		6.0	15.8	-3.3	0.030	1.60
Níger		3.9	-9.9	-12.6	...	...
Nigeria		...	...	4.6	0.376	...
Rwanda		4.7	4.7	-36.6	0.012	0.26
Senegal		5.7	3.4	-19.6	0.033	0.48
Sierra Leona		4.3	-3.6	40.1	0.070	0.78
Sudáfrica		6.1	17.8	6.0	0.063	1.00
Swazilandia		7.6	-2.6	-0.1	0.060	0.14
Uganda	3.2	14.6	...	...	2.69	
Zimbabwe	5.0*	67.4	0.0	...	...	

Notas: La subdivisión en regiones sigue a la del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo*. Los datos del cuadro provienen principalmente de los informes nacionales de progreso. En los casos de datos evidentemente mal colocados en algunos informes, el UIL ajustó los datos en el proceso de limpieza de datos. Las fuentes específicas de los datos son:

**Columna 2:** *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2012*, datos para 2010 o el año disponible más reciente. En algunos casos (\*) de los informes nacionales de progreso.

**Columnas 3 y 4:** Informes nacionales de progreso. Columna 4: refleja la suma del gasto en educación y alfabetización de adultos.

**Columna 5:** cálculo a partir de los datos de 2010 de los informes nacionales de progreso y el PNB de la Columna 2.

**Columna 6:** cálculo a partir de los datos de 2010 de los informes nacionales de progreso. (...) Indica que no se dispone de datos.

un porcentaje que oscila entre 13,6% en Cuba y 2,7% en Camboya. Incluso en la misma región, países con un PNB per cápita similar<sup>1</sup> asignan muy diferentes proporciones de su PNB a la educación. En América Latina, por ejemplo, el Uruguay, con un PNB per cápita de US\$ 10.290, invierte 2,9% del PNB en educación, mientras que Chile, con un PNB de US\$ 10.750, invierte 4,9%.

Tal vez se requiera comprender más detalladamente el monto del PNB y los sistemas de asignación a la educación existentes a fin de ofrecer una comprensión más matizada y realista de la inversión actual.

La Columna 4 (Cuadro 4.3) muestra la inversión en educación de adultos de 2009 a 2010. De los 64 países que presentan informes, 36 (56%) aumentaron su inversión, mientras que 22 (34%) presentan una disminución y 6 (10%) no muestran ningún cambio en la inversión en educación de adultos. Estos datos siguen una pauta similar a la inversión total en el sector educación (Columna 3): de 53 países que presentan informes, 38 (72%) aumentaron la financiación, mientras que 15 (28%) muestran una disminución durante el mismo período.

Debe destacarse que los datos sobre asignaciones financieras y gasto de dos años sucesivos no constituyen una base adecuada para extraer conclusiones acerca de tendencias en la financiación. Se requiere más información sobre un período más largo para interpretar estos cambios en la inversión en educación de adultos y la inversión total en el sector educación. Según el *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2011* (UNESCO, 2011), la crisis financiera de 2008 parece haber generado recortes en el gasto en educación en 2009 y 2010 en algunos países.

Hay otras razones para explicar esos cambios. En Níger, por ejemplo, tras la crisis alimentaria de 2009 que redujo el ingreso del gobierno, el gasto en educación cayó de 9,9% entre 2009 y 2010

(UNESCO, 2011). El gasto en educación de adultos también cayó en cerca de 12,6% en el mismo período, como se muestra en la Columna 4. En algunos otros países, el aumento significativo de 2009 a 2010 podría reflejar una recuperación a partir de los recortes financieros efectuados en 2009. En Chad, por ejemplo, la asignación total a la educación cayó en 7,2% en 2009. Sin embargo, de 2009 a 2010, la inversión en el sector educación en su conjunto (25,4%) y en educación de adultos (68,1%) aumentó significativamente (UNESCO, 2012).

No obstante, en algunos países los cambios significativos en el gasto en educación de adultos se pueden explicar por el bajo nivel de la base de financiación que precede al cambio. Tales son los casos de Filipinas o de las Islas Salomón, dado que gastan solo 0,21% y 0,18%, respectivamente, de sus presupuestos de educación en educación de adultos: un aumento importante en el gasto en educación de adultos como porcentaje del gasto en educación quizá represente un aumento poco importante en términos absolutos. Por el contrario, en países como Mongolia o Letonia, en que 10% y 9,3% del total del gasto en educación, respectivamente, se da en educación de adultos, un pequeño aumento en la tasa podría traducir un aumento sustancial en términos absolutos.

Un aspecto adicional que debe considerarse en relación con el porcentaje del cambio en el gasto en educación y en educación de adultos está relacionado con las tasas de inflación del país que informa (lo que no se refleja en los informes nacionales de progreso), que tienen un impacto sobre el porcentaje de aumento o disminución en términos reales. Por ejemplo, en Nigeria, donde hubo una tasa de inflación de 13,7% en 2010 (World Bank, 2010a), un aumento del gasto de 4,6% en educación de adultos ni siquiera pudo enfrentar el impacto de la inflación. De manera semejante, en Sierra Leona, que tuvo una tasa de inflación de 16,6% (World Bank, 2010a), una disminución de 3,6% en el gasto en educación significó que la situación financiera real empeoró.

1 El Banco Mundial hace equivaler el PNB per cápita con el INB (Ingreso Nacional Bruto) per cápita. Para las definiciones, véase: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>

La Columna 5 del Cuadro 4.3 presenta el porcentaje del PNB invertido en educación de adultos. Nuevamente, el rango es

bastante amplio: de 0,36% en Tailandia y 0,34% en Dinamarca a 0,001% en Malta y 0,0002% en las Islas Salomón. Si bien no existe una correlación significativa entre el gasto de un país en educación de adultos como porcentaje de su PNB y su nivel de desarrollo en términos de PNB per cápita, 19 países clasificados por el Banco Mundial<sup>2</sup> (2013) como países de ingresos altos asignaron un equivalente al 0,1504% de su PNB a la educación de adultos. Esto es casi 50% más que el gasto de los 34 países de ingresos medios que asignaron, en promedio, 0,1080%, y 2,6 veces más que los nueve países de ingresos bajos que asignaron, en promedio, 0,0418%.

El Cuadro 4.3 presenta también el gasto en educación de adultos como un porcentaje del gasto total en educación (indicado en la Columna 6), yendo de más de 6% en países tales como Tailandia y Malasia, hasta menos de 0,01%, en países tales como Sri Lanka y Senegal. En 55 de los 61 países que informan, este porcentaje está por debajo de 6%; en 27 países está por debajo de 1%.

Dado que la alfabetización es un componente importante de la educación de adultos, la plantilla de los informes nacionales de progreso permite que los países aporten información específica sobre sus gastos en programas de alfabetización. Cuando se separa la alfabetización de la educación de adultos, solo 32 países brindaron información pertinente. La mitad mostró un aumento en el período 2009-2010, como lo muestra el Cuadro 4.4.

Como en el caso de los datos sobre el gasto en educación de adultos, grandes cambios en el porcentaje del gasto en alfabetización pueden explicarse, en algunos casos, por una base de inversión baja. Sin embargo, hay aumentos significativos en la inversión en alfabetización que se pueden atribuir a una voluntad política y esfuerzos genuinos.

Por ejemplo, los datos de la República Dominicana muestran que el considerable aumento en el presupuesto se debe principalmente a un reciente plan nacional dirigido por el presidente para intensificar los esfuerzos de alfabetización en el país.

Es necesario ser prudentes en la interpretación de estos resultados. Hay pruebas que muestran que la mayoría de los países no dispone de una agencia nacional equipada para recolectar datos sobre inversión en educación de adultos, lo que significa que el volumen de inversión podría estar subestimado. Por ejemplo, un análisis reciente de la descentralización y la financiación pública de la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos en el Brasil (Di Pierro y Pinto, 2012) indica que la información suministrada sobre buena parte del gasto de los estados y las municipalidades en educación de jóvenes y adultos ha sido subestimado.

En algunos países, los administradores, así como los educadores o facilitadores de la educación de adultos, son educadores en la educación primaria, que trabajan en educación de adultos en las noches o en su tiempo libre. Raras veces estas situaciones se incluyen en los costos de la educación de adultos, pues ya están incluidas en los presupuestos de la educación primaria. En realidad, la inversión en la educación de adultos podría ser mucho mayor que la que sugieren los datos. Un estudio sobre la financiación de la educación de adultos y no formal en Nigeria realizado por Moshoo Ayinde Hassan (2009) muestra que hay varias razones por las que la inversión en educación de adultos se puede subestimar: 1) dificultades para identificar los presupuestos que se utilizan para la educación de adultos y no formal (por ejemplo, la educación de adultos conducida en los sectores de salud, agricultura, comercio, industria u otros sectores no está registrada como 'educación de adultos' y el presupuesto dedicado a educación frecuentemente no especifica el porcentaje asignado a la educación de adultos; 2) información inadecuada sobre la proporción de fondos destinados a la educación de adultos y no formal entre los organismos del gobierno y 3) falta de información sobre la financiación por parte de las personas y el sector privado.

2 Clasificación del Banco Mundial (2013):  
Países de ingreso alto = PNB per cápita superior a US\$ 12.476.  
Países de ingreso mediano = PNB per cápita entre US\$ 1.026 y US\$ 12.475.  
País de ingreso bajo = PNB per cápita inferior a US\$ 1.025.

**Cuadro 4.4**  
Cambios en el gasto del gobierno en alfabetización de adultos en 2009 y 2010

País	Aumento (%)	País	Aumento (%)
República Dominicana	303.6	Irlanda	0
Ghana	255.7	La ex República Yugoslava de	
Suriname	100	Macedonia	0
Chad	68	Países bajos	0
Dinamarca	66.7	Sri Lanka	0
Islas Salomón	42.9	Tailandia	0
Croacia	38.9	Uganda	0
Côte d'Ivoire	24.6	Hungría	-0.14
Perú	18.1	Bhután	-5.5
Marruecos	15.6	Nueva Zelanda	-9.5
Bolivia	9.5	Malawi	-14.6
Omán	8.1	México	-16.8
Swazilandia	6.2	Senegal	-19.6
Sudáfrica	5.3	Indonesia	-29.4
Noruega	4.8	Rwanda	-36.6
Eslovenia	0.8	Colombia	-52.4
		Gambia	-77.8

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 4.6 que pide "cifras sobre las contribuciones financieras a la alfabetización de adultos".

**Cuadro 4.5**  
Porcentaje promedio del PNB asignado a la educación de adultos en países con diferentes niveles de ingreso

Nivel de ingreso (número de países)	% del PNB asignado a la educación de adultos
Países de ingreso bajo (9)	0.0418
Países de ingreso mediano (34)	0.1080
Países de ingreso alto (19)	0.1504

Fuente: cálculo de los autores basados en los informes nacionales de progreso y en el Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2012 (UNESCO, 2012).

En síntesis, es evidente que si bien hay muchas subestimaciones sobre la inversión en los datos recolectados en los informes nacionales de progreso, la inversión actual en educación de adultos no alcanza las metas que fueron establecidas por la CONFINTEA V y la CONFINTEA VI. Esta escasez de inversión contrasta fuertemente con la demanda emergente en educación y alfabetización de adultos. Por ejemplo, un estudio sobre la región Asia y el Pacífico estima que el costo agregado para lograr el Objetivo 4 de la EPT en alfabetización de adultos para 255,7 millones de adultos que carecen de competencias en alfabetización (205,8 millones de mujeres y 49,9 millones de hombres) es de 45 mil millones, basándose en un costo de US\$ 176 por educando (Raya, 2012).<sup>3</sup> Los países de Asia del Sur, especialmente, enfrentarán un importante desafío para movilizar esos recursos. Afganistán, Bangladesh, India, Nepal y Pakistán deberán asignar 15-30% de sus presupuestos de educación a la alfabetización de adultos. Se requiere voluntad política y cooperación externa sostenida para abordar eficazmente la brecha en materia de alfabetización y lograr el objetivo de la EPT en alfabetización de adultos.

Si bien la falta de datos sólidos sobre el gasto en educación de adultos en los 195 Estados Miembros de la UNESCO dificulta la interpretación de las tendencias en años recientes, sin embargo, se pueden deducir algunas conclusiones a partir de la información disponible. Es posible concluir que los datos anuales recolectados por 64 países para 2009-2010 muestran un aumento global de 56% en la inversión en educación de adultos. Un hallazgo importante del análisis de los datos es que los países de ingreso alto tienden a gastar más en educación de adultos y, de hecho, invierten 2,6 veces más –como porcentaje del PNB– que los países de ingreso bajo. Desafortunadamente, la inversión total del presupuesto público de educación en educación de adultos en la gran mayoría de países todavía es muy baja, si se la compara con las necesidades de la población joven y adulta.

3 El Objetivo 4 de la EPT: aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente.

### 4.3 Movilización de recursos financieros

La mayoría de programas de alfabetización y educación de adultos es ofrecida por una amplia gama de proveedores y están destinados a poblaciones muy heterogéneas de educandos. Esta diversidad debe tenerse en cuenta al considerar la movilización y utilización de recursos financieros. La financiación incluye cómo se pueden movilizar los recursos financieros y cómo se pueden gastar eficazmente. Mediante la movilización y el aumento del nivel agregado de financiación de todas las fuentes posibles, los países pueden asegurar niveles más adecuados de inversión en educación de adultos y, mediante la equitativa y eficaz utilización de los recursos financieros, pueden asegurar que sus sociedades cosechen los más amplios beneficios que la educación de adultos puede aportar.

Una cuestión crucial relacionada con la financiación de la educación de adultos o de cualquier tipo de aprendizaje y educación es quién paga o debería pagar. El costo de la educación de adultos incluye los costos laborales de los educadores y administradores, el costo de la infraestructura y el equipo, el valor de los ingresos marginales que los educandos pierden cuando aprenden, así como gastos adicionales de transporte, alojamiento, material didáctico, cuidado de los niños, etc. Si bien existe una gran diversidad en la gama de la oferta, la calidad de la educación de adultos es costosa y es discutible si todos los aspectos pueden ser financiados por el gobierno o por cualquier otro actor social individual. En muchos países, la financiación de la educación de adultos es cubierta tanto por fuentes públicas como privadas.

En una reunión de la OCDE en 1996 destinada a promover el valor del aprendizaje a lo largo de toda la vida, algunos responsables de la formulación de política y expertos indicaron que la distribución de los costos debería reflejar mejor los beneficios y los beneficiarios de la educación y el aprendizaje (Schuetze, 2009). Otros sugirieron que también debería reflejar la capacidad de las personas para pagar, concentrando la

“Los países de ingreso alto tienden a gastar más en educación de adultos y, de hecho, invierten 2,6 veces más –como porcentaje del PNB– que los países de ingreso bajo.”

### Recuadro 4.1 Ejemplos de financiación pública de la alfabetización

#### África

**Burkina Faso:** como parte de la ejecución del Programme National d'Accélération de l'alphabétisation (PRONAA) el Estado ha aumentado su contribución a la alfabetización y la educación no formal para apoyar las actividades de las autoridades locales.

**Namibia:** el Ministerio de Educación ha aumentado la financiación mediante la Dirección de Alfabetización de Adultos.

**Nigeria:** un fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por un monto de 1000 millones de nairas nigerianas (Nigerian Naira),<sup>4</sup> se asigna para la implementación del National Programme on Revitalizing Adult and Youth Literacy.

#### América Latina y el Caribe

**Argentina:** el presupuesto para el Programa Nacional de Alfabetización "Encuentro" y el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES) es financiado por el Estado Federal, a diferencia del programa "Educación media y formación para el trabajo para jóvenes" que es cofinanciado con una subvención de la Unión Europea.

#### Asia y el Pacífico

**Nueva Zelanda:** la Tertiary Education Commission (TEC) administra varios fondos que apoyan la oferta de alfabetización de adultos, incluyendo alfabetización y aritmética básica en el lugar de trabajo, alfabetización y aritmética básica intensiva destinada a los educandos con mayores necesidades, y educación para los refugiados.

**República Democrática Popular Lao:** la financiación pública de la educación no formal ha aumentado a nivel central y local, especialmente de la alfabetización.

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012.

financiación pública principalmente en aquellos que tienen más necesidad (Dohmen, 2012). En el caso de la educación de adultos, los beneficiarios son personas, empleadores y diversas entidades sociales en los niveles local, regional y nacional. De lo que se desprende que todos estos beneficiarios, incluyendo al gobierno, los empleadores, la sociedad civil, los asociados internacionales

4 Equivalente a US\$ 6,3 millones, basándose en el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas, 1 de junio de 2013.

interesados en el desarrollo y las personas deberían contribuir a financiar la educación de adultos, equilibrando la amplitud de los beneficios derivados y su capacidad para pagar. Como se verá en la próxima sección, los dispositivos de financiación ya se basan en una variedad de enfoques de coparticipación en los costos.

#### a. Ampliar los recursos financieros públicos

Ya en 1976, la *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos* de la UNESCO –conocida como la 'Recomendación de Nairobi'– sugirió a los gobiernos principios para invertir en educación de adultos: "La falta de recursos financieros del interesado no debería constituir un obstáculo para su participación en los programas de educación de adultos. Los Estados Miembros deberían procurar que se conceda una ayuda económica con fines de estudio a quienes la necesiten para poder aprovechar la educación de adultos. La participación en tales programas de los miembros de los grupos sociales desfavorecidos debería tener, en general, un carácter gratuito" (UNESCO, 1976, p. 13, § 60).

La financiación pública, sea a nivel nacional, regional o local, opera generalmente de dos maneras: por el *lado de la oferta* o por el *lado de la demanda*. Las políticas por el lado de la oferta subsidian el costo de la provisión de aprendizaje, mientras que los enfoques por el lado de la demanda apelan a la capacidad de la persona para pagar (Dohmen y Timmermann, 2010).

En la mayoría de los países, el gobierno es un financiador clave de la alfabetización y la educación de adultos. Los Recuadros 4.1 y 4.2 brindan algunos ejemplos de enfoques de financiación tomados de los informes nacionales de progreso. Además de referirse explícitamente a los presupuestos de educación, la inversión en alfabetización y educación de adultos ocasionalmente proviene de los presupuestos de otros ministerios, tales como empleo, salud, agricultura, industria o defensa. En Burkina Faso, por ejemplo, cada ministerio del gobierno tiene la responsabilidad de planificar, implementar y financiar programas de alfabetización.

## Recuadro 4.2 Ejemplos de financiación pública de la educación de adultos

### África

**Ghana:** al proveer financiación para la formación innovadora en los sectores formal e informal, el Skills Development Fund (SDF, por sus siglas en inglés: Fondo para el Desarrollo de Competencias) de Ghana reserva una financiación especial destinada únicamente al desarrollo de la formación y el emprendimiento, así como al apoyo del sector informal.

**Sudáfrica:** la Educación Básica de Adultos es financiada y ofrecida por dos ministerios: 1) el Ministerio de Educación Básica, responsable de la alfabetización inicial mediante una campaña de alfabetización y 2) el Ministerio de Educación Superior, que ofrece alfabetización a los adultos que requieren educación de adultos del segundo al cuarto nivel. El Ministerio de Educación Superior y Formación utiliza un modelo descentralizado, mediante el cual se asigna la financiación a las nueve provincias para la implementación. Además, el Ministerio de Educación Superior es responsable del Skills Development Fund, del cual algunas Autoridades Sectoriales de Educación y Formación asignan financiación a la educación básica y la adquisición de competencias.

### América Latina y el Caribe

**Bolivia:** una gran proporción del apoyo financiero a la educación de adultos proviene del gobierno nacional y de los gobiernos locales.

**Colombia:** los gobiernos subnacionales están autorizados a utilizar los recursos asignados por el gobierno central por concepto de 'regalías' (pagos que realizan las compañías petroleras al Estado colombiano por explotar los yacimientos de petróleo, un recurso natural no renovable), para que contraten la implementación de programas de educación básica y media para jóvenes y adultos.

**Jamaica:** el gobierno ha creado el National Education Trust (NET, por sus siglas en inglés: Fondo Nacional de Educación), que financia la educación de adultos. El fondo es un mecanismo destinado a asegurar la disponibilidad de financiación segura y no recurrente para la inversión de capital a largo plazo, permitiendo así al sector educación, incluyendo la educación de adultos, de proseguir importantes iniciativas de desarrollo e infraestructura sin sufrir las restricciones y fluctuaciones características de la financiación por parte del gobierno central.

**Trinidad y Tobago:** la financiación del Government Assistance for Tuition Expenses (GATE) [Asistencia del Gobierno para los Gastos de Escolaridad] se ha ampliado ahora a la Educación y Formación Técnica y Profesional, y así los educandos pueden obtener asistencia financiera para cursar la EFTP.

### Asia y el Pacífico

**Bhután:** el Gobierno Real de Bhután provee financiación anual específica para apoyar la educación de adultos.

**Islas Salomón:** el gobierno ha aumentado el presupuesto para la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) y una parte del presupuesto de la EFTP se asigna anualmente a la Literacy Association of Solomon Islands.

### Estados Árabes

**Siria:** el gobierno es la principal fuente de financiación, además del apoyo y la cooperación de organizaciones caritativas e internacionales.

### Europa y América del Norte

**Estados Unidos de América:** a nivel federal, entre 2009 y 2010, el presupuesto asignado a la educación y la formación aumentó de US\$ 80,6 mil millones a US\$ 130,9 mil millones para apoyar, entre otras cosas, a los servicios de formación y empleo, así como a la educación, la formación y la rehabilitación de los veteranos.

**Reino Unido (excluyendo a Irlanda del Norte):** la educación de adultos es apoyada de diferentes maneras por los gobiernos central y locales, para los que la empleabilidad es un aspecto importante de la educación de adultos. La alfabetización de adultos es en gran parte gratuita para los educandos, aunque se está promoviendo el uso de Individual Learning Accounts [Cuentas Individuales de Aprendizaje] para el aprendizaje en el lugar de trabajo.

**Serbia:** existe un nuevo sistema de financiación instaurado para implementar el proyecto "Second Chance" [Segunda oportunidad], que está dirigido hacia la educación funcional de adultos. Se creó el nuevo rubro presupuestario para financiar la educación primaria de adultos, con financiación adicional para la formación profesional mediante programas de empleo dinámicos de la Agencia Nacional del Empleo. En un contexto en el que se adoptan medidas incitativas para las personas desempleadas, la Oficina Nacional del Empleo ha aumentado sus gastos en educación y formación de adultos de 0,99 millones de euros en 2009 a 4,19 millones de euros en 2012.

Durante los tres últimos años se pueden percibir los siguientes cambios en la financiación pública de la educación de adultos: mayor atención a la equidad y adopción de políticas pro pobres; mejora de la eficacia y eficiencia de la financiación pública directa de instituciones y, finalmente, descentralización de la financiación y la oferta.

La educación de adultos tiene el potencial para reducir las desigualdades económicas, sociales y culturales. El Marco de acción de Belém urge a fin de superar toda exclusión basada en la edad, el sexo, la etnia, la situación de migrante, la lengua, la religión, la discapacidad, la ruralidad, la identidad u orientación sexual, la pobreza, el desplazamiento o el encarcelamiento (UIL, 2010). La financiación es crucial para mejorar la inclusión y la equidad, y existen pruebas estimulantes de políticas que se concentran en la equidad y los pobres en los estados europeos. En 2009, el Gobierno de Austria gastó 2,81 millones de euros en cursos de integración para extranjeros. Estos cursos son en parte obligatorios para los inmigrantes provenientes de países de ingreso bajo, como parte de un esfuerzo para asegurar la competencia universal en idioma alemán en el nivel A2 en este sector de la población. En Francia, la Ley del 29 de noviembre de 2009 permite que los trabajadores menos calificados se beneficien más de la formación profesional. En Eslovenia se han introducido nuevas medidas para atraer a los empleados con bajos niveles de competencia para participar en los programas de educación y formación profesional, además de los programas para la adquisición de competencias básicas destinados a los grupos vulnerables. En Irlanda, una inversión total de 32 millones de euros del National Training Fund (NTF, por sus siglas en inglés) para ofrecer oportunidades de educación y formación a 11.500 educandos a nivel nacional. El NTF concentra su atención en la población con bajos niveles de competencia, así como en otros grupos objetivo. También ha utilizado recursos para financiar el apoyo de tutores y actividades multimedia del National Adult Literacy Agency (NALA, por sus siglas en inglés: Agencia Nacional de Alfabetización de Adultos).

Mientras tanto, en muchos países es común la práctica de que el gobierno o sus agencias asignen directamente recursos financieros a las instituciones públicas de educación de adultos. Åsa Sohlman (2011) describe mecanismos que se han introducido recientemente para hacer que la financiación pública sea más eficaz y eficiente: 1) diferentes tipos de incentivos, por ej., financiación basada en los resultados para mejorar el valor del dinero; 2) descentralización de la toma de decisiones financieras, dando más autonomía a las instituciones locales de educación y formación, y 3) aseguramiento de la competencia para obtener contratos del gobierno aplicando procedimientos de licitación. Por ejemplo, como se muestra en el Recuadro 4.3, en los Estados Unidos de América algunos estados han adoptado sistemas de financiación basados en resultados para distribuir los fondos destinados a la educación de adultos basándose en el rendimiento de los educandos y el programa.

En concordancia con la descentralización de la gobernanza de la educación de adultos (ver el Capítulo 3), la responsabilidad de la financiación de la educación de adultos también se ha descentralizado, lo que se traduce en una asignación de mayor responsabilidad al gobierno local. En el Brasil, estudios sobre el gasto público en educación de jóvenes y adultos muestra que, en 2010, el gobierno federal suministró 33% del gasto, mientras que los estados y las municipalidades fueron responsables del 67% (Di Piero y Pinto, 2013). En Letonia, la Ley de Gobiernos Locales, Sección 46, determina la responsabilidad de las autoridades locales para presupuestar independientemente la financiación de la educación, incluyendo la educación de adultos. En los Estados Unidos de América, la fuente más importante de la inversión federal en educación y alfabetización de adultos es la Workforce Investment Act (WIA, por sus siglas en inglés: Ley de Inversión en la Fuerza de Trabajo), que actualmente suministra un presupuesto de US\$ 595 millones, mientras que la inversión de los estados y localidades es casi tres veces este monto, es decir, alrededor de US\$ 1,5 mil millones (NCL, 2012).

**Recuadro 4.3****La adopción de sistemas de financiación basados en resultados para el aprendizaje y la educación de adultos en los Estados Unidos de América**

La Adult Education and Family Literacy Act (Título II de la Workforce Investment Act de 1998) exige a los estados que instituyan sistemas integrales de rendición de cuentas de resultados para evaluar la eficacia de las agencias que reúnen los requisitos para mejorar continuamente sus actividades en alfabetización y educación de adultos. A fin de motivar a los proveedores locales de educación de adultos a mejorar la calidad y eficacia de sus servicios, los estados han empezado a utilizar sistemas de financiación basada en resultados (performance-based funding –PBF–) para asignar los recursos federales y de los estados a la educación de adultos.

Los estados utilizan a menudo el proceso de desarrollo de este sistema para reevaluar y, en muchos casos, rediseñar completamente sus sistemas de financiación de educación de adultos. En el proceso, frecuentemente incorporan nuevos criterios de asignación para sustentar la financiación con recursos que no forman parte de la financiación basada en resultados. Esos criterios pueden incluir indicadores relativos a las necesidades de la comunidad, matrícula, situación geográfica y otros factores, a fin de asegurar que las asignaciones sean justas, equitativas y transparentes.

En 2008, la Office of Vocational and Adult Education (OVAE, por sus siglas en inglés: Oficina de Educación Profesional y de Adultos) del Departamento de Estado de Educación de los Estados Unidos, introdujo su iniciativa “Technical Assistance to States on Performance-Based Funding” [Asistencia técnica a los estados sobre la financiación basada en resultados] para ayudar a que los responsables de la formulación de política y los administradores de educación de adultos de los estados tomaran decisiones más informadas acerca de la adopción de sistemas de financiación basados en resultados para asignar los recursos en materia de educación de adultos. De 2009 a 2010, se seleccionó a doce estados a fin de recibir nueve meses de apoyo individualizado para diseñar o refinar sus sistemas de financiación basada en resultados.

*Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012.*

La Comisión Europea ha constituido once Grupos de Trabajo Temáticos (Thematic Working Groups, TWG) en educación y formación para apoyar a los Estados Miembros a fin de fortalecer al sector. El GTT sobre Financiación del Aprendizaje de Adultos se creó en octubre de 2011 y está constituido por expertos provenientes de ministerios y otros actores sociales. Este grupo asiste a los Estados Miembros para promover la eficiencia y la coherencia de la financiación del aprendizaje de adultos mediante el debate de las buenas prácticas existentes en los países. A través de actividades de aprendizaje y reuniones regulares entre pares, se espera elaborar recomendaciones de política en octubre de 2013.

**b. Apoyo financiero de organizaciones de empleadores, privadas y de la sociedad civil**

En la mayoría de los países, la financiación pública de la educación de adultos se complementa con la contribución privada de empleadores y organizaciones privadas de formación, ya que en el sector privado se percibe la educación y formación continua de sus empleados como una inversión en recursos humanos. Se sostiene que los empleadores tienen una responsabilidad importante para lograr, mantener y actualizar la adquisición de competencias específicas adecuadas para el trabajo en su organización (European Commission, 2011).

En los países de ingreso alto, los empleadores y las organizaciones privadas han desempeñado un papel más importante en el pago de la educación de adultos. En los países de la OCDE, el número total de horas de instrucción no formal que una persona puede esperar alcanzar entre la edad de 25 y 64 años se utiliza para indicar el nivel de inversión en la educación de adultos. Según datos suministrados en *Education at a Glance* (OECD, 2011), la inversión total en toda la educación no formal supera 1.500 horas de instrucción en Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Esta cantidad es menor de 500 horas en Grecia, Hungría, Italia y Turquía.

En términos financieros más concretos y directos, la United Kingdom Commission for Employment and Skills sugiere que: "Los empleadores del Reino Unido gastan anualmente un estimado de 20.000 millones de libras en costos no salariales destinados a la formación y el desarrollo del personal, junto con los gastos del gobierno en todo el Reino Unido que ascienden a 12.000 millones en aprendizaje y adquisición de competencias de adultos" (UKCES, 2010).

Si bien los empleadores han desempeñado un papel activo en la contribución a la financiación y la oferta de oportunidades de aprendizaje en general, los empleados con un mayor nivel de educación se benefician más que los que tienen niveles de competencias más bajos. En los países de la OCDE, en promedio, las personas que tienen un tercer nivel de educación se beneficiarán tres veces más en número de horas de instrucción que las personas con bajos niveles de educación (OECD, 2011). Un estudio reciente sobre la educación de adultos en Europa (Dohmen *et al.*, 2013) revela también las desventajas de las iniciativas financiadas por los empleadores: lejos de dirigirse hacia quienes tienen los más bajos niveles de calificación inicial, el aprendizaje en el lugar de trabajo financiado por los empleadores está dominado por los trabajadores altamente calificados, quienes frecuentemente ocupan puestos en áreas profesionales y de gestión. El grueso de la formación ofrecida en el lugar de trabajo está destinada a ayudar a que las empresas se desempeñen mejor, en lugar de ayudar a las personas a realizar sus propios objetivos

de aprendizaje, que a menudo están ligados a objetivos de vida más amplios (Riddell, 2012). No obstante, también se debe notar que el aprendizaje en el lugar de trabajo está entre los más importantes impulsores de la innovación, si no el más importante (Dohmen *et al.*, 2013).

En los países de ingreso intermedio y bajo también hay ejemplos de organizaciones privadas que financian la educación de adultos. En Azerbaiyán, si bien los bancos y las empresas de seguros asignan presupuestos para el desarrollo profesional, los fondos generalmente no dejan la empresa para realizar proyectos externos, ya que la formación se efectúa internamente, dentro de las mismas empresas. En Eslovenia, la Agencia para la Educación de los Empleados se creó en 2009 como un fondo de formación de las Cámaras de Comercio regionales. Los miembros deben contribuir con el 1% de sus ingresos para cubrir la formación de sus empleados. En Indonesia, en 2012, las Non-formal Education Units [Unidades de Educación no Formal] (similares a centros comunitarios de aprendizaje) se están revitalizando. Dado que ya no pueden depender de la financiación pública, muchas han empezado a crear alianzas con el sector privado.

Varios países informan que la recaudación de impuestos para la formación basada en los salarios se utiliza a fin de movilizar fondos para la formación en competencias relacionadas con el empleo. Un análisis efectuado por Johanson (2009) muestra que unos sesenta países tienen o han tenido programas o sistemas de recaudación de impuestos para la formación. La mayoría de los programas se encuentra en América Latina, África y Asia, pero especialmente en Europa. La recaudación de impuestos para la formación no se limita a los países más grandes. De hecho, se aplica en países con poblaciones relativamente pequeñas, tales como Fiji, las Islas Marshall, Botswana, Mauricio, Barbados, Jamaica, Namibia y América Central. La recaudación de impuestos sobre las planillas o nóminas se puede utilizar para financiar la oferta de formación de organizaciones nacionales de formación, así como de la formación directamente ofrecida por empresas en las que se adopta un sistema de impuestos y subsidios

(levy grant system) que es administrado mediante un fondo de formación. En un sistema de impuestos y subsidios, las empresas son reembolsadas por el costo de la formación calificada. El éxito de la recaudación de impuestos depende de una base económica suficientemente amplia en el sector formal y de una capacidad

de gestión razonable. Estos sistemas o programas son más eficaces en países con un gran sector formal y una amplia base impositiva. El Recuadro 4.4 muestra las ventajas y limitaciones de los sistemas impositivos.

#### **Recuadro 4.4** **Ventajas y limitaciones de los sistemas impositivos**

##### **Ventajas:**

- La recaudación de impuestos de asignación específica proveniente de la planilla o nómina salarial puede verse como un "impuesto benéfico", significando que quienes se benefician (empleadores y trabajadores) pagan por la formación.
- Los sistemas impositivos pueden aumentar sustancialmente la base de recursos para la formación.
- El aumento de los recursos para la formación puede incrementar sustancialmente la incidencia de la formación.
- La recaudación de impuestos puede ofrecer una fuente estable y protegida de financiación, especialmente en el contexto de presupuestos públicos inestables.
- Los sistemas de impuestos y subsidios pueden estimular a las empresas a fin de intensificar sus esfuerzos de formación, aumentar la capacidad de formación y elevar la calidad de la formación.
- Los impuestos para la formación recaudados entre los empleadores del sector formal pueden servir de vector para el subsidio cruzado; por ej., para empresas pequeñas y del sector informal.
- Los recursos provenientes de los gravámenes también pueden ayudar a corregir desequilibrios en el acceso a la formación mediante la constitución de fondos, por ejemplo, para la formación de segmentos desaventajados de la sociedad, desempleados, trabajadores del sector informal.
- Los sistemas tributarios se diferencian de la imposición de asignación específica, que no se adecúa bien a los principios de una financiación pública sólida y debilita los intentos de unificar el sistema fiscal nacional.

##### **Limitaciones:**

- La recaudación de impuestos sobre la nómina o planilla salarial aumenta el costo del trabajo para los empleadores, desalentando posiblemente el empleo.
- Los empleadores podrían trasladar la recaudación sobre los trabajadores bajo la forma de reducción de salarios. En este caso, son los trabajadores, y no los empleadores, quienes soportan el peso del impuesto.
- Inseguridad del ingreso: bajo presión fiscal, los gobiernos podrían desviar los procedimientos impositivos hacia un impuesto público general sobre los ingresos para otros usos que los de formación.
- Acceso desigual: muchas empresas, especialmente las pequeñas, no se benefician del programa. Esto puede engendrar resentimiento y compromete el estatus de los impuestos para la formación convirtiéndolo en "imposición sobre los beneficios".
- Ineficiencia: los impuestos sobre la masa salarial pueden constituir una fuente de financiación excesivamente protegida, conduciendo a beneficios acumulados no utilizados, ineficiencia y a burocracias sobrecargadas de puestos de categoría superior.
- Los trámites burocráticos pueden erigir barreras para que las empresas accedan a los fondos.

### c. Contribución de los educandos

La mayoría de los programas de educación de adultos son financiados parcialmente por sus participantes. Estos programas necesitan que los educandos apoyen sus actividades de aprendizaje con sus propios recursos financieros, ya sea de sus ingresos corrientes, ahorros o préstamos. Hay dos tipos de costos que cubren las contribuciones de los educandos: el costo directo y el costo de vida. En teoría, el sistema de autofinanciación de la educación de adultos se basa en algunos supuestos importantes, entre los cuales tenemos: 1) que la oferta y la demanda de educación de adultos sigue los mecanismos de asignación del mercado y están gobernados por los precios del mercado; 2) el costo del aprendizaje es asumido (total o parcialmente) por el educando según el principio 'paga según la utilización efectiva'; 3) los educandos con suficientes ingresos pueden y están dispuestos a pagar estos precios y, 4) se espera que los educandos provenientes de contextos sociales con menores ingresos, quienes pueden pagar solo parcialmente o no pueden pagar los precios del mercado, puedan o quieran efectuar préstamos que reintegrarán posteriormente con sus, esperémoslo, mayores ingresos (Dohmen y Timmermann, 2010).

