



EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: **DESAFÍOS PARA UN FINANCIAMIENTO JUSTO**

Realización:



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



DVV International



EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y
ADULTAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
**DESAFÍOS PARA UN
FINANCIAMIENTO JUSTO**

2019

Realización:



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:

vhs
DVV International

Realización: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)

Con el apoyo de: DVV International

Coordinación del estudio: Giovanna Modé

Investigación y texto: Adelaida Entenza

Colaboración con relevamiento de datos de países: Gustavo Paiva y Elisângela Fernandes

Diseño Gráfico: Adesign

Imagen de tapa: Fellipe Abreu

Comité Directivo de CLADE:

Action Aid

Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular (ALER)

Ayuda en Acción

Campaña Argentina por el Derecho a la Educación

Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación

Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil

Federación Internacional Fe y Alegría

Foro por el Derecho a la Educación Pública de Chile

Reagrupación Educación para Todos y Todas (REPT) Haití

Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación (RESALDE)

La CLADE cuenta con el apoyo financiero de:

Educación en Voz Alta / Alianza Mundial por la Educación

Asociación Alemana para la Educación de Adultos

Fundación Educación y Cooperación EDUCO

Oxfam IBIS

The Norwegian Students' and Academics' International Assistance Fund

ISBN: 978-65-992739-1-9

Oficina de la CLADE

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes

São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil

Teléfono: 55 11 3853-7900

E-mail: clade@redclade.org

www.redclade.org

Octubre 2020

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere el contenido del mismo y se mencione la fuente.

SUMARIO

I. Introducción.....	6
II. Breve panorama del contexto regional	10
III. Estudios de caso y exploraciones a nivel nacional.....	18
IV. Consideraciones finales y recomendaciones.....	30



Foto: Fellipe Abreu

I. INTRODUCCIÓN

Desde CLADE se ha venido realizando un largo proceso de defensa y promoción del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA), el que se ha profundizado en los últimos años con acciones orientadas a la priorización de este campo de la educación, el seguimiento e implementación del Marco de Acción de Belem¹ y Declaración de Incheon², en particular el reconocimiento del rol de la EPJA para el logro de los ODS y la Agenda 2030. Asimismo, se puso de relieve acciones específicas de la Recomendación de la UNESCO sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (RAEA), destacando seis puntos de transformación que esta modalidad educativa promueve, desde políticas y prácticas implementadas por los Estados³:

1. Capacidad de las personas para pensar de forma crítica y actuar con autonomía y sentido de responsabilidad;
2. Formación de las personas para afrontar y configurar las evoluciones que se producen en la economía y en el mundo laboral;
3. Contribución para una sociedad del aprendizaje, en la que cada individuo tenga la oportunidad de aprender y participar con plenitud en procesos de desarrollo sostenible, aumentando la solidaridad entre personas y comunidades;
4. Promoción de la coexistencia pacífica y los derechos humanos;
5. Fomento a la resiliencia en las personas adultas jóvenes y mayores;
6. Sensibilización de la opinión pública acerca de la protección del medio ambiente.

Algunas de las preocupaciones y desafíos para el cumplimiento de la EPJA han sido recogidos en el documento **“No Dejar a Nadie Atrás: El rol central de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en la implementación de la Agenda 2030”** (CLADE, 2018)⁴, el que destaca especialmente que “el aprendizaje y la educación de personas jóvenes y adultas es parte integral del derecho humano a la educación, y tiene un rol estructural, facilitador y fundamental en la promoción e implementación no

¹ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187789>

² Declaración de Incheon: Educación 2030. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos, aprobada en el Foro Mundial sobre la Educación de 2015 (Incheon, República de Corea): <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf>

³ <https://redclade.org/noticias/la-educacion-de-personas-jovenes-y-adultas-debe-ser-una-prioridad-para-alcanzar-el-desarrollo-sostenible-en-america-latina-y-el-caribe/>

⁴ <https://redclade.org/wp-content/uploads/No-dejar-a-nadie-atras-El-rol-central-de-la-Educacion-de-Personas-Jovenes-y-Adultas-en-la-implementacion-de-la-Agenda-2030.pdf>

solamente de las metas específicas de educación del ODS4, sino para la consecución de toda la Agenda 2030". Es así como su implementación debe dialogar y armonizarse con los fundamentos normativos que sustentan el derecho a la educación en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como con los contenidos, estándares y compromisos internacionalmente asumidos en el campo específico del aprendizaje y educación de personas jóvenes y adultas, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

Otro de los puntos clave puestos de relieve es la **demanda por mayores niveles de compromiso financiero, presupuestario y de la cooperación internacional**, señalando que "el pleno cumplimiento de la Agenda 2030 no será posible si los Estados no asumen el fortalecimiento de la financiación pública (políticas tributarias y políticas presupuestarias) con la debida inclusión de asignaciones presupuestarias suficientes para garantizar una educación de calidad accesible, inclusiva, equitativa, cultural y lingüísticamente apropiada y no discriminatoria para todas las personas, incluyendo la educación de las jóvenes y adultas. Fortalecimiento que también debe contemplar, sin abdicar a la rectoría de los Ministerios de Educación, una perspectiva intersectorial articulando recursos de otros sectores como salud, trabajo, seguridad social, medio ambiente. El logro de la Agenda 2030 supone también el fortalecimiento de los compromisos de la cooperación internacional con este ámbito de la educación, reconociendo y reafirmando la perspectiva transformadora y el rol fundamental de la EPJA para la consecución de los ODS".

El panorama internacional más reciente, expuesto en el GRALE IV (UNESCO, 2019), destaca que el 19% de los países gastan menos del 0,5% de sus presupuestos educativos en educación de personas adultas, y otros 14% menos del 1%. Para continuar profundizando en la temática, y tomando como punto de partida las referencias al financiamiento de la EPJA en los principales marcos y compromisos internacionalmente asumidos por los Estados⁵, CLADE destaca, en este documento, algunos de los principales rasgos del financiamiento de la EPJA en América Latina y el Caribe, de cara a la preparación para la siguiente Conferencia Internacional de Educación de Personas Adultas (CONFINTEA VII) que tendrá lugar en el año 2021.

Es así que, a continuación, se presentan algunos de los principales hallazgos a partir de información recabada en seis estudios de caso llevados adelante en 2019 (en una primera etapa: Bolivia, Colombia y México; y luego: Argentina, Guatemala y República Dominicana) así como del análisis de la información más recientemente

⁵ Marco de Acción de Belém (2009), Recomendación de la UNESCO sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (2015), Educación 2030 Declaración de Incheon (2015); Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), así como los diversos instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales en los que se consagra el derecho a la educación como un derecho humano fundamental y su interrelación con los demás derechos humanos.

disponible en la esfera de la UNESCO, básicamente de sus institutos de estadística (UIS) y de educación a lo largo de toda la vida (UIL), informes elaborados por los países, información oficial del ámbito nacional, investigaciones realizadas por organismos intergubernamentales y/u organizaciones de la sociedad civil, y los propios documentos de trabajo y de incidencia política desarrollados por CLADE en este ámbito de actuación.

Cabe mencionar que el **fortalecimiento de los sistemas educativos públicos** y el financiamiento justo, adecuado y transparente **para garantizar una educación pública, gratuita y de calidad para todas las personas** es un tema prioritario en la agenda de acción y plan estratégico de CLADE, lo que ha llevado a impulsar diversas acciones e iniciativas, pudiéndose mencionar entre las más recientes: el Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación⁶, la movilización regional “¡Financien lo Justo! Por una educación pública y gratuita para todas y todos”⁷, así como debates, investigaciones y el monitoreo de la financiación educativa en distintos países de la región. A la vez, ha tomado posición sobre las tendencias a la privatización y al lucro de y en los sistemas educativos, la mercantilización de la educación y la necesidad del fortalecimiento de la financiación pública⁸.

Entre las principales preocupaciones se encuentran, los recortes en el presupuesto educativo que se vienen implementado en varios países de la región en los últimos años (entre otros, Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú) así como sistemas tributarios o fiscales altamente injustos, el aumento de la privatización y préstamos para la educación en el marco de la arquitectura del financiamiento educativo a nivel mundial, con la aparición de algunos mecanismos de financiamiento educativo⁹ (los que podrían contribuir a profundizar y a mantener el endeudamiento y la dependencia de los países a fondos apoyados por donantes, fundaciones empresariales e instituciones financieras, en detrimento del financiamiento público doméstico). Asimismo, las disputas sobre los sentidos de la educación que están en juego por detrás del debate sobre el financiamiento educativo.

⁶ Plataforma en línea que presenta datos del financiamiento educativo público en 20 países de América Latina y el Caribe, lanzada por CLADE en el año 2017: <https://monitoreo.redclade.org/>

⁷ Semana Latinoamericana por el Derecho a la Educación 2017: <https://redclade.org/wp-content/uploads/Cartilla-de-la-Semana-Latinoamericana-por-el-Derecho-a-la-Educacion.pdf>

⁸ Informe Cuatrienal CLADE 2015-2018 (2019): https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_InformeQuadrienal2015-2018_web.pdf

⁹ Mecanismos principales para la arquitectura global del financiamiento educativo: la Alianza Mundial por la Educación (GPE, por su acrónimo en inglés); el fondo para educación en contextos de emergencia llamado “Education can not wait”; y el International Finance Facility for Education (IFFed).



Foto: Franklin Reyes



II. BREVE PANORAMA

En el mundo existen 750 millones de personas analfabetas, de las cuales dos tercios son mujeres. De esta cifra, 32 millones pertenecen a América Latina y el Caribe¹⁰, lo que representaba un 4% del total de la población del mundo (UNESCO, 2017). En la más reciente Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la educación (2019)¹¹ se expresa preocupación por el hecho de que, a pesar de los progresos logrados hacia la consecución del ODS4, **se mantiene esta alta cifra mundial de personas adultas no alfabetizadas**, por la existencia de 262 millones de niños, niñas y jóvenes que no asisten a la escuela, así como por el hecho de que el 50% de los niños y las niñas en edad preescolar en todo el mundo (lo que representaría a unos 175 millones) no están matriculados en la enseñanza preescolar.

En consecuencia, se insta a todos los Estados a ampliar las oportunidades educativas para todos y todas sin discriminación y se reitera la importancia de **invertir en la enseñanza pública, hasta el máximo de los recursos disponibles, aumentar y mejorar la financiación interna y externa de la educación**, como se establece en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción Educación 2030. En igual sentido, a tomar todas las medidas necesarias, incluida la dotación de **asignaciones presupuestarias suficientes**, para garantizar una educación de calidad accesible, inclusiva, equitativa y no discriminatoria y promover oportunidades de aprendizaje para todos y todas, destacando también la **importancia de la asistencia financiera de la cooperación internacional** para la efectividad del derecho a la educación.

La Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, en un informe sobre el ejercicio efectivo del derecho a la educación y la consecución del ODS4 (2019)¹², señala que como condición esencial para el logro del mismo, los Estados deben asignar **el máximo de sus recursos disponibles** para garantizar una educación pública, gratuita y de calidad para todas las personas, y recuerda que el acceso a la alfabetización debe ser universal y gratuito.

¹⁰ La población total de América Latina y el Caribe al año 2018 ascendía a 652.012 millones de personas, de las cuales 638.573 correspondían a la región de América Latina y 44.55 a el Caribe (CEPAL, 2019). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018 (LC/PUB.2019/2-P) Santiago, 2019.

¹¹ A/HRC/41/L.26. El derecho a la educación: seguimiento de la resolución 8/4 del Consejo de Derechos Humanos: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/208/97/PDF/G1920897.pdf?OpenElement>

¹² ONU. A/HRC/41/37: <https://undocs.org/es/A/HRC/41/37>

Sin embargo, la asignación de recursos suficientes y seguros para la educación sigue siendo uno de los temas de mayor desafío para todos los niveles educativos y para la EPJA en particular como destacamos en este documento. El más reciente informe sobre **Seguimiento de Aplicación de los Instrumentos Normativos** (UNESCO, 2019)¹³ en el que se presenta específicamente una síntesis sobre los progresos en la aplicación de la **Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos** (RAEA, 2015)¹⁴ señala que: la Recomendación ha contribuido considerablemente a dar mayor notoriedad al aprendizaje y a la educación de personas jóvenes y adultas; más de un tercio de los Estados han creado grupos de trabajo específicos para facilitar la aplicación de la Recomendación; más del 80% han informado de un mayor énfasis y mejoras en los cinco ámbitos de acción establecidos en la Recomendación; el 81% de los países que señalaron avances en la aplicación de la Recomendación hacen hincapié en la participación, la inclusión y la equidad, y casi el 75% han prestado más atención a las políticas desde 2015. En lo que refiere específicamente a la financiación de este nivel de enseñanza, alerta:

“la financiación del aprendizaje y la educación de adultos sigue siendo uno de los ámbitos de acción más difíciles. Solo el 28% de los países que respondieron a esta pregunta informó de un aumento del gasto en aprendizaje y educación de adultos como proporción del gasto público en educación desde 2015, mientras que el 41% indicó que no había habido progresos. La proporción del gasto público en educación asignada al aprendizaje y la educación de adultos en 2018 varía según las regiones y los países. Únicamente el 19% mencionó que destinaba más del 4% al aprendizaje y la educación de adultos”.