Evaluar la inversión de los educandos en la educación de adultos es difícil. Al analizar los datos disponibles de los gastos personales, Dohmen *et al.* (2013) llegan a gastos más bien limitados de las personas, debido frecuentemente a que la oferta de financiación pública reduce los costos sustancialmente. Sin embargo, en Alemania, según la Encuesta de Educación de Adultos de 2010 [Adult Education Survey 2010], el gasto efectuado por parte de los educandos considerados individualmente llega a un monto de aproximadamente 6000 mil millones de euros (Gnahs y von Rosenbladt, 2011), constituyendo así el 37,5% del gasto total en educación continua estimado en 16.000 millones de euros en 2009. En síntesis, la recolección de datos en esta área no es transparente y, si bien los educandos contribuyen sin duda alguna a cubrir los costos de su aprendizaje, especialmente de los costos indirectos, tales como transporte, cuidado de los hijos, libros, etc., se requiere más trabajo para determinar la escala y el alcance de esta contribución.

### d. Apoyo financiero de los asociados interesados en el desarrollo

Los asociados interesados en el desarrollo, tales como organizaciones y fondos internacionales, aportan apoyo financiero a la educación de adultos en los países de ingreso bajo. La información proveniente de los informes nacionales de progreso, el PNUD, el UNICEF y la UNESCO son mencionados frecuentemente como contribuyentes a la educación de adultos en el continente africano. Eritrea se ha beneficiado del apoyo financiero de asociados tales como el PNUD, el UNICEF y la UNESCO para la implementación de programas de alfabetización para niños y adultos no escolarizados. En Malawi, los programas de alfabetización y educación de adultos se benefician del enfoque sectorial [Sector Wide Approach, SWAp] de financiación y de la financiación mancomunada para la EPT, así como de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) [Fast Track Initiative, FTI]. Los asociados interesados en el desarrollo, tales como la Agencia Internacional para el Desarrollo de Islandia (ICEIDA, por sus siglas en inglés: Icelandic International Development Agency), contribuyeron con 84 millones de kwachas (MKW) en 2009 y 90 millones en 2010. El PNUD ha apoyado al programa Funcional Literacy for Integrated Rural Development (FLIRD: Programa de Alfabetización Funcional para el Desarrollo Rural integrado) con 140 millones de kwachas en 2009 y 2010. En el Chad, bajo la Iniciativa Alfabetización "Saber para Poder" (LIFE, por sus siglas en inglés) y el Capacity Development for Education for All (CapEFA, por sus siglas en inglés: Fortalecimiento de Capacidades para la EPT), la Oficina de la UNESCO en Yaoundé (Camerún) financia actividades para fortalecer la capacidad administrativa y organizativa, así como a los subsectores constituidos por la alfabetización y la educación no formal.

Además de la financiación del CapEFA para LIFE, se han implementado otros proyectos con subvenciones especiales provenientes de donantes bilaterales, fundaciones o fondos fiduciarios gubernamentales. Los países en situación posterior a conflictos reciben mucho del apoyo requerido de diversos proveedores de fondos internacionales. Por ejemplo, un importante proyecto de alfabetización implementado en Sudán del Sur de

2009 a 2011 recibió apoyo financiero del Gobierno de Italia y apoyo técnico de la ONG BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) de Sudán del Sur. En Afganistán, un programa importante denominado "Enhancement of Literacy in Afghanistan" (ELA, por sus siglas en inglés: Mejoramiento de la Alfabetización en Afganistán), que llega a unos 600.000 jóvenes y adultos en 18 provincias, es financiado por el Gobierno del Japón y ejecutado en cooperación con el Ministerio de Educación. En Iraq, un proyecto LIFE de cuatro años de duración fue lanzado en 2010 y financiado por un monto de US\$ 6,4 millones por la Qatar Foundation for Education, Science and Community Development. Su objetivo fundamental es el fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas.

Algunos países africanos se han beneficiado de la cooperación Norte-Sur-Sur. En Cabo Verde, por ejemplo, el Brasil y España han brindado apoyo financiero para la educación de adultos. En Senegal, los programas de educación de adultos de la sociedad civil y del sector privado, así como adicionalmente de las operaciones del Estado ejecutadas por comunidades locales, fueron apoyadas por las siguientes fuentes: INTERVIDA (España), PMA (los Países Bajos), USAID, IDB, MDG Funds (España), PRC (multidonantes), ACDI/FEED-APC (empleados en alfabetización del ICS), Metal Africa y el BCI (Estado de Senegal).

En Asia y el Pacífico, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) aportaron considerable apoyo a la educación de adultos. En el caso de la República Popular Lao, el Banco Mundial y el ADB apoyaron la ejecución del programa de educación y formación técnica y profesional (EFTP). En 2010, el Banco Mundial suministró fondos a dos provincias de las Islas Salomón para la Coalition for Education Solomon Islands a fin de investigar en el campo de la alfabetización.

En Europa, algunos países se han beneficiado del programa European Union's IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) [Programa de la Unión Europea "Instrumento de Ayuda de Preadhesión"], el European Globalisation Fund [Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización] y al European Social

Fund [Fondo Social Europeo]. En Croacia, desde 2009, varios proyectos destinados a instituciones de educación de adultos y educandos considerados individualmente fueron financiados mediante el IPA de la Unión Europea y, desde 2011, Croacia ha participado plenamente en el programa de Aprendizaje Permanente de la Unión Europea. En Irlanda, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (EGF, por sus siglas en inglés) suministra hasta el 65% de los costos de los programas de reciclamiento de los trabajadores despedidos. Financiado por el Fondo Social Europeo, el proyecto Sistema de Educación de Adultos en Lituania promueve la adquisición de competencias básicas de los educandos y responde a las prioridades de la estrategia de aprendizaje a lo largo de toda la vida de Lituania. En Chipre, el presupuesto total del Programa para la Enseñanza del Idioma Griego a Migrantes y a Residentes Hablantes de Otros Idiomas Extranjeros es de 3,25 millones de euros, que se espera cubrirán los gastos hasta 2015. Un 70% del presupuesto es financiado por el Fondo Social Europeo y 30% por el gobierno.

En América Latina, el programa "Educación media y formación para el trabajo para jóvenes" en Argentina es cofinanciado con una subvención de la Unión Europea. En Guatemala, el programa de Alfabetización y Capacitación para el Trabajo se financia con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la UNESCO. El Perú recibe subvenciones de la Comunidad Europea para ejecutar un proyecto denominado "Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú: Consolidación y Ampliación" (APROLAB II). Asimismo, en el Paraguay, la educación de jóvenes y adultos se financia principalmente mediante una combinación de fondos para el desarrollo del Estado e internacional. Durante los últimos diez años, la financiación de la educación de adultos en el Paraguay provino de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cuyos fondos son administrados por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Esto ha conducido a la reforma de la educación de jóvenes y adultos, así como a la mejora de la calidad.

Con fondos provenientes del Gobierno de Alemania y de otros proveedores de fondos, y guiados por un compromiso con los derechos humanos y la promoción de la mujer y la igualdad entre los sexos, el *dvv* Internacional –el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación de Educación de Adultos de Alemania–, coopera con más de 200 asociados en más de 30 países. El instituto promueve el intercambio de información y pericia en educación de adultos y desarrollo en Europa y el mundo, brindando apoyo para la creación y el desarrollo de estructuras educativas para jóvenes y adultos en todo el mundo.

#### 4.4 Mecanismos financieros innovadores y eficaces

Cualesquiera que sean los propósitos para invertir en educación de adultos, los mecanismos se deben escoger cuidadosamente a fin de lograr los resultados esperados eficientemente (Sohlman, 2011). El proceso de mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de las agencias de financiación (estatales, privadas, etc.), las instituciones de educación de adultos y los educandos considerados individualmente puede adoptar diversas formas.

##### a. Alianzas y coparticipación en los costos

Habiendo formulado los papeles que desempeñan el gobierno, el sector privado, los asociados interesados en el desarrollo y los educandos considerados individualmente en lo que respecta a la educación de adultos, es importante notar que, en muchos casos, estos agentes de financiación trabajan en alianza a fin de compartir el costo de la educación de adultos. Como lo explica Schuetze (2009), el enfoque de coparticipación en los costos parece de buen sentido bajo el principio de que quienes se benefician deben pagar, ya que los beneficios del aprendizaje generalmente no solo aumentan para un agente interesado, sino para varios. Además, la coparticipación en los costos puede ser un modo eficaz y eficiente de descubrir si los actores interesados tienen suficiente demanda y voluntad para pagar por ciertos servicios educativos (Sohlman, 2011). El Cuadro 4.6 presenta una visión panorámica de los principales

mecanismos de financiación y modelos de coparticipación en los costos para el aprendizaje de adultos en los países desarrollados.

Dado que los países tienen diferentes regulaciones y características financieras, los enfoques de coparticipación en los costos varían. Un estudio realizado recientemente en el Reino Unido sobre modelos de gastos y financiación en el aprendizaje a lo largo de toda la vida sugiere que los contribuyentes, empleadores y personas participan todos en la financiación del aprendizaje. Una razón importante para convocar a todos estos contribuyentes es que la inversión depende de un sentido compartido de que cada quien contribuye sobre una base justa. “Cofinanciar” –la coparticipación en los costos de dos o más actores– es una pieza clave a fin de movilizar recursos para el aprendizaje (Williams *et al.*, 2010).

En Austria, una alianza estratégica que se inició en enero de 2012 entre el gobierno federal y las nueve provincias austriacas es particularmente ilustrativa. Su propósito es la expansión cuantitativa y el desarrollo cualitativo de los programas de educación durante un período de tres años. Un importante valor agregado del modelo es que los recursos disponibles del gobierno federal y las provincias están aumentando la eficacia de los programas. Esto significa que los efectos sostenidos de la política educativa se pueden lograr, un objetivo que no habría sido posible conseguir si las dos partes hubieran trabajado separadamente.

En Alemania, el 21% de los costos de la educación continua son financiados por el gobierno federal, 24% por los estados, 18% por las municipalidades, 36,5% por el sector privado (hogares, empresas, organizaciones de carácter no lucrativo) y 0,1% del exterior (Bildung in Deutschland, 2010, fig. B1-2, p. 31).

Los mecanismos de la coparticipación en los costos no se limitan a Europa. Un estudio reciente sobre el aprendizaje a lo largo de toda la vida en los países de Asia muestran que los fondos públicos se complementan a menudo con programas de financiación innovadores, tales como el Lifelong Learning Endowment Fund [Fondo de Dotación para el Aprendizaje a

**Cuadro 4.6****Principales mecanismos y modelos de coparticipación en los costos de la educación de adultos en países desarrollados**

	Financiación pública		Dispositivos de coparticipación		Financiación privada	
	Persona	Proveedor	Persona	Empleador / Empresa	Persona	Empleador / Empresa
<b>Estado</b>	<p>Financiación por el lado de la oferta (incondicional y condicional)</p> <p>Financiación por el lado de la demanda (por ej., bonos que no requieren cofinanciación)</p>	100% de subsidios (subvenciones provenientes del gobierno sin ninguna contribución personal, ni explícita ni implícita)	<p>Bonos – Cuenta Personal de Aprendizaje (coparticipación en los costos con una contribución de la persona).</p> <p>Préstamos (si están subsidiados o son ofrecidos por el Estado).</p> <p>Incentivos fiscales; programa de ahorro (si están subsidiados o regulados por el Estado)</p>	<p>Subsidios a las empresas.</p> <p>Incentivos fiscales.</p> <p>Préstamos (si están subsidiados o son ofrecidos por el Estado).</p> <p>Fondos para la formación (si el Estado contribuye a las bases de financiación).</p> <p>Licencia de formación (si el Estado contribuye a cubrir el costo).</p>		
<b>Personas</b>					<p>Préstamos (condiciones del mercado, no hay ninguna contribución del Estado).</p> <p>Programas de ahorro (si no son subsidiados ni regulados por el Estado).</p> <p>Contratos de capital humano.</p>	Cláusulas de reembolso.
<b>Empleador/ Empresa</b>					<p>Licencia de formación sin goce de haber.</p>	<p>Licencia por formación con goce de haber.</p> <p>Fondos de formación (nacionales, sectoriales) (si no hay ninguna contribución pública).</p>

Fuente: Dohmen, 2012.

lo Largo de Toda la Vida] en Singapur y el Employment Insurance Fund [Fondo de Seguro del Empleo] en la República de Corea, que moviliza fondos adicionales provenientes del sector privado. También se han establecido regulaciones a fin de promover la inversión del sector privado y los gobiernos locales en la educación de adultos (Yang *et al.*, 2012). En El Salvador, la Comisión Nacional de Alfabetización (CNA), constituida por ONG, iglesias, universidades y municipalidades, prevé la generación de otras fuentes de ingresos para apoyar el Plan Nacional de Alfabetización. En Togo, el Plan sectorial de l'Education 2010-2020 prevé la creación de un Fonds d'appui à l'Alphabétisation et l'Education Non Formelle [Fondo para el Apoyo a la Alfabetización y la Educación no Formal] que será alimentado por el gobierno, proveedores de fondos y el sector privado.

#### **b. Deducción tributaria**

Algunos países subsidian la formación mediante la tributación. Esto se puede hacer permitiendo que las empresas deduzcan los gastos de formación de sus declaraciones de impuestos o permitiendo que las personas (trabajadores) deduzcan sus gastos de formación de su impuesto a la renta (Falch y Oosterbeek, 2011). Dado que los gastos de formación de una empresa forman parte de sus costos operativos normales, pueden deducir esos costos de su declaración de impuestos. Esto es posible en muchos países, incluyendo el Canadá, Chile, China, Japón y varios países de la Unión Europea. Las personas también pueden deducir los gastos directos en formación de su impuesto a la renta en Alemania, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido. En algunos otros países, incluyendo a Australia, Canadá y los Estados Unidos de América, los gastos en formación se pueden deducir siempre y cuando estén relacionados con el mantenimiento de las competencias existentes. Después de revisar diversos estudios sobre la deducción de los gastos directos en formación de la renta imponible, Falch y Oosterbeek (2011) concluyen que este enfoque parece ser un instrumento eficaz en la acumulación de capital humano. A una tasa de imposición marginal de 0,4%, cada euro invertido por el gobierno bajo la forma de deducción tributaria genera 0,75 a

1,5 euros de gasto privado en inversión en la formación. Esto se podría deber al hecho de que este instrumento está disponible para todos los contribuyentes, mientras que otras políticas están típicamente destinadas a grupos específicos de trabajadores con bajos niveles de competencia. Además, los incentivos tributarios no solo están relacionados con el costo de la escolaridad, sino también con los del transporte y el alojamiento, haciendo que sean más globales respecto de los costos reembolsables.

Los incentivos tributarios tienden a aumentar el volumen del aprendizaje, pero dado que operan más eficazmente para las personas que pagan un monto significativo de impuestos, tienen menos impacto que otras medidas sobre los miembros pobres de la sociedad. Las personas que pagan poco o no pagan impuestos no están motivadas por esta estrategia, ya que deben pagar la totalidad de los costos de su aprendizaje.

#### **c. Licencia pagada o no pagada de estudios o formación**

En 1974, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó la Convención C140 relativa a la Licencia Pagada de Estudios (Paid Educational Leave –PEL–). La licencia pagada o no pagada de estudios se refiere a la asignación de tiempo y, si es el caso, fondos para el aprendizaje (CEDEFOP, 2012a). La licencia pagada implica que el salario de un empleado es pagado si se ausenta del lugar de trabajo con fines de formación. A veces esto incluye el aprendizaje que no está relacionado con el trabajo, pues se dirige a satisfacer más bien los intereses de la propia persona. Una licencia no pagada implica que se otorga un intervalo de tiempo para el aprendizaje, pero sin pago de salario.

El papel de las políticas de licencia de estudios podría ser más importante en el contexto de cambio demográfico y la escasez de fuerza de trabajo calificada, como un atractivo adicional para los empleados. Las pruebas empíricas muestran una baja tasa de demanda de la licencia de formación regulada legalmente en Europa (generalmente por debajo de 1%) (CEDEFOP, 2012a). En algunos casos, para estimular a más personas a valerse de la licencia no pagada de estudios, las

personas pueden recibir asignaciones del gobierno. Por ejemplo, el Gobierno de Austria paga una asignación a la misma tasa que los beneficios por desempleo para compensar el ingreso no recibido. En Finlandia, los participantes también pueden obtener una asignación equivalente al subsidio por desempleo.

Según un estudio de la educación y formación de adultos durante la crisis financiera –realizado por la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND) [Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo]– (2011), algunos países han mejorado sus políticas en materia de licencia de estudios o formación. La reforma más profunda de la licencia de formación se ha realizado en Austria. Bajo las nuevas condiciones, después de seis meses de empleo continuo una persona reúne los requisitos para obtener una licencia de formación (antes de 2008 se requería tres años). Además, la duración mínima de la formación se ha reducido de tres a dos meses y la licencia de formación se puede tomar en un período determinado o subdividirse en varios períodos de por lo menos dos meses de duración cada uno (pero no puede exceder un total de 12 meses en un intervalo de cuatro años). El resultado obtenido es que el número de empleados con licencia de formación ha aumentado. El número promedio de empleados que cada mes recurre a la licencia de formación llegó a 1551 en 2008 y a 4894 en 2009, con un pico de 6885 personas en noviembre de 2009.

#### **d. Bonos**

Los bonos han sido objeto de debate como una alternativa a la financiación proveniente del gobierno o de otras agencias. Se intenta aumentar la demanda de educación de adultos reduciendo su costo directo, al mismo tiempo que se mejora la capacidad de las personas para escoger en el mercado. En lugar de asignar presupuestos directamente a los proveedores, el Estado asigna el dinero a las personas bajo la forma de bonos o derechos. Estas personas podrán entonces gozar de un mayor poder de compra en el mercado de la educación. Un bono representaría cierto monto de dinero y cada persona que reúne los requisitos recibirá cierto número de

bonos que se podrán utilizar para pagar (parcial o totalmente) los costos de la educación y la formación provista por el Estado, organizaciones educativas privadas de carácter no lucrativo o lucrativo.

Un análisis reciente efectuado por Falch y Oosterbeek (2011) indica que instrumentos tales como los bonos o cuentas personales de aprendizaje brindan a los potenciales educandos una confirmación muy explícita del creciente poder de compra que podría obtener de las actividades de aprendizaje. Esta confirmación aumenta el nivel de conciencia de las personas sobre la disponibilidad y el valor de esas actividades de aprendizaje. Dohmen y Timmermann (2010) también comentan sobre los méritos de los bonos. Dado que los sistemas de bonos se concentran en la elección por la persona de la institución o el programa educativo, es crucial la existencia de un sistema de información bien concebido que brinde información útil y de fácil acceso a proveedores y clientes. El gran mérito del modelo de bonos es su capacidad para ofrecer igualdad de acceso a la educación de adultos a todos los que desean aprender, así como mejorar la eficacia de la oferta y el uso de las oportunidades de aprendizaje.

El uso de bonos para aprovechar las oportunidades de educación de adultos se está expandiendo en muchos países de Europa. El sistema federal de Primas Educativas en Alemania fue aprovechado por 65.000 personas en 2010. Un total cercano a las 200.000 personas cofinanciaron su formación mediante este programa entre fines de 2008 y fines de 2011. En 2008, el Cheque Flamenco de Formación [Flemish Training Check] fue emitido para 200.000 empleados, cubriendo 9,7% del grupo objetivo (Heyman, 2010). En Austria, un total de un poco más de 100.000 participantes por año recibieron financiación por medio de bonos y cuentas de aprendizaje emitidos por los estados federales y las cámaras de comercio (Dohmen y Timmermann, 2010). En Grecia, los bonos se utilizan para la educación técnica y la formación profesional inicial y continua. En Letonia, el Estado provee los bonos para el aprendizaje de adultos no formal, a condición de que las personas cofinancien el 30% del costo.

### e. Préstamos

Los préstamos permiten que las personas que carecen de suficiente liquidez puedan financiar la educación de adultos. Así, los préstamos son instrumentos para mejorar la capacidad de las personas para pagar y son una forma de financiación privada de la educación de adultos, aunque a menudo también están subsidiados por el sector público, por ejemplo, mediante la subvención con bonificación de intereses. Es poco probable que los préstamos estimulen la participación de los grupos de ingreso bajo y, por consiguiente, cualquier aumento de la demanda reflejaría solo la desigual distribución de los ingresos personales en la sociedad. Mientras que la autofinanciación como único mecanismo de financiación difícilmente aumenta la participación, el pago parcial por parte de los educandos que solo corresponde a una parte de los costos del programa es aceptable para mucha gente (Dohmen y Timmermann, 2010). Una investigación reciente indica que los préstamos para la educación de adultos han tenido más éxito en países con una alta tasa de participación en la educación de adultos (Dohmen *et al.*, 2013).

### 4.5 Defensa activa del aumento de la financiación de la educación de adultos: los beneficios del aprendizaje

Antes de considerar los beneficios más amplios que generan el aprendizaje y la educación de adultos, es necesario destacar que la alfabetización y la educación de adultos son parte integral del derecho a la educación. Esto se ha reflejado en numerosas convenciones y declaraciones internacionales. Se trata de aplicar a lo largo de toda la vida el Artículo 26 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* que establece que: "Toda persona tiene derecho a la educación", (UNESCO, 2000, p. 55). La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* de 1979 reconoce el derecho de los adultos a la alfabetización en el Artículo 10(e) y apela a todas las partes a asegurar que hombres y mujeres tengan: "Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos [...]" (United Nations, 2006, p. 78).

La *Convención de los derechos del niño* de 1989 (United Nations, 2006, Art.28, 3, p. 110) también se refiere a la promoción de la alfabetización. Independientemente del género, la capacidad mental o física, y la edad, el derecho a todas las modalidades de educación y aprendizaje no solo es un mero derecho en sí mismo; es un requisito básico para el logro pleno de otros derechos humanos. Por consiguiente, únicamente desde una perspectiva de derechos humanos, es responsabilidad plena de los Estados Miembros movilizar recursos financieros y de otro orden para desarrollar programas de alfabetización y educación de adultos.

Aumentar la financiación para la educación de adultos ha probado ser un verdadero desafío. Si bien los resultados finales del aprendizaje de adultos parecen ser reales y concretos a quienes participan, a menudo son difíciles de aprehender desde la perspectiva de un observador externo. Aunque frecuentemente se reconoce que el aprendizaje aumenta las oportunidades para ganarse la vida y enriquece la mente, los resultados concretos de la inversión en educación de adultos no son evidentes inmediatamente y la actitud general hacia el aumento de la financiación es más bien de desconfianza.

Mecanismos tales como el Retorno Social de la Inversión [Social Return on Investment –SROI–] hacen posible asignar valores monetarios a los beneficios de la educación de adultos. El SROI es un método de análisis que permite tener un concepto mucho más amplio de «valor», que en lo fundamental cuantifica las ventajas de la educación de adultos y asigna valores sociales y medioambientales a estas ventajas (The SROI Network, 2012). También hay varias iniciativas que trabajan con el propósito de generar nuevos indicadores de bienestar y progreso social. Por ejemplo, el *Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives* enumera un conjunto de indicadores relativos a la economía, la equidad y la distribución, el bienestar, los derechos humanos y la sostenibilidad (Dag Hammarskjöld Foundation, 2012). Los conceptos de «desarrollo social y económico» ofrecen una nueva perspectiva sobre la financiación de la educación de adultos.

La sección siguiente analizará cómo los beneficios del aprendizaje tienen efecto sobre otras áreas del gasto público – específicamente sobre la salud, la ley y el orden, los beneficios económicos y la participación democrática–, demostrando así que la inversión en educación de adultos puede ahorrar dinero y mejorar los resultados de otras áreas de política. Establecer estas conexiones y contar con gobiernos que las reconocen es crucial para mejorar los niveles de inversión y mejorar la comprensión del valor del aprendizaje y la educación de adultos más allá de los ministerios de educación.

#### **a. Aprendizaje y salud**

Una sociedad en la que un gran número de personas padece de mala salud sufrirá financieramente como resultado de la elevación de los costos de salud y una población cuya capacidad para contribuir al desarrollo está comprometida. El primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (UIL, 2010a) ofrece un ejemplo de cómo los programas de educación podrían haber mejorado las condiciones de salud de las mujeres sudafricanas. En el Reino Unido, el Centre for Research on the Wider Benefits of Learning [Centro de Investigación de los Mayores Beneficios del Aprendizaje] utilizó el estudio longitudinal de cohortes para analizar los beneficios específicos del aprendizaje de adultos. El estudio de 2006 exploró la asociación positiva entre adultos matriculados en cursos formales y no formales y los cambios subsiguientes en su salud y bienestar. Estos cambios se manifiestan en la práctica de estilos de vida más saludables, tales como dejar de fumar o hacer más ejercicio (Hammond y Feinstein, 2006). Dado que la educación tiene un efecto positivo sobre la salud – independientemente del ingreso, la raza o el origen social– tiene sentido invertir en dispositivos de aprendizaje para beneficiarse de las posibles consecuencias de factores externos (ELLI, 2010, p. 5).

Una mala salud mental entre los adultos es un costo en salud que aumenta (Kingsbury, 2008) y, basándose en los datos que hasta aquí se han presentado, existen fuertes relaciones entre experiencias negativas en la educación inicial, bajas tasas de calificación y mala salud mental. Según un estudio realizado por la Mental

Health Foundation (2011) en el Reino Unido, los programas comunitarios de aprendizaje de adultos constituyen un medio eficaz para combatir la depresión y la ansiedad. Siempre según este estudio, un número estadísticamente significativo de participantes informó sobre mejoras en tres áreas de su salud mental –bienestar, síntomas de depresión y síntomas de ansiedad– como resultado de su participación en programas comunitarios de aprendizaje de adultos. Más aún, la mayoría de los participantes informó que estos programas posibilitan la expresión creativa y el aumento de la autoconfianza y la autoestima, y algunos llegaron a ser capaces de interrumpir la medicación. Una inversión adecuada y cuidadosa en el aprendizaje comunitario conduce a la reducción de los gastos en medicación y tratamiento para rehabilitar a quienes padecen enfermedades mentales.

Especialmente en los países en desarrollo, las iniciativas de aprendizaje que tienen por destinatarios a las mujeres han probado ser exitosas tanto en relación con la salud como con las ganancias y la productividad. Como se enuncia en el informe McKinsey (Mourshed *et al.*, 2010), así como en el *World Economic Forum Global Gender Gap Report* de 2012, las empresas que invierten en programas destinados a las mujeres dieron cuenta de mejoras financieras. Un tercio de las empresas encuestadas informaron que habían aumentado sus ganancias y otro 38% anticipa el aumento de los beneficios (BSR, 2010; World Economic Forum, 2012). Además de estas ganancias, las mujeres se benefician de programas dirigidos a la mejora de la salud, tales como los programas HERproject<sup>5</sup> en China, Egipto, India, México, Pakistán y el Viet Nam. En Pakistán, las empresas informan que, gracias al trabajo de HERproject, el ausentismo por razones de salud ha disminuido, la productividad ha aumentado y las relaciones trabajador-gerencia han mejorado. Como resultado

5 El HERproject (<http://herproject.org/about/>) es un programa de educación para la salud de la mujer basado en la empresa. Business Social Responsibility (BSR: Responsabilidad Social de la Empresa) lidera una coalición de asociados, incluyendo a empresas internacionales, sus empresas y granjas proveedoras, así como a ONG basadas localmente, para promover la concienciación de las mujeres sobre su salud y el acceso a los servicios.

de un grupo de discusión sobre la salud de la mujer del HERproject en una empresa de Karachi (Pakistán), la tasa global de ausentismo laboral disminuyó en 11%, lo que repercutió en una ganancia neta de productividad de 2,5 horas por trabajador y por mes durante el período estudiado (BSR, 2010).

### **b. Aprendizaje y prevención del crimen**

Los costos financieros del crimen pesan enormemente sobre todas las sociedades. No se trata solo de los crímenes en sí mismos, sino de los costos ocultos asociados que son significativos: sistema de prisiones, sistema judicial, pérdida de productividad –tanto de las víctimas como de los perpetradores– y los costos sociales y económicos infligidos a las familias y las comunidades. En otras palabras, las comunidades y las poblaciones afectadas demandan a los gobiernos gastos importantes en esta área (Mitra, 2012, p. 13).

Existe una relación bien establecida entre la carencia de educación y la participación en el crimen. Según el European Lifelong Learning Index [Índice de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida de Europa], un incremento del 1% de graduados en las escuelas secundarias de los Estados Unidos disminuiría los crímenes cometidos anualmente en 34.000-64.000. Un 10% de aumento de las tasas de graduados reduciría el número de asesinatos procesados en 14-25%, que se traduciría en términos monetarios en un ahorro de US\$ 0,9-1,9 mil millones al año (ELLI 2010, p. 15). Cuando se comparan los costos promedio por estudiante con los costos promedio por detenido, los Estados Unidos de América gastan actualmente US\$ 13.000 más anualmente en un recluso que en un estudiante de escuela pública (Mitra, 2012, p. 16).

Considerando el hecho de que 85% de los delincuentes juveniles a nivel mundial carecen de competencias en alfabetización, resulta evidente que invertir en educación de jóvenes y adultos ahorraría recursos que actualmente se gastan en luchar y perseguir el crimen (Cree, 2012, p. 6).

La correlación entre educación y crimen también está asociada con el hecho de que el éxito en la educación superior

generalmente mejora la empleabilidad. Las personas que tienen un empleo estable gozan de una gran seguridad económica, mientras que quienes están desempleados o tienen empleos precarios podrían percibir el crimen como un camino u oportunidad atractiva. En síntesis, mayor financiación para la educación de jóvenes y adultos mejora la empleabilidad, que a su vez conduce a acrecentar las oportunidades de empleo y a disuadir de la criminalidad (Mitra, 2012, p. 14).

### **c. Aprendizaje y participación democrática**

La relación entre aprendizaje de adultos y participación democrática atañe a la idea de la educación de adultos como un derecho humano que mejora la equidad social tanto para la persona como para la sociedad en su conjunto. La contribución de la educación de adultos se puede evaluar desde tres perspectivas: 1) el efecto de la educación de adultos, especialmente de la educación cívica, sobre la actividad política local; 2) el efecto de la alfabetización de adultos sobre la participación democrática y el conocimiento, y 3) la conexión entre alfabetización de adultos, autoestima y acción cívica.

Si bien la investigación sobre este tema es mínima, los datos existentes revelan que la educación de adultos –y especialmente la educación cívica– aumenta la participación política en acciones cívicas –tales como el voto– y promueve valores democráticos. Un estudio efectuado en Sudáfrica analiza los efectos de la educación de adultos mediante una encuesta que comparó las respuestas de los participantes en educación cívica con las de quienes no participaban. El primer grupo agregó credibilidad a la afirmación de que la cultura política democrática puede cambiar significativamente como respuesta a estímulos de corto plazo. La participación política local tomó la forma de asistencia a las reuniones de los consejos locales, comunicación con el personal elegido a nivel local y participación en los grupos organizados para la solución de los problemas comunitarios. Informes similares provenientes de la República Dominicana y Polonia mostraron que la educación cívica de adultos tiene mucho mayor influencia sobre la participación política local, aumentando en casi en 20% el número de personas muy activas en el gobierno local (Finkel

“Aumentar los recursos financieros al aprendizaje y la educación de adultos contribuye a garantizar la alfabetización y la educación de adultos como un derecho humano. Los Estados Miembros no pueden eludir su responsabilidad para financiar la oferta de programas de alfabetización y educación de adultos”.

*et al.*, 2000, p. 27). Esto significa que la educación de adultos puede ser un medio para promover y desarrollar la participación política democrática (Finkel *et al.*, 2000, p. 108).

La alfabetización de adultos tiene también influencia sobre la actividad cívica. A medida que los adultos mejoran sus competencias en alfabetización, la información acerca de su entorno político –especialmente de las acciones de su gobierno– deviene más accesible para ellos. Esto lleva a que las personas participen más en su comunidad y que hagan que sus gobiernos sean más receptivos a las necesidades de sus ciudadanos (Stromquist, 2006, p. 2). Este fenómeno se demostró en un estudio de 2002 sobre mujeres en Nepal, comparando los resultados de una encuesta entre dos cohortes: participantes y no participantes en programas de alfabetización. Tras dos años de participación en el programa, las mujeres demostraron más conocimiento político y tenían más confianza en que podían desempeñarse como representantes políticas. Más aún, las participantes tenían más conciencia de las cuestiones políticas y de derechos humanos, tales como la violencia doméstica y el tráfico de mujeres. Estas mujeres también participaban más en los grupos comunitarios y en las organizaciones de la sociedad civil (Stromquist, 2005, p. 6). Los hallazgos del estudio en Nepal se reflejan en un estudio similar efectuado en Bolivia y Nigeria, que muestran que un mayor nivel de alfabetización mejora el comportamiento en la votación y el conocimiento de la legislación (Stromquist, 2000, p. 10).

El incremento de la alfabetización de adultos aumenta la autoconfianza, ya que la persona está equipada con más competencias para participar eficazmente en la sociedad. Esto conduce a una mayor participación en actividades políticas, ya sea en las votaciones o en manifestaciones organizadas en la ciudad, motivando a las personas a creer que disponen del conocimiento y los instrumentos que hacen la diferencia con su situación anterior. Según una evaluación de los programas de alfabetización ejecutados bajo la Adult Education Act en los Estados Unidos de América, 85% de los educandos en programas de alfabetización indicaron una

mejora en su nivel de autoevaluación y autoestima, y 65% de los educandos “se sentían mejor respecto de sí mismos” después de un seguimiento de tres años (Stromquist, 2005, p. 12). Informes similares muestran que el tiempo también es un factor importante: cuanto más tiempo participan las personas en programas de alfabetización, mayores son las mejoras en su autoestima y confianza.

#### **d. Aprendizaje y beneficios económicos**

El marco de referencia del Banco Mundial *Skills Towards Employment and Productivity* (STEP) (2010b) muestra cómo una combinación secuencial de educación, formación y actividades del mercado de trabajo puede contribuir al aumento de la productividad y el crecimiento económico. El fundamento de este modelo es una educación básica de alta calidad (incluyendo competencias generales para la empleabilidad, tales como la alfabetización, la aritmética básica y competencias en comunicación), seguida de competencias específicas para la empleabilidad, estimulación del empresariado y la innovación, así como la facilitación de la movilidad laboral y la adecuación a la oferta de empleo (DfID, 2011).

El estado de Victoria (Australia) apoya a una vasta red denominada Adult and Community Education (ACE, por sus siglas en inglés: Educación de Adultos y Comunitaria), destinada a sus ciudadanos, que cuenta con 384 proveedores de educación de adultos y comunitaria, y más de 130.000 educandos adultos por año. Entre los participantes en la red ACE en 2007, los hombres experimentaron un aumento promedio anual de salarios de 12.829 AUD (dólares australianos),<sup>6</sup> mientras que las mujeres experimentaron un beneficio de 1.770 AUD (Victoria Department of Planning and Community Development, 2008, p. 31, Cuadro 4.3).

El Informe de 2012 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) muestra como el desarrollo de la formación, la adquisición de competencias y habilidades, y la innovación se refuerzan entre sí, generando

6 1 AUD = US\$ 0.9668.

mayores oportunidades para el avance tecnológico y del trabajo. La ampliación del conocimiento de los empleados de las empresas aumenta su capacidad para competir en nuevos mercados y adaptarse al cambio (CEDEFOP, 2012*b*). Un lugar de trabajo propicio para el aprendizaje favorece un entorno de oportunidades educativas, permitiendo que los empleados tomen conciencia de sus capacidades, sean más responsables en el ejercicio de sus tareas, y desarrollen y practiquen la motivación para la innovación (CEDEFOP, 2012*b*). Avanzando todavía más en esta investigación, Dohmen *et al.* (2013), basándose en el Adult Education Survey (AES) de 2007, encuentran pruebas de una relación entre las tasas de crecimiento real de los países y las tasas de participación en el aprendizaje de adultos.

Incluso cuando se controla el PIB per cápita, la encuesta indica que los países con mayores tasas de crecimiento también muestran tasas más altas de participación en la educación de adultos.

Los potenciales beneficios y pérdidas que surgen de la inversión en educación también se demuestran mediante estadísticas en gran escala, tal como el producto estatal bruto o PEB [Gross State Product –GSP–].<sup>7</sup> En Victoria solamente, el valor adicional neto proyectado del PEB atribuido a la

educación de adultos y comunitaria entre 2007 y 2031 es de 16 mil millones de dólares australianos. En 2007 hubo un total de 63,7 millones de dólares australianos adicionales de PEB y se estima que este aumentará a 1,7 mil millones en 2031. Este fuerte aumento producirá, por supuesto, un mayor ingreso fiscal, cuyo monto acumulado durante el período 2007-2031 se prevé que llegaría a 4,26 mil millones de dólares australianos (Victoria's Department of Planning and Community Development, 2008).