Finalmente, reafirma la importancia de la RAEA como medio para apoyar el seguimiento de la consecución del ODS4, en particular las metas 4.3 a 4.7¹⁵.

De igual manera, el **Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos** (GRALE IV, UNESCO)¹⁶ señaló, a fines de 2019, que la financiación para ALE es inadecuada y se requiere de más inversión:

- Casi uno de cada cinco de los países (lo que representa el 19%) informaron asignar menos del 0.5% del gasto en aprendizaje y educación de personas adultas (ALE); y 14% informó gastar menos del 1%.

¹³ UNESCO 207 EX/23.IV: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369645_spa/PDF/369645spa.pdf.multi

¹⁴ Toma como base una encuesta a la que respondieron 159 Estados Miembros

¹⁵ Guía Abreviada de Indicadores de Educación para el ODS 4 (UNESCO, 2018): <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/quick-guide-education-indicators-sdg4-2018-sp.pdf>

¹⁶ https://uil.unesco.org/system/files/grale_4_final.pdf



- Solo el 19% de los países informaron que asignaron más del 4% de sus presupuestos educativos a ALE.
- 28% de los países informaron que el gasto en ALE había aumentado como proporción del presupuesto educativo desde 2015; 17% informaron una disminución y un 41% de los países informaron que no hubo progreso (esto a pesar de que el 57% de los países en GRALE 3 mencionaron aumento planificados en financiamiento).
- Los países de bajos ingresos tenían más probabilidades de informar una disminución que un aumento. Centrar la inversión en las personas adultas menos favorecidas o más vulnerables aún no se ha generalizado como estrategia para ampliar la participación en ALE.

A su vez, un análisis sobre los **costos de la alfabetización** (UNESCO, 2019)¹⁷ señala que para que las personas jóvenes y adultas en los países con mayor rezago en alfabetización del mundo logren las habilidades funcionales de alfabetización y aritmética al 2030, se necesitarán USD 10 mil millones para los 20 países con las tasas de alfabetización más bajas (bajo 50%), entre los que se encuentra Haití; y USD 4 mil millones los países del E-9, que en América Latina y el Caribe incluye Brasil y México. Concluye que, aunque a

¹⁷ Estimating the cost of achieving basic literacy and numeracy targets in the context of SDG4.6 in GAL countries (2019): <https://uil.unesco.org/sites/default/files/doc/literacy/galcostanalysis2019.pdf>

nivel mundial se han experimentado progresos hacia la mejora de la alfabetización, se deben hacer esfuerzos adicionales para cumplir el compromiso asumido de garantizar para 2030, que todas las personas jóvenes y al menos una proporción sustancial de las adultas, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética (ODS 4.6), en particular el importante **apoyo de financiación externa** que necesitarán algunos países¹⁸. También los desafíos para crear y mantener los entornos alfabetizados necesarios para retener las habilidades de alfabetización, la creación de un sistema de gobernanza participante, y la necesidad de un mayor compromiso tanto de los gobiernos nacionales como de los socios internacionales, tanto en términos de financiación como de mejora de las capacidades de coordinación, planificación, gestión y monitoreo.

En América Latina y el Caribe, los datos muestran que la preocupación es pertinente. En el más reciente **informe sobre el progreso y desafíos regionales para la Agenda 2030**¹⁹, desarrollado por la CEPAL en alianza con diversas otras agencias, se señala que en el proceso presupuestario es donde efectivamente se priorizan las políticas públicas, y se reitera la necesaria articulación y coherencia entre la planificación de los presupuestos, las políticas públicas y la implementación de la Agenda 2030, afirmando que “la debilidad de esa articulación es señalada por las autoridades gubernamentales como una barrera para superar las brechas existentes en el financiamiento para el desarrollo y las políticas integrales para la implementación de la Agenda 2030”.

Específicamente con relación a la EPJA en la región, un documento recientemente publicado por OREALC/UNESCO (2019)²⁰ llama la atención sobre los escasos avances en el campo de las políticas públicas a favor de la educación de personas jóvenes y adultas y la falta de financiamiento, poniendo en evidencia la escasa priorización que los Estados le han dado a este campo de la educación y a su rol como garante de este derecho. El 62% de los países de la región afirman haber desarrollado un plan de acción para hacer seguimiento al Marco de Acción de Belém siendo las áreas más

¹⁸ Los 20 países con una tasa de alfabetización de personas adultas inferior al 50 por ciento y en los países del Grupo E-9 en los que vive el mayor número de personas analfabetas.

¹⁹ Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (2019). Elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las oficinas regionales de América Latina y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). LC/FDS.3/3 S.19-00070: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/7/S1900433_es.pdf

²⁰ Entre el reloj y la brújula. Desafíos en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe (2019). Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago): <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Entre-el-reloj-y-la-brujula.pdf>

atendidas participación (54%) y calidad (50%), y las menos atendidas: gobernanza (38%) y financiamiento (33%). Se alerta sobre el **“desfinanciamiento crónico”** y la falta de prioridad en el fortalecimiento de la institucionalidad educativa. Se destaca que el 61% de los países afirman que el gasto en educación entre 2000 y 2014 destinado a la EPJA como porcentaje del gasto público aumentó y el 55% afirma que prevé aumentar el gasto. Sin embargo, en cuanto al gasto actual, **solo el 22% confirma invertir más del 4% del gasto público en educación y un 35% invierte menos del 1%**. También se alerta sobre **“una fragilización del área de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas como bien público de primera responsabilidad del Estado**, el que debe garantizar su acceso y goce efectivo y los recursos necesarios. **“Lo que encontramos son diseños pobres para pobres sostenidos por una institucionalidad empobrecida”**.

Por su parte, un **informe desarrollado por CREFAL** en el que se abordan los desafíos regionales en materia de este campo de la educación (2018)²¹, advierte sobre el **escaso análisis de la inversión en la Educación de Personas Jóvenes y Adultas y el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (EPJA/ALTV)**, la importancia de conocer cómo se gasta el presupuesto y evaluar la eficiencia de este, los inconvenientes de no contar con información actualizada y desagregada sobre la materia, dada la escasa información relativa al presupuesto asignado específicamente al rubro de EPJA (ya que en general la información a la que se accede muestra los montos presupuestados en educación de manera general y no en forma desagregada incluyendo los recursos destinados a la EPJA) lo que no permitiría identificar **“el nivel de prioridad que representa la EPJA para los diferentes gobiernos de la región”** y remarcando que es imprescindible **“apelar a mejores y más detalladas mediciones del gasto en EPJA/ALTV”**.

Finalmente, en el **Informe Regional Educación de Personas Jóvenes y Adultas América Latina y el Caribe “Procurando acelerar el paso”** (2017)²² elaborado por el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL) se señala que la financiación pública de la educación continuaba siendo uno de los temas críticos, **“especialmente para EPJA que suele quedar relegada a los porcentajes más bajos en la asignación presupuestaria”**. Asimismo, que **“la inversión pública en educación no ha aumentado todo lo que se desearía”** lo que ha condicionado avances sustanciales. En cuanto a la cooperación internacional, advierte que la misma **“es relativamente pequeña”** y que solo un tercio de los países de la región habría recibido financiación de la cooperación externa con miras al fortalecimiento de este campo de la educación.

²¹ Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe. El Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida Desafíos en América Latina. Reporte del Grupo Técnico para la Consulta CREFAL 2050 (2018): https://www.researchgate.net/publication/331533848_El_Aprendizaje_a_lo_Largo_de_Toda_la_Vida_Desafios_en_America_Latina_Reporte_del_Grupo_Tecnico_para_la_Consulta_CREFAL_2050/link/5c7edd0c458515831f879900/download

²² Informe Regional Educación de Personas Jóvenes y Adultas América Latina y el Caribe “Procurando acelerar el paso 2017, preparado para la revisión de: <http://ceaalseguimientoconfinteavi.blogspot.com/p/informe-version-espanol.html>

Diversos acuerdos internacionales en vigencia establecen **compromisos en materia de financiación de la educación, y algunos específicamente de educación de personas jóvenes y adultas:**

- La **comunidad internacional** se comprometió en 2015 a incrementar la asignación de recursos para realizar el derecho a la educación. Para ello, los países de bajos y medios ingresos deben asignar al menos entre **un 4% y un 6% de su Producto Interno Bruto (PIB)** o al menos entre un **15% y un 20% del gasto público a la educación**, mientras que los países desarrollados y donantes deben destinar el **0,7% del PIB** a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 2020 y entre el 15% y el 20% de la AOD a la educación²³.
- En **CONFINTEA VI**, los Estados se comprometieron a acelerar el avance hacia la aplicación de la recomendación de la CONFINTEA V²⁴ destinando por lo menos el **6 % del PIB a la educación**, y esforzarse por aumentar la inversión en el aprendizaje y la educación de personas adultas; así como ampliar los recursos y presupuestos existentes asignados a la educación en todos los organismos oficiales para alcanzar los objetivos de una estrategia integrada en materia de aprendizaje y educación de personas jóvenes y adultas.
- En la **Declaración de Lima sobre Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015 (2014)**²⁵, las autoridades educativas ministeriales de nuestra región se comprometieron, de acuerdo con las posibilidades fiscales, a alcanzar gradualmente la referencia internacional del **6% del PIB y destinar el 20% del presupuesto público** total a la educación, y avanzar hacia un incremento de estos porcentajes al 2030.

²³ Educación 2030 Declaración de Incheon. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf>

²⁴ Los Estados participantes de CONFINTEA V se comprometieron a mejorar la financiación de la educación de adultos "tratando de invertir, como propone la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, al menos el 6% del PNB de los Estados Miembros en educación y asignando una parte equitativa del presupuesto de educación a la educación de adultos"

²⁵ <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/Declaracion-de-Lima-31-10-2014-ESP.pdf>

- En el marco de la **Revisión a Medio Término de la CONFINTEA VI (2017)**²⁶, se reafirmaron los compromisos asumidos en Declaración de Incheon y el Marco de Acción Educación 2030 (asignación de por lo menos entre el 4% y el 6% de su PIB o por lo menos entre el 15% y el 20% de su gasto total público en educación) y se recomendó que se priorice la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida y se le asignen “un porcentaje creciente de su presupuesto de educación”. Se señaló a su vez que “dado que la oferta de AEA también es provista por diferentes sectores, otros ministerios también deben contribuir con fondos para la implementación de una propuesta presupuestaria”.
- Desde la Sociedad Civil también se han formulado algunas recomendaciones. Así, por ejemplo, la Campaña Mundial por la Educación (CME) recomendó dedicar un 3% del presupuesto nacional de educación a los programas de alfabetización de personas adultas, o asignar un mínimo de 6% de los recursos del sector educación a la educación de personas jóvenes y adultas²⁷. También desde CLADE, en conjunto con otras redes y organizaciones, se ha venido recomendando mayores niveles de compromiso financiero, presupuestario y de la cooperación internacional²⁸.
- Por su parte, varios países de la región cuentan con marcos normativos nacionales que establecen criterios, indicadores o metas relativas al gasto público en educación. A seguir, comentaremos en más detalles los casos de Colombia, México, Bolivia, Argentina, Guatemala y República Dominicana.

²⁶ Declaración de Suwon-Osan sobre la Revisión a Medio Término de la CONFINTEA VI: el poder del aprendizaje y la educación de adultos: una visión hacia el 2030: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261223_spa

²⁷ Campaña Mundial por la Educación; Declaración de Bonn sobre la Financiación de la Educación de Adultos para el Desarrollo (2009);

²⁸ LLAMADO A LA ACCIÓN POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS: Hacia la Revisión de Medio Término de CONFINTEA VI (2017): <https://redclade.org/wp-content/uploads/llamado-a-la-accion-epja-2017-1.pdf>; EDUCACIÓN 2030: DEL COMPROMISO A LA ACCIÓN DECLARACIÓN DEL FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL— para la Revisión de Medio Término de CONFINTEA 6 (2017): <https://redclade.org/wp-content/uploads/2017/10/confintea-mtr-civil-society-statement-es-1.pdf>; No dejar a nadie atrás: El rol central de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en la implementación de la Agenda 2030 (2018): https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_PolicyBrief2.pdf



Foto: Eduardo Amorim

III. ESTUDIOS DE CASO Y EXPLORACIONES EN ÁMBITO NACIONAL

Alcance del análisis. Las exploraciones se enfocaron en los marcos legales y datos de contexto, así como una mirada actualizada sobre la institucionalidad, políticas y programas, para luego centrarse concretamente en el presupuesto y financiamiento público. Para ello, se ha realizado una recopilación y sistematización de datos e información disponible en la esfera de los Ministerios de Educación y sectores conexos, no desconociéndose la existencia de iniciativas e información sobre EPJA fuera de este ámbito, dado que la misma puede encontrarse comprendida (en términos institucionales, programáticos, o presupuestarios) por otros sectores o entidades gubernamentales (como por ejemplo en el ámbito de la salud, laboral, políticas o programas sociales y/o de desarrollo, políticas penitenciarias, entre otros) o no gubernamentales. Los esfuerzos no abarcaron la identificación de financiamiento externo o proveniente de la cooperación internacional.