La alfabetización desempeña un papel importante en el desarrollo y el crecimiento financiero de los países en desarrollo. El Brasil es un claro ejemplo de la correlación entre escolarización, alfabetización y clase económica (ver el Cuadro 4.7). En su condición de actor emergente en el mercado financiero, el estatus económico del Brasil se ve obstaculizado por la falta de inversión del gobierno en educación. En promedio, el gobierno brasileño gasta 15% del PIB per cápita en cada estudiante del sistema formal de educación (desde el nivel primario hasta el terciario), comparado con el 25% en los países más ricos (Di Pierro y Pinto, 2012, p. 17). Dado que unos 14 millones de jóvenes y adultos brasileños todavía son analfabetos, se debe lograr aumentar la inversión en educación a

**Cuadro 4.7**  
**Analfabetismo, escolarización y nivel de ingreso de la población de 15 a 64 años de edad (2009)**

<b>Estrato de ingreso<sup>8</sup></b>	<b>Años promedio de escolaridad</b>	<b>Tasa de analfabetismo (%)</b>	<b>Tasa combinada de analfabetismo absoluto y funcional (%)</b>
Muy pobre	3.4	32.7	54.1
Pobre	4.3	24.6	43.9
Vulnerable	9.3	3.4	10.6
No pobre	9.5	2.3	8.9
Total	7.4	9.7	21.5

Fuente: Di pierro y Pinto, 2012

7 El PEB es la suma de todo el valor agregado por las industrias dentro del estado o provincia.

fin de reducir la desigualdad económica, aumentar el capital humano y alcanzar la alfabetización para todos.

Los ejemplos presentados previamente ilustran las relaciones entre educación y beneficio económico. Teniendo en cuenta las necesidades globales de las sociedades basadas en el conocimiento, uno de los antídotos más eficaces para afrontar los problemas económicos y sociales es aumentar la inversión en educación de adultos. La investigación muestra que la falta de alfabetización contribuye a la carga financiera de una sociedad. Según un informe publicado en 2012 por la World Literacy Foundation, el analfabetismo le cuesta a un país desarrollado 2% de su PIB, 1,2% a una economía emergente y 0,5% a un país en desarrollo. Se estima un monto total de US\$ 1,19 billones en pérdidas para la economía mundial debido al analfabetismo. Podría haber argumentos acerca de la metodología de la investigación y si se trata solo del analfabetismo o de una privación acumulativa de competencias y conocimientos precipitada por el analfabetismo, que genera pérdidas económicas. Sin embargo, estos hallazgos indican un importante impacto económico negativo producto de los déficit de oportunidades en alfabetización, educación de adultos y educación a lo largo de toda la vida (Cree *et al.*, 2012).

Cada una de las áreas mencionadas previamente ofrecen pruebas de que la inversión en educación de adultos puede producir una mejora en los resultados o una reducción en los gastos que podría beneficiar a las personas y a la sociedad. Hay claras ventajas en la inversión en aprendizaje y educación de adultos. Además del hecho de que la educación de adultos es un derecho humano, los beneficios que genera la educación de adultos debería servir como incentivo para aumentar la inversión. Aunque los resultados de la inversión en educación de adultos no se vean inmediatamente, el tiempo y el dinero dedicado a la educación de adultos son necesarios para asegurar una economía y sociedad prósperas. Esto se demuestra mediante la mejora de la atención de salud, menores tasas de criminalidad, aumento del poder económico de las personas y la sociedad, así como del aumento de la participación democrática.

## 4.6 Conclusión

Este capítulo ha mostrado que la inversión en educación de adultos sigue siendo baja, si bien el 56% de los países que presentan informes dan testimonio de un aumento en los recursos financieros asignados de 2009 a 2010 en términos nominales. Como la financiación aparece generalmente en las políticas nacionales, este bajo nivel podría deberse a la falta de interés político entre los Estados Miembros en desarrollar la educación de adultos. Esto es particularmente cierto en el caso de los países en desarrollo, donde hay prioridades que compiten entre sí, en circunstancias de escasez de recursos.

Claramente, la crisis financiera mundial está incidiendo sobre la asignación de recursos a la educación de adultos. Muchos gobiernos y asociados internacionales interesados en el desarrollo adoptarán medidas de austeridad para reducir toda forma de gasto público en educación y formación a fin de concentrarse en la oferta con retorno de inversión a corto plazo, clara y explícita. Como lo señala David Atchoarena (2009), en los países en desarrollo y en transición, la mayor parte de los recursos disponibles para los servicios sociales todavía están absorbidos por las necesidades básicas.

Aumentar los recursos financieros al aprendizaje y la educación de adultos contribuye a garantizar la alfabetización y la educación de adultos como un derecho humano. Los Estados Miembros no pueden eludir su responsabilidad para financiar la oferta de programas de alfabetización y educación de adultos. Los datos provenientes de estudios recientes sobre los amplios beneficios derivados del aprendizaje presentan sólidos argumentos para aumentar la inversión en alfabetización y educación, ya que la participación en los programas contribuye significativamente a mejorar la salud, reducir la criminalidad, aumentar los beneficios económicos personales y sociales, así como a mejorar la participación democrática.

Para aumentar la financiación de la educación de adultos, los gobiernos –en los niveles nacional, regional y local– deben hacer esfuerzos determinados para movilizar recursos financieros. La educación de adultos de calidad es costosa

y es necesario encontrar métodos para que los gobiernos, los empleadores, la sociedad civil, los asociados internacionales interesados en el desarrollo y las personas contribuyan de diversas maneras a garantizar los recursos adecuados. Es obvio que los países de ingreso bajo, con una gran proporción de su población por debajo de la línea de pobreza, no pueden movilizar los recursos necesarios por ellos mismos. A fin de colmar la brecha de recursos para la educación de adultos en los países más pobres y en los segmentos más pobres de la población, los países más ricos deben cumplir con sus compromisos.

Hay pruebas de que en algunas regiones el dinero se está destinando más cuidadosamente a quienes tienen más necesidad, mientras que a quienes pueden pagar por los beneficios del aprendizaje, ya se trate de personas o empresas, se les está pidiendo que lo hagan. Un análisis del uso de diversos instrumentos financieros disponibles en la educación de adultos ilustra los diferentes sistemas de coparticipación en los costos que se están aplicando, pero también muestra que los países en desarrollo aplican menos dispositivos financieros para las personas que los países desarrollados. En muchos países, la formación previa al empleo, la formación inicial y la formación en instituciones todavía se considera como una responsabilidad del gobierno, mientras que la financiación de la formación y la educación permanente se deja en manos de los actores sociales interesados. Muchos países no pudieron presentar la información requerida sobre la financiación en sus informes nacionales de progreso. Esto podría indicar la ausencia de información básica acerca de los costos y la financiación de la educación de adultos en muchos países. Dada la heterogeneidad de programas de educación de adultos y la diversidad de canales financieros, se requerirá mucho esfuerzo antes de disponer de datos pertinentes, fiables y válidos sobre los costos de la educación de adultos a nivel nacional e internacional. Se requiere investigación empírica e instrumentos de recolección de datos sólidos, no solo para profundizar la comprensión de los costos y beneficios derivados de la inversión en este campo, sino también para movilizar más recursos financieros.

### Mensajes clave

- A pesar de las dificultades que encuentran los Estados Miembros para asegurar la disponibilidad de datos válidos y precisos, la realidad de la escasa inversión en el sector de la educación de adultos es innegable. Los niveles de inversión no satisfacen las metas internacionales y están muy por debajo de la satisfacción de la demanda.
- La diversidad es una característica inherente al sector de educación de adultos, por lo cual la movilización de recursos requiere estrategias multifacéticas e innovadoras. Los gobiernos de los Estados Miembros y sus agencias a nivel nacional, regional y local deben encontrar nuevas modalidades a fin de movilizar recursos financieros que puedan generar las condiciones que aseguren la provisión de una educación de adultos de calidad.
- Todavía se carece de información básica acerca de los sistemas y prácticas de financiación, mientras que la demostración de los beneficios concretos y más amplios del aprendizaje permanecen esquivos. Los Estados Miembros, en cooperación con la UNESCO, se beneficiarían de una base de conocimientos más sólida que permitiría diseñar modelos de financiación más eficaces y eficientes para el aprendizaje y la educación de adultos.

## Bibliografía

Atchoarena, D. 2009. The economics and financing of TVET. R. Maclean and D.N. Wilson (eds), *International Handbook of Education for the Changing World of Work*. Dordrecht, Springer.

BSR (Business of a Better World). 2010. *Investing in Women for a Better World*, s.l.: Business of a Better World (BSR).

Disponible en:

<http://www.levistrauss.com/sites/default/files/librarydocument/2010/4/ls-co-and-bsr-herproject-investing-women.pdf>

Bundesministerium für Bildung und Forschung. 2010. "Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel", Bielefeld: W. Bertelsmann.

Disponible en:

[http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb\\_2010.pdf](http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf)

Bildung in Deutschland. 2010. Federal Ministry of Education and Research.

Disponible en:

<http://www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=8400>

CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training - Centre européen pour le développement de la formation professionnelle). 2012a. *Fostering Innovation through Workplace Learning: Linking innovation and training*. Background paper, CEDEFOP Workshop, 29 November 2012, Thessaloniki. Thessaloniki: CEDEFOP.

Disponible en:

[http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/Dissemination\\_meeting\\_background\\_paper\\_01\\_10\\_2012\(2\).pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/Dissemination_meeting_background_paper_01_10_2012(2).pdf)

CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training - Centre européen pour le développement de la formation professionnelle). 2012b. *Training Leave. Policies and practices in Europe*, Luxembourg: Publication Office of the European Union (Research Paper n.º 28).

Disponible en:

[http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5528\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5528_en.pdf)

Cree, Anthony *et al.* 2012. *The Economic and Social Cost Of Illiteracy: A snapshot of illiteracy in a global context. Final report*, Melbourne (Australia): World Literacy Foundation.

Disponible en:

[http://www.worldliteracyfoundation.org/The\\_Economic\\_%26\\_Social\\_Cost\\_of\\_Illiteracy.pdf](http://www.worldliteracyfoundation.org/The_Economic_%26_Social_Cost_of_Illiteracy.pdf)

Dag Hammarskjöld Foundation. 2012. *No future without Justice. Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives, Development Dialogue* (Uppsala, Sweden), n.º 59, June 2012.

Disponible en:

[http://www.dhf.uu.se/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/dd59\\_web\\_optimised\\_single.pdf](http://www.dhf.uu.se/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/dd59_web_optimised_single.pdf)

<http://www.dhf.uu.se/publications/development-dialogue/dd59/>

DfiD (Department for International Development). 2011. *Engaging the Private Sector in Skills Development*. Guidance Note (A DfiD practice paper).

Disponible en:

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/eng-priv-sect-skills-dvmt.pdf>

Di Pierro, Maria Clara y J. Pinto . 2012. *Analysis of the Decentralization and Public Financing to Youth and Adult Literacy and Basic Education in Brazil*, Sao Paulo: University of Sao Paulo, School of Education.

Dohmen, Dieter. 2012. *Background Paper on Adult Education Financing Mechanisms in Different Socio-Economic Backgrounds*, Hamburg: UIL.

Dohmen, Dieter and D. Timmermann. 2010. *Financing Adult Learning in times of crisis*. Background report for the Workshop "Financing Adult Learning in times of crisis", Brussels, 18-19 October 2010.

Disponible en:

[http://www.ksll.net/Documents/ALWG\\_Workshop%20Financing%20Adult%20Learning\\_background%20report.pdf](http://www.ksll.net/Documents/ALWG_Workshop%20Financing%20Adult%20Learning_background%20report.pdf)

Dohmen, Dieter *et al.* 2013. *Financing the adult learning sector*. Study commissioned by the European Commission. (Inédito).

ELLI (European Lifelong Learning Index). 2011. Vol. 2: *The wider benefits of learning: Learning and health*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Disponible en:

[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-91178726-9541BBFF/bst/WBL\\_2\\_Health\\_final.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-91178726-9541BBFF/bst/WBL_2_Health_final.pdf)

European Commission. 2011. *Working Group on "Financing Adult Learning"*. Report on the 1st Meeting and its Follow-up, Brussels: Directorate General for Education and Culture.

Disponible en:

[http://arhiv.acs.si/porocila/Working\\_Group\\_on\\_Financing\\_Adult\\_Learning-1st\\_meeting.pdf](http://arhiv.acs.si/porocila/Working_Group_on_Financing_Adult_Learning-1st_meeting.pdf)

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2011. *Preparing for the Upswing: Training and qualification during the crisis*, Dublin (Ireland).

Disponible en:

<http://www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tn1010023s/tn1010023s.pdf>

Falch, Talch y Hessel Oosterbeek. 2011. *Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training*, s.l.: European Commission Education and Culture (EENEE Analytical Report n.º 10. Prepared for the European Commission).

Disponible en:

[http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/\\_IMPORT\\_TELECENTRUM/DOCS/EENEE\\_AR10.pdf](http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/_IMPORT_TELECENTRUM/DOCS/EENEE_AR10.pdf)

Finkel, Steven E. y Sheryl Stumbras. 2.000. *Civic Education in South Africa: The impact of Adult and School Programs on Democratic Attitudes and Participation*, Washington, D.C.: Management Systems International (Report Prepared for U.S. Agency for International Development).

Disponible en:

[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnach577.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnach577.pdf)

Gnahn, Dieter y Bernhard von Rosenblatt. 2011. "Individuelle Kosten der Weiterbildung", en Bilger, F. y von Rosenblatt, B. (eds.), *Weiterbildungsbeteiligung 2010: Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES*, Bielefeld: DIE, pp. 185–190.

Disponible en: [Índice]

<http://www.die-bonn.de/doks/fragmente/9339/Inhalt.pdf>

Hammond, Cathie y Leon Feinstein. 2006. *Are Those Who Flourished At School Healthier Adults? What role for adult education?* London: Centre for Research on the Wider Benefits of Learning (Wider Benefits of Learning Research Report, n.º 17).

Disponible en:

<http://www.learningbenefits.net/Publications/ResReps/ResRep17.pdf>

Hassan, Moshood Ayinde. 2009. "Financing adult and non-formal education in Nigeria", *Educational Research and Review*, vol. 4, n.º 4 (April 2009), pp. 195–203.

Disponible en:

<http://www.academicjournals.org/err/PDF/Pdf%202009/Apr/Hassan.pdf>

Heyman, R. 2010. *Training and Guidance Vouchers Scheme*. Presentation at the International Workshop – vouchers in education, Düsseldorf 21.01.2010.

Johanson, Richard. 2009. *A Review of National Training Funds*, Washington, D.C.: World Bank (SP Discussion Paper No. 0922).

Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0922.pdf>

Kingsbury, Kathleen. 2008. "Tallying mental illness' costs", *TIME. Health & Family*.

Disponible en:

<http://content.time.com/time/health/article/0,8599,1738804,00.html>

Mental Health Foundation. 2011. *Learning for Life: Adult learning, mental health and well-being*. London.

Disponible en

<http://www.mentalhealth.org.uk/content/assets/PDF/publications/learning-for-life.pdf>

Mitra, Dana. 2012. *Pennsylvania's Best Investment: The social and economic benefits of public education*, Philadelphia: Pennsylvania State University.

Disponible en:

[http://www.elc-pa.org/BestInvestment\\_Full\\_Report\\_6.27.11.pdf](http://www.elc-pa.org/BestInvestment_Full_Report_6.27.11.pdf)

Mourshed, Mona, Chinezi Chijioko y Michael Barber. 2010. *How the world's most improved school systems keep getting better*, s.l.: McKinsey&Company.

Disponible en:

[http://www.mckinsey.com/client\\_service/social\\_sector/latest\\_thinking/worlds\\_most\\_improved\\_schools](http://www.mckinsey.com/client_service/social_sector/latest_thinking/worlds_most_improved_schools)

NCL (National Coalition for Literacy). 2012. *Adult Education: A Good investment in national priorities*.

Disponible en:

<http://www.ncladvocacy.org/2012NationalPriorities.pdf>

OECD. 2011. *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing.

Disponible en:

<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/48631582.pdf>

OCDE. 2011. *Panorama de la educación 2011: Indicadores de la OCDE*, Madrid: Ministerio de Educación-Santillana.

Disponible en: [solo lectura en línea]

[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/panorama-de-la-educacion-2011-indicadores-de-la-ocde\\_9789264180482-es#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/panorama-de-la-educacion-2011-indicadores-de-la-ocde_9789264180482-es#page1)

Raya, Rene. 2012. "Pursuing adult literacy: The cost of achieving EFA Goal 4", *Adult Education and Development*, n.º 78.

Disponible en:

[http://www.iiz-dvv.de/index.php?article\\_id=1325&clang=1](http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1325&clang=1) [inglés]

[http://www.iiz-dvv.de/index.php?article\\_id=1325&clang=3](http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1325&clang=3) [español]

Riddell, Sheila. 2012. "Conclusion: the role of lifelong learning in reducing social inequality at a time of economic crises", en Riddell, Sheila, Jörg Markowitsch y Elisabet Weedon (eds). *Lifelong learning in Europe: Equity and efficiency in the balance*, Bristol: The Policy Press, 151-167.

Schuetze, Hans G. 2009. "Financing lifelong learning", en Jarvis, Peter (ed.), *The Routledge International Handbook of Lifelong Learning*, London-New York: Routledge, pp. 375-89.

Disponible en: [Índice]

<http://www.gbv.de/dms/ilmenau/toc/562700021.PDF>

Sohlman, Åsa. 2011. "Financing of adult and lifelong learning", en Rubenson, Kjell (ed.). *Adult Learning and Education*, London: Academic, pp. 186-191.

The SROI Network. 2012. *A guide to Social Return on Investment*.

Disponible en:

[http://www.nef-consulting.co.uk/wp-content/uploads/A-Guide-to-Social-Return-on-Investment-2012-edition.pdf?utm\\_source=nef+consulting&utm\\_campaign=8c95e09db7-nefCbuletin-Sept&utm\\_medium=email](http://www.nef-consulting.co.uk/wp-content/uploads/A-Guide-to-Social-Return-on-Investment-2012-edition.pdf?utm_source=nef+consulting&utm_campaign=8c95e09db7-nefCbuletin-Sept&utm_medium=email)

Stromquist, Nelly. 2005. *The Political Benefits of Adult Literacy*. Paris, UNESCO. (Paper commissioned for the *Education for All Global Monitoring Report 2006: Literacy for Life*).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146187e.pdf>

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010a. *Global Report on Adult Learning and Education*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

[http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE\\_en.pdf](http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2010a. *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale\\_sp.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010 b. *CONFINTEA VI: Bélem Framework for Action: Harnessing the Power and Potential of Adult Learning and Education for a Viable Future*. Hamburg, UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2010b. *CONFINTEA VI: Marco de acción de Belém: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf)

UKCES (United Kingdom Commission for Employment and Skills). 2010. *Strategic priority 3*.

Disponible en:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.ukces.org.uk/about-ukces/about-the-uk-commission/stategic-priorities/strategic-priority-three/>

UNESCO. 1976. *Recommendation on the development of adult education*, adopted by the General Conference at its nineteenth session. Nairobi, 26 November 1976.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB_E.PDF)

UNESCO. 1976. *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimonovena reunión. Nairobi, 26 de noviembre de 1976.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB_S.PDF)

UNESCO. 2000. *World Education Report 2000. The right to education. Towards education for all throughout life*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://www.unesco.org/education/information/wer/index.htm>

UNESCO. 2000. *Informe sobre la educación en el mundo 2000. El derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la vida*, Santillana-Unesco: Madrid.

UNESCO. 2011. *EFA Global Monitoring Report 2011. The hidden crisis: Armed conflict and education*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190743e.pdf>

UNESCO. 2011. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*, París: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192155S.pdf>

UNESCO. 2012. *EFA Global Monitoring Report 2012. Youth and Skills: Putting education to work*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218003e.pdf>

UNESCO. 2012. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2012. Los jóvenes y las competencias: trabajar con la educación*, París: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218083s.pdf>

United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2006. *The Core international Human Rights Treaties*, New York and Geneva: 2006.

Disponible en:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiesen.pdf>

Naciones Unidas. Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2006. *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra: 2006.

Disponible en:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/newCoreTreatiessp.pdf>

United Nations. 2011. *World Economic Situation and Prospects 2012*, New York: United Nations.

Disponible en:

[http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_current/2012wesp\\_prerel.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012wesp_prerel.pdf)

Victoria Department of Planning and Community Development. 2008. *The economic benefit of investment in adult community education in Victoria: Report to the Department of Planning and Community Development and the Adult, Community and Further Education Board*. Melbourne (Australia), Government of Victoria.

Disponible en:

[http://www.melbourneinstitute.com/downloads/hilda/Bibliography/Other\\_Publications/ACG\\_economic\\_benefit\\_of\\_investment\\_adult\\_education.pdf](http://www.melbourneinstitute.com/downloads/hilda/Bibliography/Other_Publications/ACG_economic_benefit_of_investment_adult_education.pdf)

Williams, Jenny, Stephen McNair y Fiona Aldridge. 2010. *Expenditure and funding models in lifelong learning*, Leicester: National Institute of Adult Continuing Education (NIACE).

Disponible en:

<http://www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/docs/Expenditure-funding-models.pdf>

World Bank. 2010a. *Stepping up Skills for More Jobs and Higher Productivity*, Washington, D.C.: The World Bank.

Disponible en:

[http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1278533890893/Stepping\\_up\\_skills.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1278533890893/Stepping_up_skills.pdf)

World Bank. 2010b. *Inflation, Consumer Prices (annual %)*.

Disponible en:

<http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG>

World Bank. 2010b. *Inflación, precios al consumidor (% anual)*.

Disponible en:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG>

World Bank. 2013. *Country and Lending Groups*, Washington, D.C.: World Bank.

Disponible en:

<http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>

World Economic Forum. *The Global Gender Gap Report 2012*. 2012. Geneva: World Economic Forum.

Disponible en:

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GenderGap\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf)

Yang, J., R. Yorozu. y K. Lee. 2012. *Synthesis Report on Building A Learning Society In Japan, the Republic of Korea and Singapore*, Hamburg: UIL.



# ALFABETIZANDO COM SAÚDE



CURITIBA

Formação de educadores para alfabetização em saúde  
Volume 1

## CAPÍTULO 5

# AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN Y LA OFERTA DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

## 5.1 Introducción

El acceso y la participación en actividades educativas son esenciales si las personas van a desempeñar un papel en la transformación de sus vidas y modelar las sociedades en las que viven. Los acuerdos adoptados por los gobiernos en Jomtien (1990) y Dakar (2000) de insertar las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos, así como de alfabetización, en los Objetivos 3 y 4 de la Educación para Todos (EPT) reafirmaron el papel fundamental que desempeñan el aprendizaje y la educación en la sociedad. Sin embargo, según el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*, muchos países difícilmente lograrán precisamente estos dos objetivos de la EPT en 2015.

Este aspecto fue abordado en la primera edición del GRALE, en la que se señala que la oferta de educación para jóvenes y adultos no llegaba a la mayoría de las personas, especialmente a las que más la necesitan. Por consiguiente, los Estados Miembros de la UNESCO que participaron en la CONFINTEA VI se comprometieron a “promover y facilitar un acceso más equitativo al aprendizaje y la educación de adultos y la participación en ellos, fomentando una cultura del aprendizaje y eliminando los obstáculos a la participación” (UIL, 2010a, p. 30).

Este capítulo hace un balance del progreso efectuado en los Estados Miembros en relación con la oferta de acceso más equitativo a la participación en la educación de adultos. Dada la importancia de entender cómo se ha llegado a las tasas de participación existentes, la primera sección analiza los mecanismos de medición y monitoreo. Se presentan diferentes modelos de recolección de

datos, incluyendo diversas encuestas de participación nacionales e internacionales. La sección siguiente describe los objetivos de política en relación con la participación. Después analizamos la cuestión de la diversidad en la oferta de educación de adultos, mostrando cómo la educación de adultos ha evolucionado hacia la inclusión de todos, concentrándose especialmente en los grupos marginados. La sección final analiza las diferentes medidas adoptadas para enfrentar la participación y la exclusión, focalizando su atención en dos estrategias: la destinación a grupos específicos y la consolidación de una cultura del aprendizaje. Se presentan ideas y programas innovadores de unos cuantos países como una manera de compartir buenas prácticas para aumentar la participación en la educación de adultos.

## 5.2 Medición y monitoreo de la participación

En Belém, las delegaciones de 144 Estados Miembros reconocieron “la necesidad de datos cuantitativos y cualitativos válidos y fiables” (UIL, 2010a, p. 32) en los que basar la elaboración de las políticas relativas al aprendizaje y la educación de adultos. En particular, los Estados Miembros se comprometieron a recolectar y analizar sistemáticamente “[...] datos e información sobre la participación y la evolución de los programas de educación de adultos, desglosados por sexo y otros factores, para evaluar el cambio a lo largo del tiempo y compartir prácticas idóneas” (UIL, 2010a, p. 32) La sección siguiente analiza los tipos de datos e información que los países han venido recolectando durante los tres últimos años y los métodos utilizados para evaluar la participación. También presenta algunos resultados de encuestas seleccionadas.

### a. Recolección de datos a nivel nacional

La medición de la participación plantea muchos retos, dado que la «alfabetización de adultos» y la «educación de adultos» son conceptos amplios que no se pueden definir fácilmente. Un reto proviene de las diversas configuraciones de los entornos de aprendizaje (formal, no formal e informal). Otro desafío es el período de referencia, dado que cada programa tiene una duración e intensidad propias.

A la luz de estos retos, comparar las cifras concretas citadas en los informes nacionales de progreso no es fácil. Mientras que algunos países recolectan datos sobre la participación en la alfabetización y educación de adultos, la naturaleza de estos datos varía (ver Cuadro 5.1 y Cuadro 5.2). Los países recolectan información sobre la matrícula en los cursos, la asistencia a estos cursos o la terminación de un programa que generalmente está relacionado con un tipo de certificado.

Noventa y cuatro países (94) respondieron afirmativamente cuando se les preguntó si recolectaban información sobre las tasas de matrícula en alfabetización, con un número ligeramente mayor de países (99) que recolectan tasas de matrícula en programas de educación de adultos que no son de alfabetización (Cuadros 5.1 y 5.2). Las tasas de terminación siguen como la información

más frecuentemente citada por 85 a 89 países en relación con la alfabetización y la educación de adultos, respectivamente, siendo las tasas de asistencia las menos citadas. No obstante, es importante notar que la mayoría de los países informa que recolecta estos tres tipos de datos.

La comparación de la información previa con aquella disponible en los informes nacionales de 2008-2009 indica un aumento del número de países que recolectan datos sobre la participación en la alfabetización y la educación de adultos desde la CONFINTEA VI. En ese momento, solo 43% de los países (66 de 154 países que presentaron información) citaron tasas de participación en alfabetización y educación de adultos (UIL, 2010b, p. 59). En 2012, 73% de los países (94 de un total de 129) informaron que recolectan por lo menos un tipo de información sobre participación en alfabetización de adultos, mientras que 77% (99 países de 129) indicaron que recolectan por lo menos un tipo de información sobre educación de adultos.

Como la plantilla de información no pide datos adicionales sobre las cantidades de educandos, no se puede demostrar si en los países hubo un aumento o disminución en la participación durante el intervalo. Sin embargo, algunas prácticas innovadoras para medir la participación en el nivel nacional se destacan en el Recuadro 5.1.

**Cuadro 5.1**

### Naturaleza de los datos recolectados sobre programas de alfabetización de adultos

	<b>Africa</b>	<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>Asia y el Pacífico</b>	<b>Estados Árabes</b>	<b>Europa y América del Norte</b>	<b>Total</b>
<b>Matrícula</b>	25	21	14	9	25	<b>94</b>
<b>Asistencia</b>	25	17	10	8	18	<b>78</b>
<b>Terminación</b>	24	19	15	9	22	<b>89</b>
<b>Todos los anteriores</b>	21	16	10	8	16	<b>71</b>
<b>Número total de informes nacionales de progreso</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>129</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 5.8: "¿Recolecta el gobierno información sobre los rubros siguientes: matrícula en programas de alfabetización; asistencia a programas de alfabetización; terminación en programas de alfabetización?"

**Cuadro 5.2**  
**Naturaleza de los datos recolectados sobre programas de educación de adultos que no son de alfabetización**

	<b>Africa</b>	<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>Asia y el Pacífico</b>	<b>Estados Árabes</b>	<b>Europa y América del Norte</b>	<b>Total</b>
<b>Matrícula</b>	14	25	17	7	36	<b>99</b>
<b>Asistencia</b>	14	21	14	6	28	<b>83</b>
<b>Terminación</b>	12	21	13	7	32	<b>85</b>
<b>Todos los anteriores</b>	12	20	13	6	26	<b>77</b>
<b>Número total de informes nacionales de progreso</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>129</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 5.8: "Recolecta el gobierno información sobre los rubros siguientes: Matrícula en programas de educación de adultos (que no son de alfabetización); asistencia a programas de educación de adultos (que no son de alfabetización); asistencia a programas de educación de adultos (que no son de alfabetización); terminación de programas de educación de adultos (que no son de alfabetización)?"

**Recuadro 5.1**  
**Encuestas nacionales sobre participación**

En 2009, el Ministerio de Educación Básica y Alfabetización de **Burkina Faso** recolectó por primera vez datos detallados sobre programas de alfabetización para adultos y programas de educación no formal para niños en todos los distritos. Tras la elaboración participativa de cuestionarios y formación, en la que participaron oficinas regionales y provinciales, así como ONG, los datos se recolectaron y publicaron a nivel central. El informe ofrece datos sobre el número de centros, educadores, educandos por región y provincia, género, grupo de edad, área urbana y rural, lengua de los programas de alfabetización y tipo de centro. Los datos de 2009 indican una matrícula de 429.851 educandos (60% de mujeres) en tres diferentes tipos de programas de alfabetización de adultos. Informes estadísticos anuales posteriores en Burkina Faso se concentran en los programas de educación formal para niños. La recolección regular de este tipo de datos sobre educación de adultos será útil para analizar las tendencias y brechas en la oferta de alfabetización y educación no formal de adultos.

Fuente: Burkina Faso, 2010.

En el **Canadá** se recolecta información sobre la participación individual de los adultos en actividades de aprendizaje mediante encuestas por muestreo que permiten medir los factores que facilitan y las barreras que dificultan la participación. La Access and Support to Education and Training Survey (ASETS) en el Canadá fue ejecutada desde junio hasta octubre de 2008 por Statistics Canada, la agencia nacional de estadística, con la cooperación y el apoyo del Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), la división del Gobierno del Canadá responsable del desarrollo, la gestión y la oferta de programas y servicios sociales. Reemplazó a la Survey of Approaches to Educational Planning, la Post-Secondary Education Participation Survey y la Adult Education and Training Survey. La población objetivo de la ASETS son los canadienses residentes de 65 y menos años de edad. El tamaño de la muestra total fue de 72.000 números de teléfono. El Gobierno Federal del Canadá financiará la ASETS 2013 con el propósito de comprender mejor las oportunidades y obstáculos que los adultos encuentran cuando participan en la educación o la formación. LA ASETS también analizará el papel de la información y la financiación de los educandos en relación con la participación en el aprendizaje y la formación.

Fuente: Statistics Canada, 2012.

El informe *Alphabétisation au Maroc – Pour une pleine participation de tous dans la société* [Alfabetización en Marruecos. Para una participación plena de todos en la sociedad], publicado por la Direction de la lutte contre l'analphabétisme (DLCA), brinda una visión global de las tendencias de los programas de alfabetización y educación de adultos en el país durante los últimos cinco años. En convergencia con encuestas realizadas por ONG en las diferentes regiones (entrevistas con 552 asociaciones), la DLCA recolectó datos cualitativos y cuantitativos. Un análisis de los datos sugiere un impresionante desarrollo. Durante los últimos diez años (2002-2012), el número de participantes se triplicó, si se lo compara con el período de veinte años entre 1982-2001. Están en marcha otras encuestas sobre las incidencias de orden cualitativo.

Fuente: Marruecos, 2012.

El National Institute of Adult Continuing Education (NIACE) en el Reino Unido ejecuta una encuesta anual sobre la participación de los adultos en el aprendizaje que “deliberadamente adopta una definición amplia de ‘aprendizaje’, incluyendo una vasta gama de aprendizaje formal, no formal e informal, mucho más allá de los límites de las oportunidades educativas ofrecidas por el sector público a los adultos” (Aldridge y Hughes, 2012, p. 4). A unos 5.000 adultos de 17 y más años de edad se les preguntó si habían participado en alguna actividad de aprendizaje, ya sea recientemente o durante los últimos tres años, y si estaban dispuestos a hacerlo durante los tres próximos años. Desde 1996, los resultados anuales indican que alrededor de 40% de adultos participan en el aprendizaje, mientras que un tercio no ha participado desde que salió de la escuela. Ochenta por ciento del grupo de adultos que participa en el aprendizaje tiene la intención de continuar, pero solo el 17% de los adultos que no han participado en el aprendizaje indican interés en el aprendizaje continuo en 2012 (Aldridge y Hugues, 2012, pp. 1 y 4). Estos hallazgos apelan a prestar atención y asignar incentivos para aumentar la participación de los adultos que tienen menos interés en el aprendizaje. Datos más precisos sobre la edad, el género, el origen socioeconómico disponibles a partir de esta encuesta están siendo utilizados ampliamente por investigadores en educación de adultos.

Fuente: Jones, 2010; White, 2012.

Otro enfoque de la participación analiza la motivación de los educandos. En el Japón, las encuestas de opinión pública se emprenden para estudiar la disposición a participar en programas de educación de adultos (Japan, 2009). Se encontró que existe una brecha enorme entre la disponibilidad para participar en actividades de aprendizaje (71%) y la participación efectiva (52%).

### **b. Encuestas internacionales comparables**

La realización de encuestas comparadas emprendidas colectivamente por algunos países bajo la coordinación de un organismo internacional o regional constituye un fenómeno creciente en el campo de la educación (por ej., PISA, TIMMS). Siete encuestas internacionales que se han concentrado en la recolección de diferentes tipos de información sobre la participación de jóvenes y adultos en educación y formación se describen en el Cuadro 5.3. Si bien los países no realizan estas encuestas independientemente, los gobiernos financian y organizan la recolección y el análisis de datos. Estos procesos pueden ejecutarse mediante agencias nacionales de estadística. La participación en encuestas internacionales comparables ayuda a los países a mejorar

su pericia y la calidad de las encuestas nacionales, así como a aprender de las mejores prácticas y compartir experiencias. Las desventajas de estas encuestas recientemente realizadas son los costos incurridos y el alto nivel de pericia técnica requerida. En este sentido, es importante mencionar que la mitad de las encuestas incluyen a países europeos o de la OCDE.

Las experiencias provenientes de estas encuestas, que están deviniendo más estandarizadas, suministran un fundamento para el análisis internacional comparado de la participación en la educación de adultos. Basándose en los datos provenientes de estas encuestas, las instituciones públicas responsables de la educación de adultos pueden invertir recursos de manera más sistemática.

Siguiendo las recomendaciones del *Marco de acción de Belém* a fin de coordinar un proceso de monitoreo a nivel mundial, el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés) piloteó un cuestionario para la región de América Latina y el Caribe sobre Estadísticas de Educación de Adultos en 2012. Dado que el informe analítico se espera para 2013, en la sección siguiente se presentan algunos resultados preliminares.

“En promedio, la participación de las mujeres ha disminuido tres veces más que la de los hombres en los países europeos”.

**Cuadro 5.3****Visión panorámica de las encuestas sobre participación en educación de adultos**

<b>Nombre de la Encuesta</b>	<b>Organización / Institución</b>	<b>Año más reciente</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Tipo y alcance de la encuesta</b>	<b>Tipo de aprendizaje cubierto</b>	<b>Grupo de edad de la muestra</b>	<b>Número y nombres de los países participantes</b>
Encuesta Europea de Población Activa (ELFS, por sus siglas en inglés) [The European Labour Force Survey (ELFS)]	Unión Europea	2012	Cada cuatro meses	Encuesta de hogares por muestreo de la participación y estatus laboral, tendencias en el mercado de trabajo de la UE, distinciones entre situación de empleo permanente-temporal y tiempo completo-tiempo parcial, y razones de la inactividad y tasa de desempleo	Cualquier tipo de formación o educación emprendida durante las cuatro semanas previas a la encuesta	25–64	27 países europeos
Encuesta sobre la Educación de Adultos [The Adult Education and Training Survey (AES)]	Unión Europea	2011–2012	Quinquenal	Encuesta que utiliza un cuestionario estándar sobre participación en actividades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, razones, costos, tipos e intensidad de la participación. Incluye obstáculos a la participación basados en contextos nacionales, sociales y culturales.	Cualquier tipo de aprendizaje o formación formal, no formal o informal emprendida durante los 12 meses previos a la encuesta. Preguntas suplementarias relativas a actividades de aprendizaje informales en la familia, mediante material educativo de emisión y visitas a bibliotecas, museos o centros de aprendizaje.	25–64	29 países europeos
Programa Internacional para la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) [The Programme for the International Assessment for Adult Competencies (PIAAC)]	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	2013	Ocasional	Encuesta de hogares, transversal e internacional que mide la extensión de la alfabetización, la aritmética básica y la capacidad para resolver problemas en entornos ricos en tecnología. Evalúa el impacto de estas competencias sobre el éxito educativo y profesional.	Actividades de aprendizaje relacionadas con el trabajo y participación en el aprendizaje y la educación de adultos incluyendo tipos de cursos, formación; lecciones particulares, seminarios o talleres emprendidos durante los 12 meses previos a la encuesta.	16–65	23 países de la OCDE
UNESCO/ OECD/ EUROSTAT (UOE)	Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés), OCDE y la Oficina de Estadística de la Unión Europea	2012	Anual	Cuestionario por país que monitorea las actividades educativas a escala nacional.	Participación y terminación de programas de educación de adultos y educación continua equivalentes a la educación primaria y secundaria formal.	Todos	43 países

Nombre de la Encuesta	Organización / Institución	Año más reciente	Frecuencia	Tipo y alcance de la encuesta	Tipo de aprendizaje cubierto	Grupo de edad de la muestra	Número y nombres de los países participantes
Programa de Indicadores Mundiales de la Educación (WEI, por sus siglas en inglés) [The World Education Indicator Programme (WEI)]	UIS	2012	Anual	Cuestionario por país que monitorea las actividades educativas a escala nacional.	Participación y terminación de programas de educación de adultos y educación continua equivalentes a la educación primaria y secundaria formal.	Todos	13 países
Cuestionario regional para América Latina y el Caribe sobre estadísticas de educación de adultos	UIS	2010	n.d.	Cuestionario por país sobre alfabetización, programas de educación primaria y secundaria para jóvenes y adultos	Participación y terminación de programas de educación de adultos y educación continua equivalentes a la educación primaria y secundaria formal, así como de programas de alfabetización de adultos.	Todos	30 países
Programa de Evaluación y Seguimiento de la Alfabetización (LAMP, por sus siglas en inglés) [The Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP)]	UIS	n.d.	n.d.	Encuesta de hogares transversal que utiliza cuestionarios comunes para evaluar la participación en la alfabetización.	Evaluación de competencias en lectoescritura, aritmética básica y resolución de problemas utilizando las TIC; lectura, evaluación y comprensión de información; uso eficaz y ético de información,	15+	14 países

Fuentes: Eurostat, 2012a; Eurostat, 2012b; Eurostat, 2013a; Eurostat, 2013b; Eurostat, 2013c; OECD, 2012; OECD, 2013; UIS 2011; UIS 2012a; UIS 2012b, UIS 2012c.