Salvedades metodológicas y limitaciones experimentadas. Analizar información sobre financiamiento y asignación de recursos presupuestarios para la educación presenta diversos desafíos y limitaciones, muchos de ellos asociados a la falta de información o a que la misma no resulta de fácil acceso, comprensión o interpretación, todo lo cual se acentúa cuando nos centramos en el campo de la EPJA. Debido a ello, también se presentan dificultades a la hora de hacer un análisis comparativo entre países y arribar a conclusiones, dado que las fuentes de información difieren o no son homogéneas, y a la insuficiencia en cuanto a los contenidos y la calidad de los datos que puedan ser comparados válidamente entre sí. Finalmente, un análisis integral comportaría una exploración más profunda abarcando múltiples dimensiones que no se han propuesto como objetivo en esta primera instancia²⁹. Los datos analizados refieren solo al ámbito de los Ministerios de Educación, excluyendo otros ministerios o instancias gubernamentales que también pueden tener partidas presupuestarias dedicadas a actividades de EPJA.

²⁹ Por ejemplo, dialogo entre los aumentos nominales respecto a los ajustes que puedan estar operando en el país, determinar la concordancia del presupuesto inicial, vigente y ejecutado; análisis comparativo entre el presupuesto asignado y las proyecciones y metas trazadas para el campo de la EPJA.

1. FINANCIAMIENTO Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

El gasto público en educación como % del PIB en América Latina y el Caribe alcanzaba el **5% en el año 2016**, en tanto el promedio del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total alcanza el 18% (CEPAL, 2016)³⁰.

De los **países analizados**, además de los compromisos asumidos a nivel internacional, cuentan con **normativa nacional relativa a metas o criterios sobre gasto público en educación**:

País	Meta o Criterio
Argentina	El presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al 6% del PIB ³¹ .
Bolivia	El país no tiene establecida una meta o criterio en su normativa interna
Colombia	Porcentaje del PIB y Porcentaje del Sistema General de Participaciones (SGP) ³² .
Guatemala	No menos del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado ³³ .
México	Monto anual destinado por el Estado (Federación, entidades federativas y municipios) a educación pública y servicios educativos, no podrá ser menor a 8% del PBI ³⁴ .
República Dominicana	Más del 4% del PIB o el 16% del gasto público total ³⁵ .

³⁰ M. Hanni, "Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 200 (LC/TS.2019/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

³¹ Ley de Educación Nacional Nro. 26.206, art.9

³² Ley núm. 715 del 21 de diciembre de 2001. El artículo 16 de la Ley 715 de 2001 establece que los recursos de la participación para Educación del Sistema General de Participaciones se distribuyen con base en los criterios de: i) población atendida; ii) población por atender en condiciones de eficiencia y iii) equidad. El SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001: <http://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>

³³ Ley de Educación Nacional, art. 89

³⁴ Ley General de Educación, art. 25

³⁵ Ley General de Educación (Ley 66-97), art. 197



Una mirada sobre el **gasto público en educación como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI)**, muestra que Bolivia se ubica por encima del promedio regional y del porcentaje de los otros países objeto de estudio, siendo Guatemala el país cuyo porcentaje se encuentra significativamente más abajo. Ninguno de los países, con excepción de Bolivia, alcanza la meta de destinar al menos el 6 % del PIB a la educación.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % DEL PIB

País	% del PIB	Año	Fuente
Argentina	5.5	2017	UNESCO-UIS
Bolivia	7.3	2014	UNESCO-UIS
Colombia	4.5	2017	UNESCO-UIS
México	4.9	2016	UNESCO-UIS
Guatemala	2,8	2017	UNESCO-UIS
República Dominicana ³⁶	4.2	2017	DIGEPRES ³⁷

³⁶ Para el caso de República Dominicana, ha sido necesario se tomar otra fuente de referencia dado que en UNESCO UIS no se registra información al respecto.

³⁷ Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). Presupuesto Consolidado 2018: <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/Presupuesto-Consolidado-SPNF-Dominicano-2018-DIGEPRES.pdf>

Si se observa el **gasto público en educación como porcentaje del gasto público total**, el promedio del conjunto de los países seleccionados alcanza el 18%. Todos los países se ubican por encima del 15% con excepción de Argentina. A su vez, en Guatemala se sitúa por encima del 20% siendo el país que muestra el porcentaje más elevado, aunque en términos absolutos termine siendo bastante más bajo que los demás.

GASTO EN EDUCACIÓN % DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

País	%	Año	Fuente
Argentina	13.27	2017	UNESCO-UIS
Bolivia	16.84	2014	UNESCO-UIS
Colombia	16.30	2018	UNESCO-UIS
México	17.94	2016	UNESCO-UIS
Guatemala	23.75	2018	UNESCO-UIS
República Dominicana	19.5	2017	DIGEPRES ³⁸

Por su parte, información recabada en **otras fuentes de información** sobre el gasto público en educación en los últimos ejercicios fiscales da cuenta de que: En **Argentina**, se da una significativa pérdida de participación de la educación en el presupuesto nacional entre 2018 y 2019, la que pasa de 7,1% a 5,5% lo que hace suponer impactos directos en la educación de personas jóvenes y adultas³⁹. En **Bolivia**, se ha venido dando un incremento significativo en los recursos para la educación, destacándose como segundo país con mayor inversión en educación a nivel de América Latina y el Caribe. En los últimos años el gasto público en educación como porcentaje del PBI se ha oscilado entre el 9% y el 7%. Así, por ejemplo, en el Presupuesto General del Estado para la gestión 2018 se previó para

³⁸ Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). Presupuesto Consolidado 2018: <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/Presupuesto-Consolidado-SPNF-Dominicano-2018-DIGEPRES.pdf>