### c. Resultados de las encuestas

La variedad de las encuestas y la complejidad de los datos sobre participación muestran claramente que evaluar el progreso en las tasas de participación a nivel mundial es difícil. Actualmente se dispone de información específica principalmente para los países europeos.

A nivel regional, los países de la Unión Europea recopilan datos sobre participación sistemáticamente. El Cuadro 5.4 muestra las tasas de participación en 2009 y 2011 desagregadas por género, antecedentes migratorios, situación educativa y profesional en 27 países. Los países con una tasa más alta de participación antes

de la CONFINTEA VI tienden a registrar un aumento en la participación, pero muchos de los que están situados en el extremo inferior han registrado una disminución. En promedio, la participación de las mujeres ha disminuido tres veces más que la de los hombres en los países europeos. En el Reino Unido, las tasas de participación de las mujeres disminuyeron 5,8 puntos porcentuales entre 2009 y 2011.

El papel del aprendizaje de adultos como una "palanca para aumentar el rendimiento económico, desarrollar la cohesión social y promover la ciudadanía activa" (Boeren *et al.*, 2012, p. 247) se destaca en la región europea. En mayo de 2009, el Consejo Europeo aprobó un nuevo conjunto de

**Cuadro 5.4**  
**Porcentaje de la población de 25-64 años que participa en la educación de adultos en Europa**

	2009			2011			Cambios (2009-2011)				
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Poco educados	Desempleados
<b>UE</b>											
<b>(27 países)</b>	9.3	8.4	10.2	8.9	8.2	9.6	-0.4	-0.2	-0.6	3.9	9.1
<b>Alemania</b>	7.8	7.8	7.7	7.8	7.9	7.7	0.0	0.1	0.0	3.1	5.1
<b>Austria</b>	13.8	12.8	14.7	13.4	12.2	14.5	-0.4	-0.6	-0.2	4.1	18.6
<b>Bélgica</b>	6.8	6.4	7.2	7.1	6.7	7.4	0.3	0.3	0.2	3.1	8.9
<b>Bulgaria</b>	1.4	1.3	1.5	1.2	1.2	1.2	-0.2	-0.1	-0.3	:	:
<b>Chipre</b>	7.8	7.8	7.8	7.5	7.2	7.8	-0.3	-0.6	0.0	(1.3)	6.9
<b>Dinamarca</b>	31.2	25.3	37.2	32.3	25.6	39	1.1	0.3	1.8	23.4	35.1
<b>Eslovaquia</b>	2.8	2.2	3.3	3.9	3.4	4.4	1.1	1.2	1.1	:	1.7
<b>Eslovenia</b>	14.6	12.9	16.4	15.9	13.7	18.2	1.3	0.8	1.8	(3.3)	16.4
<b>España</b>	10.4	9.6	11.3	10.8	10	11.6	0.4	0.4	0.3	4.6	13.2
<b>Estonia</b>	10.5	7.6	13.2	12	9.2	14.5	1.5	1.6	1.3	:	(8.5)
<b>Finlandia</b>	22.1	18.5	25.9	23.8	19.9	27.7	1.7	1.4	1.8	10.7	19.7
<b>Francia</b>	5.7	5.3	6.1	5.5	5.2	5.9	-0.2	-0.1	-0.2	2.5	5.2
<b>Grecia</b>	3.3	3.2	3.3	2.4	2.6	2.3	-0.9	-0.6	-1.0	0.4	2.7
<b>Hungría</b>	2.7	2.5	3	2.7	2.6	2.9	0.0	0.1	-0.1	0.5	2.0
<b>Italia</b>	6	5.6	6.4	5.7	5.3	6	-0.3	-0.3	-0.4	1.2	5.5
<b>Irlanda</b>	6.3	5.7	7	6.8	6.3	7.2	0.5	0.6	0.2	2.8	6.4
<b>Letonia</b>	5.3	3.6	6.9	5	3.8	6.1	-0.3	0.2	-0.8	:	(4.0)
<b>Lituania</b>	4.5	3.6	5.4	5.9	4.6	7.1	1.4	1.0	1.7	:	(3.5)
<b>Luxemburgo</b>	13.4b	13.4b	13.5b	13.6	14.2	13	0.2	0.8	-0.5	(4.5)	(15.3)
<b>Malta</b>	6.1	5.9	6.3	6.6	6.3	6.9	0.5	0.4	0.6	3.3	:
<b>Países Bajos</b>	17	16.5	17.5	16.7	16.5	16.9	-0.3	0.0	-0.6	10.5	17.3
<b>Polonia</b>	4.7	4.3	5.1	4.5	4	5	-0.2	-0.3	-0.1	(0.8)	4.8
<b>Portugal</b>	6.5	6.2	6.8	11.6b	11.1b	12.1b	5.1	4.9	5.3	8.0b	17.1b
<b>Reino Unido</b>	20.1	16.8	23.3	15.8p	14.0p	17.5p	-4.3	-2.8	-5.8	7.2p	14.8p
<b>República Checa</b>	6.8	6.5	7	11.4b	11.2b	11.6b	4.6	4.7	4.6	2.8b	7.5b
<b>Rumania</b>	1.5	1.3	1.6	1.6	1.6	1.5	0.1	0.3	-0.1	(0.3)	(1.5)
<b>Suecia</b>	22.2p	16.1p	28.5p	25	18.4	31.9	2.8	2.3	3.4	16.9	40.4
<b>Países que no pertenecen a la Unión Europea incluidos en el análisis de Eurostat</b>											
<b>Croacia</b>	2.3	2.4u	2.1u	2.3	2.3u	2.3u	0.0	-0.1	0.2	1.4	5.5
<b>Islandia</b>	25.1	20.4	30	25.9	22.8	29	0.8	2.4	-1.0	:	:
<b>La ex República Yugoslava de Macedonia</b>	3.3	2.4	2.1	2.9	3	2.7	0.6	0.6	0.6	9.9	23.0
<b>Noruega</b>	18.1	16.8	19.5	18.2	17.1	19.2	0.1	0.3	-0.3	16.1	30.9
<b>Suiza</b>	23.9i	22.8i	25.0i	29.9	31	28.7	6.0	8.2	3.7	(0.3)	(2.3)
<b>Turquía</b>	2.3	3.2	3.4	3.4	3.4	3.3	0.1	0.2	-0.1	10.4	18.9

Fuente: Eurostat, 2012a; Eurostat, 2013d.

b = discontinuidad en la serie      i = vea metadata  
p = provisional                      u = poco fiable

puntos de referencia para la participación de los adultos en el aprendizaje a lo largo de toda la vida en el horizonte 2020. Si bien el punto de referencia previo de una tasa de participación de 12,5% no se había alcanzado en muchos países de la región, se estableció un punto de referencia promedio más alto situado en por lo menos 15% de participación de los adultos (Commission of the European Communities, 2010, p. 10). El Cuadro 5.4 indica que la tasa promedio de participación en la región disminuyó de 9,3% en 2009 a 8,9% en 2011.

Complementando los datos de participación de la Encuesta de Población Activa [Labour Force Survey], los países de la Unión Europea también han convenido en recolectar datos más detallados cada cinco años, a partir de 2011. Los datos relativos a las tasas de participación por género, grupo de edad, modalidad de aprendizaje (formal, no formal e informal), tipo de obstáculo y acceso a la información sobre las posibilidades de aprendizaje están incluidos en la Eurostat Statistics Database [Base de Datos Estadísticos Eurostat].

Los datos presentados en el Cuadro 5.4 muestran que la participación en educación de adultos es muy alta en los países escandinavos. Rubenson y Desjardins (2009) sostienen que la larga tradición de búsqueda de la equidad social en los estados nórdicos del bienestar contribuye a tener más altas tasas de participación en el aprendizaje de adultos. Si bien los “mercados de trabajo están estructurados alrededor de una estrategia de alta competencia” hay una “sociedad civil que promueve el aprendizaje para el desarrollo social y personal” (Rubenson y Desjardins, 2009, p. 202), asegurando la continuación del aprendizaje en la vida adulta en los grupos desfavorecidos, aumentando así su empleabilidad. Esta perspectiva ha sido muy eficaz para remover las barreras individuales y estructurales para acceder a la educación de adultos.

Entre tanto, la OCDE informó sobre un aumento de la tasas de participación en educación formal entre los jóvenes (en promedio 86% del grupo de edad 15-19 años y 44% en el grupo de edad 20-24 años, en los países de la OCDE) y un aumento en el número de personas de

15-29 años de edad que no participan ni en la educación ni en el empleo (16% en 2010). En algunos países –como Turquía y México– las jóvenes tienen el doble de posibilidades de no participar ni en la educación ni en el empleo. Hay una brecha de edad en la participación en los países de la OCDE con solo 27% del grupo de edad 55-64 años comparado con el 50% del grupo de edad 25-34 años que participa en la educación formal o no formal (OECD, 2012). Datos provenientes de encuestas previas de la OCDE sobre participación (International Adult Literacy Survey –Encuesta Internacional sobre la Alfabetización de Adultos– en la década de los noventa y la Adult Literacy and Life Skills Survey –Encuesta sobre Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida– entre 2002 y 2006) brindan los datos básicos de referencia y la investigación sobre los determinantes de la participación en el aprendizaje de adultos. Se espera que los resultados del Programme for the International Assessment for Adult Competencies (PIAAC) [Programa Internacional para la Evaluación de Competencias de Adultos] de 2013 permitirán una mejor evaluación de los hallazgos (Thorn, 2009, p. 19).

Entre tanto, los resultados provenientes del Cuestionario Regional para América Latina y el Caribe, dirigido por el Instituto de Estadística de la UNESCO (ver el Cuadro 5.5), muestra que los gobiernos que necesitan una oferta en gran escala de alfabetización de adultos para la población analfabeta están recurriendo a programas más cortos. Los países con programas de más larga duración cubren una parte más pequeña de la población analfabeta en un año dado. Debe examinarse la eficacia y la eficiencia de los programas que duran menos de seis meses para comprender en qué medida los educandos que terminan el programa están en condiciones de mantener sus competencias en alfabetización.

Los análisis preliminares de los resultados indican una fuerte presencia de jóvenes y mujeres en los programas de educación de adultos. Además, existe claramente una mayor participación, en términos absolutos, en programas de educación secundaria que en los que se concentran en la educación primaria, pues hay tres veces más personas

“Dados los retos para aumentar la participación, incluso en países donde la inversión en educación de adultos ya es alta, es importante considerar la información disponible sobre los factores que inhiben o impiden la participación”.

**Cuadro 5.5**  
**Proporción de adultos analfabetos en América Latina que participa en programas (públicos) de alfabetización según su duración**

Duración	Países y territorios	Tasa de alfabetización de adultos <sup>1</sup>	Participantes/población analfabeta <sup>1</sup>
<b>6 meses y más</b>	Chile, Colombia, Costa Rica <sup>2</sup> , Jamaica <sup>2</sup> , México, Paraguay, Puerto Rico <sup>2</sup> , República Dominicana	93.5	5.2
<b>Ambos tipos de programas</b>	Antigua y Barbuda <sup>2</sup> , Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú	88.1	11.4
<b>Menos de 6 meses</b>	Bolivia, Cuba, Nicaragua	89.7	24.2

Fuente: UNESCO Institute for Statistics (UIS, 2013a).

matriculadas en los primeros que en los últimos. La participación en programas de alfabetización, especialmente en los países que ofrecen programas con una duración de más de seis meses, es muy moderada, representando en promedio 5,2% de las personas consideradas 'analfabetas' (UIS, 2013).

Dados los retos para aumentar la participación, incluso en países donde la inversión en educación de adultos ya es alta, es importante considerar la información disponible sobre los factores que inhiben o impiden la participación. Para iniciar la recolección de información sobre la participación más allá de programas específicos de educación, cada gobierno podría identificar encuestas regionales o nacionales que tengan por grupo objetivo a la población adulta. De esta manera, a las encuestas existentes se les podría agregar preguntas sobre quién participa en las oportunidades de aprendizaje formal y no formal, y cuáles son las razones que dan para no participar.

El compromiso político consistente en incluir a todos los educandos es una característica importante del *Marco de acción de Belém*. Los gobiernos estuvieron de acuerdo en que: "La educación inclusiva es fundamental para alcanzar el desarrollo humano, social y económico" y que "Nadie puede ser objeto de exclusión por su edad, sexo, origen étnico, condición migratoria, idioma, religión, discapacidad, condición rural, identidad u orientación sexual,

pobreza o por haber sido desplazado o encarcelado" (UIL, 2010a, p. 30). En este sentido, la formulación de ciertas metas se comprende como un indicador del valor que un gobierno asigna a la participación en alfabetización y educación de adultos.<sup>12</sup>

Desde la CONFINTEA VI, algunos países y organismos regionales han establecido algunas metas de participación en educación de adultos. Como se mencionó previamente, la Unión Europea ha aumentado su meta global del 12,5% en 2010 al 15% de todos los adultos (25-64 años) que participan en actividades de aprendizaje en el año horizonte 2020 (Commission of the European Communities, 2010, p. 10).

Algunos países han establecido metas incluso más altas. Austria, por ejemplo, apunta a aumentar su tasa de participación en aprendizaje de adultos de 14% en 2010 a 20% en 2020 (Austria, 2011, p. 4). Si bien muchos países aseguran el derecho a la educación en el nivel básico, otros, como Suecia, están ampliando el derecho a la educación de adultos al nivel del segundo

1 Los valores presentados son promedios no ponderados. Las tasas de alfabetización y de población adulta analfabeta incluyen los datos más recientes para cada país. (Publicación de datos en junio de 2013: años de referencia 2005-2011). El año de referencia para los datos sobre participantes es 2010, con excepción de Bolivia (2008) y Chile y Guatemala (2011).

2 Solamente programas ofrecidos por el sector público.

ciclo de educación secundaria para permitir la calificación para la educación superior (Sweden, 2010, pp. 7-8).

En Asia, por su parte, la Nueva Estrategia de Crecimiento del Japón (2010-2020) menciona tres metas de participación: 1) aumentar el número de estudiantes adultos en la universidad a 90.000 y en colegios profesionales a 150.000; 2) aumentar la participación de empleados a tiempo completo y parcial en actividades de aprendizaje a 70% y 50%, respectivamente, y 3) tener a la mitad de los adultos participando en actividades sociales o de desarrollo comunitario en 2020 (Sawano, 2012, p. 668).

Los informes nacionales de progreso muestran que muchos países con bajas tasas de alfabetización han aprobado el Objetivo 4 de la Educación para Todos (EPT)

que propone reducir la tasa de analfabetismo de los adultos en 50% para el año horizonte 2015. En unos pocos casos, los países han establecido metas específicas de alfabetización para las mujeres.

Los Cuadros 5.6 y 5.7 muestran ejemplos de metas y fechas límite que varios países han presentado en relación con los educandos en programas de alfabetización y educación de adultos.

La información precedente muestra que se han establecido metas de alfabetización en las regiones, a pesar de la amplia variación en la situación de la alfabetización. Por ejemplo, Dinamarca, que tiene la más alta tasa de participación de adultos en aprendizaje formal y no formal en la Unión Europea, ha establecido una meta de participación en programas de alfabetización de adultos para responder al Programme

#### Cuadro 5.6

#### Ejemplos de metas u objetivos cuantificados en alfabetización de adultos en la política nacional

País	Metas u objetivos cuantificados	Plazo
Afganistán	Ofrecer programas de alfabetización a 3,6 millones de analfabetos	2015
China	Ofrecer educación básica universal obligatoria de nueve años	2020
Colombia	Reducir la tasa de analfabetismo de 6,7% a 5,7%; brindar programas de alfabetización de adultos a 600.000 personas de más de 15 años	2020
Cote d'Ivoire	Reducir la proporción de analfabetos en 35% mediante la oferta de alfabetización básica y educación postalfabetización a 250.000 jóvenes y adultos anualmente	2020
Dinamarca	Captar a 40.000 personas en los cursos de alfabetización	2014
Eritrea	Reducir la brecha de género existente a menos del 10%	Anual
Gales (Reino Unido)	80% de los adultos en edad de trabajar logran por lo menos el nivel 1 de alfabetización	2016
Myanmar	Llegar a una tasa de alfabetización de adultos de 99%	2015
Níger	Ofrecer programas de alfabetización a 1,5 millones de adultos	2015
Senegal	Ofrecer programas de alfabetización de adultos a 300.000 personas	2020
Sudáfrica	Posibilitar que se alfabeticen 4,7 millones de adultos	Anual
Tailandia	Captar a más de 50.000 personas en los programas de alfabetización	2015
Túnez	8% de reducción de la tasa de analfabetismo en la población en edad de trabajar	Anual
Uganda	Brindar un servicio de alfabetización de adultos comunitario a 2 millones de adultos, especialmente de la población pobre y desfavorecida	2016

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 2.3: "En las medidas adoptadas para implementar la(s) política(s) de [...] alfabetización de adultos, ¿se han definido objetivos y fechas límite para alcanzarlos? Si la respuesta es afirmativa, especifique los objetivos y, si es pertinente, el plazo correspondiente".

for the International Assessment for Adult Competencies (PIAAC) [Programa Internacional para la Evaluación de Competencias de Adultos]. En 2011, un estudio sobre el nivel de alfabetización de los adultos en Alemania mostró que el 14% de la población en edad de trabajar (18-64 años) era funcionalmente analfabeta, lo que representa 7,5 millones de personas (Grotlüschen y Riekmann, 2011). La European Labour Force Survey [Encuesta Europea de Población Activa] en 2011 encontró que muchos de los 73 millones

de adultos con bajo nivel de educación (de 25-64 años) pueden tener problemas de alfabetización (European Commission, 2012, p. 78) (ver Capítulo 1). Esta prueba ha empezado a influir sobre la oferta de alfabetización de adultos en la región europea.

A diferencia de la dispersión regional de los países que han establecido metas de alfabetización, son los países europeos y los Estados Unidos de América los que fundamentalmente han formulado metas específicas en materia de educación de adultos (Cuadro 5.7).

**Cuadro 5.7**  
**Ejemplos de metas de participación en educación de adultos en la política nacional**

País	Metas u objetivos cuantitativos	Plazo
Bolivia	50% de tasa de participación de las personas de 15 y más años en programas destinados a obtener una formación equivalente al 6º de la escuela primaria	2015
China	Lograr una tasa de participación de 50% en educación continua de educandos en el lugar de trabajo	2020
Eslovaquia	Llegar al 15% de la población de 15-64 años con programas de educación de adultos	2020
Eslovenia	Llegar al 18% de participación de la población de 25-64 años en aprendizaje a lo largo de toda la vida Llegar al 6% de participación en educación general no formal (programas verificados de alfabetización, lenguas extranjeras, tiempo libre, programas de educación liberal)	2015
Estados Unidos	Un tercio de los adultos carentes de educación primaria logran este nivel de educación 60% de la población de 25-64 años logra llegar a por lo menos 4 años del segundo ciclo de educación secundaria Lograr la más alta proporción de graduados universitarios en el mundo: 10 millones en los colegios universitarios comunitarios, en los colegios superiores de cuatro años y en las universidades Crear y apoyar oportunidades para que cada estadounidense complete un año o más de educación superior o una formación avanzada en el transcurso de su vida	2020
Letonia	Aumentar a 15% la tasa de participación de la población de 25 a 64 años carente de educación secundaria o de calificación profesional que no participa en la educación formal o no formal	2020
Malasia	Aumentar en 50% la tasa de participación en aprendizaje a lo largo de toda la vida de la población de 15 años y más	2020
Malta	Reducir el abandono escolar prematuro a menos de 10%	2015
Serbia	Lograr una tasa de participación de por lo menos 10% de la población adulta en educación formal o no formal	2020

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 2.3: "En las medidas adoptadas para implementar la(s) política(s) de educación [...] de adultos, ¿se han definido objetivos y fechas límite para alcanzarlos? Si la respuesta es afirmativa, especifique los objetivos y, si es pertinente, el plazo correspondiente".

Además de las metas u objetivos cuantitativos, unos cuantos países, tales como Escocia, han formulado objetivos cualitativos de oferta y participación en alfabetización y educación de adultos. El Gobierno de Escocia ha identificado cuatro resultados esperados en su documento de política *Adult Literacies in Scotland 2020*: los adultos escoceses tienen acceso a oportunidades de aprendizaje de alfabetización en los que pueden lograr sus objetivos y progresar; los educandos en alfabetización de adultos tienen un aprendizaje y una enseñanza de alta calidad, de manera que puedan lograr sus objetivos; Escocia dispone de una infraestructura coherente y eficaz de alfabetización de adultos que permite y apoya la mejora continua de la oferta y, finalmente, pruebas de las incidencias y del valor del aprendizaje de la alfabetización para las personas y la sociedad (Scottish Government, 2011, p. 14).

### 5.3 Diversidad en la oferta de educación de adultos

El Capítulo 2 sobre política describió los supuestos conceptuales y las implicaciones de política de la gama de concepciones de la educación de adultos. Cuando se analizan la provisión y la prestación de las oportunidades de aprendizaje de manera integral, es necesario ver la relación entre la perspectiva de política y las áreas de aprendizaje que ofrecen diferentes actores. Las categorías de actividades de aprendizaje que se presentan a continuación fueron consignadas en la plantilla destinada a los informes nacionales de progreso:

1. alfabetización (lectura, escritura y aritmética básica);
2. educación profesional (técnica, relacionada con la generación de ingresos);
3. competencias para la vida diaria o cuestiones de salud;
4. uso de tecnologías de la información y la comunicación;
5. lengua oficial o local;
6. lengua extranjera;
7. derechos humanos o educación cívica
8. educación liberal o crecimiento; personal (es decir, artístico, cultural); o

9. cualquier otra área de aprendizaje que pudiera ser importante en un contexto específico.

El Cuadro 5.8 muestra las áreas de la educación de adultos provista por sectores sobre los que dan cuenta los informes nacionales de progreso. En general, se puede ver que, independientemente de la región, el sector público ofrece la mayor parte de la alfabetización de adultos, la educación técnica y profesional, así como los programas para la adquisición de competencias para la vida diaria relacionadas con la salud (entre 87% y 100%). Sin embargo, los cursos sobre derechos humanos, educación cívica y lengua tienden a ser ofrecidos por una más amplia gama de actores en todas las regiones.

Hasta qué punto esa oferta es suficiente, no se puede determinar únicamente a partir de este cuadro o de los informes nacionales de progreso. Sin embargo, estas fuentes parecen indicar que los niveles de oferta no están correlacionados con el estatus social y económico de los países. La tipología de la oferta entre países con índice alto, medio y bajo de Educación para Todos, como lo sugiere el primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, necesita ser reexaminada. Como se afirmaba entonces, “[...] los perfiles de provisión de educación de adultos son dinámicos y cambian en relación con el desarrollo económico y social” (UIL, 2010b, p. 53). Tres años después, y en una situación de perturbación económica y social en todo el mundo, las pautas de la oferta parecen haber cambiado. En general, el número de áreas de aprendizaje del que dan cuenta los países en 2012 ha aumentado, sugiriendo que la gama de la oferta es más amplia, independientemente del nivel de desarrollo de los países.

En 2009, 77% de los países dio cuenta de la oferta pública de educación básica y de la adquisición de competencias generales, tales como alfabetización (UIL, 2010b, p. 50), mientras que en 2012, 92% de los países indican una oferta pública de alfabetización (lectura, escritura y aritmética básica). La cifra para la educación técnica y profesional, así como para las actividades de aprendizaje relacionadas

“El número de áreas de aprendizaje del que dan cuenta los países en 2012 ha aumentado, sugiriendo que la gama de la oferta es más amplia, independientemente del nivel de desarrollo de los países”.

**Cuadro 5.8**  
**Número de países que ofrecen educación de adultos por área de aprendizaje y sector**

Sector público	Alfabetización	Educación técnica y profesional	Competencias para la vida diaria o cuestiones de salud	TIC	Lenguas oficiales o locales	Lenguas extranjeras	Derechos humanos o educación cívica	Educación liberal o crecimiento	Otra	N.º total de informes nacionales de progreso
África	30	27	29	22	26	15	23	18	6	31
Estados Árabes	9	8	7	4	6	4	3	4	2	9
Asia y el Pacífico	18	23	23	16	17	15	17	14	4	24
Europa y América del Norte	37	39	32	37	35	33	32	30	9	40
América Latina y el Caribe	25	22	19	20	12	7	16	10	7	25
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>119</b>	<b>110</b>	<b>99</b>	<b>96</b>	<b>74</b>	<b>91</b>	<b>76</b>	<b>28</b>	

Sector privado	Alfabetización	Educación técnica y profesional	Competencias para la vida diaria o cuestiones de salud	TIC	Lenguas oficiales o locales	Lenguas extranjeras	Derechos humanos o educación cívica	Educación liberal o crecimiento	Otra	N.º total de informes nacionales de progreso
África	20	19	19	18	16	11	14	13	3	31
Estados Árabes	4	3	3	4	2	3	1	1	0	9
Asia y el Pacífico	12	14	13	10	10	11	6	8	5	24
Europa y América del Norte	16	28	22	25	16	25	8	18	9	40
América Latina y el Caribe	15	15	11	15	6	7	8	9	2	25
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>79</b>	<b>68</b>	<b>72</b>	<b>50</b>	<b>57</b>	<b>37</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	

Sociedad civil	Alfabetización	Educación técnica y profesional	Competencias para la vida diaria o cuestiones de salud	TIC	Lenguas oficiales o locales	Lenguas extranjeras	Derechos humanos o educación cívica	Educación liberal o crecimiento	Otra	N.º total de informes nacionales de progreso
África	26	27	26	22	19	12	21	20	7	31
Estados Árabes	5	7	6	3	4	3	4	3	1	9
Asia y el Pacífico	22	21	20	14	13	10	14	12	4	24
Europa y América del Norte	26	22	27	29	18	25	26	28	9	40
América Latina y el Caribe	16	20	16	15	6	5	14	9	5	25
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>97</b>	<b>95</b>	<b>83</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>79</b>	<b>72</b>	<b>26</b>	

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 5.1: "Sírvese indicar las áreas de aprendizaje ofrecidas por diferentes organizaciones".

con la generación de ingreso, pasó de 68% de los países que informaron en 2009 a 92% tres años más tarde. En relación con las competencias para la vida diaria y cuestiones de salud, el 40% informa en el primer GRALE que las ofrece mediante una entidad pública, mientras que en 2012, 84% da cuenta de oferta pública en estas áreas de aprendizaje.

Es interesante señalar que más países europeos informan sobre la oferta de programas de alfabetización de adultos que en 2009. Este año, solo 26 de los 38 países europeos que presentaron informes mencionan competencias básicas como la alfabetización como parte de su oferta global de educación de adultos. En 2012, el número subió a 37 de los 40 países que presentan informes (93%) (UIL, 2010*b*, p.45). Esto puede ser una respuesta a encuestas recientes que muestran los retos que plantea la alfabetización en la región europea (ver el Capítulo 1). También es importante notar que la oferta de educación y formación técnica y profesional (EFTP) es presentada por más países en todas las regiones. Las principales diferencias regionales en relación con la oferta se pueden encontrar en las áreas de educación liberal y crecimiento personal, tales como actividades artísticas o culturales (de 38% a 93%), lenguas extranjeras (de 40% a 75%) y derechos humanos y educación cívica (de 33% a 80%).

En general, los programas de educación de adultos se caracterizan por tener múltiples proveedores en los sectores público, privado y la sociedad civil. El Cuadro 5.8 muestra que la alfabetización, la educación y la formación técnica y profesional, así como las competencias para la vida diaria y la salud son las principales áreas de aprendizaje atendidas por el sector público y las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que el sector privado se concentra en la educación relacionada con el trabajo (es decir, EFTP y TIC), también ofrece alfabetización en más de la mitad de los países que responden. En términos regionales, los tres sectores participan en la oferta de programas de alfabetización y educación sanitaria en la mayoría de los países del África Subsahariana que responden, si bien el sector privado parece ligeramente menos activo. La enseñanza de lenguas extranjeras se ofrece

principalmente en los países de Europa y América del Norte, como lo es también la educación liberal o las actividades de aprendizaje para el crecimiento personal.

A pesar de esta amplia gama de ofertas que se supone atiende a diferentes grupos de destinatarios con objetivos específicos, muchos están todavía excluidos y son incapaces de participar en la educación de adultos.

#### **5.4 Medidas para enfrentar la baja participación y la exclusión**

Cuando se discuten los factores que afectan la participación en educación de adultos, los investigadores generalmente categorizan tres tipos diferentes de barreras (identificadas por Cross, 1981): 1) barreras situacionales (las que surgen de la situación de cada quien en la vida); 2) barreras institucionales (prácticas y procedimientos que dificultan la participación) y 3) barreras actitudinales (actitudes y disposiciones hacia el aprendizaje). Éstas se explicaron en detalle en el primer GRALE (UIL, 2010*b*, pp. 67 y ss.). Rubenson (2010) consideró que se debería agregar una cuarta categoría a la lista: barreras de información (falta de información sobre la educación, oportunidades y beneficios del aprendizaje). Si bien hay "diferencias fundamentales en cómo se conceptualizan las barreras [...], un punto de vista común es que las barreras son obstáculos que impiden que ciertos grupos participen" (Rubenson, 2010, p. 224).

En primer lugar, es importante notar que muchos de los estudios sobre participación cubren Europa y América del Norte. Dada esta situación, es necesario ser cuidadoso cuando se examinan estos estudios, especialmente en relación a cómo las variables afectan la participación en las regiones. Uno de los presupuestos de sentido común es confirmado en la literatura, que indica que la clase socioeconómica es un predictor clave de la participación en la educación y formación de adultos. Las personas con un mayor capital social, económico y cultural tienden a participar más que las que tienen menos. Relacionado con este aspecto está el estatus laboral del participante. Es decir, el empleado tiende a participar más y, a la

inversa, los que están fuera del mercado de trabajo participan menos (Aldridge y Hughes, 2012; Aldridge y Tuckett, 2011; Jones, 2010; White, 2012). En su estudio sobre la participación en el aprendizaje no formal en los países europeos, Eve-Liis Roosmaa y Ellu Saar sostienen que “la desigualdad en la participación refleja más la distribución de las ocupaciones (o lugares de trabajo con diferentes requisitos) que la disponibilidad de calificaciones de la fuerza de trabajo” (Roosmaa y Saar, 2012, p. 48). Esto significa que, en sociedades centradas en el mercado, el impacto del mercado es mucho mayor que el producto del sistema educativo en la predicción de la participación en la educación.

Esto no quiere decir que las experiencias educativas previas no sean un factor; en realidad, el aprendizaje previo desempeña un papel importante en la determinación de la participación. Las personas que siguieron la educación inicial hasta la edad de 21 años o más tienen más posibilidades de participar en la educación de adultos que aquellas que dejaron la escuela a una edad inferior (Aldridge y Hughes, 2012; Aldridge y Tuckett, 2011); White, 2012; Jones, 2010).

En lo que respecta a la incidencia del género en la participación, si bien existió una brecha durante cierto tiempo, ésta se está reduciendo y hay una tendencia hacia la paridad (White, 2012; Jones, 2010). No obstante, perdura una brecha de género. Para ilustrarla, Jones (2010) se refiere al estudio *Inquiry into the future for Lifelong Learning (IFLL)*, que encontró que los hombres tienen más posibilidades de aprender en el trabajo o independientemente, y las mujeres tienen más posibilidades de aprender en servicios financiados por el sector público o las comunidades.

La edad es otro factor que incide en la participación: cuanto más edad tienen las personas, menos probabilidades tienen de participar en el aprendizaje (Aldridge y Hughes, 2012; Aldridge y Tuckett, 2011; White, 2012). Además, Aldridge y Tuckett (2011) muestran que las personas que tienen entre 17 y 54 años participan por razones de trabajo o carrera, mientras que quienes tienen más de 65 años tienden a participar por intereses personales y como recreación.

Como un paso importante hacia un acceso equitativo para todos, los Estados Miembros acordaron en la CONFINTEA VI eliminar “los obstáculos a la participación” (UIL, 2010b, p. 30) que impiden que las personas aprendan. La eliminación de tales barreras es un proceso en múltiples niveles, que no puede enfrentarse con una sola medida. Un paso inicial sería identificar y mapear las barreras para cada grupo destinatario.

#### **a. Atender a grupos de destinatarios específicos**

Una obligación importante formulada en el *Marco de acción de Belém* es “posibilitar que todos los jóvenes y adultos ejerzan” su derecho a la educación. Se reconoció que la exclusión de las actividades educativas no era aceptable y que todos los actores deberían trabajar para combatir la “exclusión por su edad, sexo, origen étnico, condición migratoria, idioma, religión, discapacidad, condición rural, identidad u orientación sexual, pobreza o por haber sido desplazado o encarcelado” (UIL, 2010a, pp. 27 y 30). Esta subsección describe qué países están haciendo algo contra la exclusión de grupos de destinatarios específicos.

#### **i. Mujeres y hombres**

Dado que los Estados Miembros se comprometieron explícitamente a 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” (UIL, 2010a, p. 31), es interesante ver, tres años después, si y cómo los países están atendiendo a las mujeres, y también a los hombres, con su oferta. El Cuadro 5.9 muestra las diferencias en la participación de hombres y mujeres presentadas por las regiones de la UNESCO.

En África, los Estados Árabes, y América Latina y el Caribe, parece que las mujeres participan mucho más en la alfabetización de adultos que los hombres. En Europa y América del Norte se informa que las mujeres participan más en la educación de adultos. Entre tanto, en Asia y el Pacífico la información proveniente de los países no muestra diferencias significativas en la participación de hombres y mujeres, ni en

**Cuadro 5.9****Países que presentan diferencias en la participación de hombres y mujeres en educación y alfabetización de adultos**

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
Número de países que informan que <b>más mujeres</b> participan en la <b>educación de adultos</b>	12	16	6	2	22	<b>58</b>
Número de países que informan que <b>más hombres</b> participan en la <b>educación de adultos</b>	12	5	7	2	4	<b>30</b>
Número de países que informan que <b>más mujeres</b> participan en la <b>alfabetización de adultos</b>	25	17	10	9	14	<b>75</b>
Número de países que informan que <b>más hombres</b> participan en la <b>alfabetización de adultos</b>	3	5	7	2	3	<b>20</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 5.10: "¿Existen diferencias entre hombres y mujeres en relación con su participación en los programas de educación o de alfabetización de adultos?"

**Cuadro 5.10****Países que adoptan medidas para enfrentar las diferencias de participación entre hombres y mujeres por región**

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
Número de países que informan haber adoptado medidas para enfrentar las diferencias de participación en <b>educación de adultos</b> entre hombres y mujeres	15	8	9	2	10	<b>44</b>
Número de países que informan haber adoptado medidas para enfrentar las diferencias de participación en <b>alfabetización de adultos</b> entre hombres y mujeres	23	8	11	6	7	<b>55</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 5.10: "Si la respuesta es afirmativa, ¿se han adoptado medidas para enfrentar estas diferencias en los programas de educación o de alfabetización de adultos?"

educación ni en alfabetización de adultos. Cincuenta y ocho países informan que más mujeres participan en la educación de adultos, mientras que 30 indican que participan más hombres (Cuadro 5.9).

Sin embargo, solo la mitad del total (44 países que presentan informes) está trabajando activamente para mejorar la igualdad de género en la educación de adultos (Cuadro 5.10). En relación con la alfabetización de adultos, 54 de los 94 países que experimentan diferencias en las tasas de participación de hombres y mujeres indican que toman medidas para enfrentar esta situación. El Cuadro 5.10 describe cuántos y qué países informan que están adoptando medidas para enfrentar estas diferencias en la participación entre hombres y mujeres. Lo que se puede ver es que los programas de alfabetización parecen estar haciendo frente a estas desigualdades más frecuentemente que en la oferta de educación de adultos.

Reducir las diferencias de género y mejorar la equidad en la educación y la alfabetización de adultos es mencionado como un objetivo importante por varios países de todas las regiones. Éste también es destacado por los ejemplos que se presentan en el Recuadro 5.2 de iniciativas emprendidas para mejorar la equidad de género en la participación en la educación de adultos.

## ii. Juventud vulnerable

El *Marco de acción de Belém* también explicitó la necesidad de enfrentar las necesidades de aprendizaje de los jóvenes con un sistema integral de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esto es urgente a la luz de los datos que aporta el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, 2013b): 123,2 millones de jóvenes en el mundo –61,3% de ellos mujeres– carecen de competencias básicas en lectura y escritura. En términos regionales, el África Subsahariana está a la cabeza con 3 de cada 10 jóvenes analfabetos en 2011 (28,4 millones de mujeres jóvenes y 19,2 millones de varones jóvenes) (UIS, 2013b). La mayoría de los países que presentaron informes nacionales de progreso han registrado a la juventud como un grupo objetivo particular de sus políticas y programas de educación.

A fin de mejorar las capacidades de los Estados Miembros a reducir las barreras a la educación que enfrentan los jóvenes con poca o ninguna experiencia escolar en muy diferentes contextos, el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) emprendió un proceso de investigación y de diálogo político en 2010, en asociación con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Sus objetivos son identificar medios adecuados para la oferta alfabetización y la adquisición de competencias a fin de mejorar las oportunidades en la vida de los jóvenes, incluyendo el acceso al empleo o a la formación técnica y profesional. Como paso inicial, el UIL efectuó una investigación en diversos países a fin de mapear políticas y prácticas en 15 países de África, América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico.

La literatura y el análisis de política revelaron que los programas eficaces para los jóvenes vulnerables tienen características comunes. Es importante que se defina como destinatario a un grupo específico de jóvenes mediante la identificación de los factores estructurales y personales de su vulnerabilidad. La investigación también mostró que los programas eficaces tienden a no “estar solos” sino integrados en la educación básica y la alfabetización con formación técnica y la adquisición de competencias, así como contruidos mediante alianzas activas como una variedad de actores sociales. También se reconoció que la participación de los jóvenes en diferentes etapas, desde el diseño de la política hasta la formulación del programa, también constituye un factor clave del éxito de cualquier práctica (UIL, 2011a).

## iii. Grupos con múltiples desventajas

Diversas investigaciones (por ejemplo, de la OCDE y el IALS) efectuadas en los países industrializados muestran que las personas con bajos niveles de educación o de origen social bajo, los desempleados, con un bajo nivel de competencias o que pertenecen a los grupos sociales desfavorecidos tienen menos posibilidades de participar en la educación de adultos (Desjardins, 2010, p. 208).

Como se detalló en el primer GRALE, esa pauta de exclusión se puede observar en todas las regiones, mostrando que quienes

**Recuadro 5.2****Mejorar la equidad: ejemplos de medidas para mejorar la equidad de género en la alfabetización y la educación de adultos****Se concentra en las mujeres:**

**Burkina Faso** promueve la discriminación positiva a favor de las mujeres. El “principio de paridad” fue establecido por el gobierno, asegurando a las mujeres una cuota de 60% de matrícula en los centros de alfabetización y educación de adultos.

A principios de 2012, **Gambia** lanzó un programa de formación de mujeres y niñas en áreas de competencia dominadas por los hombres con el apoyo del Fondo de Desarrollo Social Nacional. Estos programas de formación son dirigidos por el Instituto de Formación Técnica de Gambia.

**Honduras** ha promovido una mayor participación de las mujeres en programas de alfabetización y educación básica al ofrecer un programa de cuidado de niños durante las horas de clase. Si las madres saben que sus hijos están bien atendidos, no solo participan más, sino que generalmente los resultados de su aprendizaje son mejores, dado que su nivel de concentración durante las clases es mayor. El cuidado de los niños también se ha introducido como un curso adicional.

La **República Dominicana** facilita la participación de mujeres y madres de familia en programas de alfabetización mediante el “Proyecto de las Manos con sus Hijos/as”, que ofrece actividades paralelas a los niños. Este proyecto fue implementado por la Dirección de Educación de Adultos con apoyo financiero del Ministerio de Educación y Cultura de España.

**Se concentra en los hombres:**

**Cabo Verde** apunta hacia los hombres, ofreciendo específicamente programas de educación y formación profesional únicamente para varones, en áreas donde su participación es muy baja.

**Etiopía** atrae a los hombres –especialmente a los jóvenes– en busca de empleo, vinculando las actividades generadoras de ingresos con los programas de alfabetización en las comunidades de base, que son ejecutados por ONG locales.

En **Jamaica** se han desarrollado programas especiales para profesores a fin de dotarlos de métodos destinados a mejorar la motivación, el interés, la participación y la retención de los varones en actividades de aprendizaje, para así aumentar la participación de los hombres en la educación y la alfabetización de adultos.

**Malawi** ha iniciado cursos de alfabetización solo para hombres a fin de aumentar su participación. También se ha emprendido una iniciativa para vincular a los educandos con actividades generadoras de ingresos y clases de inglés.

**Malta** está conduciendo campañas de educación de adultos dirigidas a los hombres desde 2011 al presentar a educadores de adultos y educandos varones en programas de radio destinados a publicitar las clases. Además, se ha escogido fotografías de clases de educación de adultos mixta para el catálogo que presenta los cursos ofrecidos por la Dirección de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida.

Tras realizar una encuesta sobre por qué los hombres no participan en los cursos de alfabetización, **Omán** empezó a enfrentar los factores de su renuencia haciendo que los programas fueran más atractivos para los hombres. La encuesta reveló que entre las principales razones de la falta de tiempo para participar estaban las responsabilidades familiares, la falta de incentivos económicos que los estimulara a estudiar, así como la falta de conciencia sobre los beneficios de la alfabetización.

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012.

“han adquirido más educación tienden a obtener más, y quienes no la han adquirido, encuentran difícil recibir alguna” (UIL, 2010b, pp. 68 y 70). Para llegar a estos grupos no participantes y romper el ciclo de la exclusión, varios países han desarrollado programas específicos para “prever el hecho de que grupos identificables se vean inmersos en un círculos de desventajas múltiples [...] y remediar esa situación” (UIL, 2010a, p. 31). El Recuadro 5.4 ilustra lo que Sudáfrica y Alemania están haciendo en este respecto.

Otro paso hacia una mayor participación, inclusión y equidad por parte de los Estados Miembros comprometidos con el *Marco de acción de Belém* incluye “elaborar respuestas educativas eficaces para los migrantes y refugiados, como prioridad esencial de la labor de desarrollo” (UIL, 2010a, p. 31). En Bangladesh, Camerún, Chad o Guinea, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha desarrollado, con los correspondientes ministerios de los países respectivos, programas de educación de adultos destinados a aumentar la seguridad alimentaria entre los grupos vulnerables. Por ejemplo, en el Camerún, el programa “Food for Assets” [Alimentos por creación de activos] y el “Food For Training” [Alimentos por formación] se basan en un enfoque integrado de la distribución de alimento y formación, con clases sobre temas tales como alfabetización, salud y nutrición (Essential Nutrition Activities = Actividades esenciales de nutrición), apoyo a la subsistencia, agricultura, pesca, protección del medio ambiente, apicultura, actividades generadoras de ingresos, así como agricultura para los refugiados y las poblaciones de acogida de la República Centroafricana. Desde que se iniciaron los programas en 2011, se ha atendido a 7338 participantes (y 36.690 beneficiarios de alimentos). La inclusión en estos programas de los miembros de las comunidades de acogida que rodean los sitios de refugiados (49% de los participantes) ayudó a integrar a los refugiados de la República Centroafricana y fortalecer la cohesión social (World Food Programme, 2013).

#### **b. Promover una cultura del aprendizaje**

En el *Marco de acción de Belém*, los Estados Miembros de la UNESCO se comprometieron a “promover y facilitar

#### **Recuadro 5.3** **Ejemplos de programas para jóvenes vulnerables**

El programa “Boy’s Recycling School” [Escuela de niños recicladores] en El Cairo (**Egipto**) tiene como destinatarios a niños recolectores de desperdicios, que no tienen acceso a la educación formal. Está concebido para incorporar la educación básica, la experiencia laboral, la protección del medioambiente y la generación de ingresos para crear una matriz donde las acciones benefician a una comunidad empobrecida en muchos niveles. Los padres llevan a la escuela las botellas de plástico recolectadas, la que, a su vez, las vende a la industria recicladora. El ingreso generado cubre los salarios del personal docente y los costos de funcionamiento de la escuela. Una de las principales lecciones de este proyecto es que la oferta de educación básica requiere suministro y apoyo sostenible a largo plazo, ya que los educandos no devienen personas alfabetizadas y educadas duraderamente en cursos de corta duración (ver UIL, 2011b).

Para enfrentar un alarmante aumento del número de jóvenes desescolarizadas, la **República de las Islas Marshall** desarrolló un curso de Basic Education and Life Skills [(BELS): Educación Básica y Competencias para la Vida], que incluye la adquisición de competencias en informática, inglés, el desarrollo del pensamiento crítico y la adquisición de competencias para resolver problemas. Gracias a un enfoque multidisciplinario, los jóvenes entre 17 y 23 años participan en el aprendizaje grupal, personalizado e independiente. El programa ha mostrado que los jóvenes desescolarizados poseen un amplio repertorio de conocimientos y competencias que se pueden mejorar (UIL, 2012a).

un acceso más equitativo al aprendizaje y la educación de adultos y la participación en ellos, fomentando una cultura del aprendizaje [...]” (UIL, 2010a, p. 30). Hay varias maneras de fomentar una cultura del aprendizaje, a nivel comunitario y nacional. Éstas pueden incluir iniciativas independientes o de esfuerzos concertados como los que se practican en las regiones y ciudades del aprendizaje. Los actores clave alrededor de las instituciones de educación formal y no formal pueden incluir museos, bibliotecas, medios de comunicación educativos, festivales y campañas de aprendizaje.

Las dos secciones siguientes presentan ejemplos de cómo se puede impulsar una cultura del aprendizaje creando espacios comunitarios de aprendizaje y expandiendo las oportunidades de aprendizaje mediante las TIC.

**Recuadro 5.4****Programas nacionales que atienden las necesidades de grupos con desventajas múltiples**

En **Alemania**, el proyecto piloto *Migrantinnen lotsen Migrantinnen* [Migrantes que guían a migrantes] trabaja con mujeres migrantes que hablan alemán bien y que han vivido en el país durante un largo período, quienes acompañan a otras mujeres migrantes con los mismos antecedentes culturales a sus clases de alfabetización en alemán. Estas asistentes pueden explicar a las educandas la gramática y contextos difíciles en su lengua materna, intensificando y profundizando así el proceso de aprendizaje. Los formadores utilizan enfoques que no se valen de la escritura, tales como el teatro, materiales audiovisuales y una pedagogía estimuladora a fin de promover las competencias en el manejo de la lengua oral de los educandos. Las asistentes son entrenadas mediante tutores en educación, salud, nutrición y nuevos medios de comunicación. Dos años después del comienzo del proyecto, el grupo está conformado por 17 mujeres provenientes de siete países, que tienen entre 21 y 52 años. El proyecto es financiado principalmente por la Oficina Federal de Migración y Refugiados. Entre 2008 y 2010 ha llegado a más de 1000 participantes, la mayoría de los cuales ha dado una retroalimentación positiva.

Fuente: *Mannheimer Abendakademie, 2012.*

En **Sudáfrica**, la Kha Ri Gude [Let us Learn] Mass Literacy Campaign [Campaña de Alfabetización Masiva Kha Ri Gude (Vamos a aprender)] se ocupa de las necesidades de las personas analfabetas con discapacidades. La campaña, que tiene una meta de atención de 4,7 millones de adultos de 15 y más años, asegura la inclusión de personas con discapacidades y fue desarrollada en armonía con las normas y estándares internacionales, incluyendo los Objetivos de la Educación para Todos (EPT) de las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que fue ratificada por Sudáfrica en 2007.

La oferta de alfabetización a las personas con discapacidad fue conceptualizada no como un “agregado” al programa, sino como un elemento central de la planificación y el presupuesto, teniendo en cuenta el equipo especializado y las modificaciones requeridas para abrir el acceso a los discapacitados. La campaña ha sido capaz de desempeñar un papel en el alivio de la pobreza en las comunidades mediante el despliegue de personas discapacitadas que estaban desempleadas y que podían enseñar, a su vez, a otros discapacitados. Aproximadamente 8% de los educandos matriculados en la Campaña Kha Ri Gude de Sudáfrica son personas con discapacidades.

Fuente: *Kha Ri Gude Unit, 2012.*

**i. Crear espacios comunitarios de aprendizaje**

Un compromiso concreto que se hizo en el *Marco de acción de Belem* incluye “crear espacios y centros de aprendizaje comunitarios polivalentes” (UIL, 2010a, p. 31) para promover el acceso a las actividades de aprendizaje. Los centros comunitarios de aprendizaje se han expandido rápidamente en 24 países de Asia y el Pacífico, así como en América Latina y los Estados Árabes mediante la cooperación Sur-Sur. Las prácticas utilizadas y los retos enfrentados por los mecanismos de base para ofrecer oportunidades de aprendizaje en todo el mundo están bien documentadas y moderadas mediante conferencias anuales sobre centros comunitarios de aprendizaje organizadas por la UNESCO en la región de Asia y el Pacífico (UIL, 2012b; UNESCO Bangkok, 2012; dvv international, 2010).

Dos centros comunitarios de aprendizaje en Mindanao, una región menos desarrollada de las Filipinas, encontraron vías para aumentar la participación y enfrentar el tema de la distancia a los centros. En un centro, los costos de transporte son cubiertos por el fondo de desarrollo de un gobierno local. Además, el absentismo entre la población indígena se redujo al ofrecer un programa de alimentación. El segundo centro desarrolló un programa de asistencia al hogar, en el que los instructores visitan a los adultos y a los jóvenes no escolarizados para impartir clases y aportarles material de aprendizaje. Estos enfoques sobre medida son suministrados mejor por personas que provienen de la misma comunidad, quienes tienen la oportunidad de participar en las actividades de aprendizaje no formal e informal en una multiplicidad de maneras: como educandos, facilitadores o administradores. La participación activa de la comunidad y la propiedad de los espacios de aprendizaje son factores importantes en el éxito de los centros comunitarios de aprendizaje. La sostenibilidad financiera de estos centros es una cuestión importante, dado que requieren apoyo externo regular del gobierno nacional (Domingo, 2012).

La organización de actividades de aprendizaje cercanas a los grupos objetivo es una estrategia eficaz para reducir las barreras situacionales al aprendizaje. Los

“Centros de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida” en Eslovenia son un ejemplo exitoso. Se han establecido “Puntos de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida” en varias organizaciones de aprendizaje (por ejemplo, bibliotecas y oficinas de correo) para ofrecer educación no formal en el sitio, así como servicios de información y orientación. También se ofrece orientación móvil mediante visitas a los hogares, lugares de trabajo, prisiones, etc., a fin de identificar las necesidades de aprendizaje y guiar a las personas hacia los Puntos de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida adecuados. Para las mujeres migrantes con bajos niveles educativos, uno de estos centros en Eslovenia concibe planes individuales de aprendizaje y apoyo mediante dos mediadores culturales (Vrečer, 2012).

El Gobierno de Mongolia valoriza la educación no formal y de adultos como parte de su sistema educativo, indicando la igualdad de su importancia con otras áreas de la educación en el Master Plan to Develop Education of Mongolia in 2006-2015 [Plan Maestro de Desarrollo de la Educación de Mongolia entre 2006-2015] (Government of Mongolia, 2006). Como resultado, y apoyándose en el Artículo 18 de la Ley de Educación de Mongolia “para organizar [la educación no formal (ENF)] en provincias, la ciudad capital, barrios marginales y distritos, y ayudar a los autodidactas, ya sea mediante centros independientes de ENF o centros de ENF que trabajan con otras instituciones”, se crearon Centros de Ilustración de ENF. En 2011 había 370 Centros de Ilustración de ENF en toda Mongolia. Los centros imparten alfabetización, programas de equivalencia, así como otros proyectos y programas de ENF. Cuando evalúan la estructura de ENF existente mediante un Análisis del Sector No Formal de la Educación, la mayoría de los participantes reconocen que es apropiada para el contexto mongol, incluyendo a 99% de los directores, 92% de los educandos y 100% de los educadores o facilitadores de ENF. Para satisfacer las necesidades y demandas de los grupos objetivo y asegurar programas pertinentes de buena calidad, el Análisis del Sector ENF estableció que 54 de los 98 centros que participan (55%) recolectan datos sobre el nivel educativo de la población y actualizan

los datos regularmente, mientras que 25 centros (25,5%) recolectan datos pero insuficientemente, y 19% organizan sus actividades sin encuestas o investigaciones (Batchulluun, 2009, pp. 56-59)

Los espacios comunitarios de aprendizaje también contribuyen a sustentar una cultura del aprendizaje, al suscitar la atención de la sociedad más amplia sobre el aprendizaje. Uno de estos ejemplos es el proyecto los *Faróis do Saber* [Faros del Saber], que fue emprendido en la ciudad de Curitiba (Brasil). Estos centros educacionales gratuitos incluyen bibliotecas, otros recursos culturales y acceso gratuito a la Internet mediante la primera red pública de la Internet en el Brasil. Los Faros del Saber, que se utilizan como locales con propósitos educativos y para la coordinación de la formación para el trabajo y el bienestar social, operan junto con las escuelas públicas en cada vecindad. En 2010, el número de Faros del Saber llegó a 46 (Tavares da Costa Rocha, 2010).

En Finlandia, donde las bibliotecas públicas son gratuitas y ofrecen acceso gratuito a la Internet, son amplia y activamente utilizadas por el 80% de la población. En 2011, hubo un promedio de 11 visitas a la librería y 18 préstamos de libros por ciudadano finés (Wigell-Ryyänen, 2012). Ambos ejemplos muestran que las bibliotecas apoyadas por políticas y estrategias sólidas, así como por una adecuada financiación, pueden lograr la inclusión de sectores importantes de la sociedad.

Incluso en países con menos recursos, los centros comunitarios de aprendizaje y las bibliotecas pueden ofrecer soluciones prácticas y rentables para crear una cultura del aprendizaje y un entorno letrado. Materiales de lectura y educativos han sido compartidos con comunidades desfavorecidas de muy diversas maneras: utilizando burros en Columbia y Zimbabwe; camellos, motocicletas y tiendas de lectura en Kenya; elefantes en la India, y embarcaciones en la Argentina y Benín (UNESCO Bangkok, 2011). Desde mediados de 2012, las coloridas Bibliotaptaps, el primer servicio móvil de libros en Haití, ha llegado a más de 15.000 personas por mes en las regiones fuertemente afectadas por el terremoto de 2010 (*American Libraries*

*Magazine*, 2012). Se pueden promover culturas del aprendizaje incluso con recursos financieros mínimos, por ejemplo, mediante bibliotecas de calle y puerta a puerta en “aquellos lugares donde los niños y sus familias viven en condiciones extremas de pobreza” (ATD Fourth World, 2012).

Desde 1997, el UIL ha apoyado la creación y el mantenimiento de bibliotecas comunitarias mediante ALADIN, una red mundial de 100 centros de documentación, servicios de información y bibliotecas que comparten recursos, información y pericia para el aprendizaje y la alfabetización de adultos.

Estos ejemplos muestran que los espacios y centros comunitarios de aprendizaje pueden ser un medio importante para expandir las oportunidades de aprendizaje que responden a las necesidades y circunstancias de los educandos. Las respuestas de los países considerados individualmente indican la existencia de una variedad de modelos y muestran la factibilidad y el potencial para su réplica en gran escala como una base institucional para el aprendizaje de adultos y a lo largo de toda la vida.

## **ii. Expandir las oportunidades de aprendizaje mediante las TIC**

Otro enfoque promisorio para ofrecer más acceso al aprendizaje es mediante el apoyo de la tecnología de la información. Entre 2000 y 2013, el número de teléfonos móviles en uso en el mundo creció de 1000 millones a alrededor de 6000 millones. Hoy, 75% de la población del mundo tiene acceso al teléfono móvil, con la mayoría de los teléfonos de propiedad de las personas de las regiones de ingresos bajos (World Bank, 2012). El aprendizaje mediante el móvil se ha convertido en una opción viable para la oferta de educación, dado que el aprendizaje puede tener lugar simplemente mediante la conexión a un dispositivo móvil.

El análisis de los informes nacionales de progreso muestra que el uso de las TIC en los programas de alfabetización y educación de adultos varía mucho entre países y áreas de aprendizaje. El 64% de los países que presentaron informes indican que las TIC se utilizan en programas

de alfabetización provistos por el sector público. Desde una perspectiva regional, los gobiernos de Europa utilizan las TIC sobre todo en alfabetización (81% de los países que responden), mientras que los países africanos las utilizan menos, con solo 42% de los países que responden. Las TIC también se utilizan en otras áreas de aprendizaje, como derechos humanos y educación cívica, tal como lo menciona el 66% de los países que responden al cuestionario. Los cursos de idiomas se apoyan en las TIC en 60% de los casos. A pesar de su carácter prometedor, hay falta de pruebas concluyentes de que las TIC promuevan una mayor participación en la educación de adultos. En efecto, un estudio dirigido por el National Institute of Adult Continuing Education (NIACE) en el Reino Unido mostró que “no había ninguna prueba de que las tecnologías de la información y la comunicación aumentarían o ampliarían el acceso a la educación” (White, 2012, p. 153).

Un ejemplo concreto para promover y sostener las competencias en alfabetización mediante el uso de teléfonos móviles viene del Pakistán, donde Mobilink, el operador líder de teléfonos celulares, en cooperación con la UNESCO, está fortaleciendo las competencias de los egresados de los programas de alfabetización básica cuando los alfabetizados retornan a su entorno no letrado. Los neoalfabetizados reciben material de postalfabetización, tales como mensajes, haciéndolos participar en actividades de alfabetización para mantener y mejorar sus competencias. En la primera parte del programa, los participantes reciben diariamente mensajes de carácter informativo en urdu, a los que se supone deben responder. La segunda parte es una evaluación mensual de su avance en el conocimiento para mantener vivo su interés por la alfabetización (UNESCO Islamabad, 2012).

Un programa de aprendizaje diferente que utiliza el celular fue emprendido por el Commonwealth of Learning (COL: Mancomunidad del Aprendizaje) en India en 2004. Sus resultados positivos fomentaron la réplica en el programa Lifelong Learning for Farmers (L-Farmers: Aprendizaje a lo largo de toda la vida para agricultores) en varios países de África, Asia y el Pacífico, y el Caribe. Este proyecto mostró que

“agrega al proceso de desarrollo al llegar a los excluidos y facilita el aprendizaje autodirigido entre los agricultores, los trabajadores sin tierra y otros sectores marginados de las comunidades rurales” (Balasubramanian *et al.*, 2010, p.193). Las universidades y las organizaciones locales desarrollan aplicaciones para teléfonos móviles que brindan a los agricultores actualización e información en materia de agricultura. Los participantes obtienen una valiosa orientación sobre acceso al mercado, utilización de fertilizantes, espaciamiento de las plantaciones, plantación oportuna, enfermedades locales y otras materias basadas en el conocimiento autóctono y contextualizado para ajustarse al lenguaje local y el entorno (Balasubramanian *et al.*, 2010, p.193; Commonwealth of Learning, 2012).

En la República Unida de Tanzania, un proyecto emprendido recientemente introdujo el uso de teléfonos inteligentes entre los agricultores, quienes se habían familiarizado primero con los teléfonos móviles, pero no con la Internet. Mediante el teléfono inteligente se les ofrece videos con consejos sobre técnicas agrícolas e información sobre el clima, de modo que puedan estar en mejores condiciones para mejorar sus cosechas (World Bank, 2012).

Junto con los teléfonos móviles, la radio sigue desempeñando un papel importante en la oferta de mensajes a las comunidades de difícil acceso. Como dijo Irina Bokova, directora general de la UNESCO, en ocasión del Día Mundial de la Radio en 2013: “La radio es una plataforma fundamental para la educación y para proteger las culturas y las lenguas locales” (UNESCO, 2013, p. 2). Destacó que, si bien el mundo ha cambiado significativamente desde que se inventó la radio en el siglo XIX, la radio: “Continúa siendo fácilmente accesible, relativamente barata y muy sencilla de utilizar. Sigue siendo el medio por excelencia, ya que puede transmitir cualquier mensaje a cualquier lugar en cualquier momento, incluso sin electricidad (UNESCO, 2013, p. 2).

Especialmente en África y Asia, las estaciones de radio comunitarias ofrecen a las poblaciones de las áreas rurales y aisladas información valiosa y oportunidades de aprendizaje. Ellas pueden

crear plataformas interactivas que permiten debatir cuestiones importantes para la comunidad local. Esto distingue a la radio comunitaria de los medios de comunicación comerciales y del Estado. Generalmente son pequeñas, de carácter no lucrativo, con un presupuesto bajo y administradas principalmente por voluntarios.

Por ejemplo, desde 2006 tres estaciones de radio comunitaria empezaron a emitir en los barrios marginales de Nairobi por iniciativa de jóvenes de la localidad con el propósito de mejorar la situación de su comunidad local. Hoy, las tres estaciones presentan las producciones de los jóvenes y están concentradas en la juventud, el grupo más grande y vulnerable de la comunidad. Los programas ofrecen entretenimiento con un propósito educativo, concienciando acerca de temas cruciales que afectan la vida de sus audiencias, tales como el abuso de drogas, el embarazo en la adolescencia y la violencia doméstica. Gracias a la estación de radio ellos reciben conocimiento, consejo y estímulo para cambiar sus vidas para mejor. Además, al incentivar la participación de jóvenes voluntarios en los medios de producción, la juventud marginada puede expresarse y tiene la oportunidad de lograr competencias profesionales y experiencia (Gustafsson, 2012).

En las remotas montañas y valles de Nepal funcionan cerca de 200 de esas estaciones de radio comunitaria, cinco de las cuales están manejadas totalmente por mujeres. Dada la baja tasa de alfabetización (56,6% en 2011) y el carácter montañoso de Nepal y la falta de infraestructura, la radio es el medio que permite llegar a la mayor parte de la gente: (86% de la población). Comparativamente, solo 7% está en condiciones de conectarse a la Internet (UNESCO Katmandu, 2012).

Otro instrumento que puede apoyar el aprendizaje es la televisión, especialmente para concienciar sobre los beneficios del aprendizaje a quienes es difícil llegar. Por ejemplo, Túnez ha creado una campaña de televisión para motivar a los jóvenes menores de 30 años a participar en actividades de aprendizaje de adultos.

En general, estos ejemplos muestran que hay varios instrumentos que pueden potenciar una cultura del aprendizaje y facilitar el acceso y la participación más equitativos en la educación de adultos. Ya se ha desarrollado una diversidad de enfoques, dependiendo de las necesidades y contextos de vida de los educandos. El próximo paso será monitorear y evaluar la eficacia de esos instrumentos para aumentar la participación.

## 5.5 Conclusión

El primer Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos destacó no solo la generalmente baja participación en educación de adultos en la mayoría de países, sino también las desigualdades en el acceso y la participación dentro y entre las naciones. Para enfrentar estas cuestiones interrelacionadas, el informe hace hincapié en que “se necesitan más datos sobre la participación en los países de ingresos medios y bajos” a fin de abogar por programas más apropiados (UIL, 2010*b*, p. 77). En 2012, cerca de 100 países informan que recolectan información sobre la participación en la alfabetización o la educación de adultos. Por una parte, esto incluye información sobre matrícula, asistencia y terminación, la más de las veces recolectada mediante programas específicos. Por la otra, esto incluye también países que toman parte en encuestas internacionales que recolectan información sobre la participación mediante muestras de población.

Como esta información disponible sobre la participación en la educación de adultos cubre diferentes tipos de aprendizaje y diversos métodos de medición, los datos podrían ser útiles para efectuar un seguimiento del progreso en el tiempo, pero no para hacer comparaciones entre países. Al recoger e informar sobre las prácticas de medición y monitoreo de los datos de participación, este capítulo trata de extraer lecciones acerca de qué es lo que funciona en diferentes contextos.

El monitoreo de la participación y de la oferta en relación con objetivos y metas en las políticas nacionales todavía es un proceso de aprendizaje. Por consiguiente,

es esencial para muchos países diseñar un marco de referencia que sirva a los propósitos de sus políticas nacionales y estructura de gobernanza. Esos marcos de referencia de monitoreo deberían incluir idealmente la amplia gama de proveedores y ser compatibles con los marcos de referencia mundiales o regionales. Los resultados del análisis comparado internacional podrían informar a los países sobre dónde se encuentran en comparación con otros países que enfrentan cuestiones similares. Promover y apoyar este proceso, fortaleciendo aún más la capacidad estadística y analítica en materia de educación de adultos, es un área para la cooperación regional e internacional.

Dados los retos que plantea aumentar la participación, incluso en países donde la inversión en educación de adultos ya es alta, es importante estudiar cuidadosamente la información disponible sobre los factores que inhiben o impiden la participación. La eliminación de esos obstáculos es una tarea en múltiples niveles, que no puede realizarse en un solo paso. Un paso inicial sería identificar y mapear las barreras para cada grupo objetivo; por ejemplo, mediante encuestas por muestreo pequeñas.

Las pruebas relativas a las barreras a la participación provenientes de las encuestas nacionales indican que el logro de un bajo nivel de educación y el bajo nivel de ingreso inciden negativamente sobre la participación. Dicho brevemente, “quienes tienen menos educación siguen obteniendo menos” (UIL, 2010*b*, p. 77). Las diferentes necesidades y demandas de aprendizaje de personas y grupos se pueden ver dificultadas por diversos obstáculos y entre algunos grupos la exclusión sigue siendo severa. A fin de motivar a los educandos –jóvenes y mayores– primero es importante comprender los diferentes tipos de barreras a la inclusión.

Otro paso puede ser compartir experiencias entre países y en el seno de las regiones mediante programas estructurados (por ej., el programa Grundtvig en Europa y el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015). Esta es también una estrategia eficaz para promover la participación de los grupos excluidos

“Las pruebas relativas a las barreras a la participación provenientes de las encuestas nacionales indican que el logro de un bajo nivel de educación y el bajo nivel de ingreso inciden negativamente sobre la participación”.

de la educación de adultos mediante la oferta de financiación a grupos objetivo específicos en muchos países. Por ejemplo, una plataforma para la difusión de buenas prácticas en la oferta de aprendizaje local es una red sobre Centros Comunitarios de Aprendizaje en Asia, que se promueve mediante conferencias anuales y redes sociales. Los centros son también una manera popular de aproximar las actividades de alfabetización y aprendizaje de adultos a los grupos destinatarios y reducir las barreras situacionales al aprendizaje.

En general, los informes nacionales de progreso indican que varias cuestiones relacionadas con la exclusión de los educandos adultos están relacionadas con la disponibilidad de información sobre los grupos excluidos y sus demandas de aprendizaje. Además, un bajo nivel de circulación de información entre quienes tienen acceso bajo a la educación parece dificultar la inclusión. El reto para una mayoría de Estados Miembros sigue siendo llegar a quienes tienen más dificultades para ser atendidos. En síntesis, existe mucho por hacer por parte de los gobiernos y los educadores de adultos, si debe ampliarse el acceso justo y equitativo a todos y hacer desaparecer las barreras a la participación. La voluntad y acción colectivas podrían conducir a la oferta de programas bien concebidos que atienden directamente las necesidades de jóvenes y adultos, permitiéndoles alcanzar su pleno potencial, sirviendo no solo a sus propios intereses sino contribuyendo también a la transformación de sus sociedades.

### Mensajes clave

- Es esencial que los países diseñen marcos de referencia de monitoreo eficaces que permitan el seguimiento en profundidad y la ampliación de la participación en el aprendizaje y la educación de adultos. Esto debe incluir la amplia gama de proveedores y ser compatible con los marcos de referencia mundiales o regionales.
- Se requiere estudios internacionales comparados para informar a los países en dónde se encuentran en relación con otros países que enfrentan problemas similares. Para promover y apoyar este proceso, la UNESCO podrá contribuir a fortalecer la capacidad en materia de estadística y análisis.
- Es importante estudiar cuidadosamente los factores que inhiben o dificultan la participación. La eliminación de dichos obstáculos es un proceso en múltiples niveles, que no puede enfrentarse en una sola etapa. Un paso inicial consiste en identificar y mapear las barreras para cada grupo objetivo, por ejemplo, mediante pequeñas encuestas por muestreo.

## Bibliografía

Aldridge, Fiona y David Hughes. 2012. *2012 NIACE Adult Participation in Learning Survey: Headline findings*, Leicester: NIACE.

Disponible en:

[http://shop.niace.org.uk/media/catalog/product/p/a/participation\\_survey\\_2012\\_-\\_key\\_findings.pdf](http://shop.niace.org.uk/media/catalog/product/p/a/participation_survey_2012_-_key_findings.pdf) [Nota informativa]

<http://shop.niace.org.uk/media/catalog/product/n/i/niaceparticipationsurvey2012.pdf> [informe completo]

Aldridge, Fiona y Alan Tuckett. 2011. *Tough Times for Adult Learners: The NIACE survey on adult participation in learning 2011*, Leicester: NIACE.

Disponible en: [breve presentación del estudio del NIACE sobre la participación de los adultos en el aprendizaje en 2010]

<http://www.niace.org.uk/sites/default/files/documents/publications/ALMay11-sample-article.pdf>

American Libraries Magazine. 2012. *Library on Wheels*.

Disponible en:

[http://americanlibrariesmagazine.org/al\\_focus/photos/library-wheels](http://americanlibrariesmagazine.org/al_focus/photos/library-wheels)

ATD Fourth World. 2012. *Street Libraries and Doorstop Libraries: ATD Fourth World*.

Disponible en:

<http://www.atd-fourthworld.org/Street-Libraries-and-Doorstop.html>

Austria. Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur. 2011. *Strategie zum Lebensbegleitenden Lernen in Österreich*. 2011, Wien: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur.

Disponible en:

[http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/llarbeitspapier\\_ebook\\_gross.pdf](http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/llarbeitspapier_ebook_gross.pdf)

Balasubramanian, K. *et al.* 2010. "Using mobile phones to promote lifelong learning among rural women in Southern India", *Distance Education*, vol. 31, n.º 2, August 2010, pp. 193-209.

Batchuluun, Y. 2009. *Non-Formal Education Sector Analysis: Mongolia*, Ulaanbaatar: National Centre for Non Formal and Distance Education.

Boeren, E. *et al.* 2012. "Why do adults learn: Developing a typology across 12 European countries", *Globalisation, Societies and Education*, vol. 10, n.º 2, June 2012, pp. 247-269.

Burkina Faso. Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation. 2010. *Statistiques de l'alphabétisation et le l'éducation non formelle: campagne 2009*,

Ouagadougou: Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation.

Disponible en:

[http://www.depmeba-bf.org/data/etats/etat\\_annuaire\\_2009-2010/XI/annuaire\\_non\\_formel\\_2009.pdf](http://www.depmeba-bf.org/data/etats/etat_annuaire_2009-2010/XI/annuaire_non_formel_2009.pdf)

Commonwealth of Learning. 2012. *Lifelong Learning for Farmers: Commonwealth of Learning in action*.

Disponible en:

[http://www.col.org/SiteCollectionDocuments/L3Farmers\\_COLinAction\\_July2012.pdf](http://www.col.org/SiteCollectionDocuments/L3Farmers_COLinAction_July2012.pdf)

Commission of the European Communities. 2010. *Progress Towards the Common European Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks 2010/2011*, s.l.: s.e., (Commission staff working document).

Disponible en:

[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report_en.pdf)

Cross, K.P. 1981. *Adults as learners: Increasing participation and facilitating learning*, San Francisco: Jossey-Bass.

Desjardins, R. 2010. "Participation in Adult Learning", en Rubenson, K. (ed.), *Adult Learning and Education*, London: Elsevier, pp. 240–250.

Domingo, Z. T. 2012. *The Community Learning Centre (CLC): Its viability as a grassroots mechanism for delivering non-formal education*, Hamburg: UIL. (Unpublished commissioned paper).

dvv international. 2010. *Adult Education and Development* (Bonn, Germany), n.º 74.  
Disponible en:  
[http://www.iiz-dvv.de/index.php?article\\_id=1063&clang=1](http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1063&clang=1)

European Commission. 2012. *EU High Level Report Group of Experts on Literacy. Final Report, September 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.  
Disponible en:  
[http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-final-report_en.pdf)

Comisión Europea. 2012. *Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Alfabetización. Resumen, septiembre de 2012*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.  
Disponible en:  
[http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/executive-summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/executive-summary_es.pdf)

Eurostat. 2012a. *Lifelong Learning. Reference metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)*, Luxembourg: European Commission, Eurostat.  
Disponible en:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/trng\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/trng_esms.htm)

Eurostat. 2012b. *Eurostat: Tables, Graphs and Maps Interface (TGM) table*, Luxembourg: European Commission, Eurostat.  
Disponible en:  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc440&plugin=1>

Eurostat. 2013a. *Lifelong Learning Statistics*, Luxembourg: European Commission, Eurostat.  
Disponible en:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Lifelong\\_learning\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Lifelong_learning_statistics)

Eurostat. 2013b. *Adult Education Survey. Reference metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)*, Luxembourg: European Commission, Eurostat.  
Disponible en:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/trng\\_aes\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/trng_aes_esms.htm)

Eurostat. 2013c. *Education. Reference metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)*, Luxembourg: European Commission, Eurostat.  
Disponible en:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/en/educ\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/educ_esms.htm)

Eurostat. 2013d. *Education and Training. Database*, Luxembourg: European Commission, Eurostat.  
Disponible en:  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>

Government of Mongolia. 2006. *Master Plan to Develop Education of Mongolia in 2006–2015*, Ulaanbaatar: Ministry of Education, Culture and Science of Mongolia.