³⁹ **El presupuesto educativo entre 2016 y 2019. Degradación del financiamiento y debilitamiento de las políticas nacionales.** Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Aula Abierta, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de Quilmes y Línea Política Educativa Del Área De Educación De La UNGS (Octubre, 2018): <http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/Informed.pdf>

Educación el 7,7% del PIB⁴⁰; en el presupuesto para la gestión 2019 el sector educación representa el 7% del PIB⁴¹. En el caso de **Colombia**, se ha mantenido estancado el gasto público en educación como proporción del PIB entre 4,17% en 2015 y 4,07% en 2018) y lejos de alcanzar la meta del 6% a pesar de que la educación es el sector de mayor presupuesto respecto al presupuesto total (en 2018 el sector representó el equivalente al 15,9% de los recursos del Presupuesto General de la Nación⁴² y el 16% en el 2019⁴³). En **Guatemala**, se ha dado un incremento ínfimo del presupuesto educativo total en los últimos cuatro años, que llevado a términos de evolución porcentual, indica una escasa variación de apenas 0,7%⁴⁴. En **México** el Gasto Nacional en Educación (GNE)⁴⁵ relativo al PIB significó el 5.6% en el 2017 y el 5,8% en el 2018, valores que representan una disminución significativa respecto del máximo valor alcanzado de 6.9% en el año 2014⁴⁶. En el caso de **República Dominicana**, aunque el Estado da cumplimiento a lo estipulado en la Ley General de Educación que establece que al menos el 4% del PBI se asigne a educación, no se cumplió con la meta del incremento del presupuesto para educación pública a 5% del PIB al año 2015, como estaba establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030). Por su parte, el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) en su Plan Estratégico 2017-2020, proyecta un gasto público en educación de 4.3% del PIB para el año 2020, porcentaje que se encuentra muy por debajo del 6% del PIB previsto en la END 2030 para dicho año⁴⁷.

⁴⁰ https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/2018/mefp/separata_PGE_2018.pdf

⁴¹ <https://www.economiayfinanzas.gob.bo>

⁴² <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2018.pdf>

⁴³ <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2019.pdf>

⁴⁴ <https://www.minfin.gob.gt/presupuestos-aprobados/presupuestos-aprobados>

⁴⁵ Gasto Nacional en Educación (GNE), está conformado por recursos públicos y privados. En 2017, tres cuartas partes del GNE fueron recursos públicos.

⁴⁶ INEE (2019). Panorama Educativo de México 2018. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior. México: autor: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1B117.pdf>

⁴⁷ <https://www.forosocioeducativo.org.do/index.php/publicaciones/investigacion/463-resumen-informe-luz-balance-de-la-implementacion-del-ods4-en-la-republica-dominicana-incluye-voces-de-la-escuela-sobre-avances-en-la-educacion>



Foto: Ministerio de Educación Colombia

2. FINANCIAMIENTO Y GASTO PÚBLICO EN EPJA

Concretamente en los que refiere a este campo de la educación, según los informes y datos nacionales presentados por los Estados miembros al Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) para la elaboración del informe global 2015 sobre el aprendizaje y la educación de adultos (GRALE III), en materia de recursos invertidos en EPJA los países analizados reportaron lo siguiente:

RECURSOS INVERTIDOS EN EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS⁴⁸

País	Rango de %	Año	Fuente
Argentina	4% o más	2015	UNESCO-UIL
Bolivia	2% - 3.9%	2015	UNESCO-UIL
Colombia	1% - 1,9%	2015	UNESCO-UIL
México	1% - 1.9%	2015	UNESCO-UIL
Guatemala	2% - 3.9%	2015	UNESCO-UIL
República Dominicana	2% - 3.9%.	2015	UNESCO-UIL

Fuente: <http://uil.unesco.org/adult-education/global-report/national-reports>

⁴⁸ En el tema del financiamiento, la pregunta 4.1 del cuestionario demanda a los países que indicaran el porcentaje del gasto público en educación que es invertido en educación de personas jóvenes y adultas ante las alternativas "0 - 0,4%", "0,5% - 0.9%", "1% - 1.9%", "2% - 3.9%", "4% o más" o "No lo sé".

Por su parte, del análisis de otras fuentes de información presupuestaria relativa a los últimos años, surgen algunos datos de interés⁴⁹. En primer lugar, cabe señalar que no en todos los países ha sido posible identificar con claridad el porcentaje de recursos de la educación asignados al campo de la EPJA. Los países en los que la información ha sido de más fácil acceso son Guatemala, México y República Dominicana. En los otros países ha resultado más difícil acceder a información precisa, no fragmentada, actualizada y disponible en línea.

En **Guatemala**, del análisis de la información presupuestaria surge que solo el 1% del total del presupuesto vigente para educación es destinado a la esfera de la educación extraescolar⁵⁰. A su vez, el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) para el cumplimiento de sus funciones cuenta con una asignación equivalente al 1.0% del presupuesto del Ministerio de Educación⁵¹.

En **México**, según el informe sobre el Panorama Educativo (INEE, 2019)⁵² el Gasto Federal Ejercido en Educación (GFE) por medio de Programas Federales (PF) decreció en los últimos años 1.3% en promedio⁵³, y de los PF el rubro que más decreció fue el relativo a educación para personas adultas, 22.3% medio anual y el gasto en Programas de Gasto Federalizado (PGF) para este servicio también decreció a una tasa de 5%, ello “a pesar de que al menos hasta 2016 no se había logrado la meta de reducir a 4% la tasa de analfabetismo” señala el informe, habiéndose ubicado la tasa para ese año en 6%. A su vez, menos del 1% del Gasto Federal Ejercido en Educación Obligatoria (GFEO) es destinado a educación básica de personas adultas. En la distribución de los recursos ejercidos mediante PGF según destino, se señala para la educación de personas adultas (y otros servicios) un 1.4%; en el caso de los recursos erogados por medio de PF solo el 0.7% se destinó a este campo de la educación. El gasto para educación de personas adultas por medio de PGF representó una disminución del 18.6% entre 2013 y 2017. Es importante destacar que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) ha tenido sus recursos recortados para el ejercicio 2019 en el entorno del 2% (472 millones de pesos para 2019, respecto a los 481 millones 929 mil pesos recibidos en 2018)⁵⁴.

⁴⁹ Sin perjuicio de lo que pueda surgir de información y datos a los que no se haya tenido acceso.