Disponible en:

<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mongolia/Mongolia%20Education%20Master%20Plan%202006-2015.pdf>

Grotlüschen, Ankey y Wibke Riekmann. 2011. *leo. - Level-One Study. Literacy of adults at the lower rungs of the ladder*, Hamburg: Universität Hamburg (Press brochure).

Disponible en:

<http://blogs.epb.uni-hamburg.de/leo/files/2011/12/leo-Press-brochure15-12-2011.pdf>

Gustafsson, Jessica. 2012. "Community radio as promoters of youth culture", en Tufte, Thomas *et al.* (eds.), *Speaking Up and Talking Back. Media Empowerment and Civic Engagement among East and Southern African Youth*, Gothenburg: Nordicom, University of Gothenburg, pp. 255–268.

Japan. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. 2009. *Two Trends and Development in Education, Science and Technology Policies*.

Disponible en:

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1305890.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1305890.htm)

Jones, Peter. 2010. *Participation in Adult Learning*, Southampton: University of Southampton, School of Education [Equality and Human Rights Commission Triennial Review: Education (Lifelong Learning)].

Disponible en:

[http://www.equalityhumanrights.com/uploaded\\_files/triennial\\_review/triennial\\_review\\_adult\\_learning.pdf](http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/triennial_review/triennial_review_adult_learning.pdf)

Kha Ri Gude Unit. 2012. Pretoria: Department of Basic Education. Cf.:

<http://www.kharigude.co.za/index.php/literacy-in-south-africa>

<http://www.unesco.org/uiil/litbase/?menu=4&programme=69&language=en>

<http://wiredspace.wits.ac.za/bitstream/handle/10539/11064/Final%20KRG%20report%202011%20.pdf?sequence=11>

Mannheimer Abendakademie. 2012. *Migrantinnen lotsen Migrantinnen*.

Disponible en:

<http://www.lotsinnen.de/index.htm>

Maroc. Ministère de l'Éducation National. 2012. *Alphabétisation au Maroc. Bilan 2007–2012: pour une pleine participation de tous dans la société*, Rabat: Direction de la lutte contre l'analphabétisme.

Disponible en:

<http://www.alpha.gov.ma/bilan/bilanAlpha2007-2012Fr.pdf>

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *Education at a Glance 2012. OECD indicators*, Paris: OECD Publishing.

Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2013. *OECD Skill Surveys: PIAAC*, Paris: OECD.

Disponible en:

<http://www.oecd.org/site/piaac/piaacparticipatingcountries.htm>

Roosmaa, Eve-Liis y Ellu Saar. 2012. "Participation in non-formal learning in EU-15 an EU-8 countries: demand and supply side factors", *International Journal of Lifelong Education*, vol. 31, n.º 4, pp. 477–501.

Disponible en: [solo títulos, autores y páginas de los artículos]

[http://www.cqu.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/25883/International-Encyclopaedia-of-Education-Third-Edition-Articles.pdf](http://www.cqu.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/25883/International-Encyclopaedia-of-Education-Third-Edition-Articles.pdf)

Rubenson, Kjell. 2010. "Barriers to Participation in Adult Education", en Peterson, Penelope, Eva Baker y Barry McGaw (eds), en *International Encyclopedia of Education*, 3rd ed., Oxford: Elsevier, vol. 1, pp. 234–239.

Rubenson, Kjell y Robert Desjardins. 2009. "The Impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult learning: a bounded agency model". *Adult Education Quarterly*, vol. 59, n.º 3, May 2009, pp. 187–207.

Sawano, Yukiko. 2012. "Lifelong Learning to Revitalize Community. Case Studies of Citizens' Learning Initiatives in Japan", Aspin, David N. *et al.* (eds.), Part 1, *Second International Handbook of Lifelong Learning*, Dordrecht: Springer, pp. 665–678 (Springer International Handbooks on Education, vol. 26).

Disponible en: [Prólogo, agradecimientos, índice de las dos partes, autores, breve CV de los autores, Introduction and Overview (por los cuatro editores: David Aspin, Karen Evans, Judith Chapman, and Richard Bagnall)].

<http://link.springer.com/book/10.1007/978-94-007-2360-3/page/1> [y luego: Front matter, download PDF (650KB)]

Schemmann, M. and Wittpoth, J. 2008. Asking more than we can tell: social status, social milieu and social space in explanations for participation in adult education. *Studies in the Education of Adults*, vol. 40, N.º 2, pp. 160–175.

Scottish Government. 2011. *Adult Literacies in Scotland 2020: Strategic guidance*, Edinburgh: The Scottish Government.

Disponible en:

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/339854/0112382.pdf>

Statistics Canada. 2009. *Access and Support to Education and Training Survey (ASETS)*.

Disponible en:

<http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=5151&lang=en&db=imdb&adm>

Sweden. Government Offices. 2010. *The New Education Act – for knowledge, choice and reforms*.

Disponible en:

<http://www.government.se/sb/d/12996/a/142348>

Tavares da Costa Rocha, Cristina. 2010. "Information and communication mediated by computers: Faróis do Saber de Curitiba (Brazil)", *International Journal of Collaborative Open Learning*, vol. 1, July 2010.

Disponible en:

<http://labspace.open.ac.uk/mod/resource/view.php?id=365555>

Thorn, William. 2009. *International Adult Literacy and Basic Skills Surveys in the OECD Region*, Paris: OECD Publishing. (OECD Education Working Papers, n.º 26).

Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.1787/221351213600>

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010a. *CONFINTEA VI: Bélem Framework for Action: Harnessing the power and potential of adult learning and education for a viable future*, Hamburg: UIL.

UIL (Instituto de la UNESCO para la Educación a lo Largo de Toda la Vida). 2010a.

*CONFINTEA VI: Marco de acción de Belém: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf) [Español, francés e inglés]

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010b. *Global Report on Adult Learning and Education*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

[http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE\\_en.pdf](http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE_en.pdf)

UIL (Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida). 2010b. *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale\\_sp.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2011a. *Report of the Africa Policy Forum on Literacy and Basic Life Skills for Vulnerable Youth*, Hamburg: UIL (Inédito).

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2011b. *Literacy and Life Skills for Vulnerable Youth: Policy forum in the Arab States*, Hamburg: UIL (Inédito).

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2012a. *Out-of-School-Youths: Basic literacy and life skills development*.

Disponible en:

<http://www.unesco.org/uil/litbase/?menu=14&country=MH&programme=32&language=en>

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2012b. *Effective Literacy Programmes. Themes: Community Development*.

Disponible en:

<http://www.unesco.org/uil/litbase/?menu=8&theme=5&language=en>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). November 2011. *Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP) Update n.º 4*, Montreal: UIS.

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/literacy/Documents/lamp-update-oct2011-v1-en.pdf>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2012a. *WEI Programme*. Montreal: UIS.

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/world-education-indicators.aspx>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2012b. *New Questionnaire on Adult Education for Latin America and the Caribbean*, Montreal: UIS.

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/LACQuestionnaireEN.aspx>

<http://www.uis.unesco.org/UISQuestionnaires/Documents/ES UIS AE 2011.pdf>

[cuestionario en español]

UIS (instituto de Estadística de la UNESCO). 2013a. *Nunca es tarde para volver a la escuela. Resultados de la encuesta del UIS sobre programas de educación de adultos y alfabetización en América Latina*, Montréal (Canada): UNESCO/UIS (Documento Informativo del UIS n.º 15, octubre de 2013).

Disponible en:

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/IP15-2013-literacy-education-survey-statistics-en.pdf>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2013b. *Adult and Youth Literacy. National, regional and global trends, 1985-2015*, Montreal (Quebec, Canada): UIS (UIS Information Paper, June 2013).

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/literacy-statistics-trends-1985-2015.pdf>

UNESCO. 2013. *Message by Irina Bokova, Director-General of UNESCO on the Occasion of World Radio Day*, Paris: UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002195/219537e.pdf>

UNESCO. 2013. *Mensaje de la Directora General de la UNESCO, Irina Bokova, con motivo del Día Mundial de la Radio*, París: UNESCO.

Disponible en:

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/13-02-World-Radio-Day-esp.pdf>

UNESCO Bangkok, Asia and Pacific Regional Bureau for Education. 2011. *Creating and sustaining literate environments*, Bangkok: UNESCO Bangkok.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214653E.pdf>

UNESCO Bangkok, Asia and Pacific Regional Bureau for Education. 2013. *UNESCO Office in Bangkok: Community Learning Centres (CLCs)*.

Disponible en:

<http://www.unescobkk.org/education/literacy-and-lifelong-learning/community-learning-centres-clcs/>

UNESCO Islamabad. 2012. *Mobile-Based Literacy Programme*.

Disponible en:

<http://www.unesco.org.pk/education/mlp.html>

UNESCO Kathmandu. 2012. *Improved Journalism Education to Meet Demand from Nepali Youth*.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/news-and-in-focus-articles/all-news/news/improved\\_journalism\\_education\\_to\\_meet\\_demand\\_from\\_nepali\\_youth/](http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/news-and-in-focus-articles/all-news/news/improved_journalism_education_to_meet_demand_from_nepali_youth/)

Vrečer, Natalija. 2012. *Multi-Purpose Community-Based Learning Centres (CLC): Lifelong Learning Centres (LLC) in Slovenia*. Hamburg: UIL (Inédito).

White, Patrick. 2012. "Modelling the 'learning divide': predicting participation in adult learning and future learning intentions 2002 to 2010", *British Educational Research Journal*, vol. 38, n.º 1, February 2012, pp. 153-175.

Wigell-Ryynänen, Barbro. 2012. *Lifelong Reading*. (Paper presented at the World Library and Information Congress: 78th IFLA [International Federation of Library Associations and Institutions] General Conference and Assembly, Helsinki, 2012).

Disponible en:

<http://conference.ifla.org/past/ifla78/108-ryynanen-en.pdf>

World Bank. 2012. *Information and Communications for Development 2012: Maximising Mobile*, Washington, D.C.: World Bank.

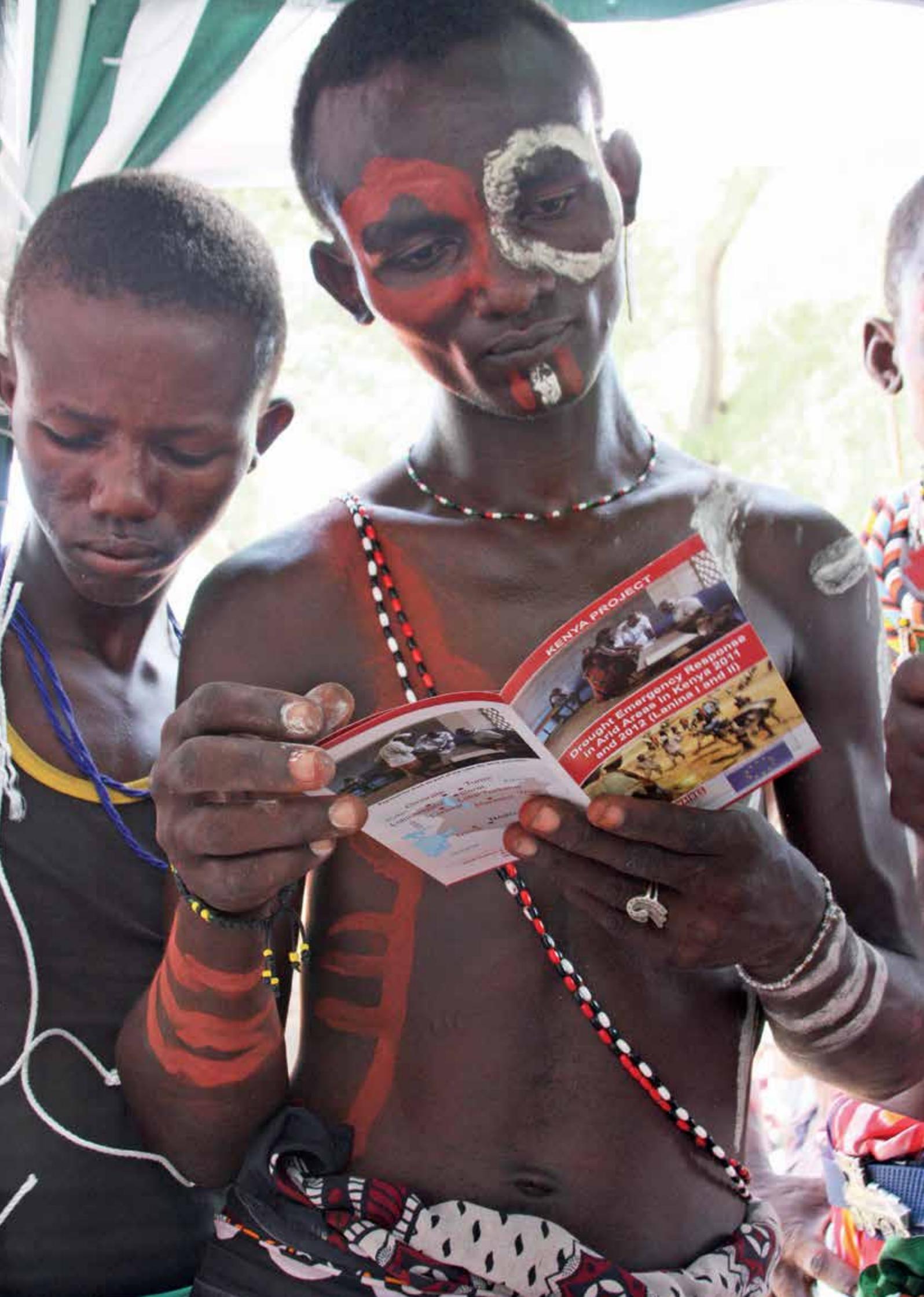
Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/IC4D-2012-Report.pdf>

WFP (World Food Programme). 2013. *Our Work: Food for Assets*, Rome: World Food Programme.

Disponible en:

<http://www.wfp.org/food-assets>



## CAPÍTULO 6

# ASEGURAR LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

## 6.1 Introducción

Pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia son las cuatro dimensiones de la calidad en la educación de adultos identificadas en el primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (UIL, 2010a). 'Pertinencia' significa que la oferta concuerda con las necesidades de todos los agentes interesados, de manera que se puedan lograr los objetivos personales, socioculturales, económicos y educativos. 'Equidad' se refiere a un acceso y participación justos en la educación de adultos. 'Eficacia' manifiesta el grado en que se logran los propósitos del programa. 'Eficiencia' se refiere tanto a la capacidad del sistema para sus propósitos como a la relación entre los insumos financieros y de otro tipo con los beneficios. Asegurar la calidad en la educación de adultos, incluyendo la alfabetización de adultos, significa prestar atención a estas dimensiones.

El *Marco de acción de Belém*, también menciona la importancia de la calidad en el aprendizaje y la educación de adultos. Sostiene: "La 'calidad' del aprendizaje y la educación es un concepto y una práctica integrales y pluridimensionales que exigen que se les preste atención constantemente y que se desarrollen permanentemente" (UIL, 2010b, p. 31). Además, identifica las siguientes tareas para abordar la calidad:

- desarrollar criterios de calidad para el currículo, el material didáctico y las metodologías de enseñanza;
- reconocer la diversidad y pluralidad de proveedores;
- mejorar la formación, el fortalecimiento de capacidades, las condiciones de empleo y la profesionalización de los educadores de adultos;
- elaborar criterios de calidad para evaluar los resultados del aprendizaje;

- establecer indicadores de calidad precisos; y
- prestar más apoyo a la investigación en el aprendizaje y la educación de adultos, complementado con sistemas de gestión del conocimiento.

Este capítulo examina cómo han progresado los Estados Miembros en relación con las tareas indicadas previamente. Comienza presentando un marco de referencia conceptual sobre cómo se puede entender la «calidad» y, por consiguiente, cómo se puede operacionalizar. Luego describe la aplicación de los resultados del aprendizaje en una gama de áreas: currículo, marcos de calificaciones, programas, así como la validación del aprendizaje no formal e informal. Sigue una presentación de los criterios de calidad para los diferentes aspectos de la educación de adultos:

- metodologías para la enseñanza y el aprendizaje;
- profesionalización de los educadores de adultos;
- monitoreo, evaluación y aseguramiento de la calidad; e
- investigación.

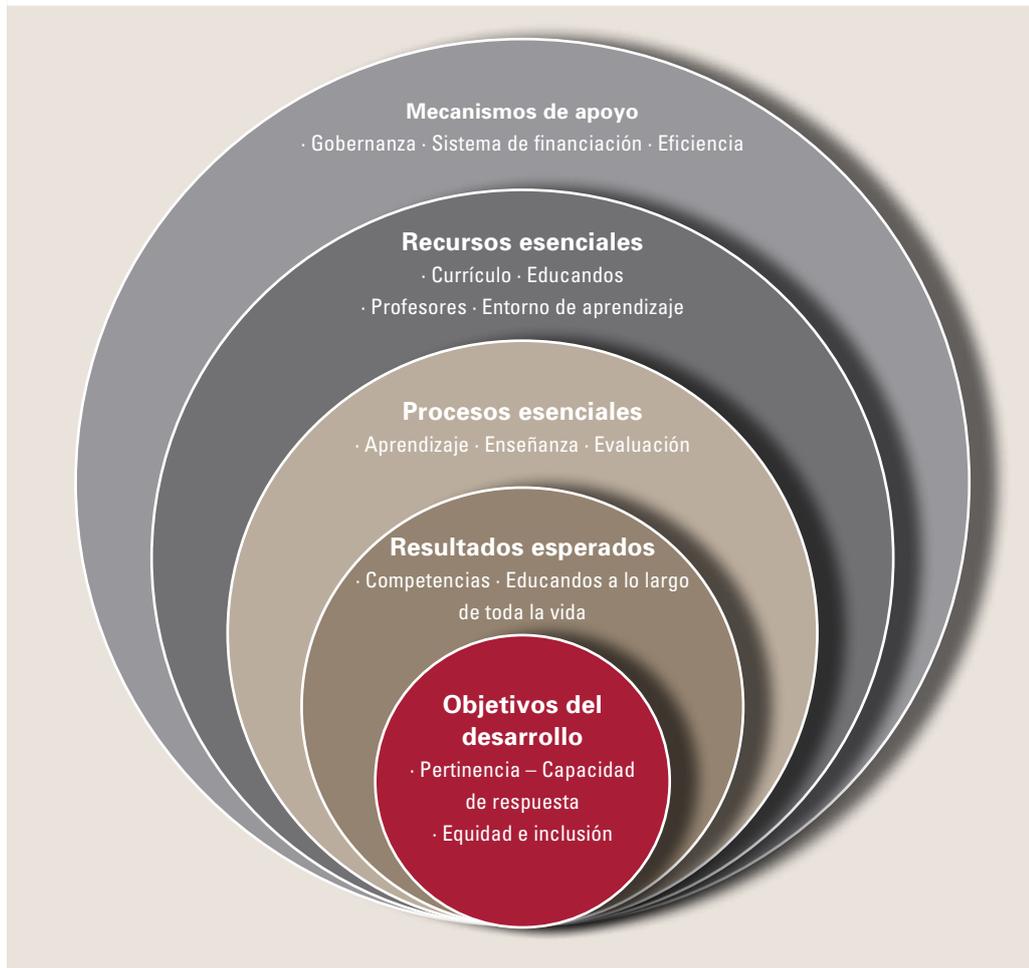
## 6.2 Conceptualizar la «calidad»

'Calidad', en su sentido genérico, denota los factores que hacen que el aprendizaje y la educación sean valiosos e intencionados. Naik (1975) destacó la significación de la relación entre fines y medios, así como entre los objetivos individuales y sociales del desarrollo. Winch (1995) hace hincapié en la importancia del carácter público de la educación y el papel que la calidad debería desempeñar en la configuración de la política de educación. El modo más común de formular juicios sobre la calidad del aprendizaje y la educación de adultos es

“'Calidad', en su sentido genérico, denota los factores que hacen que el aprendizaje y la educación sean valiosos e intencionados”.

**Diagrama 6.1**

**Marco de análisis/diagnóstico de la calidad de la educación general (GEQAF, por sus siglas en inglés; \* MGADCE, por sus siglas en español)**



Fuente: UNESCO, 2012.

\* General Education Quality Analysis/Diagnosis Framework.

desagregar los componentes de la calidad en *componentes estructurales* (tales como objetivos, currículo, recursos, personal y proveedores de servicios), *componentes procesales* (enseñanza-aprendizaje y organización-gestión) y *componentes relacionados con los resultados* (rendición de cuentas, evaluación, resultados e impacto). Un *Marco de Análisis/Diagnóstico de la calidad de la educación general* (GEQAF, por sus siglas en inglés) propuesto por la UNESCO (UNESCO, 2012) ayuda a visualizar la interacción entre actores, mecanismos, procesos, recursos y objetivos en el aseguramiento de la calidad.

La calidad del aprendizaje y la educación de adultos no solo es responsabilidad del sector de la educación y la formación.

Una amplia gama de actores sociales comparten esta responsabilidad, incluyendo a autoridades en los niveles local, regional y nacional; actores en el desarrollo social y económico (tales como empleadores y empleados, académicos, investigadores y medios de comunicación), así como organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación.

### 6.3 Los diferentes usos de los resultados del aprendizaje

El concepto «resultados del aprendizaje» ocupa una posición prominente en las reformas de la educación. En su sentido más general, por ‘resultados del aprendizaje’ se entiende descripciones

de lo que un educando sabe, comprende o es capaz de hacer al final de un proceso de aprendizaje. La identificación de los resultados del aprendizaje es importante para aumentar la transparencia, la flexibilidad y la rendición de cuentas de los sistemas e instituciones; para facilitar el aprendizaje y el apoyo al educando considerado individualmente; así como para clarificar las finalidades y los objetivos a los educandos, al personal docente y a los administradores (Bjørnåvold, 2008). Los estándares de educación se explicitan cada vez más en función de resultados del aprendizaje. Si bien hay acuerdo sobre la importancia de los resultados del aprendizaje en todos los contextos de aprendizaje y su uso es cada vez más común tanto en los países desarrollados como en desarrollo, hay diferencias en cómo se entienden y definen los resultados del aprendizaje en los países.

En general, los resultados del aprendizaje se entienden de tres maneras posibles:

- como objetivos generales o visión que sustenta el currículo;
- como medios para describir los marcos nacionales de calificación (MNC); o
- como resultados que se basan en objetivos del aprendizaje de programas específicos.

#### **a. Objetivos del aprendizaje como objetivos generales o visión que sustenta el currículo**

La primera construcción de los 'resultados del aprendizaje' define los objetivos generales o la visión que subyace en el currículo del aprendizaje y la educación de adultos. Son centrales para la calidad del aprendizaje de adultos las finalidades consistentes en contribuir a los objetivos del desarrollo nacional. Como bien público, la educación de adultos atiende objetivos amplios del desarrollo educativo, económico, profesional, sociocultural y personal.

En muchos países africanos, los objetivos generales que sustentan el currículo se inspiran en los objetivos del desarrollo. En Sierra Leona, el Quality Assurance and Results Department of the Gender and Social Development Division ha ampliado el currículo para incluir nuevos temas. Estos cubren paz y conflicto, competencias

para la vida en educación moral y religiosa, sesiones de orientación y consejo, salud sexual y reproductiva, así como estudios sociales (African Development Bank Group, 2011, p. 28). En Egipto, los objetivos generales de la educación de adultos son intersectoriales. Incluyen salud reproductiva; programas de alfabetización relacionados con el empleo; niñez, maternidad y derechos humanos. Las razones invocadas para introducir estos objetivos son: abordar los problemas de la superpoblación, el desarrollo rural, la integración social, la ciudadanía y el alivio de la pobreza, así como para colmar la brecha de género (Ministry of Education of Egypt, 2008).

En Europa, Alemania y Escocia (Reino Unido) definen los objetivos globales del currículo en función de resultados del aprendizaje (Frommberger y Krichewsky, 2012). El concepto alemán de «Handlungskompetenz» [capacidad para desempeñarse] y los 'resultados y experiencias' definidos en el Scottish Curriculum for Excellence [Currículo para la Excelencia de Escocia] establecen objetivos generales como puntos de referencia para la educación y formación profesional de adultos basándose en la comprensión específica de 'competencia' en cada una de estas sociedades (Scottish Government, 2012). El concepto alemán de «Handlungskompetenz» incluye la comprensión nacional de 'competencia' que incluye las dimensiones social, moral y cívica.

Algunos investigadores han contrastado esta concepción integral con la noción de «competencia» basada en tareas aplicada en Inglaterra (Reino Unido) (Brockmann *et al.*, 2011, p. 9). Varios países, incluyendo a Francia y los Países Bajos, enfatizan una comprensión multidimensional de las competencias como conocimiento, habilidades y actitudes en la práctica.

#### **b. Resultados del aprendizaje utilizados para describir marcos nacionales de calificación (MNC)**

El segundo uso de resultados del aprendizaje se da en los marcos nacionales de calificación (MNC). El MNC desarrollado después de 2005 difiere de maneras importantes de los de la primera generación elaborados en Inglaterra (Reino Unido), Nueva Zelanda y Sudáfrica. Los primeros

“Los resultados basados en competencias deben complementarse con insumos, por ejemplo, el conocimiento que un educando necesita adquirir para ser capaz de ir más allá de su desempeño actual”.

marcos se basaban en un enfoque que se podría describir más bien como “resultados dirigidos” que como “resultados basados en”. Muchos países están desarrollando sus marcos de calificación, especialmente en áreas donde se pueden identificar tareas y competencias específicas. Michael Young (2009) sostiene que dicho producto conductual mide a la población empleada en Inglaterra (Reino Unido), Sudáfrica y, hasta recientemente, en el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF, por sus siglas en inglés: European Qualifications Framework), representan un esfuerzo de la industria para quitar el control de los resultados de la educación a las instituciones educativas, especialmente cuando la ‘competencia’ se entiende de manera estrechamente conductual.

La evolución reciente en lo que respecta a los resultados del aprendizaje basados en MNC han desencadenado la acción en numerosos países en desarrollo (Singh, de próxima aparición; Singh y Duvekot (de próxima aparición). Bangladesh, Bhután, Burkina Faso, Ghana, India y Namibia han elaborado o están por hacer un MNC en el sector de educación y formación técnica y profesional (EFTP). Muchos de estos países están desarrollando específicamente MNC para introducir equivalencias entre aprendizaje formal y no formal, así como para alinear la alfabetización y la educación de adultos con las calificaciones profesionales. En lo que se refiere a la elaboración de calificaciones basadas en los resultados del aprendizaje en los países en desarrollo, Young y Allais (2011) advierten que los resultados basados en competencias deben complementarse con insumos, por ejemplo, el conocimiento que un educando necesita adquirir para ser capaz de ir más allá de su desempeño actual. Sultana menciona una preocupación relacionada: “si bien no existe una definición única y autorizada de la palabra ‘competencia’, cada vez más parece haber consenso en que el término no se debería utilizar de una manera estrechamente ‘tecnicista’ para solo referirse a las competencias, debido precisamente a las implicaciones que esto tiene para la educación y la formación” (Sultana, 2009, p. 20).

El MNC representó originalmente un intento por adoptar un enfoque transformacional de las calificaciones basadas en el aprendizaje

mediante la regulación de los sistemas nacionales en términos ampliamente conductuales (Raffe, 2011). Brockmann *et al.*, (2011, p. 9) critican la manera en que el término ‘competencia’ es utilizado en el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) como una categoría separada del conocimiento y la competencia, haciéndolo así potencialmente no integrador. Sin embargo, esta ambigüedad en el concepto de «competencia» ha sido enfrentada por diversos países, como se da cuenta en el European Inventory on NQF (CEDEFOP, 2013). Esto muestra que la concentración en los resultados del aprendizaje en la mayoría de los países europeos está combinada frecuentemente con una consideración de las estructuras de las instituciones y los programas. El inventario también da cuenta de que un grupo significativo de países insiste en el carácter general de la competencia y advierte que hay que evitar reducirla a una cuestión de autonomía y responsabilidad.

### **c. Resultados del aprendizaje basados en los objetivos de aprendizaje de programas específicos**

El tercer uso de resultados del aprendizaje se da en función de objetivos de aprendizaje de un programa de educación de adultos. Éstos se pueden relacionar con insumos de aprendizaje y tienen un propósito más pedagógico, tal como el English National Curriculum, que tiene programas de estudio (contenido prescrito) y objetivos pedagógicos en diferentes niveles del programa de aprendizaje. Los instrumentos de evaluación están concebidos para determinar si y qué tan bien se ha logrado el estándar establecido. Por tanto, existe una relación conceptual entre el contenido prescrito (que busca satisfacer el descriptor del resultado del aprendizaje) y la evaluación de si se ha logrado el resultado del aprendizaje (Brockmann *et al.*, 2011).

En la República de Corea, el Academic Credit Bank System (ACBS), permite que los ciudadanos acumulen créditos de la educación formal basada en el currículo y cursos de aprendizaje no formal acreditados, así como de la experiencia informal de aprendizaje en contextos de aprendizaje relacionados con el trabajo o el aprendizaje autodidacta. En Indonesia y otros países del Asia Sudoriental donde los programas de equivalencia están muy difundidos en el

nivel de la educación básica, los objetivos de aprendizaje de los programas no formales son reconocidos como equivalentes a los objetivos de aprendizaje de primaria, primer y segundo ciclo de secundaria. Sudáfrica tiene un MNC que incluye cuatro niveles de educación y formación básica de adultos [Adult Basic Education and Training, ABET], la terminación del cuarto nivel es equivalente a la terminación de la escolarización obligatoria, es decir, diez años de educación básica formal. Incluso la alfabetización inicial de adultos es considerada como un trampolín para una mayor educación y formación básica de adultos. Estos ejemplos muestran cómo los resultados del aprendizaje definidos como objetivos de aprendizaje pueden aumentar la equidad en la educación de adultos.

En los Estados Unidos de América y el Canadá, algunas instituciones conciben programas de graduación en torno de los resultados del aprendizaje del estudiante, o competencias, en lugar de contenidos académicos para los créditos universitarios. De esta manera, las instituciones otorgan diplomas basándose en lo que los estudiantes han demostrado saber y pueden hacer. Sin embargo, en los Estados Unidos de América, Ganzglass *et al.* (2011) informan que solo un pequeño número de instituciones ofrecen actualmente programas basados en competencias.

### 6.4 Evaluación y sostenibilidad

El cambio hacia un enfoque basado en resultados tiene muchas implicaciones para la evaluación, la validación y la certificación. Tradicionalmente, la evaluación se basaba en los requisitos para y el rendimiento esperado en la educación y la formación

formal. Sin embargo, este proceso no es adecuado en la educación de adultos ahí donde existe una diversificación de pasarelas de aprendizaje. El desarrollo de un enfoque basado en los resultados del aprendizaje abre nuevas perspectivas para el proceso de validación. Permite una diversificación de los cursos conducentes a los mismos resultados de aprendizaje y cualificaciones; la diversificación de los métodos de evaluación de los resultados del aprendizaje, dependiendo del tipo de curso y educando; la diversificación de los términos de la validación, así como una mayor plasticidad de las reglas de certificación. La evaluación puede situarse al final del proceso de aprendizaje (examen final) o exámenes parciales (acumulación de resultados del aprendizaje) o evaluación continua o procesos de evaluación mixtos.

El reconocimiento de los resultados del aprendizaje independientemente de cuándo, dónde y cómo se ha producido el aprendizaje se ha convertido en parte de las políticas y prácticas de la educación de adultos en muchos países. Ochenta y siete (68%) de 129 países informan que cuentan con un marco de política para el reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje no formal e informal. Desde un punto de vista regional, esto comprende 29 (74%) países de Europa y América del Norte; 21 (68%) de África, seguido por 15 (62%) y 14 (58%) de América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico, respectivamente. Ocho (89%) países de la región Árabe informan que disponen de marcos de reconocimiento, validación y acreditación (RVA) (ver Cuadro 6.1).

Según las definiciones formuladas en las Directrices de la UNESCO (2012), el "reconocimiento es un proceso que

"El reconocimiento de los resultados del aprendizaje independientemente de cuándo, dónde y cómo se ha producido el aprendizaje se ha convertido en parte de las políticas y prácticas de la educación de adultos en muchos países".

**Cuadro 6.1**

**Países que informan sobre la existencia de un marco de política para reconocer, validar y acreditar los resultados del aprendizaje formal y no formal**

África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
21 (68%)	15 (62%)	14 (58%)	8 (89%)	29 (74%)	<b>87</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 2.5: "¿Existe en su país un marco de política para el reconocimiento, la validación y la acreditación del aprendizaje no formal e informal?"

**Recuadro 6.1****Directrices de la UNESCO para el reconocimiento, validación y acreditación (RVA) de los resultados del aprendizaje no formal e informal****“Propósitos**

El objetivo global de estas directrices es proponer principios y mecanismos que puedan ayudar a los Estados Miembros a desarrollar o mejorar sus estructuras y procedimientos para reconocer los resultados de todas las formas de aprendizaje, especialmente del aprendizaje no formal e informal” (p. 3).

**“Principios**

- Asegurar la equidad y la inclusividad en el acceso a las oportunidades de aprendizaje. Cada persona debe tener el derecho a acceder y participar en cualquier forma de aprendizaje que responda a sus necesidades, así como a hacer visibles y valorables los resultados de su aprendizaje.
- Promover la igualdad de valor de los resultados del aprendizaje formal, no formal e informal. Las competencias que cada persona ha acumulado mediante el aprendizaje no formal e informal deben ser tratadas en pie de igualdad con aquellas obtenidas mediante el aprendizaje formal.
- Asegurar la centralidad de las personas en el proceso de RVA. El proceso debe respetar y reflejar las necesidades de las personas y su participación debe darse voluntariamente.
- Mejorar la flexibilidad y apertura de la educación y la formación formal. Los sistemas de educación y formación deben considerar diversas formas de aprendizaje, teniendo en cuenta las necesidades y experiencias de los educandos.
- Promover el aseguramiento de la calidad en todo el proceso de RVA. Es indispensable que los criterios y procedimientos para evaluar y validar el aprendizaje no formal e informal sean pertinentes, fiables, justos y transparentes.
- Fortalecer las alianzas entre todos los actores interesados. Es importante destacar una responsabilidad compartida desde el diseño hasta la implementación y evaluación del sistema de RVA” (p. 4).

**“Áreas clave de acción a nivel nacional**

1. Instaurar el RVA como un componente clave de la estrategia nacional de aprendizaje a lo largo de toda la vida
2. Instaurar sistemas de RVA accesibles a todos
3. Hacer del RVA parte integral de los sistemas de educación y formación
4. Crear una estructura nacional de coordinación que integre a todos los actores sociales interesados
5. Fortalecer las capacidades del personal del RVA
6. Diseñar mecanismos sostenibles de financiación” (pp. 4-6)

Fuente: UIL, 2012.

asigna un estatus oficial a los resultados o competencias del aprendizaje, lo que puede conducir al reconocimiento de su valor en la sociedad". La "validación es la confirmación por un órgano autorizado que los resultados o competencias del aprendizaje adquiridas por una persona han sido evaluados en relación con puntos o estándares de referencia mediante metodologías de evaluación predefinidas". La "acreditación es un proceso mediante el cual un órgano autorizado, basándose en la evaluación de los resultados o competencias del aprendizaje según diferentes propósitos y métodos, asigna calificaciones (certificados, diplomas o títulos) u otorga equivalencias, unidades de crédito o excepciones, o emite documentos tales como portafolios de competencias" (UIL, 2012, p. 8).

Es importante diferenciar entre 'evaluación' y 'rendición de cuentas'. La evaluación tiene diversos propósitos, incluyendo la evaluación formativa para posibilitar la certificación del aprendizaje para la progresión educativa o el ingreso al

mercado de trabajo, así como para asegurar la rendición de cuentas del programa o institucional. Se puede utilizar una variedad de instrumentos (incluyendo las tasas de certificación) para asegurar la rendición de cuentas, es decir, el uso eficaz y eficiente de los fondos públicos.

Como se indicó previamente, un alto porcentaje de países hace hincapié en los resultados del aprendizaje en la evaluación de los programas educativos. Esto es patente dado el número de países que afirman haber elaborado criterios de calidad para la evaluación de los resultados del aprendizaje en educación de adultos (88) y alfabetización de adultos (78) (Cuadros 6.2 y 6.3). A la pregunta "¿Mide el gobierno los resultados del aprendizaje de los programas de educación de adultos?", 66 (52%) países responden que "los resultados del aprendizaje se miden mediante pruebas estandarizadas para los procesos de certificación", mientras que 65 (51%) responden que "los resultados del aprendizaje son medidos por los profesores o facilitadores" (Cuadro 6.2).

**Cuadro 6.2**

**Distribución regional de cómo los gobiernos miden los resultados del aprendizaje de los programas de educación de adultos**

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
<b>Solo por profesores o facilitadores</b>	12	14	11	6	22	<b>65</b>
<b>Pruebas estandarizadas con propósitos estadísticos</b>	8	6	7	3	8	<b>32</b>
<b>Pruebas estandarizadas con propósitos de certificación</b>	15	13	14	4	20	<b>66</b>
<b>Otros</b>	4	1	2	2	11	<b>20</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 5.9: "¿Mide el gobierno los resultados del aprendizaje de [los programas de educación de adultos]?"

**Cuadro 6.3**  
**Distribución regional de cómo los gobiernos miden los resultados del aprendizaje de los programas de alfabetización de adultos**

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
<b>Solo por profesores o facilitadores</b>	18	15	15	6	19	<b>73</b>
<b>Pruebas estandarizadas con propósitos estadísticos</b>	11	3	6	3	7	<b>30</b>
<b>Pruebas estandarizadas con propósitos de certificación</b>	15	9	8	7	15	<b>54</b>
<b>Otros</b>	3	1	1	1	6	<b>12</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 5.9: "¿Mide el gobierno los resultados del aprendizaje de [los programas de educación de adultos]?"

En lo que respecta a la alfabetización de adultos, 73 países (57%) informan que la medición de los resultados del aprendizaje la realizan los profesores, seguido de pruebas estandarizadas con propósitos de certificación en 54 países (42%) y pruebas estandarizadas con propósitos estadísticos en 20 países (23%) (Cuadro 6.3). Desde un punto de vista regional, un gran número de países de África y Europa informa que los resultados del aprendizaje los mide el profesor.

Un examen más atento de las respuestas de los países revela mecanismos específicos. Botswana informa que el Botswana Examinations Council (BEC) está elaborando un modo alternativo adecuado de evaluación de la educación de adultos y la de niños no escolarizados. El Chad menciona métodos de evaluación sumativa, formativa y de autoevaluación. Angola, la República Democrática del Congo, Zambia y Zimbabwe mencionan el uso de pruebas, exámenes, instrucciones y evaluación externa. En Sudáfrica, la Kha Ri Gude Mass Literacy Campaign ha adoptado un enfoque de evaluación mediante el cual los educandos

demuestran sus crecientes competencias en un portafolio "Sí puedo". Este portafolio estructurado evalúa las competencias de los educandos en correspondencia con resultados alineados con unidades estándar específicas y se registran todas las calificaciones de los educandos. En Tailandia, el aprendizaje no formal e informal se evalúa mediante pruebas con papel y lápiz, o mediante portafolios, entrevistas y observaciones.

En la República de Corea, el Lifelong Learning Account (LLA) System, que se inició en 2008, permite gestionar las diversas experiencias de aprendizaje mediante una cuenta de aprendizaje en línea, y los resultados del aprendizaje son reconocidos como créditos o calificaciones educativos. El sistema educativo nacional comprende la educación formal y no formal, que tiene equivalencias en todos los niveles del sistema de educación y formación. En Filipinas, Mongolia, Nepal y Tailandia la certificación está garantizada tras completar los programas de equivalencia en la educación no formal. Filipinas tiene un sistema de acreditación de las competencias adquiridas informalmente

**Cuadro 6.4**  
Número de países que informan sobre la existencia de criterios de calidad para la educación de adultos

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
<b>Currículo</b>	23	17	18	3	35	<b>96</b>
<b>Material didáctico</b>	23	16	16	3	25	<b>83</b>
<b>Formación de facilitadores</b>	21	15	17	3	31	<b>87</b>
<b>Métodos de enseñanza y aprendizaje</b>	21	16	16	3	29	<b>85</b>
<b>Evaluación de los resultados del aprendizaje</b>	20	17	16	2	33	<b>88</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 6.1: "¿Se dispone de criterios de calidad de la educación [...] de adultos en las áreas de currículo, material didáctico, formación de facilitadores, métodos de enseñanza-aprendizaje y evaluación de los resultados del aprendizaje?"

**Cuadro 6.5**  
Número de países que informan sobre la existencia de criterios de calidad para la alfabetización de adultos

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
<b>Currículo</b>	26	14	16	4	21	<b>81</b>
<b>Material didáctico</b>	26	14	14	3	14	<b>71</b>
<b>Formación de facilitadores</b>	25	13	15	4	20	<b>77</b>
<b>Métodos de enseñanza y aprendizaje</b>	25	13	15	4	17	<b>74</b>
<b>Evaluación de los resultados del aprendizaje</b>	24	15	13	4	22	<b>78</b>

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 6.1: "¿Se dispone de criterios de calidad de la [...] alfabetización de adultos en las áreas de currículo, material didáctico, formación de facilitadores, métodos de enseñanza-aprendizaje y evaluación de los resultados del aprendizaje?"

“Los resultados (medidos en relación con estándares) no constituyen, en sí mismos, la calidad. Ellos deben tenerse en cuenta, más bien, a lo largo de los procesos que los subtienden”.

de proveedores de educación continua de nivel postsecundario o universitario fuera del sistema formal (por ej., colegios universitarios y universidades).

En Palestina, los educandos de alfabetización pasan exámenes nacionales y reciben un certificado equivalente al de la terminación del sexto grado. También hay exámenes nacionales para los estudiantes en la educación no formal paralela y se otorgan certificados equivalentes a la finalización exitosa del noveno grado. Finalmente, existe un marco nacional de cualificaciones (MNC) en el proceso de aprobación y acreditación a nivel nacional.

En América Latina y el Caribe, varios países han establecido un sistema nacional de evaluación de los resultados del aprendizaje para la certificación del nivel de educación básica. Como se mencionó en el Capítulo 1, cuando se pregunta acerca de cómo se determinan las tasas de alfabetización de adultos, la mayoría de los países indica que los censos de población o las encuestas de hogares utilizan el enfoque de la autoevaluación. Parece que las pruebas estandarizadas aplicadas por los profesores para medir los resultados del aprendizaje no se utilizaban ampliamente para evaluar las tasas de alfabetización porque las autoridades nacionales las consideran como acciones pedagógicas o administrativas, generalmente no utilizadas para determinar la tasa de alfabetización de la población. Esta situación destaca la necesidad de elaborar e introducir métodos y mecanismos fiables y viables para evaluar los resultados del aprendizaje en la educación de adultos

### **6.5 Existen o no criterios de calidad para el aprendizaje y la educación de adultos**

La importancia de los criterios de calidad para el currículo de los adultos fue confirmada por los informes nacionales de progreso. De los 129 países que respondieron, 96 (75%) destacaron la importancia del currículo; 88 (69%) hicieron hincapié en la evaluación de los resultados del aprendizaje; 87 (68%) enfatizaron la formación de los educadores; 85 (66%) destacaron los métodos de enseñanza y aprendizaje, mientras que 83 (65%)

mencionaron el material didáctico como criterio de calidad. Treinta y tres países respondieron que no habían formulado criterios de calidad. Desde el punto de vista de la distribución regional, la más grande proporción de países con criterios de calidad para el currículo y el material didáctico (74%) se encontró en África. En los Estados Árabes, solo unos cuantos países informaron que aplican algún criterio de calidad. En Asia y el Pacífico, la importancia acordada a la calidad se percibe en todas las áreas importantes. En Europa, los criterios de calidad son importantes en todas las áreas, pero especialmente en lo que respecta a la calidad del currículo, la evaluación de los resultados del aprendizaje y la formación de los educadores. En América Latina y el Caribe se da igual importancia a todas las dimensiones de la calidad.

En respuesta a la misma pregunta, pero en relación con la alfabetización de adultos, emerge una pauta similar. De los 129 países que respondieron, 81 (63%) disponen de criterios de calidad para el currículo, seguidos por 78 (61%) con criterios de calidad para la evaluación de los resultados del aprendizaje (Cuadro 6.5).

Si bien el reconocimiento de la importancia de los criterios de la calidad por un gran número de países es, obviamente, un primer paso necesario para aumentar la calidad de la educación de adultos, sigue siendo necesario enfrentar un problema importante: ¿cómo relacionan los países las diferentes fases del proceso de aprendizaje y educación de adultos (insumos, procesos, productos y resultados) con las especificaciones del currículo (programas, métodos de enseñanza, estándares de calificación basados en los resultados del aprendizaje) (Sloane y Dilger, 2005)?

Además, los adultos necesitan disponer de la posibilidad de cambiar sus itinerarios de aprendizaje y deben tener la posibilidad de escoger si desean pasar o no un examen. En países donde el currículo responde a las necesidades de los adultos, las calificaciones y competencias se pueden adquirir formalmente, no formalmente e informalmente; el itinerario del aprendizaje es personalizado, la evaluación adopta la forma de un portafolio en lugar de una prueba; no existe una duración o lugar de

aprendizaje estandarizados, y los módulos del currículo se pueden evaluar con el propósito de ganar créditos antes de la terminación de todos los módulos del programa. La justificación de un enfoque semejante es hacer que la oferta sea inclusiva y responda a las necesidades y circunstancias de los educandos potenciales.

### 6.6 Metodologías de enseñanza-aprendizaje

Los métodos de enseñanza-aprendizaje para adultos son una cuestión importante de la calidad en el *Marco de Acción de Belém* (UIL, 2010b). Éste destaca que los resultados (medidos en relación con estándares) no constituyen, en sí mismos, la calidad. Ellos deben tenerse en cuenta, más bien, a lo largo de los procesos que los subtienden. Es posible examinar los criterios de la calidad en las metodologías de enseñanza-aprendizaje en relación con dos enfoques pedagógicos dominantes (ver Frommberger y Krichewsky, 2012).

En el enfoque “centrado en el educador”, el educando adulto reproduce el conocimiento o el comportamiento tal como es impartido por el educador. El aprendizaje está dispuesto en materias

discretas con pocos vínculos explícitos con contextos de la “vida real”, mientras que la evaluación tiene el objetivo primario de medir el rendimiento en las pruebas. Por su parte, el enfoque “centrado en el educando” enfatiza el aprendizaje activo, la integración del aprendizaje teórico y práctico en el aprendizaje, así como el uso de la evaluación para propósitos de aprendizaje. Los siguientes indicadores de calidad podrían ser útiles para comparar los enfoques pedagógicos e identificar el enfoque dominante.

El análisis por país revela un alto grado de consenso sobre el principio de la enseñanza y el aprendizaje centrados en el educando, pero hay diferencias en cómo se aplica este principio. A partir de los datos de los países es evidente que existe una variedad de preocupaciones interrelacionadas sobre la calidad, la equidad y la pertinencia que influye sobre la enseñanza y el aprendizaje. Algunos países confían significativamente en las especificaciones curriculares a nivel nacional, mientras que otros dependen del material didáctico, las prácticas de evaluación y los intercambios informales entre pares. Los antecedentes profesionales de los educadores y la estrategia local de aprendizaje de adultos son también influencias significativas sobre los estándares y prácticas de enseñanza-

<b>Cuadro 6.6</b> <b>Criterios de calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje</b>		
<b>Criterios de calidad</b>	<b>Centrado en el profesor</b>	<b>Centrado en el educando</b>
<b>Contexto de aprendizaje (material didáctico)</b>	Disciplinas separadas	Currículo integrado
<b>Métodos de aprendizaje</b>	Instrucción	Aprendizaje activo-aprendizaje dirigido
<b>Evaluación</b>	Sumativa	Formativa y sumativa
<b>Experiencia de trabajo</b>	Separación entre teoría y práctica	Aprendizaje experiencial, integración de teoría y práctica, aprendizaje relacionado con el trabajo
<b>Articulación de competencias</b>	Competencias	Enfoques de aprendizaje basados en resultados

Fuente: Frommberger y Krichewsky, 2012.

aprendizaje. La importancia de métodos participativos y el fortalecimiento de la retroalimentación a partir del educando se enfatiza en los informes nacionales de progreso de Cabo Verde, Chad y la República Democrática del Congo.

Marcos de referencia de las competencias clave pueden sustentar una mejor enseñanza y aprendizaje. Al articular las competencias en competencias clave o transversales, como en el European Framework of Key Competences (European Parliament and Council of the European Union, 2006), es posible desarrollar nuevos currículos para adultos en el nivel del primero y segundo ciclo de secundaria que son más interdisciplinarios que orientados por asignatura. Esos currículos promueven una evaluación de la calidad que va más lejos, incluso si se han logrado ciertas competencias específicas. Otro proyecto de la Unión europea –Qualified to Teach 2009-2011– realizado en ocho países (Alemania, Gales (Reino Unido) Inglaterra (Reino Unido), Italia, Polonia, Rumania, Suecia y Suiza– identificaron las competencias de los adultos con más posibilidades de ser importantes en el futuro. Éstas incluyen: apertura de espíritu, utilización de los medios de comunicación, motivación propia y asunción de responsabilidades para aprender, así como flexibilidad. La República Dominicana ha establecido un modelo flexible de educación básica para jóvenes y adultos de más de 15 años de edad, que promueve vínculos entre experiencias de aprendizaje formal, no formal e informal, concentrándose en las competencias de los adultos.

En Nueva Zelandia se asigna una alta prioridad a la práctica consistente en promover prácticas de aprendizaje activo centradas en el educando. La Community Learning and Development Strategy [Estrategia de Aprendizaje y Desarrollo Comunitario] apoya el aprendizaje en las comunidades. En Francia, el material para los educadores, elaborado por la administración nacional de educación, brinda apoyo en la implementación de dispositivos de aprendizaje personalizados en la educación profesional. En el contexto africano, en Gambia, cada institución de formación desarrolla sus propios criterios de calidad para la pedagogía. En el Chad se

adapta el currículo de educación de adultos en función del entorno del educando. En Zimbabwe se hace que el currículo sea pertinente y centrado en el educando, mientras que en Sierra Leona el currículo se “armoniza” con las necesidades del educando. En la República Democrática del Congo se presta atención a la “validez interna” basada en enfoques centrados en el educando.

A fin de utilizar el aprendizaje mediante las TIC y a distancia, el Ministerio de Educación de Colombia ha implementado programas de alfabetización en línea, incorporando la interacción mediante vídeo entre educandos y educadores. Los teléfonos celulares también se usan en la promoción de la alfabetización. Si bien el potencial de esta modalidad aún está por lograrse plenamente, tiene implicaciones claras en la motivación y participación de los educandos.

*Atender a los grupos marginados:* en el Paraguay, los programas de educación básica están destinados a los empleados domésticos a fin de mejorar sus condiciones de trabajo y remuneración.

En Uganda, si bien la *producción del material* se efectúa a nivel nacional, el proceso es consultivo y en él participan las comunidades locales, los consejos lingüísticos, las instituciones de formación y las agencias de la sociedad civil. En las Islas Salomón, la Literacy Association organiza talleres en los que las comunidades definen los contenidos de las lecciones. En muchos países europeos el material de alfabetización se produce a nivel nacional en concordancia con el currículo de alfabetización y educación de adultos, mientras que los educandos elaboran su propio plan de aprendizaje. En Jamaica existe una tendencia a la elaboración de material contextualizado, orientado por las circunstancias de los educandos. En los Estados Unidos de América, los programas estatales y locales generalmente elaboran material didáctico para la alfabetización o utilizan el que está disponible comercialmente.

Es necesario un marco de referencia para el reconocimiento, la validación y la acreditación del aprendizaje previo (RVA) a fin de mantener los estándares de calidad

y mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Al mismo tiempo, la utilización de un marco de referencia para el RVA en las actividades de aprendizaje de adultos depende del aseguramiento de niveles aceptables en las capacidades de los profesores y su rendimiento, que se analiza más detalladamente en la sección siguiente.

## 6.7 Formación, condiciones de empleo y profesionalidad de los educadores de adultos

Un prerrequisito clave para que un sistema educativo logre su potencial es la calidad de los educadores (Hattie, 2009). Seleccionar, mantener y mejorar al personal de educación de adultos y crear un entorno de trabajo que promueva la profesionalidad son cuestiones clave.

### a. Condiciones de empleo

En la mayoría de los países, el estatus, las condiciones de empleo y la remuneración del personal docente en la educación de adultos, incluyendo la alfabetización, está por debajo de la del personal de otras áreas de la educación y la formación. Generalmente, la enseñanza y la formación en la educación de adultos están mal reguladas, si bien en algunos países se están considerando medidas en este sentido. Por ejemplo, en Cabo Verde, Lesotho, Malasia, Mauricio, Nigeria y Tailandia los salarios se determinan según la profesión y las calificaciones. En Suriname, en el sistema formal los salarios se establecen según estándares nacionales, dependiendo del tipo y nivel de educación. En otros países, como Bangladesh, Ecuador, Irlanda y Madagascar, se informa que no se han establecido estándares o criterios para la remuneración y el salario de los educadores de adultos, especialmente cuando ofrecen sus servicios como voluntarios o facilitadores *ad hoc* de alfabetización. En Mongolia no se han fijado los salarios para los educadores de adultos con dedicación a tiempo parcial en la educación no formal. Algunos países han dado cuenta de diferencias en las condiciones de empleo entre los sectores público y privado (Eslovenia, Gambia, Luxemburgo, Mozambique, Portugal, Serbia y Yemen).

### b. Formación profesional continua

El personal de la educación de adultos tiene antecedentes muy variados, trabajan frecuentemente con contratos a corto plazo, además de tener otro trabajo y tienden a incorporarse a la profesión posteriormente en el curso de la vida, mientras adquieren experiencia laboral en otras partes. Muchos países informan sobre la existencia del desarrollo inicial y continuo mediante cursos de corta duración, aprendizaje basado en el trabajo, programas de iniciación y formación continua. La mayor parte de la formación inicial de los educadores de adultos tiene lugar en universidades (68), seguida de instituciones públicas (59), organizaciones no gubernamentales (42) y organizaciones privadas (25). En relación con la formación continua, 59 de los 129 países informan que ellos la ofrecen en instituciones públicas y 48 países en las universidades. Cuarenta y seis países dan cuenta de que la formación continua es ofrecida por ONG y 34 países por agencias privadas (ver Cuadro 6.7).

En algunos países los estándares nacionales describen las competencias requeridas de un educador de adultos –lo que se espera que conozcan, comprendan y sean capaces de hacer–. En Malasia, por ejemplo, la Malaysian Qualifications Agency (MQA) tiene esta responsabilidad, y en Palau los educadores de adultos reciben una formación profesional que articula los resultados del aprendizaje con los estándares definidos por la United States Department of Education's Office of Vocational and Adult Education (DOE OVAE) [Oficina de Educación Profesional y de Adultos del Ministerio de Educación de los Estados Unidos]. En Inglaterra (Reino Unido), los estándares del desarrollo profesional continuo se basan en marcos de referencia elaborados por las autoridades designadas.

Estos organismos incluyen la Quality Assurance Agency for Higher Education [Agencia para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior] y la Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (OFSTED) [Oficina de Estándares en Educación, Servicios para los Niños y Competencias]. Directrices tales como la Skills for Life strategy on Literacy, numeracy and English for speakers of other

“Seleccionar, mantener y mejorar al personal de educación de adultos y crear un entorno de trabajo que promueva la profesionalidad son cuestiones clave”.

**Cuadro 6.7**  
Países con proveedores de formación inicial y continua

	Inicial	Continua
<b>Instituciones gubernamentales</b>	59	59
<b>Universidades</b>	68	48
<b>Empresas privadas</b>	25	34
<b>Organizaciones no gubernamentales</b>	42	46

Fuente: Informes nacionales de progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 6.2: "¿Existen programas para realizar la formación inicial y continua de los educadores-facilitadores de educación y alfabetización de adultos?"

languages (ESOL) [estrategia Competencias para la vida en alfabetización, aritmética básica e inglés para hablantes de otras lenguas] también establecen estándares de desarrollo profesional. En el país de Gales (Reino Unido) el Common Inspection Framework [Marco de Referencia de la Inspección Común] regula la calidad del personal profesional. En algunos países se han establecido requisitos legales especiales en lo que respecta a los estándares profesionales. En los Países Bajos existe una Act on Vocational and Adult Education [Ley sobre Educación Profesional y de Adultos]. En Suecia, el desarrollo profesional del personal de la educación de adultos se describe en la Act of Education and Adult Educators' curriculum. Los proveedores locales de educación de adultos están obligados a documentar el aseguramiento de la calidad y a satisfacer los objetivos nacionales. En Finlandia, la Act on Liberal Adult Education establece requisitos específicos en relación con el conjunto de competencias de los profesores en el aprendizaje y la educación no formal de adultos.

La acreditación institucional ofrece una base para la calidad en el desarrollo profesional en diversos países, incluyendo, por ejemplo, Trinidad y Tobago. En Eslovenia se distingue entre programas acreditados para educadores de adultos y programas no formales no acreditados para los cuales no existen indicadores

de calidad oficialmente aprobados por el gobierno pero que pueden tener criterios de calidad internos. En muchos países de Europa Oriental, tales como la ex República Yugoslava de Macedonia, el desarrollo profesional del personal se efectúa mediante el apoyo de una agencia nacional de fortalecimiento de capacidades: el Centre for Adult Education Development, que ofrece programas de educación de adultos, alfabetización y educación primaria.

### c. Requisitos de calificación

Los requisitos de calificación para los educadores de adultos varían significativamente entre países. En Lesotho, los educadores deben tener diplomas, o título de licenciatura o maestría. En Croacia, no existen exigencias legales de calificaciones para el personal docente en la educación de adultos formal. En Portugal se requiere un diploma universitario (calificación como profesor) o un certificado que acredite que se trata de un formador calificado. En Lituania, también se necesita un certificado de profesor. En Suiza se dispone de un sistema de formación modular de tres niveles que ha acreditado a 120 proveedores de cursos desde 1996. En Austria, la Academy of Continuing Education reconoce y acredita a los educadores de adultos utilizando un currículo que incluye las competencias requeridas. La academia está certificada por la International Organization for Standardization (ISO) [Organización

Internacional para la Estandarización]. La calificación y la formación de facilitadores de alfabetización de adultos plantean cuestiones contenciosas. Varios estudios han mostrado que las calificaciones formales o la formación pedagógica de los animadores de alfabetización es menos importante que sus actitudes y relaciones positivas con la comunidad (Lind, 2008).

#### **d. Elaborar un marco de referencia para los profesionales de la educación de adultos**

A medida que el desarrollo profesional y el mejoramiento del personal de la educación de adultos han venido recibiendo una mayor prioridad, han habido intentos para identificar un conjunto común de competencias clave que contribuyan al desarrollo de un marco de referencia en Europa. También se ha realizado el esfuerzo de describir las vías para adquirir estas competencias por parte del personal de la educación de adultos (Buiskool y Broek, 2011). Se identificaron los objetivos y contextos de aprendizaje, así como las competencias clave para que sirvan como criterios para articular las competencias, tal como se describe más abajo.

- Objetivos y contextos del aprendizaje:
  - a) proporcionar calificaciones para el mercado de trabajo (educación y formación profesional); b) competencias básicas no directamente relacionadas con el mercado de trabajo; c) mejorar el conocimiento en cultura y arte; y d) aumentar la cohesión social y la ciudadanía (Buiskool y Broek, 2011);
- Competencias clave: a) el repertorio de actividades organizativas; b)

capacidades profesionales; c) competencias pedagógicas específicas y d) competencias individuales.

### **6.8 Sistemas de gestión del monitoreo, la evaluación y la calidad**

El monitoreo y la evaluación se mencionan a menudo en el mismo registro, como si se tratara de lo mismo. En realidad se trata de actividades distintas, si bien están relacionadas al sobreponerse en los procesos y propósitos. En esta sección se analizarán los dos conjuntos de actividades, concentrándonos en su contribución a la mejora y el aseguramiento de la calidad en la educación de adultos.

Dieciocho de los 129 países dan cuenta de la existencia de mecanismos de monitoreo en la educación de adultos. Un poco más de la mitad (68 de 129) informa que dispone de mecanismos de evaluación. En términos regionales, el predominio de la existencia de sistemas de monitoreo va de un tercio de países en Europa y América del Norte a 5% en los Estados Árabes. En lo que respecta a la evaluación, el rango es de 31% en Europa y América del Norte y de 7% en los Estados Árabes (ver Cuadro 6.8).

#### **Monitoreo y evaluación a nivel de sistema y local**

Generalmente, el monitoreo y la evaluación tienen lugar en dos niveles: 1) a nivel de sistema o política, a menudo mediante la cooperación con unidades organizativas descentralizadas y 2) a nivel local o municipal, mediante los operadores de los programas de alfabetización

**Cuadro 6.8**

#### **Mecanismos de monitoreo y evaluación en educación de adultos en los países por región**

	África	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Estados Árabes	Europa y América del Norte	Total
<b>Monitoreo</b>	18	17	15	4	26	<b>80</b>
<b>Evaluación</b>	17	14	11	5	21	<b>68</b>

Fuente: Informes Nacionales de Progreso para el GRALE, 2012. Respuestas a la pregunta 6.5: "¿El gobierno nacional o los gobiernos subnacionales han implementado mecanismos de monitoreo y evaluación?"

y educación de adultos. En Burkina Faso, por ejemplo, el monitoreo y la evaluación externa de las actividades de alfabetización se ejecutan a nivel del sistema mediante la Dirección General de Alfabetización y Educación no Formal (DGAENF) y el Fondo para Alfabetización y Educación no Formal (FONAENF). Ellos aseguran el cumplimiento de las normas y especificaciones para la oferta de educación y hacen cumplir los estándares mínimos. A nivel descentralizado, cada proveedor u operador desarrolla su propio proceso de monitoreo y evaluación, que describe claramente para cada actor (es decir, coordinador, supervisor, formador y facilitador) tareas; instrumentos; periodos; métodos de recolección, análisis e información. Las comunidades beneficiarias participan a menudo, pero no siempre, en las actividades de diseño de los programas, su gestión, monitoreo y evaluación.

Los Estados Árabes que informaron acerca del sistema de monitoreo y evaluación –Egipto, Jordania, Marruecos, Palestina, Túnez y Yemen– indicaron que el monitoreo adopta generalmente la forma de visitas regulares sobre el terreno a las actividades de alfabetización y aprendizaje de adultos, mientras que la evaluación se realiza fundamentalmente mediante informes anuales. A nivel de sistema, Marruecos informa que a nivel de sistema se utilizan indicadores relacionados con la gestión, la formación, la supervisión y la coordinación entre los actores, la defensa activa y la comunicación a fin de monitorear la implementación de la estrategia del gobierno. A nivel de programa, el Programa Nacional de Educación de Adultos en Túnez tiene indicadores basados en los objetivos y prioridades de cada programa. Actualmente, este programa está siendo revisado para tener en cuenta cambios recientes en el aprendizaje de adultos.

En los Estados Unidos de América, a nivel de sistema o política, la U.S. Department of Education, Office of Vocational and Adult Education [Oficina de Educación Profesional y de Adultos del Ministerio de Educación de los Estados Unidos de América] dirige las visitas de monitoreo para asegurar que los estados cumplan adecuadamente con lo que establece la ley federal pertinente. A los estados se les exige que monitoreen y evalúen a los proveedores locales de

servicios de alfabetización y educación de adultos para asegurar que los programas cumplen con las normas aplicables y logran resultados medibles para sus participantes. A nivel local, las organizaciones comunitarias realizan el monitoreo mediante diversos métodos, tales como visitas sobre el terreno, encuestas informales después de cada curso y evaluación escrita. Se espera que sirvan para monitorear las tendencias en la financiación, participación, prestación del servicio, participación de voluntarios y pertinencia para garantizar la prosecución de los objetivos y el rendimiento.

En Europa, el aseguramiento de la calidad es cada vez más un proceso compartido entre las normas gubernamentales y las fuerzas del mercado. Alemania ofrece varios modelos de gestión de la calidad, siendo el más popular el DIN EN ISO 9000ff, seguido del European Foundation for Quality Management (EFQM) y el Learner-Oriented Quality Certification (LAW). El último es el más adecuado para la educación de adultos, si bien los dos primeros modelos fueron originalmente diseñados para la industria (Aust y Schmidt-Hertha, 2012). En términos generales, estos modelos funcionan más a nivel organizativo que a nivel de los dispositivos de enseñanza-aprendizaje. En los países Bajos se ha establecido la marca de calidad CEDEO para reducir el número de modelos existentes. En Inglaterra (Reino Unido) y Francia existe un sistema de inspección para monitorear la calidad de la educación y la formación permanente. En los dos últimos casos, el monitoreo en la gestión de la calidad no solo está directamente enraizado en el sistema de educación permanente de adultos, sino que los criterios e indicadores de la calidad están bajo el control directo del estado. Las autoridades del gobierno son responsables del control externo, mientras que la calidad interna está principalmente en manos de las instituciones de aprendizaje de adultos.

## 6.9 Investigación, recolección de datos y buena práctica

En Europa y América del Norte los gobiernos han priorizado la capacidad y los recursos para la investigación, lo que se manifiesta en la calidad y el carácter de las decisiones de política y las estrategias de los programas en educación de adultos. Los gobiernos

de otras regiones también deben dar importancia a la mejora de la capacidad y los recursos para una investigación que sea pertinente para la política.

En general, se necesitan datos más diferenciados de los que se dispone actualmente en los niveles nacional y subnacional. Cuando se recolectan y difunden datos con propósitos de monitoreo y evaluación es necesario hacer hincapié en la interacción entre la participación como un factor de los insumos, y los procesos y resultados. La participación es un factor importante de los insumos, pero necesita ser relacionada con los factores de los resultados, tales como la progresión y las tasas de retención.

Cuba es uno de los pocos países en desarrollo que ha instituido sistemas de gestión del conocimiento para la recolección, análisis y difusión de datos y buena práctica. Su gobierno promueve el estudio de la educación de adultos en los programas doctorales de los departamentos de educación de adultos. Además de los procesos pedagógicos y didácticos, sus autoridades también están viendo cómo asegurar la transición de los adultos de los centros de aprendizaje de adultos a la educación superior y las universidades. En los Estados Unidos de América se han realizado investigaciones sobre la transición de los educandos en alfabetización e idioma inglés a la educación básica y la educación secundaria de adultos.

En Nueva Zelanda, la investigación tiene lugar a nivel de la práctica pedagógica, especialmente en relación con el "aprendizaje en el lugar de trabajo". Se concentra en la evaluación formativa de los proyectos de alfabetización y aritmética básica ejecutados por organizaciones de formación de la industria (Ryan *et al.*, 2012), así como la transferencia de las competencias en alfabetización, lengua y aritmética básica de los programas de aprendizaje al lugar de trabajo (Cameron *et al.*, 2011). También se ha realizado investigación para "aumentar el compromiso de los empleadores en programas de alfabetización en el lugar de trabajo" (New Zealand, Department of Labour, 2010). De manera semejante, un estudio realizado en el país de Gales analiza

las experiencias y niveles de satisfacción entre quienes participan en programas de aprendizaje basados en el trabajo.

La investigación efectuada para informar la política, así como el diseño e implementación de programas en Inglaterra (Reino Unido), aborda el impacto económico, la satisfacción del educando, los beneficios más amplios del aprendizaje y encuestas longitudinales de los educandos adultos en la alfabetización basada en cursos de alfabetización y aritmética básica seguidos en el colegio. La pertinencia de los programas de educación de adultos para el desarrollo económico también ha sido objeto de investigación en Croacia.

"La participación es un factor importante de los insumos, pero necesita ser relacionada con los factores de los resultados, tales como la progresión y las tasas de retención".

## 6.10 Conclusión

Las dimensiones clave de la calidad identificadas como pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia, estructura, proceso y resultados de los programas no son constructos nuevos en el discurso sobre el aprendizaje y la educación de adultos. El renovado énfasis que emerge del *Marco de acción de Belém* (UIL, 2010b) son la yuxtaposición de equidad y calidad, la justificación y validación de los insumos y procesos por criterios de resultados, y el posicionamiento de la educación de adultos en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Conceptualizar la «calidad» en función de productos y resultados de los programas, y evaluar el aprendizaje que enfatiza el reconocimiento, la validación y la acreditación de diversas experiencias de aprendizaje constituyen pasos importantes hacia el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Como se remarcó previamente, el 70% de los 129 países que respondieron indicó que utilizaban un marco de RVA para evaluar las competencias y capacidades de los adultos. El uso de los resultados del aprendizaje en un sentido amplio puede promover la claridad y así mejorar la participación gracias al énfasis en la pertinencia de los programas.

Los resultados del aprendizaje exigen que se preste atención a los siguientes aspectos:

- los niveles determinan si los resultados del aprendizaje son centrales a nivel

de la política, abordan los resultados deseados del aprendizaje a nivel de los estándares de calificación o abordan resultados específicos del aprendizaje a nivel de los programas de aprendizaje;

- los resultados del aprendizaje no se deben formular de manera estrecha y restringida, limitando, más que ampliando, las expectativas de los educandos;
- los resultados del aprendizaje no deben estar ligados a medidas rígidas de los productos, sino que se deben utilizar en conjunción con los procesos y datos de contenidos; y
- los enfoques y las metodologías de la evaluación deben incorporar diferentes niveles y contextos.

Tres cuartos de los países que presentaron datos para este informe han elaborado y utilizado criterios de calidad para los programas de educación de adultos. Sin embargo, hay una gran discrepancia en la comprensión de la calidad y en cómo se definen y utilizan los indicadores de calidad. Las respuestas de los países sugieren que las autoridades gubernamentales continuarán asumiendo la mayor responsabilidad en la regulación y establecimiento de los estándares de calidad en la alfabetización y educación de adultos, y que la calidad debe desempeñar un papel esencial en el diseño de la política educativa. Este papel del Estado incluye la promoción y aplicación de la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida en la educación de adultos gracias al aseguramiento de la diversidad de pasarelas, estimulando a todos los actores sociales, incluyendo al sector privado y a las ONG, para crear programas que respondan efectivamente a los diferentes contextos y necesidades de aprendizaje de los adultos.

Es importante que la investigación contribuya a la gestión de la calidad en la educación de adultos, teniendo en cuenta la cadena causal entre insumos, procesos, productos y resultados. Es necesario hacer hincapié en los intereses que están en juego para los diferentes actores sociales.

Es importante que los países destaquen la relación entre insumos de calidad y

logro de la equidad, la inclusión social y el desarrollo económico. Es imprescindible mejorar los recursos y capacidades para la investigación a fin de difundir y aplicar las “buenas prácticas” en la educación de adultos en y entre los países. Se requiere que estas medidas complementen los procedimientos de evaluación y rendición de cuentas a fin de mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas de educación de adultos.

### **Mensajes clave**

- Los años recientes han visto el desarrollo continuo de los marcos nacionales de calificación (MNC) en los Estados Miembros, lo que a su vez impulsó el desarrollo de mecanismos para el reconocimiento, la validación y la acreditación del conocimiento y las competencias adquiridas no formal e informalmente (RVA). Los sistemas de educación y formación profesional enfrentan el reto de concertar una gama más amplia de aprendizaje de adultos profesionalmente pertinente, combinando la educación general y profesional, así como con modalidades de aprendizaje no formal e informal. Estos cambios forman parte del rediseño de los sistemas y prácticas de educación y formación de conformidad con el cambio de paradigma hacia un aprendizaje a lo largo y ancho de la vida.
- La profesionalización y regulación, junto con la investigación, el monitoreo y la evaluación, aún requieren una acción concertada. La profesionalización y la regulación exigen una graduación juiciosa a fin de consolidar afirmativamente a los profesionales experimentados y a los novicios.
- Muchos Estados Miembros han desarrollado y aplicado criterios de calidad, si bien con muy diversas conceptualizaciones, definiciones y usos de indicadores de calidad. La UNESCO podría actuar como un centro de intercambio de información para tener un debate reflexivo integral y crítico respecto de los beneficios de las heterogeneidades de la calidad en el aprendizaje y la educación de adultos.

## Bibliografía

- African Development Bank Group. 2011. *Sierra Leone Country Gender Profile*. Quality Assurance and Results Department, Gender and Social Development Division.
- Aust, K. and Schmidt-Hertha, B. 2012. Qualitätsmanagement als Steuerungsinstrument im Weiterbildungsbereich. *Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung* Vol. 35, No. 2, 2012, p. 43–55.
- Bjørnåvold, J. 2008. How can the EQF and national qualifications frameworks facilitate the validation of non-formal and informal learning? *Workshop 2. Implementing the European Qualifications Framework Conference*, Brussels 3–4 June, 2008.
- Brockmann, M., Clarke, L. and Winch, C. *et al.* 2011. *Knowledge, skills and competence in the European labour market: What's in a vocational qualification?* London, Routledge.
- Cameron, M., Whatman, J., Potter, H., Brooking, K., Robertson, S. and Madell, D. 2011. *The Transfer of LLN Skills from Learning Programmes into the Workplace: Research report*. Wellington: New Zealand Ministry of Business, Innovation and Employment.  
Disponible en:  
<http://www.dol.govt.nz/publications/research/transfer-lln-skills/transfer-lln-skills.pdf> .  
Consulta: 13 de febrero de 2013.  
<http://www.dol.govt.nz/services/LMI/research-programme/lln/> Consulta: 13 de febrero de 2013.
- CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training). 2013. *Analysis and Overview of NQF Developments in European Countries*. Annual Report 2012, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 (Working Paper n.º 17).  
Disponible en:  
[http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6117\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6117_en.pdf) . Consulta: 23 de abril de 2013).  
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/21311.aspx> .Consulta: 23 de abril de 2013).
- Egypt. Ministry of Education. 2008. *The National Report on Literacy and Adult Education*, Cairo: Ministry of Education.  
Disponible en:  
[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/National\\_Reports/Arab%20States/Egypt.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/National_Reports/Arab%20States/Egypt.pdf)
- European Parliament and Council of the European Union. 18 December 2006.  
"Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning", *Official Journal of the European Union*, 30.12.2006, pp. 10–18.  
Disponible en:  
[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_en.pdf)  
Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 18 de diciembre de 2006.  
"Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente", (2006/962/CE), *Diario Oficial de la Unión Europea* (Bruselas), pp. 10-18.  
Disponible en:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:es:PDF>
- Frommberger, D. y L. Krichewsky. 2012. "Comparative analysis of VET Curricula in Europe", en Pilz, M. (ed.), *The Future of Vocational Education and Training in a Changing World*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften y Springer, pp. 235–255.
- Ganzglass, E., K. Bird y H. Prince. 2011. *Giving Credit When Credit is Due: Creating a competency-based qualifications framework for post-secondary education and training*, Washington, DC: Centre for Post-secondary and Economic Success (CLASP).

Hattie, John. 2009. *Visible Learning. A Synthesis of Over 800 Meta Analyses Relating to Achievement*, Oxford, UK: Routledge.

Hertig, Phippe y Philipp Notter. 2005. *Littératie et compétences des adultes. Premiers résultats de l'enquête ALL (Adult Literacy and Lifeskills)*, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique (OFS).

Disponible en:

[http://www.lire-et-ecrire.ch/doc/rapport\\_2005\\_enquete\\_ALL.pdf](http://www.lire-et-ecrire.ch/doc/rapport_2005_enquete_ALL.pdf)

Lind, Agneta. 2008. *Literacy for All: Making a difference*, Paris: International Institute for Educational Planning/UNESCO (Fundamentals of Educational Planning n.º 89).

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001597/159785e.pdf>

Naik, Jayant Pandurank. 1975. *Equality, Quality and Quantity: The elusive triangle of Indian education*, Bombay: Allied Publishers.

New Zealand. Department of Labour. 2010. *Upskilling Partnership Programme. Evaluation Report*, Wellington: Department of Labour.

Disponible en:

<http://www.dol.govt.nz/publications/research/upskilling-evaluation/upskilling-evaluation.pdf>

Raffe, D. 2011. "The role of learning outcomes in national qualifications frameworks", en Bohlinger, S. y G. Münchhausen (eds.), *Recognition and Validation of Prior Learning*, Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Ryan, Rose, Heather McDonald, Alison Sutton y Stephanie Doyle. 2012. *Formative Evaluation of ITO Embedded Literacy and Numeracy Projects*, Wellington: Labour & Immigration Research Centre, Department of Labour.

Disponible en:

<http://dol.govt.nz/publications/research/formative-evaluation-ito-literacy/Formative-Evaluation-ITO-Embedded-Literacy-and-Numeracy-Projects.pdf>

Scottish Government. 2012. *Curriculum for Excellence*. Scotland.

Disponible en:

<http://www.educationscotland.gov.uk/thecurriculum/> . Consulta: 28 de octubre de 2012.

Singh, Madhu. 2013. *Why Recognition Matters: Global perspectives on the recognition, validation and accreditation of non-formal and informal learning*, Hamburg: UIL.

Singh, Madhu and Ruud Duvekot. 2013. *Linking recognition practices and national qualifications frameworks. International benchmarking of experiences and strategies on the recognition, validation and accreditation (RVA) of non-formal and informal learning*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/0022464/224694e.pdf>

Sloane, Peter F. E. y Bernadette Dilger. 2005. *The Competence Clash: Dilemmata bei der Übertragung des "Konzepts der nationalen Bildungsstandards" auf die berufliche Bildung. bwp@online*, n.º 8.

Disponible en:

[http://www.bwpat.de/ausgabe8/sloane\\_dilger\\_bwpat8.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe8/sloane_dilger_bwpat8.pdf)

Sultana, R. G. 2009. "Competence and competence frameworks in career guidance: complex and contested concepts", *International Journal for Educational and Vocational Guidance*. n.º 9, pp. 15–30.

Disponible en:

[http://www.um.edu.mt/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0015/60414/Competence\\_IJEVG.pdf](http://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0015/60414/Competence_IJEVG.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010a. *Global Report on Adult Learning and Education*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

[http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE\\_en.pdf](http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE_en.pdf) [Inglés]

UIL (Instituto de la UNESCO para la Educación a lo Largo de Toda la Vida). 2010a. *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale\\_sp.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf) [Español]

UIL. 2010b. *CONFINTEA VI: Bélem Framework for Action: Harnessing the power and potential of adult learning and education for a viable future*. Hamburg: UIL.

UIL. 2010b. *CONFINTEA VI: Marco de acción de Belém: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework\\_trilingual\\_online.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/News/belemframework_trilingual_online.pdf) [Español, francés e inglés]

UIL. 2012. *UNESCO Guidelines for the Recognition, Validation and Accreditation of the Learning Outcomes from Non-formal and Informal Learning*. Hamburg: UIL.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002163/216360e.pdf> [Inglés]

UIL. 2012. *Directrices de la UNESCO para el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002163/216360s.pdf> [Español]

UNESCO 2012. *The UNESCO General Education Quality Analysis/Diagnosis Framework (GEQAF)*. Paris: UNESCO.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/GEQAF-\\_English.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/GEQAF-_English.pdf)

UNESCO 2012. *Marco de Análisis/Diagnóstico de la calidad de la educación general (GEQAF)*, París: UNESCO.

Disponible en:

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/GEQAFspanish.pdf>

Winch, Christopher. 1996. "Quality in Education", *Journal of Philosophy of Education*, vol. 30, n.º 1.

Young M.F.D. 2009. *Alternative Educational Futures for a Knowledge Society*. Keynote speech given at the European Educational Research Association Conference (EERA), September 2009, Vienna. Versión editada: Michael, John. 2010. "Educational Futures for a Knowledge Society", *European Educational Research Journal*, vol. 9, n.º 1, pp. 1-12.

Disponible en:

[http://www.worldwords.eu/eeerj/content/pdfs/9/issue9\\_1.asp](http://www.worldwords.eu/eeerj/content/pdfs/9/issue9_1.asp)

[http://www.worldwords.eu/pdf/validate.asp?j=eeerj&vol=9&issue=1&year=2010&article=1\\_Young\\_EERJ\\_9\\_1\\_web](http://www.worldwords.eu/pdf/validate.asp?j=eeerj&vol=9&issue=1&year=2010&article=1_Young_EERJ_9_1_web)

Young M. y S. Allais. 2011. *Options for Designing an NVQF for India*. (Unpublished manuscript submitted to the Ministry of Labour and Employment, New Delhi, India).

Disponible en:

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/GEQAF-\\_Español.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/GEQAF-_Español.pdf)



# SUMARIO Y RECOMENDACIONES

El aprendizaje de adultos ya no está más al margen de la teoría y la práctica educativa, sino que ha ganado un nuevo ímpetu en el seno del aprendizaje a lo largo de toda la vida como paradigma para la inclusión y el empoderamiento. Hasta cierto punto, este proceso refleja la evolución teórica y sociopolítica: el acceso a diversos tipos de aprendizaje es un derecho universal y democrático para las personas de todas las edades, independientemente de sus circunstancias personales, sociales y económicas. Sin embargo, los impulsores del cambio contemporáneo –la globalización, la digitalización, la movilidad y la ecología– son por lo menos tan fuertes como los principios democráticos y demandan la redefinición y el rediseño de la educación en todas sus dimensiones.

El primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (UIL, 2010a) mostró que mientras que los responsables de la formulación de política en muchos países habían empezado a aprovechar la importancia del aprendizaje de adultos y su posición central en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, el sector de la educación de adultos estaba pobremente dotado y planteaba retos a una gobernanza eficaz. Más aún, las desigualdades de acceso, participación y resultados persisten dondequiera en el mundo.

El *Marco de acción de Belém* (UIL, 2010b) le dio al UIL un mandato para preparar los informes GRALE a intervalos regulares. Este segundo *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* concluye, a partir de la información incluida en los informes nacionales de progreso, que la situación no ha cambiado mucho desde la celebración de la CONFINTEA VI en 2009. Los temas clave y los mensajes centrales del *Marco de acción de Belém*,

sin embargo, han encontrado su camino en los debates nacionales y, en algunos casos, han permeado los procesos de reforma de política. Al mismo tiempo, los objetivos de la Educación para Todos (EPT) de la UNESCO y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) no son notables en los informes nacionales de progreso que nutren este segundo GRALE. Esto era de esperar, ya que su potencial para reanimar la acción política en el sector de la educación de adultos no se había realizado con la amplitud inicialmente esperada. Los objetivos internacionales de política dan dirección a los Estados Miembros de la UNESCO. Una lección importante para la agenda del desarrollo posterior a 2015 es asegurar que se le asigne una mayor prioridad al aprendizaje de adultos como parte del aprendizaje a lo largo de toda la vida y se lo respalde con compromisos abiertos al monitoreo conjunto.

La segunda edición del GRALE ha situado la alfabetización en el primer plano por diversas razones. En primer lugar, demasiadas personas –en particular muchas mujeres de todas las edades– siguen viviendo con bajos niveles de competencia en alfabetización. Unos 774 millones de personas no pueden leer ni escribir, y 123 millones de éstas tienen entre 15 y 24 años de edad, es decir, son jóvenes y adultos jóvenes. Dada la naturaleza imprecisa de los datos en los que se basan estas cifras, es casi seguro que las bajas competencias en alfabetización –incluyendo a los países más desarrollados– están mucho más extendidas que lo que indican los informes (UIS, 2013; European Commission, 2012).

En segundo término, las consecuencias de los bajos niveles de competencia en alfabetización son más significativas que nunca antes en relación con las oportunidades de vida y la calidad de vida. Las tecnologías digitales permean cada vez más la vida cotidiana y exigen competencias más complejas en alfabetización. La alfabetización enmarca el potencial de desarrollo personal y social, y la calidad de las fuentes de recursos en el entorno en el que viven las personas determina su acceso a los diferentes tipos de alfabetización. En tercer lugar, la alfabetización no solo denota niveles de competencia en lectura y escritura, sino una gama de competencias enraizadas en múltiples formas y procesos de comunicación humana y social. Éstas se adquieren, utilizan y renuevan –y ocasionalmente se pierden– a lo largo de la vida y en todas las esferas de la vida. Por consiguiente, la alfabetización es el fundamento incuestionable de toda educación y aprendizaje, y es persistentemente importante para todas las personas, en todas las etapas de la vida y en todas las regiones del mundo.

Por todas las razones expuestas previamente, este informe sitúa la alfabetización en el centro del aprendizaje a lo largo de toda la vida y, al hacerlo, incita a los responsables de la formulación de política y a los profesionales reconsiderar cómo conceptualizar la «alfabetización», cómo medir más precisa y útilmente las competencias en alfabetización, y cómo ofrecer una gama sostenible de programas de alfabetización con destinatarios debidamente identificados entre poblaciones muy heterogéneas de (potenciales) educandos. Tal como lo notó el *Informe Mundial de Seguimiento de la EPT* (UNESCO, 2005), las seis décadas pasadas han visto las múltiples fases de la definición de la alfabetización en el mundo internacional de la política. El *Marco de acción de Belém* (UIL, 2010b) busca anclar el concepto de «alfabetización» como un continuo en la política y la acción de los Estados Miembros. Los informes nacionales de progreso reflejan una amplia gama de enfoques, incluyendo aquellos que se adoptaron inicialmente en la década de los años sesenta.

Si la alfabetización debe tomar la plaza integral que le corresponde en la implementación del aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos, la política y la acción deben estar sustentadas y guiadas por los planteamientos de última generación –conceptual, metodológica y prácticamente–. El foco de atención debe ser la creación de entornos letrados ricos y sociedades del aprendizaje, en lugar de reducir el analfabetismo a sí mismo. Esos entornos y sociedades pueden emerger mejor cuando los diferentes tipos de alfabetización y el aprendizaje están insertos en perspectivas educativas de amplia base con alcance a lo ancho de la vida: incluyendo el aprendizaje relacionado con y basado en el trabajo, educación comunitaria, participación social y política, vida familiar, salud y acción medioambiental.

Las complejidades que emergen al producir pruebas válidas acerca de los niveles y dimensiones de la alfabetización ofrecen un ejemplo de primera importancia de los retos que plantea la medición y el monitoreo al sector de la educación de adultos como un todo. Muchos Estados Miembros siguen utilizando indicadores simplistas, poco fiables e indirectos para estimar las tasas de alfabetización. Ellos son conscientes en gran medida de sus limitaciones, pero no están menos conscientes de cuán difícil es generar datos de mejor calidad y cuán limitados son los recursos de los que disponen en la mayoría de los casos. Entre tanto, encuestas internacionales han impulsado el desarrollo de ricos conjuntos de indicadores y oportunidades para efectuar comparaciones entre países, tales como la Adult Literacy and Life-skills Survey (ALL) [Encuesta sobre Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida], la International Adult Literacy Survey (IALS) [Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos], el Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) [Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de los Adultos] junto con el Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP) [Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización] y el programa en curso Action research on measuring literacy programme participants' learning outcomes (RAMAA) [Investigación-

acción multipaís sobre la medición de los aprendizajes de los participantes en programas de alfabetización]. Sin embargo, todos los que participan en estas iniciativas son conscientes de cuánto trabajo queda aún por realizar. Por ejemplo, la diversidad cultural y lingüística plantea retos significativos al diseño y la operacionalización eficaz de mediciones y métodos de trabajo de campo, la mayoría en comunidades pobres y aisladas. Y, al mismo tiempo, es importante tener presente que las pruebas pueden tener una variedad de formas, es decir, encuestas cuantitativas e instrumentos para someter a prueba no agotan las opciones. Entender las modalidades en que se desarrollan, sostienen y utilizan exige una gama de fuentes de pruebas complementarias, incluyendo etnografías, métodos biográficos e investigación-acción. Estos enfoques podrían ser más viables y fructíferos en contextos cuyos parámetros físicos, económicos y culturales no permiten realizar fácilmente las investigaciones convencionales.

#### **Mensajes clave sobre alfabetización**

- Se han hecho progresos sustanciales en cuanto al logro del Objetivo 4 de la Educación para Todos (aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente), pero muchas personas y grupos desfavorecidos aún no han sido atendidos.
- La alfabetización es un continuo, no una dicotomía. Aprender y utilizar las competencias en alfabetización es un proceso continuo, relacionado con el contexto en que tiene lugar, tanto dentro como fuera de entornos explícitamente educativos y a lo largo de toda la vida. Esta comprensión de la alfabetización implica una política intersectorial de desarrollo concertada.
- La política de alfabetización debe concentrarse en la elevación y el desarrollo integral de las competencias básicas, e incluir la creación de entornos letrados ricos y sociedades del aprendizaje.

- Las tasas de alfabetización se basan en datos y métodos simplistas y no fiables. La aplicación de pruebas directas está ganando impulso, pero es compleja y costosa. Para avanzar se requiere un enfoque dual: desarrollar instrumentos y métodos de medición culturalmente apropiados, y mejorar la calidad de las encuestas convencionales y rentables en las que los encuestados proporcionan la información.
- La ejecución y el intercambio de investigación fiable y comparable es indispensable para la formulación de política informada en todos los niveles, incluyendo el internacional. La generación de consenso en la comunidad de los Estados Miembros para identificar las necesidades y demandas en materia de política pertinente beneficiará a todos. Sería adecuado que la UNESCO coordine este proceso.

Este segundo GRALE se concentra en la problemática de la alfabetización, pero también monitorea el progreso efectuado desde 2009 en los cinco campos de política y acción especificados en el *Marco de acción de Belém*. Más abajo se sintetizan las conclusiones sobre lo que se ha logrado en cada campo, junto con los mensajes y recomendaciones clave derivados de los análisis.

## Política

El *Marco de acción de Belém* estipula que las políticas y disposiciones legislativas en materia de educación de adultos deben ser integrales, inclusivas e integradas en una perspectiva a lo largo y ancho de la vida, basadas en enfoques sectoriales e intersectoriales, cubriendo y vinculando a todos los componentes del aprendizaje y la educación.

Si bien una mayoría significativa de los países que presentan informes ha formulado políticas de alfabetización (92%), educación de adultos (88%) o aprendizaje a lo largo de toda la vida (87%), el éxito en la traducción de la política en acción ha sido limitado. Los informes muestran que poco ha cambiado sobre el terreno desde que se publicó el primer Informe mundial: amplios propósitos se mencionan generalmente en los “encabezamientos” de política, pero en realidad el desarrollo de los recursos humanos en función de los mercados de trabajo domina las prioridades temáticas y las medidas de implementación. En algunas regiones, el aprendizaje a lo largo de toda la vida ahora está firmemente situado en la corriente principal del diálogo y el discurso de política, por derecho propio y como medio para lograr otros objetivos sociales y económicos. Pero existe el peligro de que el aprendizaje a lo largo de toda la vida esté siendo devaluado presentándolo como si fuera la última panacea de política, tanto para luchar contra las crecientes divisiones económicas y sociales entre y dentro de los países, como para enfrentar exitosamente los retos del cambio social y tecnológico en todas partes del mundo.

La importancia decisiva del aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos sigue siendo desigualmente reconocida en la formulación de política en todo el mundo. Las definiciones siguen siendo confusas, mientras que las modalidades de aprendizaje y las vías no formales e informales de aprendizaje permanecen en los márgenes del reconocimiento y la valoración. Tal vez sea demasiado pronto para ver un progreso tangible que pueda ser claramente atribuido al seguimiento del *Marco de acción de Belém*. Sin embargo, el tenor general de los informes sugiere que los debates y diálogos de política posteriores a la CONFINTEA VI han

absorbido y cada vez transmiten más los mensajes de Belém en los procesos de formulación e implementación de política en curso.

Es crucial que el aprendizaje y la educación de adultos, así como el aprendizaje a lo largo de toda la vida, reciban toda la importancia que tienen en las prioridades estratégicas de los programas posteriores a 2015, con un equilibrio adecuado entre el fortalecimiento de las capacidades humanas y el peso de las justificaciones económicas. La creciente aceptación y aplicación del principio del aprendizaje a lo largo de toda la vida en el encuadramiento de los programas educativos es una tendencia positiva, que demuestra una mayor conciencia de la naturaleza integrada de diferentes modalidades de la educación.

### Mensajes clave sobre política

- El aprendizaje y la educación de adultos forma parte integral del aprendizaje a lo largo y ancho de la vida como marco de referencia para promover el desarrollo sostenido de una ciudadanía democrática activa. Las visiones de política todavía tienen que desplegar su potencial en relación con los jóvenes y adultos, más allá de los sistemas y pedagogías formales.
- Cuatro años después de la CONFINTEA VI todavía es muy temprano para evaluar el impacto tangible, si bien los informes nacionales de progreso muestran claramente que se han emprendido debates y diálogos que abordan los temas clave y están incrementando la transmisión de mensajes sustanciales sobre los procesos de formulación e implementación de política en curso.
- Las brechas entre los discursos de política e investigación siguen siendo vastas, por lo que la construcción de puentes más robustos entre los dos es una tarea crucial para las organizaciones y agencias internacionales. Las reuniones de la Asia-Europe Meeting's Lifelong Learning Hub (ASEM-LLL) puede verse como un ejemplo de buena práctica.

## Gobernanza

Mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos constituye hoy una prioridad para muchos países. La descentralización a los niveles regionales y locales es el principal instrumento para lograr estos propósitos, pero la financiación y el fortalecimiento de capacidades son requisitos indispensables para el éxito. Los procesos de descentralización son diferencialmente eficaces por diferentes tipos de razones, pero la capacidad (o su carencia relativa), junto con un monitoreo y evaluación coherentes, son factores contextuales clave. Esto es particularmente cierto en el campo de la educación de adultos, que se caracteriza por la distribución de responsabilidades formales y prácticas en un amplio espectro de actores e instancias. Por consiguiente, es esencial una fuerte capacidad de coordinación. Pero en muchos países, cuanto más amplia es la visión “hacia abajo”, más amplia es la tendencia de que la buena gobernanza para el fortalecimiento de capacidades tienda a debilitarse, y el fortalecimiento de capacidades es una inversión a largo plazo.

El *Marco de acción de Belém* adopta dos principios clave para la promoción de la buena gobernanza: una implementación de política y programas eficaz, transparente, equitativa y que rinde cuentas, así como una representación y participación de actores sociales que garantice capacidad de respuesta a las necesidades de los educandos. También recomienda tres modos de aplicación de estos principios: crear y mantener mecanismos de participación; adoptar medidas para fortalecer las capacidades a fin de apoyar una participación informada, y promover la cooperación sectorial y multisectorial. Los informes nacionales de progreso muestran una tendencia general hacia la combinación de modelos de gobernanza entre el Estado y los actores de las ONG. En general, los ministerios de educación ocupan una posición prominente, pero la responsabilidad es compartida de muy diversas maneras, incluso mucho más para la alfabetización de adultos que para la educación de adultos como un todo. Más de 80% de los países que presentan informes confirman que tienen entidades nacionales de coordinación para la

educación de adultos e incluso más para la alfabetización de adultos. Éstas están situadas, generalmente, en los ministerios nacionales de educación.

La participación de todos los actores pertinentes sigue siendo un requisito clave para la buena gobernanza en la educación de adultos y la existencia de modelos de gobernanza mixtos necesita mecanismos y prácticas muy eficaces de consulta y coordinación. No existe una solución única, pero sí la coparticipación de una finalidad: asegurar una masa crítica de profesionales bien formados y de una buena red de proveedores que aseguren conjuntamente una acción de política eficaz en todos los niveles, especialmente el regional y el local.

### Mensajes clave sobre gobernanza

- La descentralización hacia los niveles regional y local se ha convertido en un instrumento clave, pero su implementación eficaz demanda una financiación adecuada y el fortalecimiento integral de capacidades. Es esencial una sólida capacidad de coordinación.
- La participación de todos los actores pertinentes sigue siendo un requisito clave para la buena gobernanza en educación de adultos y los modelos de gobernanza mixtos requieren mecanismos y prácticas muy eficaces de consulta y coordinación.
- El aprendizaje y la educación de adultos constituye un sector inherentemente complejo en términos de política y acción, pero las actividades de fortalecimiento de capacidades y los mecanismos de coordinación todavía se encuentran en una fase temprana de desarrollo. La UNESCO podría actuar como un centro de intercambio de información sobre buenas prácticas entre los Estados Miembros.

## Financiación

El primer reto para analizar la financiación de la educación de adultos es la dificultad para evaluar precisamente tanto las necesidades de inversión como las realidades de la inversión. El aprendizaje y la educación de adultos están relacionados con una gama de objetivos de política sociales y económicos, por lo que también se financian mediante un sinnúmero de maneras directas e indirectas entre los ministerios, así como entre fuentes de los sectores público y privado. Por consiguiente, la carencia de información sobre la inversión es casi inevitable.

Muchos Estados Miembros no pudieron ofrecer información precisa sobre la financiación en sus informes nacionales de progreso. Dada la diversidad de programas de educación de adultos y la variedad de canales de financiación, se requerirá mucho esfuerzo antes de que se pueda disponer de datos válidos y fiables sobre los costos de la educación de adultos a nivel nacional e internacional. Todavía se necesita investigación empírica y recolección de datos sólidos sobre la financiación de la educación de adultos, no solo para profundizar nuestra comprensión de la relación costo-beneficio de la inversión en este campo, sino también para movilizar más recursos financieros.

Los informes de los países sugieren la existencia de tres tendencias actuales en la financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos: aumentar la atención hacia la equidad y la adopción de políticas pro-pobre; una mayor eficiencia en la financiación pública directa de las instituciones y, finalmente, la descentralización de la financiación y la entrega a los niveles regional y local. Los países informan sobre la utilización de diversos mecanismos de financiación innovadores y eficaces, incluyendo alianzas para compartir los gastos, incentivos tributarios para el gasto en educación, licencias por formación subsidiadas o pagadas, bonos de educación o formación, así como préstamos personales gratuitos o a bajas tasas de interés.

Dado que los beneficios concretos del aprendizaje pueden ser difíciles de medir y demostrar, quienes abogan por el

aumento de la financiación han adoptado mecanismos tales como la tasa social de retorno de la inversión [Social Return on Investment – SROI], que asigna valores monetarios a los beneficios de la educación de adultos y a los costos que ahorra en otros sectores, tales como salud, ley y orden público, o bienestar social. No obstante, la inversión global en educación de adultos sigue siendo baja, a pesar de las declaraciones del aumento nominal de la financiación de 2009 a 2010 por más de la mitad de los países que presentan información. Es difícil escapar a la conclusión de que la falta de voluntad política desempeña un papel significativo.

La calidad de la educación de adultos es costosa y es necesario encontrar métodos por medio de los cuales los gobiernos, los empleadores, la sociedad civil, los asociados internacionales interesados en el desarrollo y las personas contribuyan de diferentes maneras a fin de garantizar los recursos adecuados. Es evidente que los países de bajo ingreso no pueden movilizar los recursos necesarios por sí mismos. Para colmar esta brecha en los recursos para la educación de adultos en los países más pobres y entre los segmentos pobres de la población, los países ricos deben cumplir con sus compromisos.

## Mensajes clave sobre financiación

- A pesar de las dificultades que encuentran los Estados Miembros para asegurar la disponibilidad de datos válidos y precisos, la realidad de la escasa inversión en el sector de educación de adultos es innegable. Los niveles de inversión no satisfacen las metas internacionales y están muy por debajo de la satisfacción de la demanda.
- La diversidad es una característica inherente al sector de educación de adultos, por lo cual la movilización de recursos requiere estrategias multifacéticas e innovadoras. Los gobiernos de los Estados Miembros y sus agencias a nivel nacional, regional y local deben encontrar nuevas modalidades a fin de movilizar recursos financieros que puedan generar las condiciones que aseguren la provisión de una educación de adultos de calidad.

- Todavía se carece de información básica acerca de los sistemas y prácticas de financiación, mientras que la demostración de los beneficios concretos y más amplios del aprendizaje permanecen esquivos. Los Estados Miembros, en cooperación con la UNESCO, se beneficiarían de una base de conocimientos más sólida que permitiría diseñar modelos de financiación más eficaces y eficientes para el aprendizaje y la educación de adultos.

## Participación

Si bien muchos Estados Miembros han respondido que ofrecen una amplia gama de programas de educación de adultos más allá de la alfabetización, no hay datos globales comparables que muestren las cifras y los antecedentes de los educandos atendidos por estos programas. Los informes nacionales de progreso indican la existencia de diversos modelos, algunos de los cuales muestran un potencial para una réplica en gran escala. Dado que esta información cubre diferentes tipos de aprendizaje y distintos métodos de medida, los datos pueden ser útiles para hacer el seguimiento a lo largo del tiempo pero no para hacer comparaciones entre países.

Las pruebas relativas a las barreras a la participación indican que el bajo nivel educativo alcanzado y los bajos ingresos afectan negativamente la participación. Como lo han mostrado repetida y consistentemente estudios nacionales e internacionales, quienes tienen más, obtienen más. A fin de motivar a los educandos, independientemente de su edad o etapa de vida, es importante, en primer lugar, comprender las diferentes barreras a la inclusión y la participación, y qué estrategias pueden ser exitosas para superar esas barreras.

Esto se puede facilitar compartiendo la experiencia entre países y dentro de las regiones mediante programas estructurados (por ejemplo, el programa Grundtvig de la Unión Europea en Europa y el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos). Ésta es también una estrategia eficaz para promover la participación de los grupos

excluidos de la educación de adultos mediante la oferta de financiación a grupos específicos de destinatarios en muchos países. Otra plataforma para difundir las buenas prácticas en la oferta local de aprendizaje es la red de Community Learning Centres [Centros Comunitarios de Aprendizaje] en Asia. Estos centros ofrecen actividades de alfabetización y aprendizaje de adultos más cercanas a los grupos objetivo y, por consiguiente, reducen las barreras situacionales al aprendizaje.

En general, los informes nacionales de progreso indican que la exclusión de los educandos adultos está relacionada con la disponibilidad de información sobre los grupos excluidos y sus demandas de aprendizaje. Además, un bajo nivel de flujo de información entre quienes tienen un bajo nivel de acceso parece obstaculizar la inclusión. El reto para la mayoría de los Estados Miembros sigue siendo llegar a quienes son más difíciles de alcanzar. En síntesis, hay aún mucho por hacer por parte de los gobiernos y los educadores de adultos si se quiere ampliar el acceso justo y equitativo a todos, y así eliminar los obstáculos a la participación.

## Mensajes clave sobre participación

- Es esencial que los países diseñen marcos de referencia de monitoreo eficaces que permitan el seguimiento en profundidad y la ampliación de la participación en el aprendizaje y la educación de adultos. Esto debe incluir la amplia gama de proveedores y ser compatible con los marcos de referencia mundiales o regionales.
- Se requiere estudios internacionales comparados para informar a los países en dónde se encuentran en relación con otros países que enfrentan problemas similares. Para promover y apoyar este proceso, la UNESCO podría contribuir a fortalecer la capacidad en materia de estadística y análisis.
- Es importante estudiar cuidadosamente los factores que inhiben o dificultan la participación. La eliminación de dichos obstáculos es un proceso en múltiples niveles, que no puede enfrentarse en una sola etapa. Un paso inicial consiste en identificar y mapear las barreras

para cada grupo objetivo, por ejemplo, mediante pequeñas encuestas por muestreo.

## Calidad

El *Marco de acción de Bélém* define la 'calidad' como un ciclo de acción y reflexión integral, multidimensional y continuo. Muchos países están elaborando actualmente marcos nacionales de calificación para introducir equivalencias entre el aprendizaje formal, no formal e informal, así como para alinear la alfabetización y la educación básica de adultos con las calificaciones profesionales. Esto podría contribuir a la equidad y la eficacia en el aprendizaje y la educación de adultos.

Al mismo tiempo, el giro hacia la evaluación y la certificación basada en los resultados puede contribuir a la pertinencia y la eficacia, pues permite la diversificación de la oferta y las pasarelas. Unos 87 países de 127 (68%) cuentan ahora con un marco de política para el reconocimiento, la validación y la acreditación del aprendizaje no formal e informal (aunque esto es menos frecuente en Asia y el Pacífico, y en América Latina y el Caribe).

El foco principal de los criterios de calidad vigentes actualmente es el currículo, pero la atención está dividida bastante equitativamente en todas las regiones y entre todas las dimensiones de la calidad (currículo, material de aprendizaje, formación, métodos y evaluación de los resultados). La evaluación de los resultados del aprendizaje es menos importante en África, mientras que el currículo y la evaluación están en la vanguardia, especialmente en Europa y América del Norte.

La calidad profesional de los profesores o formadores en el aprendizaje y la educación de adultos también desempeña un papel significativo en las políticas de calidad. En la mayoría de los países, la formación de los profesionales, sus calificaciones, su estatus, sus condiciones salariales y de trabajo están por debajo de los de los profesores o formadores en otros sectores. El sector de la educación de adultos sigue estando pobremente regulado en

relación con la profesionalización, aunque en algunos países se han establecido estándares nacionales de competencia, incluyendo marcos legales y acreditación institucional. La formalización de la profesionalización puede ser una cuestión conflictiva, especialmente en el caso de los profesionales de la alfabetización de adultos, donde hay quienes sostienen (con el apoyo de investigaciones) que las cualidades personales y sociales son pedagógicamente más eficaces que la formación y las calificaciones formales.

## Mensajes clave sobre la calidad

- Los años recientes han visto el continuo desarrollo de marcos nacionales de calificación (MNC) en los Estados Miembros, lo que a su vez ha impulsado el desarrollo de mecanismos para el reconocimiento, la validación y la acreditación de los conocimientos y competencias adquiridas no formal e informalmente (RVA). Los sistemas de educación técnica y profesional enfrentan el desafío de ajustar un rango más amplio de aprendizaje de adultos profesionalmente pertinente, combinando la educación general y profesional, así como el aprendizaje formal con modalidades no formales e informales de aprendizaje. Estos cambios forman parte del rediseño de los sistemas y prácticas de educación y formación, de acuerdo con el cambio de paradigma orientado hacia el aprendizaje a lo largo y ancho de la vida.
- La profesionalización y la regulación, junto con la investigación, el monitoreo y la evaluación, todavía requieren acción concertada. La profesionalización y la regulación demandan calibrar juiciosamente los intereses de una consolidación afirmativa de los profesionales experimentados y los novicios.
- En muchos Estados Miembros se han elaborado y aplicado criterios de calidad, si bien con una amplia variación en sus conceptualizaciones, definiciones y uso de indicadores de calidad. La UNESCO podría actuar como un centro de intercambio de información mundial a fin de promover

un debate integrado y crítico respecto de los beneficios de la heterogeneidad en materia de calidad en el aprendizaje y la educación de adultos.

En conclusión, las sociedades de hoy son heterogéneas y multifacéticas. Su potencial –tanto a nivel individual como comunitario– puede florecer mejor en entornos ricos y abiertos que promueven el aprendizaje y el desarrollo a lo largo de la vida. Dichos entornos incluyen a todos los actores –no solo a quienes conciben, financian y gestionan los sistemas de educación y las oportunidades de aprendizaje de todo tipo, sino también a los ciudadanos activos que aprenden, así como a los profesionales y facilitadores de la educación que reflexionan críticamente. Los modelos descentralizados y mixtos constituyen una modalidad eficaz para asegurar el desarrollo sostenible de estos tipos de entornos sociales y educativos. Ellos brindan los fundamentos para asegurar la calidad en los procesos y resultados en el aprendizaje a lo largo y ancho de la vida.

Las sociedades contemporáneas, así como sus necesidades y demandas educativas plantean agendas desafiantes a los gobiernos en los decenios por venir y puede haber pocas dudas de que la formulación de política multisectorial que se sustenta en pruebas sólidas demostrará ser un componente esencial para abordar esas agendas exitosamente. Finalmente, el panorama mundial del aprendizaje y la educación de adultos descrito por el primer GRALE encuentra su confirmación en este segundo informe: un sector caracterizado por distintos principios rectores y diversas prácticas que encaran desafíos exigentes en un entorno caracterizado por dificultades persistentes en relación con los recursos, pero que está determinado a mejorar la calidad y la eficacia de su contribución al desarrollo cultural, económico y social para todos.

## Bibliografía

European Commission. 2012. *EU High Level Report Group of Experts on Literacy. Final Report, September 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Disponible en:

[http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-final-report_en.pdf)

Comisión Europea. 2012. *Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Alfabetización. Resumen, septiembre de 2012*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Disponible en:

[http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/executive-summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/executive-summary_es.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010a. *Global Report on Adult Learning and Education*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale\\_en.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale_en.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010a. *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale\\_sp.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf)

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010b. *CONFINTEA VI: Belém Framework for Action: Harnessing the power and potential of adult learning and education for a viable future*, Hamburg: UIL.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187789m.pdf>

UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2010b. *CONFINTEA VI: Marco de acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, Hamburgo: UIL.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187789m.pdf>

UIS (UNESCO Institute for Statistics). June 2013. *Adult and Youth Literacy: National, regional and global trends, 1985–2015*, Montreal: UIS (UIS Information paper).

Disponible en:

<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/literacy-statistics-trends-1985-2015.pdf>

UNESCO. 2005. *EFA Global Monitoring Report 2006: Literacy for Life*, Paris: UNESCO Publishing.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141639e.pdf>

UNESCO. 2006. *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2006: La alfabetización, un factor vital*, París: Ediciones UNESCO.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147000s.pdf>

# ANEXO

## Informes presentados en el formato estándar<sup>1</sup>

(Disponible en:  
<http://uil.unesco.org/home/programme-areas/adult-learning-and-education/confintea-portal>)

### África

Angola, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Congo, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Kenia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabue

### América Latina y el Caribe

Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay

### Asia y el Pacífico

Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, China, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nauru, Nepal, Nueva Zelanda, Palaos, Papúa Nueva Guinea, República Democrática Popular Lao, República Popular Democrática de Corea, Islas Salomón, Sri Lanka, Tailandia, Uzbekistán, Viet Nam

### Estados Árabes

Bahrein, Egipto, Jordania, Marruecos, Omán, Palestina, República Árabe Siria, Túnez, Yemen

<sup>1</sup> Es decir, en el formato de la plantilla de información enviada a todas las Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO.

## Europa y América del Norte

Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán<sup>2</sup>, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Escocia<sup>3</sup>, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Ex República yugoslava de Macedonia, Finlandia, Francia, Gales<sup>3</sup>, Georgia, Grecia, Hungría, Inglaterra<sup>3</sup>, Irlanda, Israel, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>3</sup>, República Checa, Rumanía, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía

## Informes presentados en un formato diferente<sup>2</sup>

### África

República Centroafricana, Guinea-Bissau, Mali

### América Latina y el Caribe

Nada

### Asia y el Pacífico

Fidji, Islas Cook

### Estados Árabes

Irak, Kuwait, Libia, Qatar, Sudán

### Europa y América del Norte

Canadá, Mónaco

<sup>2</sup> Para ajuste estadístico a los datos del UIS y del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*, Azerbaiyán fue incluido en 'Asia y el Pacífico' en el análisis.

<sup>3</sup> Escocia, Gales e Inglaterra presentaron informes de progreso por separado.

<sup>4</sup> Esto significa que presentaron una plantilla de información con muy pocas respuestas para ser utilizadas para el análisis o en un formato narrativo.