⁵⁰ Presupuesto Abierto 2019 del MINEDUC: <https://www.minfin.gob.gt/presupuestos-aprobados/presupuestos-aprobados>; y Presupuesto por Resultados 2019: <https://www.minfin.gob.gt/>

⁵¹ http://www.conalfa.edu.gt/investigaciones/internos/Ruta19_23.pdf

⁵² INEE (2019). Panorama Educativo de México 2018. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior. México: autor: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1B117.pdf>

⁵³ Refiere al Periodo 2013-2017

⁵⁴ <https://vanguardia.com.mx/articulo/escuelas-de-tiempo-completo-inea-e-infraestructura-educativa-con-menos-recursos-en-2019>

En el caso de **República Dominicana**, un análisis comparativo de los últimos años (2016-2018) de la distribución del gasto por política educativa para el caso de la EPJA muestra una disminución en el gasto; al igual que también se evidencia una disminución en el comparativo de la distribución del gasto por programas en cuanto a los servicios de educación de personas adultas.

En el caso de Bolivia y Colombia, todavía es necesario contar con datos más actualizados que permitan observar las tendencias actuales del financiamiento de la EPJA. Los datos disponibles indican, para el caso de Bolivia, importantes avances en el período entre 2005 y 2010⁵⁵ y de acuerdo con los reportes nacionales presentados por el país al Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida (UIL), en 2009, 2012 y 2015 hubo un incremento en la inversión en políticas de EPJA. Entre 2005 y 2010, la inversión nominal del gobierno nacional de Bolivia en esta modalidad educativa fue casi cuadruplicada, saltando de US\$ 13,622 millones para US\$ 53,818 millones. Además, la ampliación de recursos más significativa observada en este período proviene de los gobiernos subnacionales del país, que se convirtieron en los principales responsables por la inversión de recursos en EPJA en Bolivia. De 2005 a 2010, el monto nominal invertido en educación de personas jóvenes y adultas por los gobiernos subnacionales del país saltó de US\$ 12,157 para US\$ 231,141 millones. En total, los recursos gubernamentales invertidos por el país en educación de personas jóvenes y adultas en Bolivia se incrementaron de US\$ 25,779 millones para 284,959 millones entre 2005 y 2010. Para **Colombia**, los últimos datos disponibles muestran que los recursos asignados para los programas específicos de alfabetización experimentaron un recorte de más de 50% entre 2009 y 2010 y que los recursos asignados para la educación de personas jóvenes y adultas como porcentaje del monto total de recursos asignados para la educación no alcanzan el 2% (2015).

Finalmente, en el caso de **Argentina**, se experimentaron limitaciones para poder hacer un análisis sobre financiamiento de EPJA y asignaciones presupuestarias destinadas a este campo de la educación, la escasa información disponible en línea no ha facilitado este ejercicio. A su vez, como Estado Federado que mantiene una estructura de diferentes niveles de participación en el financiamiento educativo, hace más complejo el análisis de la información. De todas formas, se puede afirmar que la reducción general del financiamiento educativo que se viene experimentando en los últimos años, hace suponer también una contracción de los recursos destinados al campo de la EPJA.

⁵⁵ Período para el cual hay datos disponibles UNESCO/UIL

3. AVANCES NORMATIVOS, INSTITUCIONALIDAD, POLÍTICAS Y PROGRAMAS

En los últimos años, se puede observar cierto impulso en materia de marcos legales, institucionales y de políticas públicas con la adopción de Marcos Curriculares, Lineamientos, Programas o Planes Nacionales con metas y objetivos concretos en materia de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas. Así, por ejemplo, la aprobación de los Lineamientos Curriculares y Metodológicos de la Educación en Contextos de Encierro (2017), el Currículo de Educación Primaria de Personas Jóvenes y Adultas (2018) y las normas sobre la Gestión Educativa 2019 del Subsistema de Educación Alternativa y Especial (2019) en **Bolivia**; los “Lineamientos generales y orientaciones para la educación formal de personas jóvenes y adultas en **Colombia**”⁵⁶ así como algunos antecedentes jurisprudenciales de interés, que han habilitado jóvenes menores de edad en situación de maternidad adolescente, el acceso al servicio de educación para personas adultas o

⁵⁶ https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-371724_recurso.pdf

Foto: Felipe Abreu



la reiteración de que el componente de adaptabilidad debe caracterizar al sistema de EPJA⁵⁷. Por su parte, se destaca en **Guatemala** la creación del Viceministerio de Educación Extraescolar (2019); en **México**, el Programa Sectorial Pilar Social 2017-2023⁵⁸ que entre sus objetivos incluye garantizar una educación incluyente, equitativa y de calidad que promueva las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida, siendo una de sus líneas de acción la atención a la población de 15 años y más en rezago educativo con servicios de alfabetización, educación primaria, secundaria y misiones culturales; y en **República Dominicana**, la adopción del **Plan Estratégico de Educación 2017-2020**⁵⁹, que entre sus metas incluye construir las bases para una nueva institucionalidad del Subsistema de Educación de Personas Jóvenes y Adultas desde una perspectiva de derecho, que garantice una sociedad más democrática, igualitaria y productiva, creando las condiciones para superar el analfabetismo, facilitar la continuidad educativa, el desarrollo de las competencias fundamentales y la calidad de los aprendizajes a la población de 15 años y más (Meta 5), así como la **Ordenanza 1-2018**⁶⁰ que establece el diseño curricular de la Educación Básica para Personas Jóvenes y Adultas como referente normativo para orientar los procesos de aprendizaje de la población joven y adulta.

A nivel regional, cabe destacar la iniciativa **Currículum globALE para la formación de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas de América Latina**, la que nace con el propósito de “coadyuvar a la profesionalización de las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas” y busca “aportar elementos para la reflexión y enriquecimiento de diversas propuestas de formación existentes en nuestra región”⁶¹.

⁵⁷ Sentencia T – 755 de 2015 y Sentencia T – 008 de 2016 respectivamente.

⁵⁸ <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/Programas%20Sectoriales/2017-2023/1-PS-Social.pdf>

⁵⁹ http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/do_0350.pdf

⁶⁰ <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/transparencia/media/base-legal-de-la-institucion/otras-normativas/UQa-ordenanza-1-2018-que-establece-el-marco-del-diseno-curricular-revisado-y-actualizado-para-la-educacion-basica-del-subsistema-de-educacion-de-personas-jovenes-y-adultas-de-republica-dominicanpdf.pdf>

⁶¹ https://24806b5b-6e0a-41b4-92a4-f09c90ec0bcb.filesusr.com/ugd/b85ede_b358b754610841aa9c905145a4b28ce6.pdf

Foto: Felipe Abreu





Foto: Global Humanitaria

IV. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

En el marco del referido contexto y con base en la exploración realizada, se presentan algunas consideraciones generales que apuntan a los desafíos pendientes para el cumplimiento de una educación gratuita, inclusiva, equitativa y de calidad para todas y todos, y en particular en el campo de la EPJA y su prioridad en el proceso hacia CONFINTEA VII, así como para logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030). Más concretamente, se propone resaltar y recordar la importancia del financiamiento para garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento del derecho a la educación en el marco del aprendizaje para todos y todas a lo largo de toda la vida.

1. Los Estados deben avanzar hacia mayores niveles de aplicabilidad a nivel nacional de los instrumentos normativos y políticos de la educación y de la EPJA en particular. Tal como ha sido señalado por UNESCO⁶², es necesario continuar realizando los máximos esfuerzos para “para mejorar la notoriedad, la ratificación, la aplicación, el seguimiento y la cooperación en el marco de los instrumentos normativos en la esfera de la educación” así como todos aquellos otros instrumentos normativos o políticos adoptados mundial o regionalmente que consagran y protegen el derecho a la educación y el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas, y por tanto su contribución a la plena realización de todos los derechos humanos⁶³. De la exploración realizada surge claramente que estamos **lejos de una plena aplicación de estos instrumentos o ante avances muy lentos**, lo que llevado al campo de la EPJA se evidencia en mayor medida. Un claro ejemplo de ello, también destacado por la propia UNESCO, son los escasos niveles de trascendencia (y por tanto de implementación) que se le ha dado a la Recomendación relativa al aprendizaje y educación de personas jóvenes y adultas (RALE), así como los insuficientes niveles de implementación del Marco de Acción de Belém (MAB).

⁶² UNESCO, Estrategia para los instrumentos normativos de la esfera de la educación (2015-2021): https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233816_spa

⁶³ Instrumentos sometidos a ratificación (Tratados, Convenios, Protocolos) por parte de los Estados y por tanto vinculantes y otros instrumentos no sometidos a ratificación (recomendaciones, observaciones, declaraciones, programas y marcos de acción), pero con fuerza política en cuanto al cumplimiento de los compromisos asumidos.

2. Es crucial superar la reducida visión sobre el rol de la EPJA para el cumplimiento de los ODS en general y en particular para el logro del ODS4.

De la exploración realizada surge que aún es necesario ahondar en una visión más acorde a la contribución y relevancia de la EPJA para la plena implementación de la Agenda 2030 y en los ODS, plasmando en los marcos normativos, políticos, presupuestarios e institucionales nacionales una vinculación más profunda con esta agenda y sus metas, en particular el ODS4, esto es otorgando una mayor coherencia y armonización de las políticas nacionales de EPJA con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y presupuestos acordes a ello.

3. Es indispensable que se adopten medidas concretas para poner fin a las situaciones de discriminación y para el logro de una educación accesible para todas las personas.

Para la plena realización del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas, se hace necesario un énfasis en el campo de la EPJA relativo a la superación de las especiales barreras de acceso que enfrentan ciertos grupos poblacionales, como personas indígenas, del ámbito rural, afrodescendientes, personas LGBTI, migrantes, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y personas adultas mayores. En igual sentido, avanzar en la perspectiva de igualdad de género en este campo de la educación. De la exploración realizada, no se pudo identificar con claridad la existencia de acciones afirmativas y programas orientados a cubrir la demanda educativa de estos grupos poblacionales con asignaciones presupuestarias específicas que apunten a garantizar su derecho a la educación y la superación de la discriminación.

4. Situación de Financiamiento de la EPJA

4.1 Niveles de Avance. A modo de síntesis y en clave de aportes que contribuyan a profundizar el diagnóstico, se puede afirmar que aún **se requiere de muchos esfuerzos** por parte de los Estados para llegar a un adecuado nivel de financiamiento de esta modalidad educativa. No hay avances significativos en materia de los compromisos regionales e internacionales asumidos por los Estados de América Latina y el Caribe respecto al financiamiento educativo. En general la inversión pública en educación en la región se mantiene por debajo de los mismos, lo que impacta a su vez en que el campo del financiamiento de EPJA no lográndose los avances significativos que se esperaban en este campo de la educación. Como vimos, con excepción de Bolivia, ninguno de los demás países estudiados alcanza la meta de destinar el 6% del PIB a la educación y sigue siendo mínimo el porcentaje de asignación de recursos para el campo de la educación de personas jóvenes y adultas. Falta de priorización se hace evidente en el análisis de los presupuestos, dando cuenta de la **necesidad de incrementar el volumen de fondos** destinados a la educación y a la EPJA.

4.2 Comparabilidad entre presupuestos y metas. Uno de los mayores desafíos en el campo del financiamiento de la EPJA comprende no solo analizar el presupuesto y recursos asignados y ejecutados, implica también analizar si los mismos permiten la sustentabilidad de las políticas educativas y se encuentran en concordancia con los objetivos y metas trazadas en los marcos legales, políticos e institucionales. Podemos afirmar que es relativamente accesible obtener información sobre las políticas públicas (programas, proyectos, políticas) no siendo así en lo que respecta a la información presupuestaria y de financiamiento que dan sustento a las mismas. De la exploración realizada surge que son pocos los países que cuentan con esta información de forma detallada y accesible.

4.3 Desafíos en materia de información desagregada, precisa y transparente. Sigue siendo un importante desafío la elaboración y acceso a información sobre financiamiento y presupuestos asignados y ejecutados en el campo de la educación. Las dificultades experimentadas para identificar las asignaciones y gastos relacionados específicamente con la EPJA entre las distintas partidas presupuestarias (en forma directa o indirecta) no permite avanzar en evaluaciones y análisis más precisos ni determinar con total claridad cómo se está garantizando en los presupuestos el derecho a la EPJA y la implementación de las políticas en este campo de la educación. Por su parte, en el marco de la EPJA, la información detallada y desagregada según sexo, género, rango etario, ubicación geográfica, esfuerzos en grupos poblacionales más vulnerables, así como si hay asignaciones presupuestarias específicas que contemplen a determinados sectores o grupos poblacionales determinados, también se vuelve fundamental a la hora de evaluar el nivel de priorización del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas.

Es urgente e indispensable la superación de la precaria situación del financiamiento de la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas en el marco de la educación a lo largo de toda la vida para el pleno cumplimiento y disfrute de este derecho, así como para el avance del derecho a la educación y del conjunto de los derechos humanos en general.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación