

INFORME REGIONAL

EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PROCURANDO ACELERAR EL PASO 2017





**INFORME REGIONAL
EDUCACIÓN DE PERSONAS
JÓVENES Y ADULTAS
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROCURANDO
ACELERAR EL PASO**

2017

“Procurando acelerar el paso” es una publicación del Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL), a cargo del Grupo de Incidencia en Políticas Educativas (GIPE), con el apoyo del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida/ UIL-UNESCO

CEAAL - Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe

Parque Osoros (ex Parque Borgoño) No.161, Pueblo Libre
Teléfono: (511) 424-0997
Lima, Perú

Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe

Pino 2237A, Colonia Del Fresno, Guadalajara, Jalisco, México
Teléfono: +52 3338110714
www.ceaal.org

Presidentes Honorarios

Paulo Freire (Brasil)
Orlando Fals Borda (Colombia)
Carlos Núñez Hurtado (México)
Raúl Leis (Panamá)
Nydia González (Cuba)
Pedro Pontual (Brasil)
Nélida Céspedes Rossel (Perú)

Consejo Directivo

Presidente: Óscar Jara Holliday (Costa Rica)
Secretaria General: Rosa Elva Zúñiga López (México)
Tesorera: Marbelís González Mesa (Cuba)
Fiscal: María Rosa Goldar (Argentina)
Co Fiscal: Raimunda de Oliveira Silva (Brasil)

Grupo de Incidencia en Políticas Educativas

Coordinadora del informe: Nélida Céspedes Rossel (Perú)
Grupo de trabajo: Francisco Cabrera (Guatemala), Ileana Malito (Venezuela), Jorge Osorio (Chile), Yadir Rocha (Nicaragua).

Revisión final: Timothy Ireland (Brasil)

Diseño y Diagramación: Impresión Arte Perú S.A.C.

Primera Edición: Agosto 2017

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-10132

Se termino de imprimir en Agosto de 2017 en:

Impresión Arte Perú S.A.C.

Jr. Recuay 375-A - Breña

Telf: (51-1) 332 3401 · RPM: #999 698 361 · RPC: 986 601 361

Lima, Perú

Agradecemos la valiosa contribución de las personas que revisaron el informe

- Miriam Camilo Recio. Directora General de Educación, República Dominicana.
- Carlos Calvo Muñoz. Académico de la Universidad La Serena, Chile.
- Roberto Catelli. Investigador de Acción Educativa, Brasil.
- Camilla Croso. Coordinadora de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Brasil.
- Luis Hiraoka Mejía. Director de Educación Básica Alternativa de Perú.
- María Isabel Infante, Coordinadora Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, Chile.
- Timothy Ireland. Profesor de la Universidad Federal de Paraíba, Brasil. Responsable de la organización de CONFINTEA VI.
- María Eugenia Letelier. Consultora internacional, Chile.
- Dina Kalinoski. Consultora internacional, Perú.
- Inocencia Orellana. Coordinadora de la Especialización en Educación de Personas Adultas. Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, Venezuela.
- Cesar Picón. Experto en educación de personas jóvenes y adultas. Miembro del CEAAL, Perú.
- Orlando Pulido. Experto en educación. Miembro del Consejo Directivo de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE). Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

Abreviaturas

- AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- ALC - América Latina y el Caribe
- ALE - Aprendizaje y Educación de Personas Adultas
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo
- BFA - Marco de Acción de Belém
- CEAAL - Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CLADE - Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.
- CONALFA - Comité Nacional de Alfabetización de Guatemala
- CONFINTEA - Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos
- EPJA - Educación de Personas Jóvenes y Adultas
- EPT - Educación para Todos/as
- GIPE - Grupo de Incidencia en Políticas Educativas
- INEA - Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- ISESCO - Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- LIBRAS - Lengua Brasileña de Señas
- MEVyT - Modelo Educación para la Vida y el Trabajo
- OEA - Organización de los Estados Americanos
- OCDE - Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OEI - Organización de Estados Iberoamericanos
- OIT - Organización Internacional del Trabajo
- ONG - Organización No Gubernamental
- OREALC - Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
- OSC - Organización de la Sociedad Civil
- PIA - Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas
- PIB - Producto Interno Bruto
- PNB - Producto Nacional Bruto
- PRELAC - Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe
- RALE - Recomendación sobre Educación de Personas Jóvenes y Adultas
- REDALF - Red de Alfabetización
- SNEPJA - Sistema Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas
- TIC - Tecnologías de la Información y la Comunicación
- UE - Unión Europea
- UIL / UNESCO - Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida
- UIS - Instituto de Estadística de la UNESCO
- UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



Contenido

Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	15
2. Contexto y desafíos de la EPJA	21
3. Repensando la EPJA	25
4. Análisis de la evolución del marco de acción de Belem (CONFINTEA VI), en América Latina y el Caribe	29
4.1. Políticas	30
4.2. Gobernanza	40
4.3. Financiación	46
4.4. Participación, inclusión y equidad	53
4.5. Calidad	58
5. Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA): impacto en el trabajo y la salud	65
6. Recomendaciones generales	73
Bibliografía consultada	79

Tablas, gráficas y cuadros

Tabla

- | | |
|--|----|
| 1. Alfabetización en las regiones del mundo en comparación con ALC | 32 |
|--|----|

Gráficas

- | | |
|--|----|
| 1. Inversión en la educación como porcentaje del PNB | 49 |
| 2. Formación inicial de educadores/as de EPJA | 60 |
| 3. Formación en servicio de educadores/as de EPJA | 60 |

Cuadros

- | | |
|--|----|
| 1. Países con evidencia de que la EPJA eleva la calidad del trabajo | 67 |
| 2. Países con evidencia de la relación entre la EPJA y mejora de ingresos económicos | 68 |
| 3. Grado en que tomadores de decisiones son conscientes de la relación entre la EPJA y productividad | 68 |
| 4. Países que reconocen en sus programas la relación entre la EPJA, salud y bienestar | 69 |
| 5. Países que cuentan con un órgano que articula la EIPJA con programas de salud | 70 |
| 6. Grado de participación de otros actores incluyendo ONG en el diseño y la ejecución de acciones | 71 |



Resumen Ejecutivo

PROCURANDO ACELERAR EL PASO

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

El título de este informe “*Procurando acelerar el paso*” sugiere cierta impaciencia ante la dimensión de los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe. Se enfoca en los compromisos asumidos durante la Sexta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos celebrada en Belém do Pará, Brasil, en diciembre de 2009, y establecidos en el Marco de Acción de Belém. La estructura del informe es similar a la del Marco de Acción de Belém, procurando registrar el avance y los obstáculos que enfrentaron los países de la región ante los desafíos del aprendizaje y la educación de personas adultas. Nos preguntamos: “¿Existe evidencia que sugiera que el aprendizaje de personas adultas tiene las facultades necesarias para asegurar un futuro viable y quién decide qué es un futuro viable para América Latina y el Caribe?”.

La región de América Latina y el Caribe es profundamente heterogénea e inmensamente rica en diversidad lingüística, cultural, étnica y geográfica. Se compone de 41 países y territorios en los que se hablan más de 600 idiomas, con una población total de 577 millones de habitantes (menos del 10% de la población mundial - datos de la ONU, 2004), incluyendo una población indígena estimada en unos 40 millones, organizada en más de 400 grupos étnicos. Además, existe una importante población afrodescendiente en varios países, especialmente en el Caribe, y en Brasil y Colombia. Al mismo tiempo, según la OCDE, en 2017, ALC sigue siendo la región con más desigualdad en el mundo y con la mayor brecha entre ricos y pobres. La región tiene una de las concentraciones más grandes de personas con mayor riqueza y, al mismo tiempo, el 34,1% de la población vive en la pobreza y el 12,6% vive en la extrema pobreza (CEPAL, 2008). Desde 2011, se ha registrado una caída general del PNB que ha tenido impacto, en particular, sobre las economías de Brasil y Venezuela. La desaceleración de la economía de China, uno de los principales compradores de productos básicos de ALC, ha tenido gran influencia en este sentido.

El problema de la región es la falta de capacidad para desarrollar políticas productivas que garanticen la seguridad humana y alimentaria, así como la integración a un esquema de trabajo

que otorgue un mayor bienestar a la población. Su dependencia estructural en el mercado de exportación (la lógica de los productos básicos) hace que su economía sea sumamente vulnerable a crisis globales como la actual. Los ciclos recesivos de la economía mundial impiden que los países mantengan, de manera eficaz, sistemas de protección social y que implementen políticas educativas y de desarrollo infantil. Desde el punto de vista político, se destaca la existencia de regímenes democráticos que tienen distinto nivel de legitimidad y participación ciudadana. Sin embargo, es importante destacar la existencia de regímenes que han eliminado sistemáticamente los logros sociales de los llamados gobiernos progresistas que los precedieron.

Los diversos contextos socioeconómicos, étnicos y culturales de la región plantean una gran diversidad de desafíos para la alfabetización y para otras formas de educación de personas jóvenes y adultas, en un contexto educativo en el que hay 35 millones de personas adultas analfabetas y 88 millones que no han terminado la educación primaria. A partir de la evidencia, se puede decir que el acceso limitado a la educación está principalmente vinculado a la pobreza estructural, al igual que el desempleo, la atención de la salud, la exclusión social, la emigración, la violencia, la desigualdad entre hombres y mujeres. Desde la perspectiva del Marco de Acción de Belém, y a la luz de los más recientes Objetivos de Desarrollo Sostenible, la educación de personas jóvenes y adultas enfrenta una serie de desafíos en materia de cobertura, género, etnia, calidad y participación.

POLÍTICAS DE EPJA

América Latina y el Caribe fue una de las primeras regiones en introducir, en la década de los ochenta, la categoría de personas jóvenes en el concepto de educación de adultos, debido a su creciente presencia en los programas educativos diseñados para personas adultas. La educación de personas jóvenes y adultas sigue siendo la clasificación conceptual más representativa que abarca lo que es principalmente la educación de segunda oportunidad o compensatoria, incluida la alfabetización. El pensamiento pedagógico del movimiento de educación popular ha realizado una gran contribución a lo que es hoy la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe y a la historia política reciente de la región. Se caracterizó por la resistencia a los regímenes autoritarios y por una transición hacia la democracia y el proceso de reconstrucción nacional posterior a los conflictos armados donde la sociedad civil se destacó por su capacidad de movilizarse y de organizarse a sí misma. A pesar de que el perfil y el enfoque de los movimientos y las organizaciones sociales sufrieron grandes modificaciones a fines del siglo XX, el paradigma de la educación popular sigue siendo un punto de referencia fundamental para establecer una ciudadanía democrática y para la defensa de los derechos humanos, principalmente cuando las organizaciones de la sociedad civil promueven dichas prácticas. A pesar de las limitaciones, principalmente financieras, no hay duda de que EPJA y la educación popular han creado programas extremadamente creativos que contemplan la gran diversidad de la región.

El fenómeno social de limitados logros educativos y analfabetismo refleja la compleja relación entre el contexto educativo y el social de los países latinoamericanos. Este fenómeno se encuentra directamente asociado a las desigualdades sociales y económicas, al modelo económico de desarrollo que predomina en los países de ALC, a la cultura política de la región, a los procesos históricos en general y a la calidad de la educación que ofrecen las escuelas de la región. El analfabetismo y las dificultades para acceder a la educación y finalizar el proceso educativo están vinculados a esquemas de distribución desigual del poder. El tema de la inclusión es especialmente evidente

en la región. La situación educativa de los pueblos indígenas y de las personas afrodescendientes constituye uno de los casos más serios de violación de los derechos básicos.

Por lo tanto, el desafío para los países de ALC es avanzar de la alfabetización inicial al aprendizaje a lo largo de toda la vida, en una región en la que actualmente se pone demasiado énfasis en la alfabetización de las personas adultas, con infinidad de iniciativas y planes nacionales y supranacionales a través de la región, pero funcionando con relativamente poca coordinación. Mientras tanto, el paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida no ha logrado ponerse en práctica y sigue asociándose solo con las personas adultas. Si bien se menciona el concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida en instrumentos jurídicos y en las políticas, sigue siendo un concepto que se considera ajeno, que está asociado con el Norte, sin tener importancia ni contextualización en el Sur. En cambio, bajo la consigna de habilidades para la vida “moderna”, se ha logrado alinear a los enfoques que procuran vincular a EPJA con los procesos de adaptación a nuevos sistemas de producción y servicios económicamente globalizados, con resultados variados.

GOBERNANZA DE EPJA

Un aspecto positivo es que la gobernanza de los programas de educación y alfabetización de personas jóvenes y adultas se ha vuelto más descentralizada desde el último informe del CEAAL (A paso lento, 2013), lo que significa que las decisiones sobre la demanda específica de programas y su implementación se están llevando a cabo a nivel local. Por lo tanto, EPJA podría responder mejor a las necesidades locales. Sin embargo, la educación de personas jóvenes y adultas continúa siendo un sector discriminado y marginado en el área de la educación en general y esto se refleja claramente en el tema de la gobernanza. De todas maneras, las principales tendencias observadas en nuestro análisis de los informes nacionales fueron las siguientes: decisiones que se traducen en recursos insuficientes para la educación de personas jóvenes y adultas; en la mayoría de los casos, los educandos no participan en los debates sobre los planes nacionales; la falta de coordinación entre los actores debido a factores políticos; una gran cantidad de instituciones involucradas, principalmente, en la implementación de los programas; corrupción; y el gasto en aspectos que no son importantes para los procesos educativos, entre otros. Las ONG se han convertido en importantes proveedoras de servicios básicos y desempeñan un rol extremadamente importante para integrar a personas de difícil acceso, especialmente cuando el Estado no presta servicios de enseñanza o cuando la calidad es deficiente.

Los informes establecen que la mayoría de los países cuenta con un organismo gubernamental específico que coordina EPJA, pero, frecuentemente, la gestión de la escolarización y la alfabetización está separada y, en varios casos, las actividades de alfabetización no son coordinadas por el Ministerio de Educación. Continúa siendo imperiosa la necesidad de fortalecer las estrategias y los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas, así como de mecanismos que permitan un mayor control social (el término preferido en América Latina) y la transparencia. De la misma forma, los mecanismos de recopilación de datos e información sobre los procesos educativos tienden a ser más organizados y confiables en los programas de alfabetización que en los programas de escolarización. Existe una gran ausencia de información sobre los programas de educación no formal.

En una región como América Latina y el Caribe, con una gran presencia de población indígena y afrodescendiente, así como de otros grupos minoritarios importantes, el tema de la participación de los educandos en la gobernanza reviste una importancia fundamental. Debido a la escasez

de medios formales es importante destacar la necesidad de establecer medios de comunicación para elevar la voz de los educandos y que, por ende, tengan incidencia en la respuesta a sus necesidades de aprendizaje.

FINANCIAMIENTO DE EPJA

Según el UIS, la inversión promedio en educación en la región fue de 5,2% con relación al PIB y se registró un leve incremento entre 2000 y 2012. Este es un signo positivo, que no debemos ignorar. Sin embargo, la financiación pública de la educación sigue siendo uno de los temas críticos en la región, especialmente para EPJA que suele quedar relegada a los porcentajes más bajos en la asignación presupuestaria. Es un tema fundamental que determina la posibilidad de ofrecer mayores oportunidades a las personas jóvenes y adultas que requieren cobertura educativa, y de ampliar y profundizar los programas de educación permanente. Tradicionalmente los programas para las personas jóvenes y adultas se han centrado principalmente en la primera etapa de la alfabetización y muy poco en la continuidad y los niveles siguientes.

Es evidente que, en la región, la inversión pública en educación no ha aumentado todo lo que se desearía. En consecuencia, el financiamiento de EPJA no tenido una mejora significativa en términos reales. La propia diversidad de la oferta, sin un enfoque ni una coordinación, ha complejizado la iniciativa de identificar los presupuestos o gastos destinados a la educación de personas adultas. En muchos casos, los presupuestos destinados a la educación de personas adultas no figuran en líneas presupuestarias explícitamente identificadas como educación de personas adultas. Algunos ministerios (p. ej., Trabajo, Agricultura y Salud) promueven actividades de educación no formal o destinadas a personas adultas. Este gasto no se declara como educación de personas adultas. Además, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales suelen evitar dar detalles sobre la información financiera. A esto se añade el hecho de que las pocas líneas dedicadas a la educación en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (2015) no mencionan a EPJA en ningún momento, lo que confirma que se encuentra relegada dentro de la agenda política.

La contribución de la cooperación internacional al desarrollo de las actividades de EPJA es relativamente pequeña. Solo un tercio de los países declaró recibir cooperación financiera externa con este propósito. En estos casos, el financiamiento provenía de la Unión Europea (UE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la UNESCO y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EQUIDAD DE EPJA

El análisis de los informes nacionales revela que se ha registrado un avance en materia de igualdad urbano-rural y étnica en el acceso a la educación, ambos elementos fundamentales en la compleja coyuntura de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo se observan señales importantes que indican una coordinación de las políticas de desarrollo local y regional por parte de diferentes proveedores de alfabetización y EPJA.

El acceso a una educación de personas adultas de buena calidad es un factor determinante para mejorar las habilidades y capacidades que contribuyen a la empleabilidad y a la competitividad en general de ALC. Además, el aprendizaje aporta beneficios que son también importantes tanto para

la inclusión social como para la satisfacción personal de las personas adultas. Aunque existe una creciente diversidad de programas de aprendizaje y educación de personas adultas, actualmente se centran principalmente en la enseñanza y formación profesional. Para abordar el desarrollo en todas sus dimensiones (económica, sostenible, comunitaria y personal) se necesitan enfoques más integrales para la educación de personas jóvenes y adultas. Participar en un proceso de aprendizaje permite a las personas desempeñar un rol constructivo y activo en sus comunidades locales y en la sociedad. Por ejemplo, puede ayudar a reducir los costos de la salud y la incidencia de la criminalidad, y al mismo tiempo ayudar a reducir la pobreza. Además, no se puede subestimar la importancia que tiene la enseñanza para el desarrollo personal y el bienestar.

Los programas de educación de personas jóvenes y adultas rara vez responden a las necesidades de las poblaciones indígenas y rurales, las personas discapacitadas, las personas privadas de libertad y los inmigrantes. La diversidad de comunidades y lenguas indígenas y la poca atención que reciben reflejan una desigualdad generalizada que afecta a los pueblos indígenas, discriminados por la sociedad tradicional y dominante. Estos pueblos deben atravesar procesos de aprendizaje de otra lengua y deslealtad étnica de la población indígena. A pesar de que el uso de las tecnologías tradicionales y modernas ha facilitado el trabajo, especialmente con las personas discapacitadas y con la población inmigrante, se presta poca atención a “grupos especiales” como las personas discapacitadas, los inmigrantes y las personas privadas de libertad.

Durante la última década, los países de la región han procurado incorporar las TIC a la educación, y la mayoría de los países informan haber iniciado procesos de modernización donde se incorporan las TIC, tanto en los procesos de alfabetización como en los de EPJA. Sin embargo, el avance no es parejo, es heterogéneo, en un contexto general de atraso técnico. Para evaluar en qué medida se incorporaron las TIC a la educación en la región, es necesario analizar el acceso, el uso y los resultados asociados a las TIC. Las iniciativas de cooperación internacional y el sector privado han contribuido en esta área.

CALIDAD DE EPJA

La calidad es un término polisémico cuando se aplica al ámbito del aprendizaje y la educación. En primer lugar, destacamos que, en materia de calidad del aprendizaje y la educación de personas adultas, debe prevalecer la pertinencia y la flexibilidad. Un aspecto fundamental es que el contenido de la educación de personas adultas debe responder, en primer lugar, a las necesidades de los educandos, y al mismo tiempo considerar los intereses de otros actores interesados. La pertinencia de los programas es mayor cuando estos se basan en fuentes locales y tradicionales del conocimiento, especialmente provenientes de grupos tribales e inmigrantes. La flexibilidad en la provisión ayuda a asegurar la pertinencia.

En segundo lugar, la calidad de la educación de personas jóvenes y adultas está fuertemente vinculada al papel de los docentes/educadores/as. Mientras que muchos países aún recurren a educadores/as de personas adultas no profesionales, otros trabajan con voluntarios/as entrenados/as para desempeñar las funciones de educadores/as de personas adultas. En general, los organismos gubernamentales tienen mayor peso en la formación de los educadores/as tanto en la etapa inicial de la formación como en etapas posteriores de la formación en servicio.

En tercer lugar, existe una creciente concientización sobre la necesidad de datos, del análisis de datos y, en particular, de indicadores específicos sobre EPJA que puedan contribuir a mejorar la calidad de

la provisión, los resultados y las políticas. El 71% de los ministerios declaró procesos de monitoreo en el área de la alfabetización, mientras que solo el 57% lo hizo para el resto de la educación de personas jóvenes y adultas. Solo el 64% realiza evaluaciones de los procesos de alfabetización y solo el 36% evalúa los procesos de educación de personas jóvenes y adultas. Estas cifras indican la gran ausencia de un enfoque sistemático de monitoreo y evaluación, y revelan que, en muchos casos, la atención se centra en prestar los servicios y no en los mecanismos diseñados para brindar información sobre el funcionamiento y para medir si se han logrado los resultados previstos.

COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL EN EL ÁREA DE LA EPJA

La cooperación regional e internacional en ALC, en el área de la educación de personas jóvenes y adultas, ha desempeñado y continúa desempeñando un papel importante en promover y articular diversas prácticas de EPJA. Esto involucra tanto al gobierno como a la sociedad civil, así como a las agencias internacionales. La cooperación se ha tornado cada vez más técnica en lugar de financiera, en la medida en que los gobiernos asumen que son responsables de garantizar el derecho a la educación de todos los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de la edad. La cooperación también ha proporcionado un espacio importante para la circulación de las epistemologías del Sur, que reflejan la cultura, la historia y la cosmología de las poblaciones indígenas de la región.

En esta área de la cooperación internacional y regional, es posible identificar cuatro categorías diferentes. En primer lugar, los organismos internacionales como la UNESCO y la OEI que han desempeñado un papel importante. El *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (PRELAC: 1980-2000), así como la Red de Alfabetización conocida como REDALF, creada en 1985 como parte de la iniciativa PRELAC, impulsaron políticas de EPJA en la región. En América Latina, el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (2007-2015), promovido por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), conocido como PIA, procura articular planes y acciones nacionales, ofreciendo, al mismo tiempo y fundamentalmente, apoyo técnico. En el ámbito específico de la educación en contextos de encierro, la REDLECE, creada como parte del proyecto EUROsocial financiado por la Comisión Europea, ofreció importantes oportunidades para el intercambio de experiencias entre los países de la región.

En segundo lugar, los gobiernos han utilizado el mecanismo de la cooperación Sur-Sur como un medio para promover EPJA. Cuba ofrece un importante ejemplo de cooperación en la región, particularmente con Venezuela y Bolivia, pero también con Brasil y otros países.

En el ámbito de la cooperación no gubernamental, las ONG regionales como el CEAAL y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación - CLADE, han incorporado, como parte fundamental de su agenda política, la declaración y defensa de la educación como un derecho humano y el fortalecimiento de la democracia activa y participativa en los países de la región. Ambos reciben la fuerte influencia del paradigma de la educación popular.

Por último, una de las propuestas acordadas en la Reunión Regional Post-CONFITEA de ALC, en 2010, el Observatorio de Educación de Personas Jóvenes y Adultas de América Latina y el Caribe, puede llegar a facilitar los procesos de intercambio entre los países involucrados, así como promover la generación de mejores datos sobre EPJA en general.

ALFABETIZACIÓN BÁSICA

La alfabetización es un campo en el que la región de América Latina y el Caribe ha ejercido una profunda influencia en diferentes regiones del mundo. El trabajo de Paulo Freire y la práctica de la educación popular han cambiado no solo la forma de enseñar y reflexionar sobre la alfabetización, sino también los propios fundamentos de la educación.

Si bien la alfabetización es una base indispensable que permite a las personas jóvenes y adultas aprovechar las oportunidades de aprendizaje en todas las etapas del continuo educativo, en los últimos años, en ALC se ha registrado una gran cantidad de iniciativas y planes nacionales y supranacionales que funcionan de manera poco coordinada. El fenómeno social del analfabetismo refleja la compleja relación entre el contexto educativo y el social de los países latinoamericanos. Este fenómeno se encuentra directamente asociado a las desigualdades sociales y económicas, al modelo económico de desarrollo que predomina en los países de ALC, a la cultura política de la región, a los procesos históricos en general y a la calidad de la educación que ofrecen las escuelas de la región. En este contexto, no se puede considerar que la alfabetización de las personas jóvenes y adultas sea una preocupación exclusivamente educativa. Requiere un enfoque multisectorial integrado y coordinado.

En comparación con otras regiones del mundo, en ALC el tema de la alfabetización predomina especialmente en la población mayor. Sin embargo, los datos agregados sobre alfabetización tienden a ocultar tanto como revelan. Por lo tanto, además de la variable de edad, el analfabetismo tiende a afectar a las personas que tienen menores ingresos, a la población rural más que a la urbana, a las personas discapacitadas y a las poblaciones indígenas. La rica diversidad lingüística constituye al mismo tiempo un serio desafío para el trabajo de alfabetización, al igual que la necesidad de garantizar la continuidad del proceso de alfabetización después del período inicial ofrecido a través de planes, campañas y proyectos de corta duración. El sistema de educación pública no ha presentado medidas para abordar el llamado analfabetismo funcional y el problema de la población adulta que no ha completado la educación básica: es evidente que las funciones formativas y meramente compensatorias de EPJA no son suficientes para cubrir lo que los organismos multilaterales denominan nuevas “habilidades para el siglo XXI”.

Debido a su elevado, y relativamente autónomo, perfil político, los gobiernos tienden a invertir más en el monitoreo y la evaluación de los programas de alfabetización que en los programas de educación de personas jóvenes y adultas. Esta situación se dio particularmente hasta 2009, cuando la alfabetización de las personas adultas formaba parte de un indicador compuesto, incluido en el Índice de Desarrollo Humano. Cuando se eliminó, se perdió la motivación hacia la alfabetización de personas adultas y también hacia su medición.

EL IMPACTO DE EPJA EN LA SALUD, EL TRABAJO Y LA SOCIEDAD

Existe importante evidencia en ALC sobre el impacto de EPJA en la salud y el trabajo y debe ser difundido como un argumento concreto para exigir una mayor prioridad de la EPJA en las políticas públicas, así como una mayor inversión. El vínculo con el trabajo suele ser explícito; las personas adultas consideran que EPJA es una forma de desarrollar las capacidades requeridas para conseguir mejores oportunidades de trabajo. Sin embargo, los vínculos entre EPJA y la satisfacción

en el trabajo, una mejor productividad, la innovación en el trabajo y mejores ingresos económicos requieren una mejor documentación por parte de los gobiernos nacionales.

El vínculo entre EPJA y la salud es menos visible. Las personas no consideran que los procesos de EPJA sean un medio para mejorar su salud y bienestar, aunque la participación en EPJA tiene un impacto en la salud de estas personas y la de sus familias. Lamentablemente solo una cuarta parte de los países de la región declararon tener evidencia del impacto positivo de EPJA en la salud de la población.

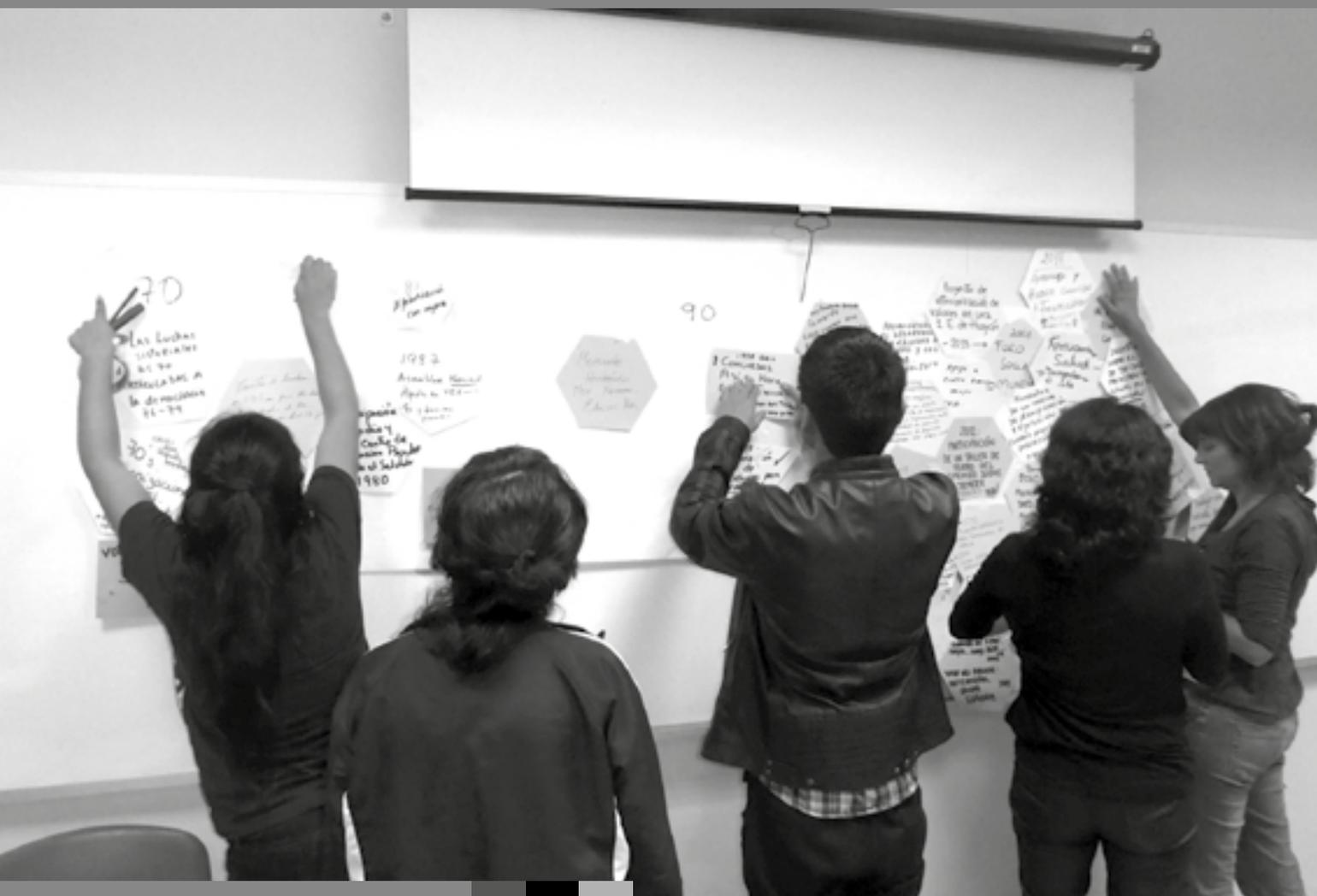
El alcance de EPJA se extiende tanto al bienestar individual como familiar, así como a la economía nacional, confirmando la importancia de un enfoque basado en políticas públicas de EPJA en lugar de un enfoque basado en el gasto público. Al mismo tiempo, América Latina y el Caribe se enfrentan al deterioro constante de las condiciones de trabajo. Las economías nacionales dependen, en gran medida, de las llamadas economías “informales” y de la emigración (remesas). En ambos casos, las condiciones de trabajo se han vuelto precarias y la vulnerabilidad de las personas ha aumentado. El derecho al trabajo decente y a mejores condiciones de vida forman parte del marco de referencia de EPJA, ya que prepara a las personas jóvenes y adultas para afrontar y superar estas condiciones.

TENDENCIAS PRINCIPALES

América Latina y el Caribe tienen una herencia sumamente rica en materia de educación de personas jóvenes y adultas y educación popular. El desafío para la región es sustituir a las políticas neoliberales de modernización por políticas que promuevan el desarrollo de las capacidades productivas y tecnológicas endógenas que redefinirán la integración de ALC a la dinámica económica y cultural global. Para ello, es necesario redefinir el papel del Estado como coordinador de un nuevo ciclo de políticas que promuevan la igualdad, la inclusión y la política ciudadana.

Uno de los desafíos de las políticas educativas en general, y especialmente para EPJA, es tener en cuenta uno de los enfoques más innovadores, el “Buen Vivir”. El concepto de *buen vivir* no representa un desarrollo alternativo sino una alternativa al desarrollo, basado en la cosmología de los pueblos indígenas. El *buen vivir* se enfoca en lograr una relación armoniosa entre uno mismo, los otros y el medio ambiente. Influye en los enfoques adoptados para el desarrollo nacional en América Latina, y también destaca la contribución de los pueblos indígenas para la construcción colectiva de una sociedad alternativa. Una clave para el éxito en esta área es fortalecer las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales, los centros de educación popular y los programas educativos comunitarios autogestionados.

Al mismo tiempo, debido a la necesidad de supervivencia planetaria se asumió un compromiso en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que demuestra la urgente necesidad de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe y en todas las regiones del mundo, adhiriéndose a tres principios fundamentales. Primero, es necesario entender que el desarrollo debe pasar de un proceso antropocéntrico a un proceso biocéntrico. En segundo lugar, debemos reconocer que el aprendizaje es a lo largo y ancho de la vida. Y, en tercer lugar, como afirmó Paul Bélanger en su discurso inaugural de la CONFINTEA VI en 2009, “El planeta solo sobrevivirá si se convierte en un planeta de aprendizaje”. El informe revela que cuando existe voluntad política, el aprendizaje de las personas jóvenes y adultas puede contribuir a un futuro viable y que las decisiones sobre cómo debe ser ese futuro tienen que ser la prerrogativa democrática de todos los ciudadanos y ciudadanas.



1. **INTRODUCCIÓN**

1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento del derecho al aprendizaje y educación de personas adultas (ALE)¹ es uno de los compromisos fundamentales del Marco de Acción de Belém suscrito por países de América Latina y el Caribe. El desafío para los países de ALC es avanzar de la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida (título de la Conferencia Regional preparatoria [México, 10-13 de setiembre de 2008]) en una región en la que actualmente se pone demasiado énfasis en la alfabetización de las personas adultas, con múltiples iniciativas y planes nacionales y supranacionales en toda la región que funcionan de manera poco coordinada. Mientras tanto, sigue sin incorporarse el paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida, asociándose solo con las personas adultas. Si bien el concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida aparece mencionado en instrumentos jurídicos y en las políticas, sigue siendo un concepto que permanece ajeno, asociado con el Norte, sin importancia ni contextualización en el Sur. Por tal motivo, es necesario tomar medidas, en forma urgente, para abordar la exclusión que sufren las personas jóvenes y adultas, afectando su desarrollo personal, social y cognitivo.

Los diversos contextos socioeconómicos, étnicos y culturales de la región plantean una cantidad de obstáculos para la alfabetización y otras formas de aprendizaje para las personas jóvenes y adultas. Se pueden citar estos factores: el desempleo, la exclusión social, la emigración, la violencia, la desigualdad entre hombres y mujeres, todos ellos están vinculados en gran medida a la pobreza estructural. Desde la perspectiva del Marco de Acción de Belém, el aprendizaje y educación de personas adultas enfrentan una serie de desafíos en cuanto a cobertura, género, etnia, calidad y participación.

¹ En este informe se emplean dos términos para identificar las prácticas educativas con personas jóvenes y adultas: Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) y Aprendizaje y Educación de Personas Adultas (ALE, por sus siglas en inglés). A pesar de ser similares, no son idénticos. EPJA es el término que se usa comúnmente en América Latina y el Caribe, pero se refiere más específicamente a la educación compensatoria o de segunda oportunidad. En cambio, ALE tiene un significado más amplio y comprende educación formal y no formal. Es el término que ha adoptado actualmente la UNESCO.

A lo largo del siglo XX, los países de la región han sufrido una transición demográfica, donde la reducción de la tasa de mortalidad, combinada con el aumento de la tasa de natalidad, han acelerado el ritmo de crecimiento de la población y, como resultado, la población es predominantemente más joven. Sin embargo, a fines del milenio, la tasa de natalidad se redujo en virtud del cambio de rol desempeñado por las mujeres en la sociedad y en la familia, la cual, combinada con un aumento de la expectativa de vida, modificó el perfil de edad de la población, pasando a ser predominantemente adulta en la mayoría de los países de la región.

Este nuevo perfil de edad y el proceso que redefinió la posición social de las mujeres tienen un importante impacto en la estructura de las familias, el mercado laboral y la demanda de servicios sociales como la salud, la seguridad social y, por supuesto, la educación.

Otro fenómeno sociodemográfico que tuvo gran impacto en las políticas sociales, en general, y en las políticas educativas en particular, fue el extraordinario éxodo de las zonas rurales a las zonas urbanas, observado en la segunda mitad del siglo XX, que condujo a la concentración de la población en las grandes metrópolis de la región. A pesar de la reducción de la población en las zonas rurales, los programas de educación formal y no formal siguieron concentrándose en las zonas urbanas y periurbanas, manteniendo e incluso profundizando la brecha educativa entre las zonas urbanas y las zonas rurales, en lugar de reducirla.

Ante estos cambios sociodemográficos, la respuesta de los sistemas educativos de los países de América Latina y el Caribe consistió en extender significativamente la educación primaria pública y gratuita, observándose recientemente una tendencia al acceso universal a la educación primaria en la infancia y adolescencia, en las zonas urbanas. Como consecuencia, se ha registrado una disminución de la desigualdad de género que discriminaba a las mujeres en el acceso a la educación. La magnitud de este fenómeno ha aumentado la brecha generacional en materia de acceso a las oportunidades educativas, dejando a la población adulta y mayor en desventaja con respecto a la población joven.

La profunda heterogeneidad y las particularidades de la región de América Latina y el Caribe, con sus 41 países y territorios y en la que se hablan unas 600 lenguas, dificulta la adopción de modelos educativos comunes. En virtud de las muy diferentes realidades, incluso en materia educativa, en particular en la educación de personas jóvenes y adultas, y debido a la diversidad existente entre y dentro de los países, es necesario tomar recaudos a la hora de hacer generalizaciones. Asimismo, diversificar, elaborar y mejorar las políticas y los programas que apuntan a contextos y grupos específicos muy diferentes, requieren un gran esfuerzo y deben considerarse las diferencias de edad, sexo, raza, territorio, lengua, cultura y necesidades especiales de aprendizaje.

La expansión de los sistemas de educación pública y otras estrategias de aprendizaje no formal e informal, en estructuras sociales con una pronunciada heterogeneidad cultural y una profunda desigualdad económica, se produjo en un contexto de restricción de la inversión pública y condujo a modelos de enseñanza selectivos y anacrónicos. El impacto en el aprendizaje y los logros a nivel escolar fue negativo, lo que significa que muchos jóvenes pobres de la región sufrieron una interrupción en el proceso educativo, quedando rezagados a nivel académico.

En este contexto, la educación de personas jóvenes y adultas ha cumplido cuatro funciones principales. En primer lugar, ofrece un entorno amigable para los inmigrantes rurales (muchos de ellos son de origen indígena y su lengua materna no es la que predomina), que necesitan replantear su forma de vida y sus conocimientos, redefinir su identidad social y cultural, aprender nuevos comportamientos y adquirir códigos culturales, para formar parte de la sociedad urbana alfabetizada. Para ello deben superar los prejuicios que impiden el goce de sus derechos y que los marginan a la hora de acceder al mercado laboral y a las instituciones sociales y políticas.

En segundo lugar, uno de los cometidos tradicionales de ALE ha sido elevar el nivel educativo de la población adulta que no tuvo las mismas oportunidades que las generaciones más jóvenes, desarrollando sus capacidades para la vida profesional y otorgándoles diplomas académicos necesarios para el competitivo y selectivo mercado laboral.

En tercer lugar, ALE ofrece un entorno donde se aceptan los problemas sociales y la diversidad sociocultural que suele rechazar la educación común; a los adolescentes y jóvenes les da la oportunidad de reinserción en los procesos educativos de los que fueron excluidos a temprana edad, acelerando los estudios de aquellos que han quedado rezagados académicamente.

Por último, en la cultura globalizada de sociedades donde predominan la información y los conocimientos, y dado el aumento de la expectativa de vida, la educación de las personas jóvenes y adultas también tiene la responsabilidad de ofrecer la posibilidad de actualizar conocimientos, obtener certificaciones y gozar de la cultura a lo largo de toda la vida, independientemente del nivel de educación alcanzado por individuos y comunidades.

La contribución del movimiento de educación popular al pensamiento pedagógico ha tenido influencia en lo que es hoy la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe y en la historia política reciente de la región que se caracterizó por la resistencia a los regímenes autoritarios y por una transición hacia la democracia y al proceso de reconstrucción nacional posterior a los conflictos armados, donde la sociedad civil se destacó por su capacidad de movilizarse y de organizarse a sí misma. A pesar de que el perfil y las acciones de los movimientos y organizaciones sociales sufrieron modificaciones significativas a fines del siglo XX, el paradigma de la educación popular sigue siendo el principal referente para la construcción de ciudadanía democrática y la defensa de los derechos, especialmente cuando la sociedad civil promueve dichas prácticas.

Monitoreo del Marco de Acción de Belém

El Marco de Acción de Belém de 2009 proporcionó una serie de recomendaciones para desarrollar el aprendizaje y la educación de personas adultas en los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desde una perspectiva global. Entre 2011 y 2016, se llevaron a cabo reuniones regionales de seguimiento de la Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA) para desarrollar planes de acción regionales. América Latina y el Caribe fue la primera región en organizar una Conferencia Regional de Seguimiento, celebrada en la Ciudad de México en setiembre de 2010. En junio/julio de 2016,

ministros de educación, representantes de ministerios relacionados, especialistas en educación y representantes de la sociedad civil de diecisiete países del Caribe asistieron a una importante reunión subregional sobre educación de personas jóvenes y adultas, en Montego Bay, Jamaica. Fue la primera reunión de los Estados del Caribe que se realizó en el marco del seguimiento de la CONFINTEA VI.

En 2015, la UNESCO aprobó la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos, que complementa el Marco de Acción: la Agenda 2030. Este informe se elabora como una contribución a la revisión de medio término de CONFINTEA VI, que se celebrará en octubre de 2017 en Corea del Sur, en la que se evaluará el avance registrado desde 2009 y se adoptará una estrategia para promover una articulación entre las acciones acordadas en Belém en 2009 y las acordadas en las Agendas Globales de Educación y Desarrollo, hasta la CONFINTEA VII, en 2021.

Históricamente, la responsabilidad del aprendizaje y la educación de personas adultas ha estado dividida entre el gobierno y la sociedad civil. Por lo tanto, la contribución del CEAAL al monitoreo del Marco de Acción de Belém es una de las estrategias necesarias para pasar “de la retórica a la acción”. Creemos que el cumplimiento de los acuerdos del marco de acción debe ser asumido como un compromiso ético, político, educativo y cultural. No podemos permitir que millones de personas continúen sin acceso al derecho a la educación en virtud de su situación económica, género, cultura, etnia, estatus migratorio y ubicación geográfica.

En el marco de acción que se estableció en Belém, el rol del aprendizaje a lo largo de toda la vida es fundamental para abordar los problemas y desafíos educativos a nivel global y para que las políticas se dirijan al aprendizaje -su alcance, avance y conexiones- en lugar de dirigirse a los sectores y a los programas. El aprendizaje a lo largo de toda la vida se produce en la educación formal, en otros contextos y a cualquier edad. El aprendizaje a lo largo de toda la vida también se enfoca en los “fundamentos”, incluyendo la alfabetización básica, así como en competencias genéricas tales como la capacidad de comunicarse, de resolver problemas, de trabajar en equipo, la destreza en el uso de las TIC y aprender a aprender. Cuando las políticas promueven la adquisición universal de estos fundamentos, se aborda tanto el interés por la equidad como las exigencias de la productividad. Actualmente, otros organismos internacionales como la OCDE, la Comisión Europea y el Banco Mundial están promoviendo este concepto más amplio de aprendizaje a lo largo de toda la vida consagrado en el Marco de Acción de Belém.

Como antecedente del monitoreo de la CONFINTEA, el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL) elaboró un informe titulado “A paso lento” que revisa los avances en América Latina y el Caribe a partir de la CONFINTEA VI, en diciembre de 2009, en adelante. Este documento se basó en los informes nacionales presentados, por veinticuatro países, en la Oficina Regional de la UNESCO - OREALC, en Santiago de Chile.

Como continuación de ese documento, el CEAAL, con el apoyo del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida (UIL), presenta este informe que es una revisión de medio término del avance desde la CONFINTEA VI y que complementará las conclusiones del Tercer Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE III).

El informe presenta el avance, los nudos críticos, las experiencias y las recomendaciones sobre temas específicos: políticas, gobernanza, financiamiento, participación, inclusión, equidad y

calidad. Se basa en consultas con funcionarios/as de los ministerios de educación de varios países, así como con responsables de redes y expertos/as sobre el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Estas contribuciones han enriquecido el análisis.

El título de nuestro informe “*Procurando acelerar el paso*” sugiere cierta impaciencia ante la dimensión de los desafíos. Por lo tanto, nos centramos en evaluar cuánto hemos avanzado y en explicar la demora y las deficiencias con relación a los compromisos asumidos en CONFINTEA VI.



2. **CONTEXTO Y DESAFÍOS DE LA EPJA**

2.

CONTEXTO Y DESAFÍOS DE LA EPJA

El Marco de Acción de Belém establece una serie de recomendaciones comenzando con el reconocimiento del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas que está condicionado por consideraciones políticas, de gobernanza, financiamiento, participación, inclusión, equidad y calidad. En este marco examinamos los desafíos actuales para EPJA en ALC.

Los estudios de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) están de acuerdo en que, observando las tendencias, la región ha conseguido disminuir la pobreza mediante la implementación de programas de protección social que han tenido resultados efectivos. Pero el problema más complicado y aún sin resolución, es la desigualdad y la redistribución de los ingresos.

La desigualdad se manifiesta no solo en cómo se estructuran los ingresos, sino también a nivel territorial: los territorios y las poblaciones que quedan afuera de la reestructuración de las economías abiertas al mercado global, sufren un deterioro en sus condiciones de vida y se cierran las oportunidades de inclusión. En otros casos, los territorios de gran relevancia cultural, habitados por comunidades campesinas y pueblos indígenas se ven afectados por la irrupción de grandes inversiones provenientes de empresas extractivas transnacionales, que no solo alteran el equilibrio de la biodiversidad local, sino que también provocan el desplazamiento forzado de comunidades o la pérdida de sus medios de subsistencia y formas tradicionales de relacionarse con la naturaleza.

El problema de la región es la falta de capacidad para desarrollar políticas productivas que aseguren seguridad humana y alimentaria, así como integración a un esquema de trabajo que brinde un mayor bienestar a la población. Su dependencia estructural en el mercado de exportación (la lógica de los productos básicos) hace que su economía sea sumamente vulnerable a crisis globales como la actual. El ciclo de recesión de la economía mundial impide que los países mantengan

de manera efectiva los sistemas de protección social y, por ejemplo, implementen políticas de educación y desarrollo infantil. Las políticas de EPJA sufren, casi inevitablemente, más recortes en los presupuestos educativos que la educación básica.

Desde el punto de vista político, se destaca la existencia de regímenes democráticos con distintos niveles de legitimidad y participación ciudadana. Sin embargo, cabe señalar que en esta etapa en América Latina y el Caribe, están avanzando los regímenes que han borrado los logros de los llamados gobiernos progresistas, que favorecieron a EPJA.

América Latina y el Caribe es una región muy heterogénea, compuesta por 41 países y territorios (19 y 22, respectivamente), 33 de los cuales son miembros de la UNESCO. Cada una de sus subregiones, América Latina y el Caribe, es también internamente heterogénea. El español y el portugués son las dos lenguas oficiales, principales en América Latina, y el inglés y el francés en el Caribe, pero se ha reportado que se hablan alrededor de 600 idiomas en la región (Torres, 2009). En general, los programas de educación de personas jóvenes y adultas se desarrollan y se imparten en las lenguas oficiales de la región, ignorando los contextos multilingües y multiculturales en los que deben ser implementados.

El desafío para la región es sustituir a las políticas neoliberales de modernización por políticas que promuevan el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas endógenas que redefinirán la integración de ALC a la dinámica económica y cultural global. Para ello, es necesario redefinir el papel del Estado como coordinador de un nuevo ciclo de políticas que promuevan la igualdad, la inclusión y la política ciudadana. También, para avanzar hacia regímenes de gobernabilidad para los recursos naturales, el agua en particular, y para el acceso público a bienes comunes.

En cuanto a las condiciones de trabajo, los países deben implementar políticas que universalicen el acceso de la población a los servicios educativos públicos, que aseguren la formación permanente, desde la alfabetización hasta los niveles de educación secundaria y formación profesional (como sugiere el Objetivo 4 de los ODS 2030). Este es un requisito fundamental para una verdadera “justicia educativa”.

Conforme al Marco de Belém, es necesario que el aprendizaje y la educación de personas adultas aborden la cuestión de la segmentación de la calidad de los servicios educativos según las poblaciones y los territorios. Su papel en el fortalecimiento de las políticas de igualdad es clave, siempre que se asegure una educación universal de calidad que considere, en particular, las condiciones específicas de aprendizaje y las necesidades de grupos culturalmente y lingüísticamente diversos, incluyendo la población rural, los refugiados, las personas privadas de libertad, los pueblos indígenas y otros grupos minoritarios.

Esto requerirá una inversión significativa en la implementación de centros educativos adecuados, dotados de recursos pedagógicos y personal docente calificado.

Las oportunidades de educación y aprendizaje son fundamentales para otorgar a los ciudadanos y ciudadanas de América Latina, acceso al conocimiento, la oportunidad de participar en la producción de riqueza y de prosperar. A medida que la economía se vuelve más global y basada en el conocimiento, quienes tengan mayor acceso al conocimiento se verán más beneficiados por las oportunidades derivadas de la integración a la economía mundial.

Si bien se reconoce que, tal como lo afirma el Marco de Acción de Belém, la alfabetización es una base fundamental que permite a las personas jóvenes y adultas aprovechar las oportunidades de aprendizaje en todas las etapas del continuo de aprendizaje, es necesario afirmar, tal como se indica en la introducción de este informe, que se ha puesto demasiada atención en la alfabetización de las personas adultas en América Latina y el Caribe, con múltiples iniciativas y planes nacionales y supranacionales, en toda la región, que funcionan de manera bastante desordenada. Uno de los aspectos característicos de la educación de personas jóvenes y adultas en esta heterogénea región, es el énfasis en los problemas de calidad y equidad, relacionados, por ejemplo, con el género, los pueblos indígenas y la brecha entre la zona urbana y la rural. Sin embargo, la región es muy dinámica, con indicadores sociales y económicos que han mejorado recientemente, a pesar de la crisis económica mundial.

Uno de los desafíos para la política educativa en general, y especialmente para EPJA, es tener en cuenta uno de los enfoques más innovadores, el “Buen Vivir”, que influye en los enfoques adoptados para el desarrollo nacional en América Latina y que destaca la contribución de los pueblos indígenas para la construcción colectiva de una sociedad alternativa.

Existen otros desafíos, como políticas de desarrollo integradas a diversos sectores de acción gubernamental (desarrollo social, cultura, salud, trabajo, entre otros) para fortalecer el capital cultural de las comunidades, a través de programas educativos comunitarios y no formales, integrando a las personas en actividades de cuidado ambiental, programas de gestión participativa de vecindarios y programas de atención de la salud. Una clave para el éxito en esta área es fortalecer las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales, los centros de educación popular y los programas educativos comunitarios autogestionados.



3.

REPENSANDO LA EPJA

3.

REPENSANDO LA EPJA

El Marco de Belém establece, en forma innegable, que ALE “(...) abarca un continuo de aprendizaje que va desde el aprendizaje formal hasta el no formal y el informal”. Sin embargo, en la región de América Latina y el Caribe, los compromisos asumidos en Belém han quedado limitados por un enfoque que está sujeto al dominio hegemónico del paradigma escolar actual. Si se mantiene este paradigma, en unas pocas décadas seguiremos lamentando la falta de avance y el aumento de las necesidades educativas.

El compromiso de ALE es recuperar la característica básica de cualquier proceso educativo, cuya expresión genuina se encuentra en los procesos de educación étnica de los pueblos indígenas que consiste en un diálogo que permite al educando aprender estableciendo relaciones que están abiertas a todas las posibilidades, en lugar de repetir contenidos sin comprenderlos.

Es necesario acordar urgentemente en qué se centraría y cuáles serían las acciones. Evitar la privación cultural con sus repercusiones sobre el aprendizaje es apremiante y cuando esté presente, es necesario confrontarla con firmeza. Las acciones deben ser germinales y generar sinergias, para poder crear y consolidar aprendizajes ricos y autónomos, a lo largo de una espiral en la que habrá avances y retrocesos, acuerdos y desacuerdos, éxitos y errores.

El desafío no es enseñar contenidos que no se aprenden en la escuela, sino ayudar a los educandos a recuperar su capacidad de establecer relaciones nuevas, liberándose definitivamente de la privación cultural a la que fueron sometidos.

El enfoque del aprendizaje a lo largo de toda la vida, considerado en términos generales, tal como se establece en el Marco de Acción de Belém exige un cambio radical en la orientación de las políticas, desde las escuelas y los programas hasta los educandos y el aprendizaje. El significado del aprendizaje a lo largo de toda la vida es más que educación recurrente o formación y educación no formal para personas adultas, actualmente se entiende, en general, como actividades de aprendizaje y participación que abarcan todo el aprendizaje recibido durante toda la vida. Lo que

caracteriza al aprendizaje a lo largo de toda la vida es que se centra en el aprendizaje -su alcance, avance y continuidad- a diferencia de otras orientaciones de políticas sectoriales. El aprendizaje a lo largo de toda la vida procura manejar una extensa variedad de actividades de aprendizaje -en las escuelas, en las empresas y en iniciativas a nivel individual- para el desarrollo de las capacidades y competencias necesarias. Se centra en las habilidades y conocimientos básicos, denominados “nuevas competencias básicas” o “competencias personales”, para destacar que las competencias básicas de alfabetización y genéricas (las últimas comprenden la destreza en la comunicación, la capacidad de resolver problemas, de trabajar en equipo, la destreza con las TIC y aprendiendo a aprender), son pilares fundamentales. El aprendizaje a lo largo de toda la vida abarca, en general, intereses cívicos y personales, así como las demandas del mercado laboral.

El aprendizaje y la educación de personas adultas como un componente significativo del proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, abarca el uso de diferentes estrategias para que el estudiante recupere su confianza como educando y se sienta motivado para interactuar libremente. Esto es importante porque al principio las relaciones en el ámbito educativo son solo relaciones abiertas a infinitas posibilidades, sin limitación. El educando explora lo que puede ser y no lo que debería ser (una fecha o fórmula). Posteriormente, en forma individual o grupal, el educando explorará la probabilidad de todas esas relaciones, es decir, cuáles son más probables que ocurran o que sean verdaderas, de acuerdo con la experiencia y/o la ciencia. Por lo tanto, las innumerables relaciones sugeridas como posibilidades se reducirán considerablemente a las que podrían ocurrir si se cumplen ciertas condiciones. El educando partirá de su propia experiencia, análisis, de las sugerencias del educador/a, de lecturas o videos, hasta decantar y determinar qué se puede hacer y qué es lo que no se debe descartar.

EPJA se basa en la premisa de que la enseñanza consiste en asombrar con cierto misterio y confundir con amor; mientras que aprender es avanzar para revelar el misterio, a través de la creación de relaciones abiertas, todas posibles, algunas probables, pero ninguna preestablecida.



4. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE BELEM (CONFITEA VI), EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

4. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE BELEM (CONFINTEA VI), EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

4.1 POLÍTICAS

a. El enfoque de CONFINTEA VI

El Marco de Acción de Belém proponía que los Estados debían promover la implementación de medidas inclusivas, integradas y basadas en el paradigma de la educación a lo largo de toda la vida, vinculando todas las dimensiones del proceso de aprendizaje con planes específicos definidos y alineados con las agendas de educación y de desarrollo de aquel entonces (que han sido sustituidas actualmente por las agendas 2030 de educación global y desarrollo). Este proceso debía monitorearse regularmente, para evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos en Belém. De ahí la importancia de los tres Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE) para conocer el avance alcanzado y los desafíos que aún deben afrontarse, desde el primer informe lanzado durante la Conferencia de Belém en 2009.

b. La situación actual

En materia de EPJA, (concepto que aún se utiliza con mayor frecuencia en ALC), la región ha acumulado gran experiencia en las últimas tres décadas. Aún antes de la Conferencia de Jomtien

sobre Educación para Todos/as en 1990, donde surgió el importante concepto de necesidades de aprendizaje, el *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (PRELAC: 1980-2000), así como la Red de Alfabetización conocida como REDALF, creada en 1985 como parte de la iniciativa PRELAC, habían promovido políticas de educación de personas jóvenes y adultas. Sin embargo, analizando la propuesta sobre un concepto más amplio de educación básica que se promovió insistentemente en Jomtien, se observa que muchas reformas educativas llevadas a cabo en la región interpretaron el llamado a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población enfocándose en la educación básica² de niños/as y jóvenes en sus modalidades escolares y reduciendo el apoyo a la educación de personas jóvenes y adultas. Si bien esta interpretación se ajustaba a la pobre realidad educativa de nuestros países, los datos relacionados con el analfabetismo y la exclusión de la población adulta en materia educativa, deberían haber reflejado la necesidad urgente de fortalecer a la EPJA. Se impuso una lógica de prioridades que redujo gradualmente la inversión en EPJA y su influencia en las políticas actuales.

Sin embargo, más recientemente, tomando como fuente de inspiración la Iniciativa de la Educación para Todos/as, y posteriormente, el Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización, aumentaron la cantidad de planes, campañas y políticas internacionales, regionales y nacionales de educación básica para personas adultas, centradas en la alfabetización. En América Latina, el más influyente ha sido el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (2007-2015), promovido por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y aprobado en noviembre de 2006, durante la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo, Uruguay. El propósito del PIA, como se le conocía, era articular planes y acciones nacionales y al mismo tiempo ofrecer principalmente apoyo técnico.

La alfabetización constituye una parte integral del continuo de aprendizaje. Como lo define el Marco de Acción de Belém, es el “cimiento indispensable” para todo aprendizaje futuro y al mismo tiempo sigue teniendo un alto perfil político y relativamente autónomo. En este sentido, es un tema transversal que está presente en todas las secciones de este informe: políticas, gobernanza, financiación, participación y calidad. A pesar de este argumento, como se observa en el párrafo anterior, nos guste o no, la alfabetización sigue recibiendo un tratamiento específico en casi todos los países de ALC. La naturaleza de estos programas varía, así como su duración y su articulación, con lo que se conoce generalmente como programas de educación de personas jóvenes y adultas centrados en la escolarización. El financiamiento no suele estar incluido dentro del presupuesto principal de educación y es un área en la que el gobierno y la sociedad civil han trabajado conjuntamente durante muchos años. Este tratamiento específico también se debe a la visibilidad que recibieron las estadísticas de alfabetización y su uso como indicador de desarrollo. Hasta hace poco constituían una parte fundamental del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Si estamos de acuerdo o no con la forma en que se mide la alfabetización ya es otro tema. Por lo tanto, aunque la alfabetización forma parte del espectro de ALE, suele estar mejor documentada que gran parte de la educación de personas jóvenes y adultas de segunda oportunidad y más formal. También nos brinda la visión completa de la base de la pirámide educativa.

La tercera edición del Informe Mundial del Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE III) de la UNESCO, destaca que la región de América Latina y el Caribe ha avanzado mucho, con un 98% de

2 Aunque los documentos oficiales para 2030 se refieren al concepto “primaria” más limitado.

la población joven dedicada a estudiar y con niveles básicos de educación y alfabetización, muy por encima de otras regiones como Asia del Sur o Asia Oriental. Sin embargo, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 9% de la población latinoamericana es completamente analfabeta.

La siguiente tabla permite observar la situación de la alfabetización en las regiones del mundo en comparación con América Latina y el Caribe:

Tabla 1

Regiones de UIS	15+	15-24 y	65+
Mundial	86.24	91.40	77.32
Estados Árabes	78.81	90.69	39.53
Europa Central y del Este	98.85	99.59	96.51
Asia Central	99.79	99.86	99.00
Asia Oriental y el Pacífico	96.01	99.11	84.40
América Latina y el Caribe	93.21	98.16	78.75
América del Norte y Europa Occidental	n/a	n/a	n/a
Asia del Sur y Asia Occidental	70.12	87.06	40.22
África Subsahariana	64.72	75.35	36.71

Fuente: <http://uis.unesco.org/>

En comparación con otras regiones del mundo, en ALC el tema de la alfabetización predomina en la población mayor. Por lo tanto, además de la variable de edad, el analfabetismo tiende a afectar a los que tienen menores ingresos, a la población rural más que a la urbana, a las personas discapacitadas y a las poblaciones indígenas.

La disminución de los niveles de analfabetismo en los últimos años, especialmente entre la población joven, se asocia con el avance logrado en la democratización del acceso a la educación primaria, la expansión de los sistemas educativos y el establecimiento de marcos legales que extienden la escolaridad obligatoria (OREALC-UNESCO 2013). A pesar de los logros evidentes en la educación primaria, un número considerable de niños y niñas no completó la educación primaria y la mayoría de estos jóvenes son de Brasil y México, los dos países más poblados de la región. Los países que están lejos de garantizar la finalización de la educación primaria son: El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala.

El fenómeno social del analfabetismo refleja la compleja relación entre el contexto educativo y social de los países latinoamericanos. Este fenómeno se encuentra directamente asociado a las desigualdades sociales y económicas, al modelo económico de desarrollo que predomina en los países de ALC, a la cultura política de la región, a los procesos históricos en general y a la calidad de la educación que ofrecen las escuelas de la región. El analfabetismo y las dificultades para acceder y completar los procesos educativos están vinculados principalmente a patrones de distribución desigual del poder.

El tema de la inclusión es particularmente evidente en la región. La situación educativa de los pueblos indígenas y de las personas afrodescendientes constituye uno de los casos más serios de violación de los derechos básicos. Aunque casi todos los ministerios de educación de la región reconocen el derecho de los niños y niñas indígenas a recibir educación en su lengua materna, la cobertura de la educación primaria bilingüe es limitada, incluso en países con una gran población indígena monolingüe. Este aspecto influye sobre los niveles de analfabetismo en la población joven y adulta, sobre todo cuando también se reconoce que los afrodescendientes y los indígenas comienzan a ir a la escuela tarde en sus vidas y abandonan enseguida sin llegar a completarla, sobre todo por motivos laborales y de maternidad precoz en el caso de las mujeres.

Las múltiples formas de discriminación en la región -por concepto de raza, etnia, clase, ubicación geográfica, orientación sexual, discapacidad, estatus migratorio, privación de libertad- están en intersección con el género, produciendo e intensificando diversas situaciones de exclusión. Sin embargo, prevalece una tendencia a invisibilizar y negar el sexismo y las prácticas discriminatorias, así como sus consecuencias.

Una serie de estereotipos de género siguen estando presente en las prácticas de alfabetización, así como en toda la EPJA, pero también en las políticas y programas. Estos estereotipos no suelen mencionarse, y por lo tanto no se discuten, ni se cuestionan ni se deconstruyen. Siguen vigentes e incluso se fortalecen.

Observamos que en varios países (Argentina, Colombia y Venezuela) la situación de género también afecta a los hombres; según un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013), los hombres abandonan temprano la escuela para comenzar a trabajar, mientras que las mujeres tienden a permanecer más tiempo en el sistema educativo. Sin embargo, esto no significa que la discriminación contra la mujer no siga prevaleciendo.

A partir de la información proporcionada por los Estados, se pueden identificar los siguientes avances:

- Niveles de alfabetización: según la CEPAL (Martínez, Trucco y Palma, 2015), más del 90% de la población joven de la región de América Latina y el Caribe había alcanzado la alfabetización básica para el año 2015. Sin embargo, también señalaron que el 9% de la población latinoamericana era totalmente analfabeta.
- Concepto de alfabetización: el concepto de alfabetización ha evolucionado y aunque los documentos de 2030 no siempre incluyen esta riqueza conceptual, en las esferas académicas y sociales se acepta que la alfabetización va más allá de aprender a leer, escribir y calcular, y que actualmente se refiere a la capacidad de comunicarse, conectarse a nivel social y mejorar la vida laboral (Infante y Letelier, 2013). Tal como se reconoce en el Marco de Belém, la alfabetización debe considerarse como un continuo en lugar de un simple concepto bipolar. Se reconoce que el analfabetismo está asociado con las condiciones estructurales de la sociedad.
- La contribución de la educación popular: Paulo Freire repite muchas veces en sus obras que la alfabetización debe entenderse como una dimensión de los procesos educativos en general, incluyendo a la educación básica de las personas adultas dentro de un enfoque de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esta definición fundamental deja una impronta con fines

sociales específicos, como la participación y el ejercicio de la ciudadanía (Vargas, 2014). Esta contribución fundamental de la sociedad civil tiene el fin de llevar a cabo políticas y procesos educativos desde la perspectiva de la educación popular procurando el empoderamiento de los actores sociales, ya sean personas adultas, jóvenes o niños/as, y contribuir a una sociedad justa sin discriminación. Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Cuba, Bolivia, Venezuela y Brasil declaran adoptar este enfoque parcialmente en sus políticas educativas. Para asegurar que todos los/as ciudadanos/as tengan acceso a una cultura escrita y tengan derecho a experiencias de aprendizaje pertinentes implementadas de manera eficaz, se requieren estrategias mucho más complejas, a largo plazo e intersectoriales. Se requiere una inversión sólida y una firme voluntad política. Esta visión es la que está en disputa y debe aclararse expresamente si queremos observar un cambio en la implementación total del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas.

No se han registrado cambios neo-paradigmáticos en las políticas de EPJA a nivel regional, donde el concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida y educación de personas jóvenes y adultas no ha logrado tener una aplicación práctica. En cambio, bajo la consigna de habilidades para la vida “moderna”, se ha logrado alinear a los enfoques que procuran asociar a EPJA con los procesos de adaptación a nuevos sistemas de producción y servicios económicamente globalizados, con resultados variados. Los resultados concretos de estos proyectos han sido los avances en la creación de sistemas nacionales de formación y la certificación de las competencias laborales, obtenidas a través de modalidades formales y no formales.

Opciones de políticas para EPJA: el Marco de Acción de Belém destaca la importancia de que las políticas sean integrales, inclusivas e integradas, y también basadas en enfoques sectoriales e intersectoriales. A tales efectos, existen ciertas tendencias importantes en el área de la educación de personas jóvenes y adultas:

- » La existencia de un marco político global como referencia para la implementación de la educación a lo largo de toda la vida como un derecho humano (Objetivos de Desarrollo Sostenible, Marco de Acción de Educación 2030, entre otros).
- » Las peticiones de la sociedad civil que reclama la promoción de nuevas políticas educativas que sean inclusivas.
- » El reconocimiento de que los sistemas educativos deben satisfacer las exigencias planteadas por la diversidad, con un currículo flexible, materiales didácticos relevantes y docentes capacitados para estas nuevas formas de estructuración de los servicios de educación pública.
- » La existencia de programas y buenas prácticas de inclusión y participación de la población adulta en procesos de aprendizaje integral (estudios regulares, capacitación laboral, participación ciudadana, capacidad de expresarse a sí mismo desde su cultura) implementados y apoyados por el Estado y organizaciones de la sociedad civil, centros de educación popular y redes autogestionadas de escuelas comunitarias, con metodologías de trabajo innovadoras y docentes capacitados.

c. Nudos críticos

Si bien se establece el derecho a la educación en las constituciones de todos los países de ALC, aún existe una brecha entre el derecho jurídico y su aplicación práctica. Los informes nacionales elaborados para GRALE III destacan algunas áreas problemáticas importantes: a) el paradigma del aprendizaje-educación a lo largo de toda la vida no se ha considerado como parte fundamental del diseño de los sistemas educativos nacionales por lo cual EPJA sigue siendo una modalidad dentro de tales sistemas, sin tener una coordinación estratégica con otras áreas de acción gubernamental; b) no se modificaron significativamente los niveles de inversión para revertir el desfase financiero entre EPJA y otras áreas de la política educativa; c) muchos países no han sido capaces de proporcionar los datos necesarios para analizar el impacto de sus políticas de EPJA; d) las realidades socioculturales de los países han sufrido intensos procesos de transformación, particularmente en relación con el impacto de las nuevas dinámicas económicas globalizadoras y las exigencias que plantean para la educación en términos de nuevas formas de alfabetización, en particular digital y tecnológica; e) el aumento de la cobertura escolar de niños/as y jóvenes, que constituye un avance fundamental para el desarrollo de la región, no se vio acompañado de mejoras en la calidad de la provisión y los servicios educativos, como lo demuestran los cánones ortodoxos predominantes en los resultados de las pruebas internacionales estandarizadas; f) la respuesta de los países es incorporar “escuelas eficaces” que se centren en enseñar el lenguaje y las matemáticas y en la “modernización” de la gestión escolar a través de modelos de monitoreo altamente exigentes, incentivos financieros para docentes en base a los resultados y la inclusión de nuevas tecnologías para la enseñanza, una característica de los “tiempos digitales”; h) los esfuerzos de las políticas educativas no han logrado detener el abandono escolar y las tasas de retención escolar de los sistemas educativos no son prometedoras lo cual constituye un problema que afecta directamente a EPJA porque los jóvenes consideran que EPJA es una modalidad que puede satisfacer sus expectativas de capacitación, lo cual provoca una sensación de incertidumbre entre los educadores que, de pronto, comienzan a trabajar con estudiantes que traen sus propios códigos culturales, expectativas y problemas sociales que no existían tradicionalmente en la educación de personas adultas; i) la desvalorización de

Buenas prácticas en materia de políticas. En Chile, se ha puesto en marcha el proceso de elaboración de Nuevas Bases Curriculares para la Educación de Personas Jóvenes y Adultas. El Ministerio de Educación ha promovido un proceso participativo con los docentes, a través de discusiones grupales y el diálogo con las redes regionales de EPJA.

Los fundamentos de estas nuevas bases son: la importancia de los sujetos del proceso de aprendizaje; la renovación de la enseñanza, la valorización de los contextos culturales de quienes participan en el proceso educativo; el diseño del currículo basado en un enfoque de competencias; la educación cívica y la implementación de instancias de formación diversas y plurales que respondan a las demandas y necesidades sociales y laborales de los/as estudiantes.

El proyecto en curso forma parte de las nuevas prioridades de las autoridades educativas de EPJA, incorporando mejoras en la infraestructura de los centros de formación, vinculándolos a las realidades culturales y productivas de las regiones y localidades, integrando jóvenes que abandonaron el sistema escolar y reforzando la identidad y el reconocimiento de los/as educadores/as de EPJA, todos con la visión de validar a nivel social el valor del aprendizaje como condición del desarrollo humano.

Buenas prácticas: en América Latina y el Caribe se han observado esfuerzos gubernamentales para abordar la situación de la alfabetización, mientras que las organizaciones de la sociedad civil promueven otras iniciativas, especialmente en el área de la educación comunitaria. Esta diversidad de experiencias quedó registrada en la publicación de la UNESCO titulada "Alfabetización y educación. Lecciones de prácticas innovadoras en América Latina y el Caribe" (2013). Entre los diversos ejemplos destacamos: en Argentina, el Programa Nacional de Alfabetización "Encuentro", desarrollado en 2014, que ha extendido su oferta a otros programas para personas mayores de 18 años que desean terminar la educación primaria (<http://www.me.gov.ar/alfabetizacion/>); en Paraguay, donde se reconoce el guaraní y el español como lenguas oficiales a través del programa "Paraguay Lee y Escribe", se promueve una estrategia de alfabetización intercultural integral y bilingüe, enfocada al respeto de la identidad cultural de cada grupo al que se dirige. A través del programa, se fomenta el placer del aprendizaje como un valor en sí mismo, cuestionando de esta manera el paradigma tradicional de "aprender para". (http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article9175&debut_5ultimasOEI=180). Desde 2006, en Perú se ha desarrollado una modalidad de Educación Básica Alternativa con un primer nivel de alfabetización, para continuar con el primer y segundo nivel de educación primaria y secundaria. Ecuador promueve el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica, que ofrece alternativas para seguir estudiando en idiomas nativos y en español (<http://gead.minedu.gob.pe/ebadist/>); y Bolivia promueve el Quechua - Español, un Programa de Bi-Alfabetización reconocido por la enseñanza simultánea en dos lenguas (<http://www.minedu.gob.bo/index.php/publicaciones/item/31-alfabetizacion-y-post-alfabetizacion>).

las condiciones materiales y los recursos profesionales para los servicios públicos de EPJA, sin ningún esfuerzo por parte del gobierno por renovarlos y adaptarlos de acuerdo a los desafíos existentes tanto en las "escuelas de segunda oportunidad" como en los programas de "reinserción escolar" que comienzan a transformar el perfil de la educación de personas adultas; j) el sistema de educación pública aún no ha tomado medidas para abordar el problema del llamado analfabetismo funcional y la población adulta que no ha finalizado la educación básica: queda claro que las funciones de formación y meramente compensatorias de EPJA no son suficientes para ocuparse de lo que las agencias multilaterales denominan las nuevas "habilidades para el siglo XXI"; cada vez más, se cree que los derechos de la población adulta corren riesgo de violación, condenando a las personas adultas a vivir en situación de exclusión a menos que los países implementen políticas que otorguen a los sistemas públicos la capacidad de responder a esta "violencia educativa" y que promuevan un amplio acceso y el disfrute del conocimiento, el desarrollo del capital cultural de las comunidades y una participación activa y responsable en la vida económica y política³.

Para los países de América Latina y el Caribe, un marco de aprendizaje a lo largo de toda la vida presta menos atención a la inversión pública y a la supervisión de los programas de formación y educación formal. Las nuevas políticas en esta área más bien procuran derribar las barreras tradicionales entre los grupos de políticas, estimular la creatividad, responder mejor a la demanda y promover la inversión privada y las iniciativas, tanto por parte de las empresas como por parte de los educandos individuales.

3 Para más información véase el documento CEAAL (2013) A PASO LENTO: ANÁLISIS DE LOS AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA CONFINTEA VI, CEAAL, Lima.

Como aspecto positivo, durante la reunión regional de ministros de educación de América Latina y el Caribe sobre la nueva agenda de Educación 2030, celebrada en Buenos Aires (Argentina) en enero de 2017, los participantes lograron acordar una visión común para la educación, en particular, reconociendo “la importancia de las metas educativas definidas en el ODS 4, que considera a la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde la primera infancia hasta la educación superior y la educación para las personas adultas, conjuntamente con los temas transversales del Programa de Desarrollo Sostenible, en particular los relacionados directamente con la educación (E2030)”: un consenso que quedó plasmado la Declaración de Buenos Aires - E2030: Educación y habilidades para el siglo XXI.

En cuanto a la especificidad de las políticas de alfabetización, éstas se contemplan en la legislación de todos los países de la región. En la mayoría de ellos es la parte inicial de una visión integral de políticas educativas para personas jóvenes y adultas. Sin embargo:

- En muchos países, las políticas no se desarrollan interinstitucionalmente, ni se articulan con programas sociales integrales, lo que conduce a la duplicación de recursos humanos y esfuerzos.
- No todos los países vinculan la alfabetización con el desarrollo de la ciudadanía, los derechos humanos y la relación con el contexto social y ambiental; en relación al trabajo, predomina una visión instrumental y no una visión de trabajo digno.
- No se ha superado la visión a corto plazo para tratar el analfabetismo. Esta situación permanecerá incambiable a menos que exista una educación

Una experiencia de gran impacto en la República Dominicana: el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo. El poder ejecutivo emitió el decreto presidencial 546-12 (10 de setiembre de 2012), que declaró que la alfabetización para personas jóvenes y adultas (15 años y más) es “de alta prioridad nacional”. El presidente presentó el Plan Nacional de Alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo”, como una iniciativa nacional que forma parte del programa para la reducción de la pobreza, “Quisqueya sin Miseria”. Se consideró toda la experiencia acumulada a nivel nacional y se formuló el programa con un enfoque sociocultural y de inclusión basado en derechos, centrado en el aprendizaje. La implementación siguió los principios de inclusión y participación, logrando la integración de todos los sectores de la sociedad dominicana, ofreciendo alfabetización a aquellos sectores de la población tradicionalmente excluidos e integrando masivamente a la población analfabeta de 15 años en adelante, como ningún plan anterior había logrado hacerlo. Para la implementación, se forjó una alianza nacional entre el Estado y la sociedad, que se plasmó en la Junta Nacional de Alfabetización y en un equipo técnico.

Una estrategia de promoción y comunicación permitió la participación voluntaria de más de 61.000 personas que fueron capacitadas como educadores/as y que adoptaron las pautas de aprendizaje definidas. Se hicieron grandes esfuerzos para documentar la experiencia, con tres sistematizaciones separadas realizadas con el fin de recuperar el aprendizaje de los participantes, el plan de administración y los procesos de capacitación del personal de alfabetización. Existe una extensa producción de videos testimoniales sobre las experiencias de los participantes.

Después de cubrir casi el 10% de la población total, uno de los retos actuales de Quisqueya Aprende Contigo es la continuidad de la educación a través de la educación básica y la formación para el trabajo, un espíritu emprendedor y la integración social de al menos el 50% de las personas jóvenes y adultas alfabetizadas, fortaleciendo un nuevo institucionalismo para el subsistema.

de calidad que sea accesible para todos/as, sistemas locales para la protección oportuna del derecho a la educación, mecanismos de reinserción escolar, programas educativos para fortalecer el aprendizaje básico vinculado a la vida de las personas jóvenes y adultas, bibliotecas públicas y oportunidades de acceso a los nuevos medios.

- Los enfoques críticos y transformadores como la educación popular no aparecen en las políticas, a pesar de su importancia para vincular la formación con la transformación personal y social.
- Existen pocos ejemplos de reconocimiento y acreditación de los conocimientos, aún cuando mediante este proceso se reconocería el aprendizaje desarrollado a nivel comunitario.
- Todo esto se combina con el hecho de que la Agenda 2030 propuso un objetivo ambiguo y poco ambicioso con respecto a la alfabetización, desmereciendo los esfuerzos por exigir un avance significativamente mejor en todo el mundo. El objetivo específico de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece: “De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética”. (Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015, ODS 4.6) lo cual es insuficiente.

d. Recomendaciones

No será fácil desarrollar e implementar una política de aprendizaje a lo largo de toda la vida, en la región de América Latina y el Caribe. Las tradiciones y los mecanismos de gobernanza, así como la regulación y finanzas se combinan para producir una provisión pública fragmentada y aislada, y otras actividades de aprendizaje y resultados que no están documentados y son, por ende, desconocidos y solo reconocidos por el proveedor o patrocinador inmediato. Como primera medida, es necesario derribar las barreras que dividen segmentos, sectores, grupos de políticas e intereses de los diferentes actores involucrados. En Chile ya se ha tomado esta medida y México lo ha hecho recientemente. Tales esfuerzos justifican el apoyo.

Si bien, por un lado, es fundamental implementar la recomendación⁴ de la Conferencia General de la UNESCO sobre el aprendizaje y la educación de personas adultas (38.^{va} sesión, noviembre de 2015) que -teniendo en cuenta el Marco de Acción de CONFINTEA- alinea la propuesta de la UNESCO para el diseño y la implementación de las políticas de ALE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y busca poner en práctica las estrategias propuestas en la Recomendación de la UNESCO sobre el Aprendizaje y la Educación de Personas Adultas (2015), como, por ejemplo, “11. Los Estados Miembros, en función de sus distintas condiciones, estructuras de gobierno y disposiciones constitucionales, deberían elaborar políticas integrales, inclusivas e integradas relativas al aprendizaje y la educación de adultos en sus distintas formas”; por otro lado, es igualmente importante destacar las recomendaciones específicas para la región de América Latina y el Caribe.

4 Recomendación de la UNESCO sobre el aprendizaje y la educación de adultos, 2015, aprobada durante la 38.^{va} Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 2015.

1. Reconocer a EPJA como un derecho humano y ciudadano que implica mayor compromiso y voluntad política de los gobiernos nacionales y locales en la creación y el fortalecimiento de ofertas de aprendizajes de calidad a lo largo de toda la vida, asegurando que EPJA desarrolle políticas orientadas a reconocer derechos de diversidad cultural, lingüística, racial, étnica, de género e incluya programas que se articulen con la formación para el trabajo digno, la ciudadanía activa (DDHH) y la paz, de manera que se fortalezca y promueva el empoderamiento de las comunidades.
2. Promover políticas y legislación que integren EPJA en los sistemas de educación pública y garantizar su aplicación, estimulando cambios en las estructuras que las hagan más flexibles, promuevan la adecuación de las normativas a los retos y desafíos, mediante la creación de observatorios ciudadanos de seguimiento de las políticas y el uso de recursos.
3. Construir mecanismos de coordinación a nivel nacional que ayuden a establecer una política integral para promover un trabajo intersectorial e interinstitucional, que articule las acciones del Estado con la sociedad civil (movimientos sociales organizados, iglesias, sindicatos, empresarios, entre otros) y posibilite un abordaje holístico, así como el seguimiento y el control social.
4. Seguir buscando enfoques que fortalezcan y garanticen el aprendizaje a lo largo de toda la vida, incluyendo la alfabetización y la educación básica; el fomento de la lectura y la cultura escrita para la creación de ambientes letrados, como diferentes herramientas para la superación de la desigualdad y la pobreza en la región y de construcciones de desarrollo alternativas. En este sentido, la valoración de la educación popular y no formal es fundamental.
5. Elaborar políticas de formación inicial y permanente de educadores de personas jóvenes y adultas con la participación de las universidades, los sistemas de enseñanza y los movimientos sociales para elevar la calidad de los procesos educativos y asegurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y profesionales de los educadores y funcionarios.
6. Promover una ciudadanía activa y transformadora, basada en las prácticas de democracia participativa, con el objetivo de un modelo integral de desarrollo que promueva la justicia social, la inclusión con equidad, la sostenibilidad y la superación de todas las formas de violencia y discriminación.
7. Articular los sistemas de diversas trayectorias académicas: creación en cada país de un Sistema Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (SNEPJA) (Picon, 2016), incluida la alfabetización, que reconozca los diferentes espacios de aprendizaje, con una gestión efectiva y representativa acorde con su complejidad y diversidad, en el ámbito del Estado y de la sociedad civil. El SNEPJA sería el organismo que promueve, alienta y desarrolla la educación a lo largo de toda la vida de una manera transversal.
8. Desarrollar un aprendizaje valioso de las comunidades. Se propone establecer una relación comprometida entre el educador o la educadora y la comunidad, y fortalecer los vínculos directos con la realidad que contextualiza el desarrollo de las capacidades. La estrategia metodológica implica que el docente y los estudiantes problematizan una situación concreta y objetiva, y, abordándola de manera crítica, actúan sobre ella. En este proceso, el pensamiento, el lenguaje y el contexto se interrelacionan permanentemente, porque el pensamiento es, ante todo, un acto colectivo (Freire, 1984).

9. Integrar la alfabetización y la tecnología de la información: dado que se trata de un proceso continuo, independiente de la edad y articulado con el contexto, el desarrollo y el proceso de ser alfabetizado se produce dentro y fuera de los ambientes explícitamente educativos y a lo largo de toda la vida. La lectura, la escritura, el lenguaje y la aritmética se consideran, cada vez más, parte de una concepción más amplia de las competencias básicas, incluidas las TIC, que requieren un aprendizaje sostenido y actualizado. Sin embargo, hay muchas personas que aún no tienen acceso a estas tecnologías, por lo que el reto será democratizar la información como parte de la justicia educativa, permitiendo el aprendizaje a lo largo de toda la vida.
10. Desarrollar programas dirigidos a una sólida formación de los educadores y educadoras, asociados a las competencias personales y profesionales, al conocimiento del contexto y de la cultura y a las competencias profesionales relacionadas con las actitudes, habilidades y conocimientos pedagógicos requeridos para enseñar y aprender. Más que un único modelo de formación, es necesario reunir criterios de calidad asociados a los perfiles, dependiendo del contexto y el propósito de la acción educativa. También es necesario contar con el apoyo de las universidades y las instituciones de educación superior.
11. Crear un movimiento de educadores y educadoras ya que la alfabetización atañe a todos los miembros de la sociedad porque nos permite superar la desigualdad y la exclusión y contribuye a potenciar la participación de la población.

4.2 GOBERNANZA

a. El enfoque de CONFINTEA VI

El Marco de Acción de Belém estableció, con relación a la gobernanza, que debería facilitar la implementación de políticas de aprendizaje y educación de personas adultas de manera eficaz, transparente, responsable y equitativa. La representación y participación de todos los actores interesados constituyen un factor esencial para asegurar que las políticas respondan a las necesidades de todos los educandos, especialmente de los más desfavorecidos.

b. La situación actual

Es importante destacar que en América Latina y el Caribe se ha dado prioridad a la promoción de la participación de los diferentes actores en las políticas y los programas de EPJA, así como a la cooperación intersectorial e interinstitucional.

Estas son las principales tendencias observadas cuando se realizó el análisis de gobernanza: decisiones que condujeron a la asignación de recursos insuficientes para EPJA; en la mayoría de los casos, los educandos no participaron en la discusión de los planes nacionales; desarticulación

de actores por factores políticos; múltiples instituciones involucradas, principalmente, en la implementación de programas; corrupción; y uso de recursos económicos en aspectos no centrales de los procesos educativos, entre otros.

En los países analizados se observa la participación de varios actores gubernamentales que definen e implementan las políticas nacionales de educación y alfabetización de personas jóvenes y adultas. Analizar la participación y coordinación entre los distintos ministerios y secretarías en la definición e implementación de estas políticas que responden a sus áreas específicas de actuación, es ilustrativo y representa un paso significativo en materia de áreas y grupos que requieren atención especial. En promedio, al menos cinco agencias gubernamentales participan en los procesos de educación y alfabetización de personas jóvenes y adultas. La participación de estos actores es menor a nivel subnacional o regional, donde la orientación es principalmente nacional, con muy poca adaptación regional.

Al mismo tiempo, la sociedad civil, incluidas las ONGs y las organizaciones comunitarias, y el sector privado con fines de lucro, excepto Cuba, donde el gobierno es el único proveedor, participan activamente en el proceso de proveer educación y alfabetización para las personas jóvenes y adultas. Solo en los informes de Chile, Paraguay y Surinam el sector privado no aparece como proveedor de alfabetización, aunque participa en programas educativos para personas jóvenes y adultas en todas las áreas dirigidas a la formación para el trabajo, la capacitación técnica, la atención de la salud y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Las ONGs se han convertido en importantes proveedoras de servicios básicos y desempeñan un rol extremadamente importante para las personas a las cuales es difícil acceder, especialmente cuando el Estado no presta servicios educativos o cuando la calidad es deficiente. Las ONGs realizan una importante contribución en materia de provisión educativa, pero esto no puede servir de excusa para reducir el deber de los Estados de asegurar la provisión y calidad de la alfabetización y de EPJA.

La dimensión de la contribución que realizan las organizaciones no gubernamentales se puede medir a partir de la siguiente información detallada. En cuanto a la participación, existe un mayor equilibrio geográfico entre los niveles nacional y subnacional/regional (50/50), con una participación de al menos 47 organizaciones no gubernamentales en los 14 países. Hay una mayor proporción de ONGs que participan en los programas de educación de personas jóvenes y adultas (56,4%), en comparación con los programas de alfabetización (43,5%). La participación diversa de estos actores es importante e incluye movimientos sociales, colectivos, redes, ONGs, universidades, iglesias y federaciones, entre otros.

En todos los informes nacionales aparece un organismo gubernamental que coordina los programas de educación y alfabetización de las personas jóvenes y adultas; lo que varía es el nivel adjudicado: dirección, secretaría, comité de coordinación o departamento.

En cuanto a la coordinación de las acciones, todos los países informan que existen tales coordinaciones, lo que varían son los diversos mecanismos de coordinación, tales como: reuniones, consultas, capacitaciones, seminarios, talleres de formación vocacional, definición de agendas y planes, planes de monitoreo y seguimiento e incluso creación de consejos asesores (Brasil), creación de una red de múltiples actores y la implementación conjunta de proyectos (República Dominicana y Perú). También es importante considerar diversos actores y reconocer o valorar los conocimientos y habilidades que tienen en sus áreas de acción, que se incorporan a los programas

(este es el caso de Paraguay con mujeres y personas privadas de libertad).

Las principales acciones que los países llevaron a cabo para fortalecer el desarrollo de las capacidades consisten en definir prioridades, agendas y planes, e implementar la coordinación, la capacitación y los espacios de diálogo. Algunos países reconocen sus limitaciones o debilidades e identifican acciones que deberían reforzar o que aún no existen, como es el caso de República Dominicana, que identifica: la necesidad de una mayor institucionalización de los programas de EPJA, una mayor continuidad en las políticas estatales, la consideración de EPJA como una opción de educación prioritaria y la necesidad de una mayor participación y posicionamiento de la sociedad civil en EPJA. En el caso de México, se identifican mecanismos de control social de los programas que son inadecuados y la necesidad de mayor eficiencia para dirigirse a las organizaciones de base.

En cuanto a la participación de las comunidades locales en los programas, existen cinco países que no lo aplican, o que no incluyen a estas comunidades en los programas de EPJA. No hay mayor información para analizar el indicador. Otros comentarios y observaciones adicionales que se destacan en ciertos casos y que podrían servir de inspiración o modelos para otros países son: el desarrollo institucional significativo de EPJA comparado con otros países de la región (República Dominicana), programas planificados, implementados y evaluados por autoridades locales (Colombia), fortalecimiento y reconocimiento de la dimensión local como aspecto necesario para la definición de políticas públicas adaptadas (República Dominicana y El Salvador). La importancia de los espacios e instancias de monitoreo y seguimiento de los programas y

Buenas prácticas. En Uruguay, el programa “Aprender Siempre” (PAS) es una iniciativa nacional promovida por el área de Educación No Formal del Ministerio de Educación y Cultura, que opera desde 2008. Este programa promueve el acceso permanente a las propuestas educativas, en espacios de aprendizaje flexibles, en diferentes entornos y contextos culturales y con un fuerte enclave territorial. Las propuestas contemplan diversos intereses y aspectos derivados de la variedad de espacios socioculturales que integran a diversos grupos de población. La acción educativa se desarrolla siguiendo dos líneas generales de trabajo: actividades en contextos de encierro y actividades en espacios emergentes de la comunidad. Año tras año, el PAS desarrolla actividades educativas semestrales o anuales llevadas a cabo por pares de educadores/as que tratan diversos temas, utilizando diversas modalidades de enseñanza. Las propuestas se implementan en todo el territorio nacional y están dirigidas a personas de 14 años de edad en adelante, tratando de alcanzar a todos los ciudadanos/as, independientemente de su situación económica, legal, de género, racial o religiosa, con el fin de promover la educación a lo largo de toda la vida. Las materias hacen referencia a la Ley General de Educación y se agrupan en: salud y entornos saludables (salud, primeros auxilios, género, sexualidad y medio ambiente); arte, lenguaje y comunicación (identidad y cultura, comunicación, uso de las computadoras XO, ciencia y tecnología); participación, educación y trabajo (trabajo, educación y empleo, participación ciudadana); recreación y deporte (recreación, infancia y adolescencia). La idea es promover la experiencia del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Con este fin, se consideran los intereses de los participantes y diversas formas de acceder a ellos, facilitando procesos que promueven la participación, la integración, el acceso a nuevos conocimientos, el desarrollo de las habilidades y el ejercicio de la ciudadanía.

su alineamiento con los macro programas y objetivos definidos por organismos internacionales (Paraguay). Experiencias significativas con poblaciones específicas, como personas privadas de libertad, campesinos y mujeres, entre otras, donde se han adaptado los programas a sus contextos y realidades (Paraguay). En el área de la alfabetización, mayor relación y apoyo a las organizaciones sociales en la implementación de las acciones de los programas y en la evaluación de los resultados (República Dominicana). Estrategias de capacitación implementadas para fortalecer a los/as educadores/as e instructores (Perú). Firma de acuerdos de intervención en alfabetización con los municipios (Perú).

Recordemos que la gobernanza facilita la implementación de las políticas en la medida en que sean eficaces, transparentes, responsables y equitativas, y donde participen y estén representados todos los actores interesados, respondiendo a las necesidades de todos los beneficiarios, especialmente de los que tienen menos poder. En los informes se describen mecanismos importantes para la participación de autoridades públicas de diversos organismos (promoción de la cooperación entre sectores y departamentos), así como las organizaciones de la sociedad civil, en el desarrollo, la implementación y la evaluación de las políticas y programas de EPJA.

Sigue apremiando la necesidad de fortalecer las estrategias y los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas, así como de los mecanismos que permitan una mayor rendición de cuentas y transparencia (en América Latina el término que se utiliza frecuentemente es “control social”). Los informes de algunos países (14 de 25) mencionan que incluso en aquellos procesos donde los gobiernos se han comprometido a informar, esto no está sucediendo, por lo cual el seguimiento de los planes y las metas no es confiable.

Desde nuestro último informe, la gobernanza de los programas de educación y alfabetización de personas jóvenes y adultas se ha vuelto más descentralizada, lo que significa que se están tomando a nivel local las decisiones sobre la demanda específica de programas y su implementación. Esto plantea ciertos desafíos, como la necesidad de que los diferentes niveles de gobierno fortalezcan las capacidades de los equipos locales, para permitir una evaluación adecuada de las necesidades de aprendizaje y una prestación adecuada para satisfacerlas.

Los esfuerzos de los países que promueven la participación de los educandos son muy valiosos, en la medida en que permiten una participación considerable y responsable. Estos esfuerzos están bien encaminados y deben intensificarse y regularizarse para que sean formas habituales de participación.

Las acciones de los diferentes países de la región permiten observar la dimensión del avance concreto:

- En Bolivia: la creación de la educación básica alternativa y especial para las personas jóvenes y adultas, basada en asociaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.
- En Paraguay: la Dirección General de Educación Permanente, que articula ofertas educativas para personas jóvenes y adultas en base al trabajo colaborativo entre diferentes instituciones.
- En Guatemala: a través del CONALFA, se desarrolló un plan estratégico 2009-2015 con la participación de representantes de las coordinaciones departamentales y las unidades centrales.

- Cooperación Sur-Sur: acuerdos de cooperación entre Cuba, Venezuela y Bolivia.

En América Latina y el Caribe es importante destacar el rol del CEAAL y de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. CLADE es una articulación plural de la sociedad civil (desde el 2000) cuya agenda política se centra en la afirmación y defensa de la educación como un derecho humano y el fortalecimiento de la democracia activa y participativa en los países de la región.

CLADE cuenta con foros nacionales que trabajan activamente en la incidencia pública por el derecho a la educación, en 16 países de la región, y también desarrolla acciones a otros niveles a través de los foros regionales y las alianzas estratégicas.

CEAAL es un movimiento de educación popular que acompaña los procesos de transformación educativa, social, política, cultural y económica de las sociedades en América Latina y el Caribe, en contextos locales, nacionales y regionales, y en diálogo con el nivel global; fomenta la soberanía y la integración de los pueblos, la justicia social y la democracia desde las perspectivas de los derechos humanos, la igualdad de género, la visión ética y crítica intercultural, las alternativas políticas pedagógicas y emancipadoras. Trabaja en 21 países, con personas jóvenes y adultas en educación formal e informal, donde las comunidades contribuyen a: la capacitación, la incidencia política, la sistematización, la producción de materiales.

En este sentido, es importante identificar y presentar un resumen de algunas experiencias desarrolladas en la región, lo que nos permite concebir el ejercicio de la gobernanza, de acuerdo con los objetivos y acciones prioritarias.

c. Nudos críticos

- » Muchos países todavía no han diseñado o creado espacios para facilitar la participación de los educandos en el diálogo y la discusión sobre políticas y planes de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas. Esto refleja un sistema de gestión vertical de las políticas públicas y la tradicional ausencia de mecanismos de participación social.
- » Los gobiernos deben promover una responsabilidad social compartida en materia de educación, sin socavar la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar el derecho a la educación a lo largo de toda la vida para todos/as. Esto requiere una firme voluntad política de crear mecanismos de participación en todos los niveles del sistema: en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.
- » Las acciones conjuntas entre la sociedad civil, la academia, el sector privado, etc. son todavía muy incipientes o inexistentes en algunos países; estas son fundamentales considerando la creciente demanda de transparencia, participación y respeto por la diversidad social, así como el reconocimiento de los conocimientos y los aportes de estos sectores sobre temas específicos. Dichas alianzas permitirían estudiar las experiencias exitosas que se pueden convertir en políticas públicas.
- » El desafío sigue siendo la coordinación entre el gobierno central y el gobierno regional cuando se planifican e implementan iniciativas educativas. El currículo adaptado a nivel regional, que

toma en consideración las realidades locales y los diversos grupos de población, requiere la asociación y coordinación entre el nivel nacional y el regional.

- » El diseño y el monitoreo de indicadores para medir el avance y/o retroceso en materia del derecho a la educación requiere cierta cautela y la consideración de dimensiones como la estructura, el proceso y los resultados.

d. Recomendaciones

La Recomendación de la UNESCO de 2015 sobre el aprendizaje y la educación de personas adultas (RALE, por sus siglas en inglés) es un recurso útil que sirve como referencia en algunas de las dimensiones más importantes de la gobernanza, en el área específica de la alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas. Como resultado de nuestros análisis, consideramos que, a pesar del avance registrado en muchos países de la región de América Latina y el Caribe, EPJA continúa siendo un sector discriminado y marginado en el área de la educación en general y esto se refleja claramente en la gobernanza. Por lo tanto, hacemos las siguientes recomendaciones

1. En general, urge fortalecer los diferentes niveles de coordinación:
 - a. Entre diferentes ministerios y secretarías dentro del gobierno nacional
 - b. Entre los gobiernos nacionales, regionales y locales para garantizar la planificación, la ejecución y la evaluación necesarias para el desarrollo de políticas coherentes a nivel local.
 - c. Entre las instituciones gubernamentales y las no gubernamentales: en el área de la EPJA el papel de las ONG y los movimientos sociales y populares es fundamental. Esta es la realidad en América Latina, donde la participación de los movimientos sociales y populares ha sido históricamente fundamental para la solidez de esta área.
 - d. Entre gobiernos que utilizan mecanismos de cooperación Sur-Sur. Cuba constituye un importante ejemplo de cooperación en la región, particularmente con Venezuela y Bolivia, pero también con Brasil y otros países.
2. Es necesario coordinar mejor los programas de formación y desarrollo de las capacidades para aprovechar el potencial de los socios locales, especialmente de las universidades, los centros de capacitación y las ONG nacionales como, por ejemplo, Fé y Alegría en Colombia y CREFAL en México.
3. Los mecanismos de control social son fundamentales en todos los programas, en todos los niveles, a fin de garantizar una gobernanza eficaz, transparente, responsable y equitativa.
4. Las estrategias y mecanismos para monitorear y evaluar los programas de EPJA también son importantes. El proyecto PIA de la OEI contribuyó a los debates sobre la necesidad de recopilar datos y elaborar indicadores para la región. Los gobiernos nacionales no han logrado asumir por completo la necesidad de una cultura de la evaluación como base para la gobernanza.

5. En una región como América Latina y el Caribe, con una gran población indígena y afrodescendiente, así como otros grupos minoritarios importantes, el tema de la participación de los educandos en la gobernanza reviste una importancia fundamental. Es necesario encontrar medios formales para asegurar que los educandos tengan voz e influencia en la forma en que se satisfacen sus necesidades de aprendizaje.

4.3 FINANCIACIÓN

La financiación del aprendizaje y la educación de las personas jóvenes adultas es un área en la que las intenciones suelen ser mayores que las acciones concretas. Suelen existir datos e información sobre el porcentaje del presupuesto educativo destinado a la alfabetización y a la educación básica pero no son siempre confiables, y, por otro lado, suelen no existir datos correspondientes a la educación no formal y a los programas educativos y de aprendizaje promovidos por los movimientos populares y sociales. La Declaración de Buenos Aires (2017), que es la más reciente declaración pública de intención por parte de los ministros de educación de América Latina y el Caribe, establece:

“Nos comprometemos a fortalecer y modernizar la institucionalidad y gobernabilidad de los sistemas educativos de nuestros países, de manera que promuevan el buen uso de los recursos y la transparencia, y que fortalezcan la participación de todos los actores involucrados en todos los niveles del sistema educativo. Nos comprometemos a velar por el fortalecimiento de la educación pública de calidad como garantía para la construcción de la democracia y de sociedades más justas y asumimos la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida como principio organizador de la educación. Mantendremos, optimizaremos y aumentaremos progresivamente el financiamiento para la educación en nuestros países, de acuerdo con el contexto nacional y de acuerdo con los derechos económicos, sociales y culturales de nuestros ciudadanos (No. 19, 2017)”.

No se hace referencia específica a ALE y la promesa de “mantener, optimizar y aumentar progresivamente la financiación para la educación” queda abierta a interpretaciones. Quizás se deba a las dificultades para obtener fondos del gobierno para los ODS, en nuestro caso específico, para el ODS4.

Específicamente en materia de ALE queremos destacar la Declaración de Bonn sobre la financiación de la educación de adultos para el desarrollo aprobada durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación de la Educación de Adultos para el Desarrollo celebrada en junio de 2009, previo a la CONFINTEA VI. Esta declaración es uno de los pocos documentos dedicados específicamente a la financiación de ALE y si bien no hace comentarios específicamente sobre América Latina y el Caribe, algunas de sus recomendaciones, junto con las del Marco de Acción de Belém, apuntan en general a la necesidad de los gobiernos y de la sociedad civil de aumentar la inversión en ALE.

a. El enfoque de CONFINTEA VI

En el Marco de Acción de Belém, se definieron los siguientes compromisos de financiación para ALE:

“El aprendizaje y la educación de adultos son una inversión valiosa que produce beneficios sociales al crear sociedades más democráticas, pacíficas, integradoras, productivas, saludables y sostenibles. Las inversiones financieras importantes son esenciales para asegurar la prestación de un aprendizaje y una educación de adultos de calidad.

Para estos fines, nos comprometemos a:

- a) acelerar el avance hacia la aplicación de la recomendación de la CONFINTEA V consistente en asignar por lo menos el 6% del PIB a la educación, y esforzarse por aumentar la inversión en el aprendizaje y la educación de adultos;
- b) 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 adultos;
- c) considerar nuevos programas transnacionales de financiación de alfabetización y educación de adultos y extender los existentes, según las orientaciones de las medidas adoptadas en virtud del 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, del sector privado, las ONG, comunidades y personas, sin perjuicio de los principios de equidad e inclusión;
- e) dar prioridad a las inversiones en el aprendizaje a lo largo de toda la vida en favor de las mujeres, las poblaciones rurales y las personas discapacitadas.”

La Declaración de Bonn destaca la necesidad de:

“3. Asignar como mínimo un 6% del PBI al sector de la educación, y de éstos, asignar nuevamente como mínimo un 6% a la educación de adultos, reservando la mitad de dichos recursos para programas de alfabetización de adultos, allí donde sean necesarios;

12. Hallar los vínculos entre la financiación de la educación de adultos y la salud y el desarrollo sustentable; lograr una coordinación efectiva entre los diferentes departamentos del sector público y determinar el grado en el que las actividades llevadas a cabo a nivel interdepartamental fomentan u obstaculizan el aprendizaje.

24. Reconocerle al menos igual importancia a la construcción del capital social y cultural como al ingreso y a la construcción del capital financiero, invirtiendo en la alfabetización y educación de adultos y en el aprendizaje permanente, en pro de una comunidad sostenible y del bienestar nacional”.

Este conjunto de compromisos destaca la importancia de asegurar recursos para avanzar en materia de equidad y calidad, entre otros.

b. La situación actual

Sin embargo, la financiación pública de la educación sigue siendo uno de los temas críticos en la región, especialmente para EPJA que suele quedar relegada a los porcentajes más bajos de la asignación presupuestaria. Es un tema crucial que determina las posibilidades de extender las oportunidades para personas jóvenes y adultas que requieren atención desde el punto de vista educativo, y de ampliar y profundizar los programas de educación permanente. Tradicionalmente los programas para las personas jóvenes y adultas se han centrado principalmente en la primera etapa de la alfabetización y muy poco en la continuidad y los niveles siguientes.

En realidad, los programas flexibles son reemplazados por programas escolares. En los sistemas educativos la escuela ocupa un lugar central y las modalidades abiertas, flexibles o no formales se encuentran en segundo plano en las iniciativas gubernamentales. Esta situación se refleja en los esquemas de financiamiento. En América Latina, los programas de personas jóvenes y adultas no reciben un porcentaje suficiente del presupuesto.

Con respecto, específicamente, a la financiación de la educación de personas adultas, a continuación, presentamos las conclusiones sobre la evolución de la financiación de EPJA en América Latina y el Caribe, desde la CONFINTEA VI en adelante:

- » Según el UIS, en 2010 la inversión media en educación en América Latina y el Caribe fue 5,2% con respecto al PIB (UNESCO, 2013).
- » Según el GRALE III, en América Latina y el Caribe en solo 26% de los países se han realizado inversiones en educación alcanzando el 6% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto hace suponer que en la mayoría de los países la inversión no es adecuada y que, por ende, todas sus actividades educativas están subfinanciadas (2016). Estos países son: Aruba, Brasil, Costa Rica, Cuba, Honduras, Jamaica y Venezuela.
- » De acuerdo con la información declarada por los gobiernos de la región, la mayoría de ellos financian EPJA con sus propios recursos. Solo el 36% informó financiamiento externo para

Buenas prácticas República Dominicana.

Hasta el año 2008, cuando se preparó el informe para CONFINTEA VI (2009), el presupuesto total destinado a EPJA ascendía a US\$ 7,5 millones (Florentino / OEIRD. 2008). En ese presupuesto estaba incluida la inversión en todos los programas de EPJA. En 2014, cuando estaba funcionando el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo (QAC), la inversión pública aumentó notablemente. Ese año, solo el Plan de Alfabetización declaró un presupuesto de US\$ 44 millones (DIGEPEP, 2014), lo cual confirma la prioridad otorgada a la alfabetización.

En general, el presupuesto en educación del gobierno ha mostrado un crecimiento sostenido. El PIB aumentó de 1,51% en 2004 a 4% en 2014. Una década en la que el crecimiento real se ha acelerado. El presupuesto general de educación aumentó de 8,25% del gasto público a 17,81% en el mismo período.

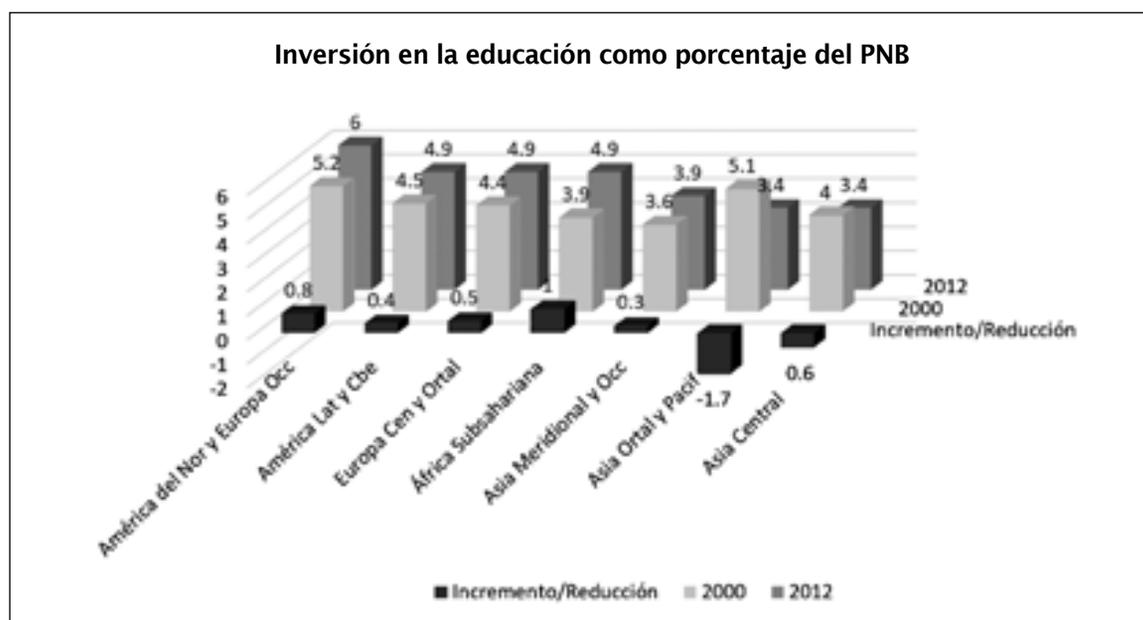
Estos datos muestran que el país está reconociendo la importancia que tiene la educación en todos los niveles, incluyendo EPJA. La inversión ha aumentado cada año, no solo como monto en moneda local, sino como porcentaje del PIB y como porcentaje del presupuesto nacional.

Esto refleja la existencia de una voluntad política nacional sostenida y la importancia que se le da a la educación, incluyendo la alfabetización y EPJA. Desde 2012 la alfabetización forma parte de las prioridades del gobierno.

EPJA. En estos casos, el financiamiento proviene de la Unión Europea (UE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la UNESCO y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

- » Por lo tanto, queda claro que la cooperación internacional sufre dificultades financieras en esta área por lo cual solo un tercio de los países recibe financiación en esta área.
- » Además, ningún gobierno declaró haber recibido contribuciones financieras de empresas privadas. Esto no significa que las empresas, especialmente las grandes, no estén invirtiendo en sus propios proyectos dirigidos a EPJA, sino que confirma que cuando esto sucede, las empresas privadas prefieren invertir directamente a través de sus propias fundaciones y no financiar a las instituciones gubernamentales a través de mecanismos fiscales que fortalecen al Estado. En la lógica de la justicia fiscal, las empresas deben pagar sus impuestos, para que el Estado y sus instituciones puedan cumplir con sus responsabilidades.
- » En cuanto a los mecanismos de financiamiento alternativo para EPJA, Colombia y Brasil han creado nuevos mecanismos posteriormente a CONFINTEA VI. Ambos países asignaron recursos de explotación petrolera para financiar la educación. Forma parte de las llamadas “regalías” que la explotación petrolera produce y que administran los gobiernos subnacionales. Otros países no han creado nuevos mecanismos de financiación. En muchos casos, los fondos de inversión pública provienen de la inversión del gobierno central y/o federal y de otros gobiernos subnacionales o municipales. En cualquier caso, se trata de fondos públicos invertidos de diversas maneras.
- » La financiación de la educación entre el año 2000 y el 2012 mejoró con respecto al Producto Nacional Bruto (PNB) en América Latina y el Caribe, en general. La siguiente tabla muestra cuánto mejoró la región en comparación con otras regiones del mundo:

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con datos de la UNESCO. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. 2015.

c. Nudos críticos

Evidentemente, la inversión pública en educación, en la región, no ha aumentado todo lo que se desearía. Como consecuencia, el financiamiento de EPJA no ha mejorado sustancialmente en términos reales. La diversidad de la oferta, sin un enfoque ni una coordinación, ha complicado la identificación de presupuestos o gastos destinados a la educación de personas jóvenes y adultas. En muchos casos, los presupuestos destinados a la educación de personas jóvenes y adultas no figuran en líneas presupuestarias explícitamente identificadas con ese nombre. Algunos ministerios (p. ej., Trabajo, Agricultura y Salud) promueven actividades no formales o de educación para personas jóvenes y adultas pero este gasto no se informa bajo ese nombre. Además, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales suelen evitar dar detalles de la información financiera. A esto se añade el hecho de que las pocas líneas dedicadas a la educación en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (2015) no mencionan a ALE en ningún momento, lo que confirma que se encuentra relegada dentro de la agenda política.

La Sección 14 del Marco de Acción de Belém estableció un conjunto de compromisos específicos que los Estados deben cumplir en virtud de la responsabilidad que tienen sobre la provisión de ALE, que, si no soluciona todos los problemas, al menos debería producir un avance significativo:

Compromiso	Señales de avance en la región
Avanzar con mayor celeridad para cumplir con la recomendación de la CONFINTEA VI que establece asignar por lo menos el 6% del PNB a la educación, y realizar esfuerzos para aumentar la inversión en el aprendizaje y la educación de personas adultas;	Escasos. Solo un tercio de los países de la región ha destinado el 6% del PIB y no hay evidencia de que las asignaciones destinadas a EPJA sean mejores en términos reales respecto al PIB.
Aumentar los recursos y presupuestos existentes, destinados a la educación, en todos los organismos oficiales para alcanzar los objetivos de una estrategia integrada en materia de aprendizaje y educación de personas adultas;	Avance desconocido. Los Estados no informan avances.
Considerar nuevos programas transnacionales de financiación de la alfabetización y la educación de personas adultas y extender los existentes, al igual que las medidas adoptadas bajo el programa de aprendizaje a lo largo de toda la vida de la Unión Europea.	La Organización de Estados Iberoamericanos promueve la iniciativa del Plan Iberoamericano de Alfabetización (PIA) pero los informes oficiales, salvo uno, no declaran haber recibido apoyo financiero del PIA para lograr cumplir con sus metas.

Compromiso	Señales de avance en la región
Crear incentivos para promover nuevas fuentes de financiación, por ejemplo, el sector privado, las ONG, las comunidades e individuos, sin perjuicio de los principios de equidad e inclusión;	No se declaró avance. Todos los países indicaron que no existe apoyo financiero proveniente del sector privado.
Dar prioridad a la inversión en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, para las mujeres, las poblaciones rurales y las personas discapacitadas.	Avance discreto. Varios países están dando prioridad al acceso de las mujeres y las poblaciones rurales. El problema de la desigualdad sigue sin resolverse, a pesar de los esfuerzos.
Cumplir con el compromiso de cubrir las deficiencias financieras que impiden el logro de todos los objetivos de la EPT, en particular los Objetivos 3 y 4 (aprendizaje de personas adultas, alfabetización de personas adultas);	En la mayoría de los casos, no se cumplieron los objetivos de la EPT; el llamado realizado en la CONFINTEA VI no fue suficiente para cambiar la trayectoria regional.
Aumentar los fondos y el apoyo técnico para la alfabetización, el aprendizaje y la educación de personas adultas, y explorar la viabilidad de utilizar mecanismos alternativos de financiación, como la cancelación o el canje de deuda;	Solo un país informa haber creado mecanismos alternativos. En ningún caso se ha reportado un canje de deuda por educación.
Exigir que los planes del sector educativo presentados a la Iniciativa Vía Rápida (FTI, por sus siglas en inglés) incluyan acciones plausibles de alfabetización de personas adultas e inversión en esta área.	Los informes oficiales no registran esta información como un hecho consumado.

Fuente: elaborado con información de GRALE III e informes nacionales.

Como se desprende de la tabla anterior, los compromisos asumidos en relación con la financiación de ALE no solo son débiles y ambiguos en el Marco Acción de Belém, sino que tampoco se han cumplido y, en la mayoría de los casos, no se registra un avance que sugiera que el proceso está en curso y que la situación pueda mejorar. Estrictamente hablando, los Estados han ignorado los compromisos asumidos a través del Marco de Acción de Belém por lo cual EPJA no ha tenido la oportunidad de desarrollarse en la región. El financiamiento de EPJA limita la posibilidad de cumplir cualquiera de sus objetivos.

Al respecto, la región de América Latina y el Caribe se encuentra en un lugar de gran desventaja, en comparación con otras regiones del mundo, lo cual impide que su población tenga la oportunidad de disfrutar uno de los derechos humanos más básicos necesarios para una vida digna.

d. Recomendaciones

Respecto al financiamiento de EPJA, y considerando el modesto avance registrado desde 2009, se recomienda:

- i. Los gobiernos nacionales deben establecer sus propias metas de financiamiento de EPJA, conforme a los compromisos asumidos en el marco de CONFINTEA VI. La planificación anual de las asignaciones permitiría cubrir un espectro mayor de la población joven y adulta que no recibe cobertura educativa, y lograr mejorar la calidad. Se recomienda realizar proyecciones que cuantifiquen la cantidad de personas que podrían quedar cubiertas y la cantidad de personas que quedarían afuera.
- ii. Los gobiernos regionales y locales también tienen la responsabilidad de apoyar a EPJA, destinando su propia financiación, en particular para desarrollar una infraestructura que ayude a mejorar las oportunidades de aprendizaje y que las oportunidades estén al alcance de las personas jóvenes y adultas.
- iii. La sociedad civil tiene el deber de exponer los déficits generados o restantes, así como las inequidades. Debe continuar ejerciendo la función de auditoría social para recordar a los responsables de la distribución y ejecución de los fondos públicos, que es prioritario invertir en las personas jóvenes y adultas.
- iv. La sociedad civil puede ser un actor importante para verificar la calidad del gasto y formular recomendaciones sobre áreas geográficas y sociales donde es necesario priorizar la inversión.
- v. La sociedad civil debería promover el derecho a la educación a lo largo de toda la vida y a tener un acceso adecuado y gratuito a EPJA y, al mismo tiempo, presentar cifras que muestren la necesidad de aumentar la inversión.
- vi. La sociedad civil debería contribuir a sensibilizar a la sociedad en general sobre la importancia de invertir recursos públicos en la educación de las personas jóvenes y adultas, a lo largo de toda la vida, y generar conciencia pública sobre el papel fundamental de EPJA en el cumplimiento de objetivos generales como mejorar la salud, reducir la pobreza y construir comunidades más fuertes. Según el BFA, ahora, la tarea principal es que los gobiernos “aumenten los presupuestos y recursos educativos existentes en todos los organismos gubernamentales para cumplir con los objetivos de una estrategia integrada de aprendizaje y educación de personas adultas”.

4.4 PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EQUIDAD

a. El enfoque de CONFINTEA VI

El Marco de Acción de Belém establece que “la educación inclusiva es fundamental para alcanzar el desarrollo humano, social y económico. Dotar a todos los individuos para que desarrollen su potencial contribuye de manera importante a alentarlos a convivir armoniosa y dignamente. 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. Es especialmente importante combatir los efectos acumulados de múltiples desventajas. Deben tomarse medidas para que amplíen la motivación y el acceso a todos”.

A tales efectos, los gobiernos a nivel mundial asumieron los siguientes compromisos en CONFINTEA VI:

- a) Promover y facilitar un acceso más equitativo al aprendizaje y la educación de adultos y la participación en ellos, fomentando una cultura de aprendizaje y eliminando los obstáculos a la participación;
- b) Promover y apoyar un acceso más equitativo al aprendizaje y la educación de adultos y participación en ellos, mediante servicios de orientación e información bien concebidos, así como actividades y programas, como las Semanas del Educando Adulto y los festivales del aprendizaje;
- c) Prever el hecho de que grupos identificables se vean inmersos en un círculo de desventajas múltiples, especialmente en las primeras etapas de la vida adulta, y remediar esa situación;
- d) Crear espacios y centros de aprendizaje comunitarios con múltiples funciones y mejorar el acceso y la participación en toda la gama de programas de educación y aprendizaje de personas adultas destinados a las mujeres, teniendo en cuenta los requisitos específicos al ciclo de vida de las mujeres;
- e) Apoyar el desarrollo de la escritura y la alfabetización en las distintas lenguas indígenas mediante el desarrollo de programas, métodos y materiales acordes, que reconozcan las metodologías, los conocimientos y las culturas indígenas.

b. La situación actual

El acceso a una educación de personas jóvenes y adultas de buena calidad es decisivo para mejorar las habilidades y capacidades que contribuyen a la empleabilidad y a la competitividad en general de ALC. Además, el aprendizaje aporta beneficios que son importantes tanto para la inclusión social como para la satisfacción personal de las personas jóvenes y adultas. Participar en un proceso de aprendizaje permite a las personas desempeñar un rol constructivo y activo en sus comunidades locales y en la sociedad. Por ejemplo, puede ayudar a reducir

los costos de la salud y la incidencia de la criminalidad y al mismo tiempo ayudar a reducir la pobreza. Además, no se puede subestimar la importancia del aprendizaje para el desarrollo personal y el bienestar.

- Una característica importante de las sociedades modernas es el rápido cambio económico, que en los últimos años se ha asociado con el desarrollo de las economías del conocimiento y las sociedades del conocimiento. Para estar al día con este desarrollo, es necesario actualizar constantemente los conocimientos y las habilidades. Esto se refiere especialmente a personas de bajo nivel educativo. La equidad es una dimensión esencial para extender el acceso a la educación de las personas jóvenes y adultas.
- Un análisis de los informes de avance de CONFINTEA VI de 14 países de América Latina y el Caribe⁵, diferencia a los programas de alfabetización de los de educación de personas jóvenes y adultas, vinculando a los primeros con la lectura, escritura y aritmética y a los últimos con las habilidades para la vida cotidiana y la salud, y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; la mayoría de los países se enfocan en la capacitación técnica vinculada a la generación de ingresos, especialmente cuando la ofrece el sector privado. Si bien se destaca la formación relacionada con los derechos humanos y la educación cívica, muy pocos países mencionan el aprendizaje para el crecimiento personal, cultural y artístico, ni la historia o las ciencias sociales.
- En cuanto a las barreras a la participación, la equidad y la inclusión, es importante

5 Argentina, Brasil, Belice, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, República Dominicana, Perú, Paraguay y Surinam.

Buenas prácticas. Brasil desarrolla el método Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), un lenguaje visual y espacial articulado a través de las manos, las expresiones faciales y el cuerpo. Este lenguaje es utilizado por las comunidades de personas sordas y es reconocido por ley como medio de comunicación y expresión. Además, es parte integral del plan de estudio para formar a terapeutas del habla. También hay estrategias específicas para las personas con discapacidad motora y cognitiva en el país.

México recibió el Premio de Alfabetización Rey Sejong de la UNESCO en 2011, por el Programa de Alfabetización Indígena que el INEA promueve en 45 idiomas. “Los materiales educativos deben apuntar a ser breves y sencillos, es importante sistematizar los resultados de su uso para proponer y hacer ajustes” (GRALE, 2011).

En Guatemala, desde 1986, por ley se establece la libre elección para las personas que hablan una lengua indígena y español. Actualmente se alfabetiza en 15 idiomas indígenas.

Bolivia promueve el programa bialfabetización quechua-español, reconocido por la modalidad de enseñanza simultánea en dos idiomas.

Ecuador, a través del proyecto “Dolores Cacuango” promueve un método de alfabetización para la población indígena que habla Kichway.

Paraguay, un país que reconoce el guaraní y el español como lenguas oficiales, promueve una estrategia de alfabetización intercultural, integral y bilingüe, donde se respeta la identidad cultural de cada grupo al que se dirige a través del programa “Paraguay Lee y Escribe”.

En la República Dominicana, la radio Santa María promueve las escuelas de radio desde la década de los setenta.

En Costa Rica, los programas EPJA se promueven en coordinación con el Ministerio de Educación y el Instituto de Radio de Costa Rica. En 2011, el BID y la Asociación Fe y Alegría firmaron un convenio de cooperación con el Ministerio de Hacienda de Paraguay para promover la “educación intercultural bilingüe por radio”.

mencionar factores sociopolíticos como la pobreza, los conflictos, el costo de los programas, el género, la migración/movilidad, el estigma, la salud y el estado físico de los participantes, etc., así como factores sectoriales -la falta de infraestructura apropiada, la calidad del aprendizaje, las barreras legales/políticas, una cantidad limitada de oportunidades de EPJA. Al respecto, es importante recordar que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo.

- Aunque existe una creciente diversidad de programas de educación de personas jóvenes y adultas, actualmente se centran principalmente en la educación y formación profesional. Para abordar el desarrollo en todas sus dimensiones (económica, sostenible, comunitaria y personal) se necesitan enfoques más integrales de aprendizaje y educación de personas adultas. Esto se puede observar en la mayoría de los países latinoamericanos.
- Lograr que el contenido de los programas educativos sea más relevante para las experiencias de vida de los estudiantes constituye un reto institucional y educativo importante. La tradición de la escuela tiende a homogeneizar los perfiles de los educandos y no se hacen esfuerzos por identificar las necesidades de aprendizaje individuales y comunitarias ni su compromiso con la educación en sí misma. Lo que se vislumbra es una cierta crisis en el “horizonte” de la educación, así como en la forma de configurar las vías de formación.
- Se han registrado avances en la paridad urbano-rural y étnica en el acceso a la educación; sin embargo, la equidad está lejos de ser alcanzada y la calidad de la implementación de las políticas públicas presenta grandes disparidades en los países con diversidad cultural, debido a las dificultades que enfrentan los pueblos indígenas para completar la educación primaria y a los problemas de acceso y finalización de educación secundaria y terciaria.
- Un aspecto positivo es el esfuerzo colectivo de los diferentes proveedores de programas de alfabetización y EPJA si se coordinan con las políticas de desarrollo local o regional. Sin embargo, esta coordinación y los programas implementados no son siempre el resultado de acuerdos trisectoriales (gobierno, empresas y sociedad civil), sino la manifestación de decisiones políticas centralizadas y, por lo tanto, no siempre son capaces de conectarse con proyectos de actores sociales locales. Muchos gobiernos han excluido a importantes organizaciones de la sociedad civil. No se ha formalizado el papel de la sociedad civil en posiciones de influencia, como en las comisiones parlamentarias permanentes sobre educación (Torres, 2001).
- Durante la última década, los países de la región han procurado incorporar las TIC en la educación, y la mayoría de los países informan haber iniciado procesos de modernización donde se incorporan las TIC, tanto en los procesos de alfabetización como en los de EPJA. Sin embargo, el avance no es parejo, es heterogéneo, en un contexto general de atraso técnico. Con el fin de evaluar el grado de incorporación de las TIC en la educación en la región, es necesario examinar el acceso, el uso y los resultados asociados con las TIC; las iniciativas de la cooperación internacional y del sector privado han contribuido en esta área.

c. Nudos críticos

- Los informes nacionales elaborados para el proceso de evaluación de GRALE III no nos permiten evaluar hasta qué punto los acuerdos y las políticas que surgieron a partir de CONFINTEA VI fueron implementados. Tampoco podemos evaluar si la educación de las personas jóvenes y adultas se preocupa principalmente por el educando, su cultura, lengua, género, edad, ubicación geográfica, conocimiento, organización y necesidades educativas. Varios factores sistémicos -por ejemplo, la situación jurídica, la segregación, la financiación de la educación y la política lingüística- afectan el acceso a la educación formal e informal (Bartlett, K., 2015).
- La cobertura de los programas de EPJA que ofrecen los gobiernos locales y nacionales sigue siendo muy limitada en relación con las necesidades potenciales. Un estudio basado en encuestas de hogares y de población en 17 países latinoamericanos reveló que la educación de personas jóvenes, formal y no formal, que ofrece el gobierno, para jóvenes que nunca asistieron a la escuela o abandonaron, es muy limitada. A pesar de que las personas entre 20 y 29 años de edad, constituyen un grupo prioritario, menos del 10% de las personas de este grupo, con educación secundaria incompleta, asisten a algún programa educativo (UNESCO-OREALC, 2007).
- Los programas de educación de personas jóvenes y adultas no suelen responder a las necesidades de las poblaciones indígenas y rurales, las personas discapacitadas, las personas privadas de libertad y los inmigrantes. La diversidad de comunidades y lenguas indígenas y la poca atención que reciben reflejan una desigualdad generalizada que tiene impacto sobre los pueblos indígenas, discriminados por la sociedad tradicional y dominante, y que deben atravesar procesos de aprendizaje de otra lengua y sufren la deslealtad étnica de la población indígena. A pesar de que el uso de las tecnologías tradicionales y modernas ha facilitado esta tarea, especialmente con las personas discapacitadas y con la población inmigrante, se ignoran «grupos especiales» como las personas discapacitadas, los inmigrantes y las personas privadas de libertad. La educación en contextos de encierro se ha mejorado desde 2006 en el marco del programa EUROsociAL de la Comisión Europea. En los últimos años, en muchos países se han desarrollado iniciativas dirigidas a los ciegos y a personas con discapacidad visual y auditiva.
- Desde una perspectiva de género, las iniciativas para establecer una mayor igualdad entre mujeres y hombres no siempre han conducido a programas mejores ni a una mayor participación de las mujeres. La discriminación de género es evidente en el campo de EPJA donde encontramos que las mujeres son mayoría en los programas y centros de alfabetización, mientras que los hombres predominan en los niveles superiores de la educación, en la formación técnica y profesional, en la formación vinculada al uso de las TIC y en oportunidades no formales de educación que trascienden las tareas simples y el ámbito doméstico (Infante, 2009).
- La provisión pública y las expectativas de los nuevos destinatarios de EPJA (jóvenes, mujeres, personas adultas, desempleadas, personas graduadas sin perspectivas de empleo que necesitan reinserción) no siempre coinciden. Por lo tanto, las definiciones y declaraciones que

apoyan a la inversión y las políticas de EPJA, establecen nuevos incentivos para la participación en el proceso educativo, desde el requisito de continuar estudios o inscribirse en programas de capacitación como condición para recibir subsidios sociales, hasta financiación del sector privado cuando el gobierno subcontrata los servicios educativos, dejando en manos del sector privado la capacidad de desarrollar un marketing exitoso para otorgar oportunidades educativas. El sector empresarial, a su vez, prefiere desarrollar sus propias instancias de capacitación en base a las necesidades directas de la empresa o promover sus propias percepciones del mundo.

- La diversidad de los participantes en términos de edad, sexo, acervo cultural, situación económica, necesidades especiales (incluyendo discapacidades) y lenguaje, no se refleja en el contenido de los programas ni en la práctica. Pocos países tienen políticas multilingües consecuentes que promuevan la lengua materna, aunque a menudo son esenciales para crear un entorno alfabetizado, especialmente para las lenguas indígenas y/o minoritarias.
- Los materiales didácticos se elaboran generalmente en forma central, y muy pocos países informan la descentralización en su elaboración.
- En el caso de las habilidades técnicas y profesionales, las empresas tienden a ofrecer educación de adultos a las personas empleadas en lugar de ofrecerla a las que no tienen empleo o están subempleadas; los empleadores y otros proveedores de educación permanente y para personas jóvenes y adultas no proporcionan información sobre la cantidad de participantes o los resultados de esos programas.

d. Recomendaciones

- i. Desarrollar proyectos educativos que reconozcan, expongan y promuevan la manifestación de las particularidades y diferencias de las personas jóvenes y adultas, y a partir de estas particularidades desarrollen y fortalezcan programas educativos para la ciudadanía.
- ii. Fortalecer la coordinación de esfuerzos entre los distintos sectores para mejorar la pertinencia de los programas de capacitación en relación con la estructura productiva actual y proyectada, comenzando a nivel local.
- iii. Instar a los empleadores a apoyar y promover la alfabetización en el lugar de trabajo.
- iv. Desarrollar mecanismos y metodologías de participación social para que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas participen en la formulación de sus propios proyectos, a futuro, y en la implementación de políticas para lograrlos.
- v. Asegurar el acceso y el uso de los medios de comunicación de los pueblos indígenas y afrodescendientes; establecer espacios y mecanismos para recuperar y sistematizar las realidades sociolingüísticas de las distintas comunidades indígenas.
- vi. Promover la creación de modelos educativos que no sigan el patrón de la escuela y que permitan el reconocimiento oficial y la equivalencia del conocimiento y la experiencia de las personas jóvenes y adultas provenientes de pueblos indígenas y grupos campesinos.

- vii. Diseñar e implementar programas educativos flexibles que se adapten a los grupos de jóvenes que están en situación de vulnerabilidad social, con el fin de fortalecer sus vínculos con las comunidades educativas a través de actividades programáticas y extracurriculares (p. ej., escuelas de fútbol, clubes de lectura, talleres de música) y de esta forma generar alternativas de inclusión social.
- viii. Garantizar los derechos de los inmigrantes, las poblaciones desplazadas, los refugiados y las personas discapacitadas, a participar en la educación de las personas jóvenes y adultas: proporcionar a los inmigrantes y refugiados una educación integral y proporcionar oportunidades de formación que promuevan su participación política, económica y social, y que aumenten sus competencias y su acervo cultural.
- ix. Reconocer el derecho a aprender de todas las personas privadas de libertad.
- x. Considerar estrategias para abordar las barreras, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, especialmente en términos de gestión, desarrollo de las capacidades, acceso y calidad.
- xi. Diseñar políticas dirigidas a los jóvenes, desde una perspectiva multidimensional e integral, cubriendo las áreas de educación, empleo, cuidado de la salud, violencia, cultura y participación política; proponer esta visión integral de la vida de las personas jóvenes.

4.5 CALIDAD

a. El enfoque de CONFINTEA VI

La calidad es un término polisémico cuando se aplica al aprendizaje y a la educación. Según el Marco de Belem, “es una práctica y un concepto holístico y multidimensional que exige una atención constante y un desarrollo continuo. Fomentar una cultura de calidad en el aprendizaje para personas adultas requiere contenidos y métodos de enseñanza adecuados, una evaluación centrada en las necesidades del educando, la adquisición de múltiples competencias y conocimientos, la profesionalización de los educadores, entornos de aprendizaje que sean enriquecedores y el empoderamiento de las personas y comunidades”.

Esto se detalla en el informe final de CONFINTEA VI, que destaca algunas dimensiones del concepto:

- i) La primacía de la pertinencia y la flexibilidad para que el aprendizaje y la educación de personas adultas sea de calidad. La necesidad de que el contenido de la educación de personas adultas responda, ante todo, a las necesidades de los educandos, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los intereses de otros actores involucrados. Los programas son más adecuados cuando se basan en fuentes locales y tradicionales de conocimiento, especialmente las de los grupos tribales e inmigrantes. La flexibilidad en la provisión ayuda a asegurar la relevancia. La IESCO señaló que cuando la educación de las personas adultas es sensible al entorno social y cultural que la

rodea, incluidas las instituciones y orientaciones religiosas, mejora la calidad y la relevancia del aprendizaje de las personas adultas.

- ii) El papel de los docentes/educadores: la calidad del aprendizaje y la educación de las personas adultas está profundamente asociada al papel de los docentes/educadores/as. Si bien muchos países aún recurren a educadores/as de personas adultas no profesionales, otros trabajan con voluntarios/as capacitados/as para desempeñar las funciones de educadores/as de personas adultas. En general, existe una clara preocupación por encontrar formas de mejorar la formación profesional de los educadores/as de personas adultas.
- iii) Seguimiento y evaluación: se percibe, cada vez más, la necesidad de datos, análisis de datos y, en particular, de indicadores específicos de ALE que puedan contribuir a mejorar la calidad de la provisión, los resultados y las políticas.

Por estos motivos, los compromisos establecidos en el BFA siguen siendo relevantes en la búsqueda de calidad de EPJA en la región de ALC:

- a) El desarrollo de criterios de calidad para los planes de estudio, los materiales educativos y las metodologías de enseñanza en los programas de educación de personas jóvenes y adultas, teniendo en cuenta los resultados y el impacto.
- b) El reconocimiento de la diversidad y pluralidad de proveedores.
- c) Mejorar la formación, el desarrollo de las capacidades y las condiciones de trabajo y la profesionalización de los/as educadores/as de personas jóvenes y adultas, por ejemplo, a través de alianzas con instituciones de enseñanza superior, asociaciones de docentes y organizaciones de la sociedad civil.
- d) Elaborar criterios para evaluar los resultados de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas en varios niveles;
- e) Establecer claros indicadores de calidad;
- f) Prestar un mayor apoyo a la investigación interdisciplinaria sistemática en el aprendizaje y la educación de personas jóvenes y adultas, complementada con sistemas de gestión del conocimiento, para recopilar, analizar y difundir datos y buenas prácticas". (UNESCO, 2009)

b. La situación actual

Los informes nacionales, preparados entre 2011 y 2012, plantean cuestiones relacionadas con la calidad de la educación en los siguientes términos:

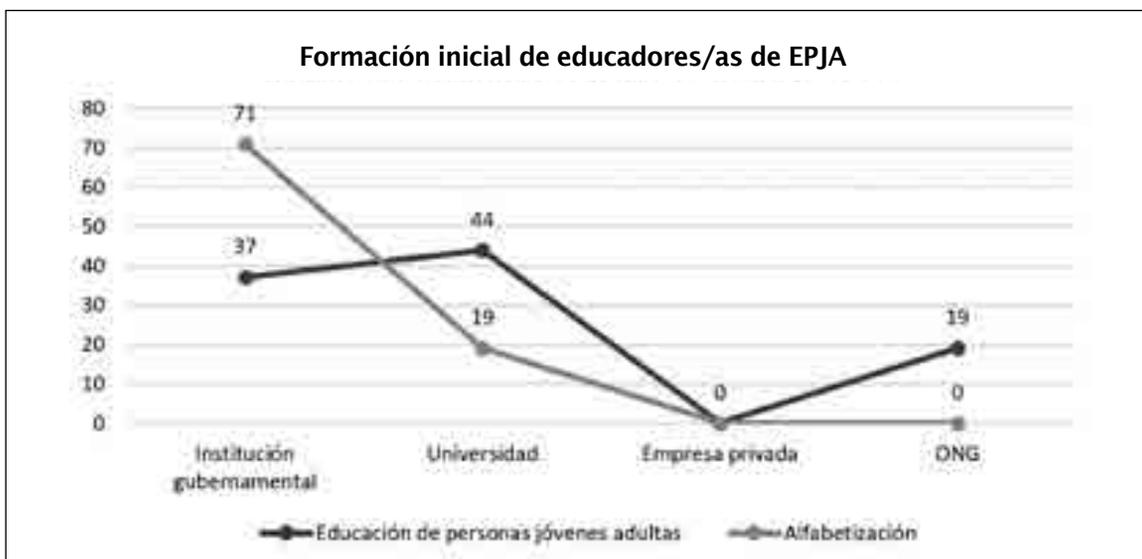
- El 50% (7 de los 14 informes nacionales consultados) declararon tener criterios de calidad en el plan de estudio y hacer una evaluación de los resultados. Los criterios de calidad que sirven de referencia y orientación, son variables y responden a conceptos que cada país ha establecido.
- El 43% declaró tener criterios para la producción de materiales didácticos, la formación de formadores y los métodos de enseñanza y aprendizaje.

En ambos casos, la ausencia de criterios de calidad en el 50% o más de los países es un indicador de la escasa importancia otorgada a la educación / alfabetización de las personas jóvenes y adultas.

Uno de los aspectos clave para la calidad es la formación de educadores y educadoras. En este sentido, al menos la mitad de los gobiernos declararon que estaban desarrollando procesos de formación de formadores. La falta de procesos de formación o desarrollo de las capacidades es un tema crítico. Más de la mitad de los gobiernos no declararon ninguna iniciativa en este sentido.

Los siguientes son los resultados principales:

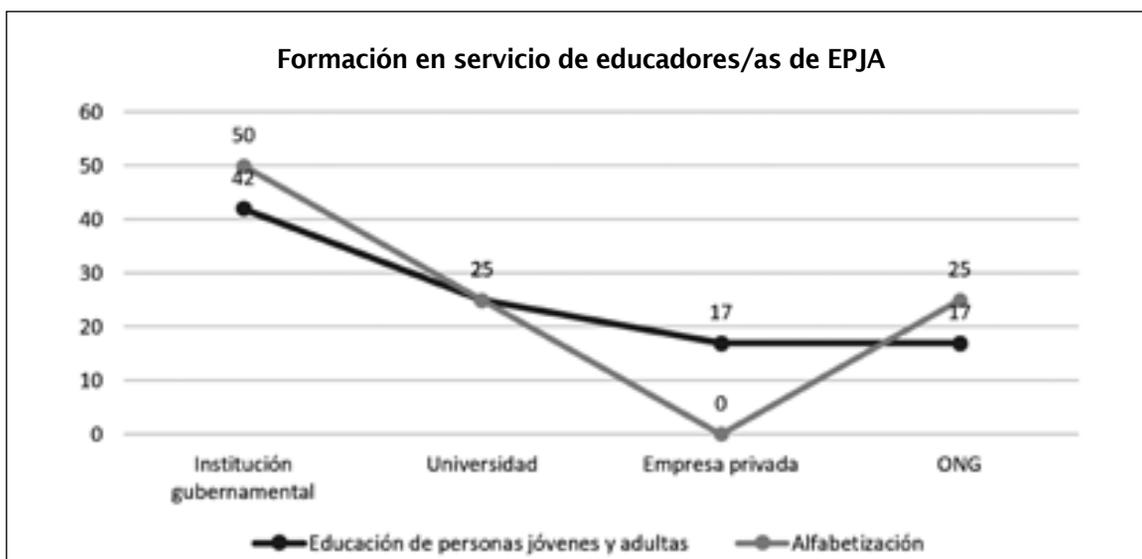
Gráfica 2



Fuente: elaborada con los datos de 14 informes nacionales 2011-2012.

En la gráfica se observa que la formación inicial de los docentes alfabetizadores es en gran parte llevada a cabo por instituciones gubernamentales. Las universidades tienen una participación menor y las empresas y las ONG ninguna. Las universidades lideran la formación inicial de educadores/as de personas jóvenes y adultas, sin considerar la alfabetización.

Gráfica 3



Fuente: elaborada con datos de los informes nacionales 2011-2012.

Como se deduce de la gráfica anterior, las instituciones gubernamentales, con la participación de las universidades y las ONG, brindan la mayor parte de la formación en servicio de educadores/as de personas jóvenes y adultas.

Las instituciones gubernamentales siguen desempeñando un papel preponderante en la formación de educadores/as de personas jóvenes y adultas, con el apoyo de otros sectores, incluido el sector privado, cuya participación en la formación es algo superior al 50%. En general, las instituciones gubernamentales juegan el papel más importante en la formación de los/as educadores/as tanto en la etapa inicial como en la formación en servicio. Existe claramente una fuerte correlación entre la capacidad del educador/a y la calidad del proceso.

Sobre el uso de mecanismos de monitoreo y evaluación: el 71% de los ministerios declaró realizar monitoreo de la alfabetización, mientras que solo el 57% declaró hacerlo con el resto de la educación de personas jóvenes y adultas. Esto significa que aproximadamente un tercio de los ministerios no están llevando a cabo ninguna acción de monitoreo de los procesos en el terreno, lo cual es preocupante. Para los países que realizan monitoreo es una herramienta fundamental que les permite obtener información oportunamente para poder corregir las acciones sobre la marcha.

En el mismo sentido, hay aún menos países que llevan a cabo procesos de evaluación. Solo el 64% realiza evaluaciones de los procesos de alfabetización y solo el 36% lo hace para los procesos de educación de personas jóvenes y adultas.

Estas cifras indican la grave ausencia de un enfoque sistemático de monitoreo y evaluación y muestran que, en muchos casos, se considera solo la prestación de servicios y no los mecanismos diseñados para proporcionar información sobre cómo funcionan y **si se están obteniendo los resultados previstos.**

La sistematización del Plan Nacional de Alfabetización "Quisqueya Aprende Contigo" de la República Dominicana recopiló información de los participantes en el proceso de alfabetización, destacando los siguientes aprendizajes:

1. Aprendizaje transformador:

- Mejora de la autoestima y la confianza en sí mismo.
- Capacitación en liderazgo.
- Entender a la comunidad, el país y el mundo que los rodea.
- Organizar y planificar su futuro.
- Orientar a sus hijos y sus familias.
- Convivencia comunitaria armoniosa.

2. Aprendizaje para ejercer derechos:

- Conocimiento de derechos y deberes.
- Ejercicio de la ciudadanía.
- Aprender sobre la historia y la realidad del país.
- Formación de opinión crítica.
- Conocer los mecanismos de organización y participación.

3. Aprendizaje para la productividad:

- Tomar iniciativa propia.
- Desarrollo de habilidades específicas para practicar varios oficios.
- Ideas para planificar su propio negocio.
- Uso de las matemáticas para llevar la contabilidad.
- Conocimiento de la existencia de leyes y marcos regulatorios básicos.

4. Aprendizaje de prácticas cotidianas:

- Aprender sobre documentos de identidad personales.
- Aprender a mantenerse saludable.
- Aprender sobre el medio ambiente y su protección.

(Francisco Cabrera para el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Presidencia, República Dominicana, con el apoyo de la OEI 2016).

Además, solo el 57% de los países estudiados ha llevado a cabo alguna encuesta sobre la educación de personas jóvenes y adultas, el 50% sobre la alfabetización y el 14% sobre el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

c. Nudos críticos

El CEAAL está interesado en la calidad de la educación desde varias perspectivas. No es apropiado imponer una sola visión de la calidad de la educación, especialmente cuando se reduce a expresiones puramente cuantitativas y descontextualizadas. Para ello, en colaboración con la CLADE, el Consejo organizó un debate virtual para discutir diferentes concepciones y experiencias relacionadas con la calidad de la educación y, en particular, de EPJA.

En cuanto a la calidad de EPJA, se pueden identificar varias cuestiones:

- La calidad tiene diferentes acepciones, lo que puede dar lugar a interpretaciones muy diferentes. En este contexto de ambigüedad, los conceptos dominantes se basan únicamente en mediciones de calidad estandarizadas, procedentes de la educación formal, donde ya se han establecido dichos conceptos. En ese sentido, los conceptos exclusivamente cuantitativos están desplazando a los que son más cualitativos.
- La calidad necesita desarrollar aspectos complementarios como la actualización de los planes de estudio y la producción de materiales y recursos educativos, y esto requiere un financiamiento que no está disponible en la mayoría de los casos.
- Un aspecto clave para la calidad de la educación es la formación de los/as educadores/as. En muchos casos, la capacitación se basa en la experiencia, ya que los sistemas de capacitación proporcionados por las instituciones gubernamentales o las universidades aún no están suficientemente desarrollados.
- En la mayoría de los casos, la educación de las personas jóvenes y adultas ocupa un segundo lugar en las políticas y actividades educativas públicas. Por lo tanto, disminuye la capacidad de mejorar la calidad necesaria y se reducen las posibilidades de implementar tales políticas.

d. Recomendaciones

Avanzar hacia un concepto de calidad de EPJA que cumpla dos criterios básicos: el sentido de equidad y el sentido transformador.

1. **El sentido de equidad:** la equidad, como un equilibrio entre las oportunidades y las condiciones, implica generar condiciones similares para todas las personas.

El sentido de equidad significa que cualquier persona, en cualquier lugar, no importa cuán lejos e inaccesible se encuentre, tiene las condiciones y oportunidades para ejercer su derecho a la educación, independientemente de su edad. Por lo tanto, el sentido de equidad requiere la búsqueda de oportunidades similares:

- Contar con un centro educativo seguro.

- Contar con educadores/as capacitados/as y comprometidos/as.
- Disponer de los recursos materiales necesarios, incluidos los tecnológicos.
- Mantener la continuidad de las oportunidades.

Pero existe otra dimensión en la equidad que también se debe considerar. Se refiere a la atención que reciben las personas, en los procesos educativos, en base a sus diferencias, ya sean naturales o culturales.

- Equidad de género. Incluso al día de hoy, se observan patrones sexistas en muchas experiencias de EPJA, así como diferentes valores y límites entre hombres y mujeres. No es posible alcanzar la calidad sin derribar estos esquemas.
- Equidad entre las identidades culturales y las lenguas. La valorización de las culturas y sus expresiones implica respeto y una coexistencia abierta. Las personas deben aprender en su propio idioma y esto es fundamental en la edad adulta.
- La equidad entre personas con necesidades y capacidades especiales. Todo el mundo tiene necesidades y capacidades especiales, pero algunas son más pronunciadas, y afectan funciones que en otros casos se resuelven (visión, audición, etc.) pero también algunas personas tienen otras facultades más desarrolladas de lo normal. No hay calidad sin una atención específica a las necesidades especiales.

2. **El sentido transformador:** la calidad de EPJA implica inevitablemente una vocación hacia la transformación y la renovación de las cosas. Educar es transformar. En su sentido básico, la educación es un medio para transformar el mundo. Esto se entiende desde el punto de vista de la pedagogía crítica proveniente de la teoría y la práctica de la educación popular, con experiencias a largo plazo, especialmente en América Latina y el Caribe.

La calidad implica reconocer su sentido transformador, relacionándose con las expectativas de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas cuando emprenden un proceso educativo. La motivación que traen abre caminos para transformar la realidad. Esto significa que la calidad es importante en la medida en que pueda transformar la vida de los individuos y de los pueblos, y no en base a ciertos estándares que miden el conocimiento adquirido. Este es un aspecto fundamental, no adicional, en la interpretación de la calidad.

La calidad también adquiere importancia en el aporte desde la pedagogía de la ternura y de la ecopedagogía. En la medida en que la educación busca calidad, la calidad también implica la sostenibilidad de la vida y de los procesos de desarrollo humano. La transformación del mundo no se trata de consumir rápidamente más recursos, sino, por el contrario, de tener una responsabilidad social. Es decir, transformar para conservar y explotar racional y éticamente los recursos disponibles, a los que todos tenemos derecho.



5. EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS (EPJA): IMPACTO EN EL TRABAJO Y LA SALUD

5.

EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS (EPJA): IMPACTO EN EL TRABAJO Y LA SALUD

La educación en cualquiera de las etapas de la vida y en cualquiera de sus modalidades tiene un impacto en la vida de las personas. EPJA se caracteriza por afectar de manera positiva no solo las condiciones sino también las expectativas de vida. Hay dos ámbitos de particular importancia que están ligados a EPJA: el trabajo y la salud.

Estos dos sensibles ámbitos se relacionan con EPJA desde abordajes distintos. La relación con el trabajo suele ser explícita, es decir que de forma manifiesta personas adultas se acercan a procesos de EPJA buscando cumplir con las condiciones para tener mejores oportunidades de trabajo. La sistematización de los aprendizajes realizada en el Plan Nacional de Alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo” de República Dominicana, identificó que entre las tres primeras razones que mueven a una persona joven o adulta para inscribirse en el programa, hay dos asociadas directamente con la mejora laboral: “Firmar o colocar su nombre en documentos” y “encontrar un trabajo o un mejor trabajo” (Cabrera/MINERD/OEI. 2016).

Lo que refuerza el hecho de que mejorar las condiciones materiales de vida por la vía del trabajo dependiente o del emprendimiento propio es una de las motivaciones más comunes y hace una relación visible entre EPJA y el trabajo.

A diferencia de lo anterior, la relación con la salud va sucediendo, incluso sin que se pueda prever. Las personas generalmente no se acercan a procesos de EPJA en busca de mejorar su salud, pero sin percatarse, participar en procesos de esta naturaleza tiene un impacto en su salud y en la de sus entornos familiares.

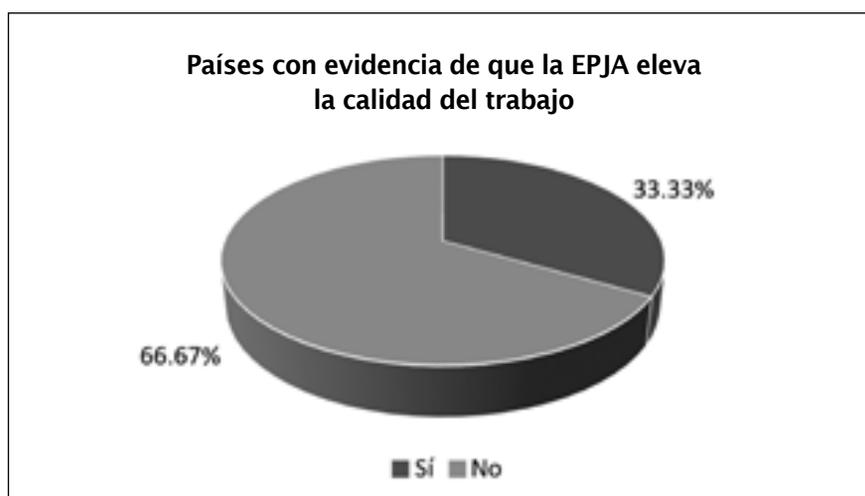
Muchas personas aprenden no solo a leer y comprender las indicaciones de los médicos y los medicamentos, más allá de eso aprenden sobre las enfermedades y sobre cómo éstas pueden ser prevenidas con prácticas básicas. Raras veces hay un objetivo explícito en ese sentido, a pesar de lo cual es un ámbito que se ve influido.

Impactos de EPJA en el mundo del trabajo

Nudos críticos

La información oficial proporcionada por las respectivas dependencias gubernamentales de los países de la región latinoamericana y caribeña, permite establecer elementos clave de la relación entre EPJA y el mundo de trabajo. Es evidente que existe una relación entre estos dos aspectos por lo que conviene saber cómo los gobiernos de la región lo están interpretando y cómo están relacionando ambos aspectos.

Cuadro 1

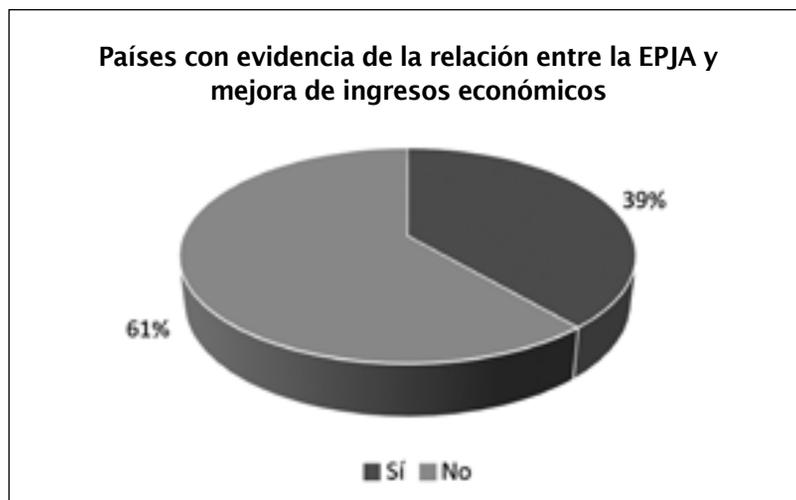


A pesar de que es de conocimiento general, solo un tercio de los países de la región (Barbados, Belice, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Surinam) indicó contar con evidencia de los beneficios producidos en la relación entre EPJA y la mejora de la calidad del trabajo. Este dato muestra la falta de esfuerzos realizados en la región para mostrar una relación de la cual se tiene noticia desde hace mucho tiempo. En la medida en que no se visibilizan los efectos positivos de EPJA las posibilidades de impulsarla hacia éste se reducen.

Hacer visible la relación entre EPJA y la mejora de la calidad del trabajo es un asunto fundamental para conseguir mayor impulso entre las prioridades de política pública y mayores recursos públicos para EPJA. De manera que al no realizarse se está desperdiciando un argumento muy importante. Incluso los gobiernos interesados en apoyar más a la EPJA generalmente están teniendo limitaciones para destinar recursos en sus presupuestos. Los sectores de empleadores comúnmente consideran que invertir en educación de personas adultas es solamente un gasto. De manera que se trata de un dato relevante que debe ser mejorado en el futuro cercano.

Similar resultado se presenta respecto a la reunión de evidencias de que EPJA incide en la capacidad de innovación en el campo laboral, falta documentación del fenómeno. Sin embargo, un resultado preocupante es que la mayor parte de los países indicó no tener evidencia de que EPJA repercute en mejores ingresos económicos. Estos resultados no están indicando que no haya una relación entre estos dos hechos, solamente indican que esta relación no ha sido documentada por los gobiernos ni por otros actores.

Cuadro 2



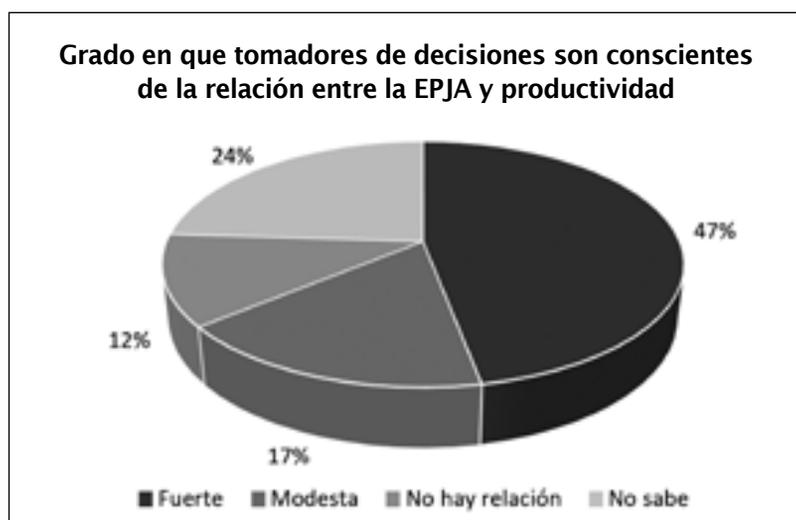
Muy parecido es el resultado entre EPJA y la satisfacción laboral, motivación y compromiso hacia el trabajo. En este caso solo el 39% indicó tener evidencia de esta relación.

Respecto de la forma y cantidad en que los tomadores de decisiones políticas conocen o perciben la relación entre EPJA y la mejora de la productividad, se puede notar que la mayor parte de estos reportó una fuerte conciencia de esta relación.

El 47% de las respuestas dadas consideró que hay una relación “fuerte” entre estas dos variables, el 17% consideró que la relación es “modesta”, el 12% consideró que no hay una relación y el 24% no respondió.

Este es un indicador clave si se espera que en el futuro pueda haber una mayor inversión en EPJA. Implica la necesidad de documentar el efecto que se produce en la productividad y consecuentemente en la economía.

Cuadro 3



El mundo del trabajo es una de las dimensiones prioritarias de la vida joven y adulta, por lo que no se pueden preparar políticas de EPJA sin considerar lo que está sucediendo en el mundo del trabajo y los efectos que los procesos pueden tener. Hay una trascendencia que alcanza tanto al bienestar individual y familiar como al del conjunto de la economía nacional, con lo cual se refuerza la importancia de una mirada desde la política pública más que desde el enfoque de gasto público.

Hay, no obstante, un nudo crítico que tiene que ver con la fragmentación de la intervención pública. Frecuentemente ministerios de trabajo, de economía, de producción, institutos de productividad y otros están destinando recursos para la formación de personas jóvenes y adultas, pero sin coordinarse y hasta sin apuntar a los mismos objetivos.

Situación que impone la necesidad de articular y crear sinergias. Los ministerios de educación pueden liderar estas acciones y contribuir a darles la coherencia deseada.

Buena práctica

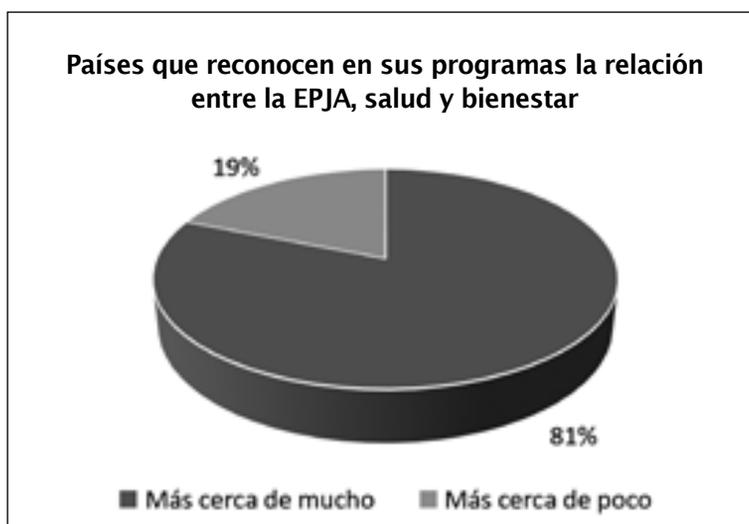
El Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) de México ha trabajado el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) que se desarrolla con base en una estructura modular que no mantiene un orden rígido de secuencia. Se construye sobre la base de temas significativos, relevantes y pertinentes. Los módulos incluyen libros, revistas, folletos, mapas, juegos o lo que los temas requieran.

El énfasis en el trabajo es el elemento que caracteriza el modelo y constituye un medio que a la vez que forma y acredita el equivalente del noveno grado, también abre posibilidades para una mejor incorporación al mundo del trabajo.

Impactos de EPJA en la salud

Nudos críticos

Cuadro 4



Partiendo de la información proporcionada por los respectivos gobiernos de América Latina y el Caribe al GRALE, se pueden encontrar aspectos relevantes. Uno de ellos es el reconocimiento que los países están dando a la relación entre EPJA y la salud y el bienestar.

En la región, la mayor parte de países está reconociendo formalmente esta relación. Este reconocimiento implica que en la conformación de los programas y planes se estén considerando objetivos y contenidos relacionados con la salud y el bienestar. A pesar de lo cual sólo un 42% de países (Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua) reportó tener evidencia de que sus programas mejoran los conocimientos, actitudes y valores que permiten cuidar o mejorar la salud.

En el mismo sentido, sólo un poco más de la mitad (57%) indicó estar cerca del concepto de salud integral de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que incluye la salud mental y física desde una perspectiva holística (Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Costa Rica, Cuba, Curazao, República Dominicana, Honduras, México, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, Uruguay y Venezuela).

Es lamentable que nada más una cuarta parte de los países (Barbados, Belice, Costa Rica, Cuba y Honduras) expresa que cuenta con evidencias que comprueban el impacto positivo de EPJA en la salud de la población. Hecho muy importante si se considera la relación entre educación y mejor calidad de vida. Lo que confirma el hecho que no se están haciendo esfuerzos suficientes para documentar los impactos que son conocidos en el campo de la salud y el bienestar.

En la relación particular entre EPJA, prevención y tratamiento del VIH, nada más el 29% de los países (Barbados, Belice, Brasil, Costa Rica, Cuba, Guatemala y México) afirma contar con evidencia del impacto positivo que tiene EPJA. Los resultados son muy parecidos cuando se refieren a casos de enfermedades virales, epidemias, sexualidad y reproducción, diabetes, ejercicios y reducción del estrés. De tal manera que la evidencia recogida por los distintos gobiernos de la región no es suficiente para comprobar el impacto positivo que EPJA puede lograr en un ámbito tan importante y transversal como el cuidado y la mejora de la salud.

Cuadro 5



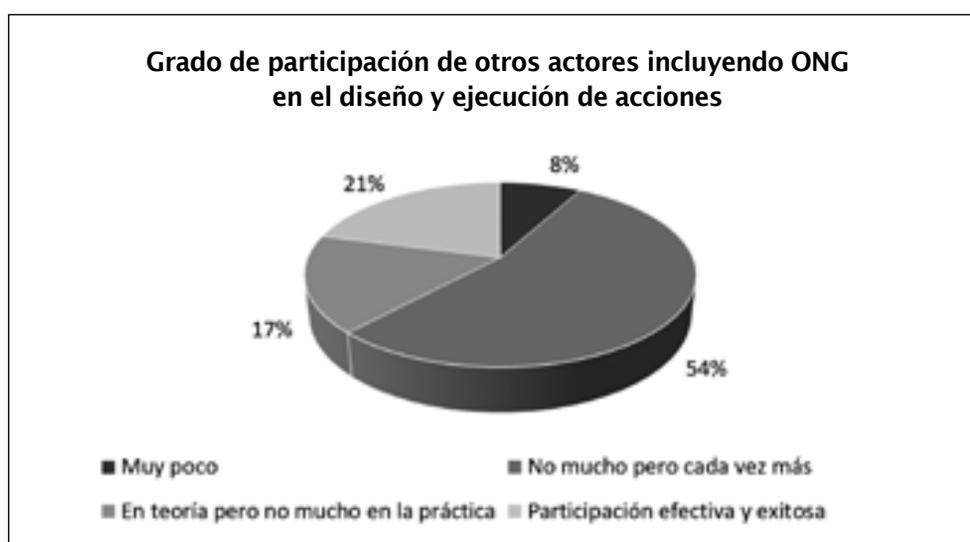
Es muy importante que los gobiernos no estén reconociendo esta relación porque esto no permite que los programas de EPJA se hagan más completos y desde una perspectiva integral. Además de considerar el impacto que el aprendizaje de una persona joven o adulta tiene en estos aspectos, dado que puede alcanzar a su núcleo familiar y muchas veces al conjunto de una comunidad.

La falta de articulación es una forma de no aprovechar las sinergias y desperdiciar los esfuerzos y los recursos.

Muy pocos países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba y Honduras) indicaron contar con un órgano que asegure la relación entre EPJA y las entidades responsables de la dirección de los programas de salud.

Con respecto a la contribución de distintos sectores en la definición y ejecución de programas público, la participación no es mucha, pero existe. Como se ve en la gráfica siguiente, la mayor cantidad de veces se trata de espacios modestos, aunque en aumento. No es suficiente con respecto a los mandatos de mayor participación y de rendición de cuentas y resultados. La articulación de esfuerzos entre distintas fuerzas de la sociedad es un valor importante y un medio que contribuye a lograr mejores resultados.

Cuadro 6



El contexto de la precarización laboral

América latina y el Caribe viven, además de las implicaciones señaladas anteriormente, el permanente deterioro de las condiciones de trabajo. Las economías nacionales dependen en gran medida de las economías llamadas “informales” y de la migración (remesas). En ambos casos las condiciones de trabajo se han precarizado y se ha elevado la vulnerabilidad de las personas.

A pesar de que las legislaciones inspiradas en la protección del trabajo y del trabajador siguen siendo vigentes, en la práctica incluso las propias políticas gubernamentales de inspiración liberal (o neoliberal) han hecho mucho por esquivarlas e instalar modalidades de contratación que disminuyen los derechos laborales y el propio derecho al trabajo.

El Banco Mundial reporta que la mitad de las y los trabajadores de la región está en la economía informal (48% en 2014), lo que según la misma fuente ha mejorado en comparación con años anteriores (<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/04/01/informalidad-laboral-america-latina>). Esto significa población sin ninguna protección social y sin seguridad de ingresos, totalmente expuesta a cualquier circunstancia.

Esta situación afecta de manera directa las condiciones de salud física y emocional, con lo cual una situación de naturaleza laboral termina constituyéndose en un factor de salud pública cuando sucede en grandes sectores de población.

De manera que EPJA se ve también retada a enfrentar estas condiciones y a formar para superarlas. El trabajo y las conquistas elementales como la seguridad social, las prestaciones laborales y otros, han sido seriamente afectados y siguen siendo cada vez menos comunes. De tal manera que hay que inscribir los procesos de EPJA también en el marco del derecho al trabajo digno y a la reivindicación de mejores condiciones de vida.

Recomendaciones

1. Los gobiernos, en colaboración con las entidades de la sociedad civil y otros actores, deben hacer esfuerzos por documentar las experiencias de EPJA y especialmente por registrar los impactos positivos que tiene en estos dos ámbitos: el mundo del trabajo y la salud y el bienestar.

Documentar los beneficios servirá para explicar mejor y más ampliamente los efectos positivos que produce EPJA y la forma en que éstos pueden impactar otros ámbitos más allá de la educación propiamente dicha. La documentación de estos efectos puede contribuir para que otros actores, incluyendo tomadores de decisiones públicas, tengan elementos para respaldar de manera significativa los procesos de EPJA que se están realizando en los países de la región.

2. Deben planearse los programas de EPJA desde un enfoque integral que tenga en cuenta los muy diversos efectos que los procesos producen, tanto los que son explícitos como los que no lo son. De forma que se comprenda que una intervención en los procesos educativos de personas jóvenes y adultas va mucho más allá de la documentación y certificación de aprendizajes de salón. Dichos procesos están vinculados con cambios efectivos en la vida de las personas, las familias, las comunidades y los propios países. Esto hará que se cambie la perspectiva de gasto público bajo la cual comúnmente se la ve y desde la cual sus posibilidades de expansión son escasas.



6. **RECOMENDACIONES GENERALES**

6.

RECOMENDACIONES GENERALES

Después de revisar el Marco de Acción de Belem, el progreso y los nudos críticos documentados por los estados en sus informes nacionales, lo que sigue son nuestras recomendaciones generales:

Políticas

1. La EPJA debe ser asumida por los Estados como una dimensión estratégica del cumplimiento de la definición universal de la educación durante toda la vida como derecho humano. Este reconocimiento debe estar reflejado en los marcos legales de los sistemas educacionales nacionales, adoptándose modalidades para que la ciudadanía ejerza acciones de exigibilidad y monitoreo. ciudadanía. La educación durante toda la vida es el paradigma político que garantiza que los países generen condiciones de igualdad, justicia y calidad educativas para sus ciudadanos-as
2. Flexibilizar las modalidades con la que se ofrece la EPJA desde los sistemas públicos de educación múltiples formas que permita el ingreso con el fin de reconocer las diversas trayectorias de vida, formativas y laborales de las personas y satisfacer sus necesidades de aprendizajes en cada uno de estos itinerarios. Para ello es preciso que los países creen y desarrollen un Sistema Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas que actúe en diferentes espacios de aprendizaje, escolares y comunitarios capaz de articular, mediante una gestión efectiva y participativa, las acciones y programas del Estado y de la sociedad civil
3. Desarrollar los programas EPJA a partir de procesos institucionales participativos e inclusivos para la identificación de las necesidades educativas en los diversos territorios de los países adoptando metodologías comunitarias y de Educación Popular , para hacer pertinentes estos programas a las realidades locales y a las necesidades de aprendizajes críticos y situados de las personas en todos los ámbitos de su vida , incluyendo la educación para los derechos humanos , la paz , la no-discriminación y formas de vida armónica con la naturaleza y los saberes pedagógicos , que en nuestra región llamamos “pedagogía del buen vivir”.

4. Establecer las políticas de EPJA a partir de acuerdos concertados de los diversos actores de la sociedad, de sus instituciones y redes, de manera que la definición de metas, prioridades y de inversión sea una expresión común de voluntades políticas y de disponibilidad de trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La creación de instancias concertadas de seguimiento y evaluación de las políticas contribuirá, además, a fortalecer las capacidades de los países para responder a las demandas ciudadanas por el respeto al derecho a la educación durante toda la vida
5. Diseñar y desarrollar Políticas de formación inicial y permanente de los-as educadores-as de personas jóvenes y adultas a través de acciones concertadas de las entidades gubernamentales, universidades y organizaciones de la sociedad civil, creando capacidades nacionales y locales para la investigación de los procesos educativos y culturales de la EPJA y la evaluación de las prácticas docentes

Gobernanza

1. **Reconocimiento efectivo de la experiencia de la sociedad civil**, los movimientos sociales y populares, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y programas de EPJA, así como el levantamiento de información de acciones claves sobre los factores que influyen en la participación y permanencia de las personas en la Educación de Personas Jóvenes y Adultas.
2. **Garantizar una gobernanza eficaz, transparente y responsable**, con mecanismos de control social en todos los programas, y en todos los niveles; así como, estrategias y mecanismos para monitorear y evaluar los programas de EPJA. Implica, la selección y promoción de experiencias exitosas de participación activa de los distintos actores y de articulación intersectorial e interinstitucional, en programas de alfabetización y EPJA.
3. **Promover la Gobernanza de EPJA basada en los principios de justicia educativa**, con participación ciudadana democrática, que asegure que la EPJA es un campo de políticas educativas que moviliza a las comunidades, organizaciones sociales y actores gubernamentales, asegurando la participación de los educandos, especialmente la población indígena y afrodescendiente, y, otros grupos minoritarios importantes.

Avanzar hacia nuevos pactos de “igualdad” (CEPAL) que: a) redefinan la inserción de las economías locales en los mercados mundiales a través de estrategias productivas y de generación de conocimiento, que no los conviertan en rehenes del orden global neoliberal, y; b) generen condiciones políticas de inclusión y participación democrática. Siguiendo esta tendencia a superar los modelos de modernización neoliberal (que condenan a EPJA a una forma indirecta de educación compensatoria de las “políticas a favor de los pobres”) se requiere una “nueva generación” de programas de EPJA.

Financiamiento

1. **El Estado responsable de financiar la EPJA**. Los gobiernos nacionales, regionales y locales deben fijar sus propios objetivos de financiamiento de EPJA, que sean consistentes con los

compromisos y obligaciones programáticas anuales, para poder alcanzar una población mayor de personas jóvenes y adultas, que actualmente se encuentran sin cobertura, pero también para mejorar la calidad. Se recomienda realizar proyecciones que cuantifiquen la cantidad de personas que podrían quedar cubiertas y la cantidad de personas que quedarían afuera. Debe prestarse especial atención a las asociaciones Sur-Sur, no solo en materia de financiación, sino también en diversos aspectos que apuntan a mejorar la educación transformadora de personas jóvenes y adultas. Los gobiernos locales y regionales deben también aportar fondos propios para la EPJA de forma que se frenen las políticas privatizadoras manteniendo la perspectiva de la educación pública, gratuita y gestionada con enfoque intersectorial en cooperación con distintos ministerios y entidades estatales.

2. **Justicia tributaria para la EPJA.** Es urgente establecer mecanismos fiscales que permitan recaudar y asignar los recursos necesarios para la EPJA, en condiciones de igualdad, garantizando su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad para todos y todas. Es inhumano que en América Latina y el Caribe se asigne menos del 1% de su presupuesto público de educación para la EPJA, por lo que es importante mantener el compromiso del al menos el 6% del PBI para educación. Es papel de la sociedad civil visibilizar los déficits y alcanzar propuestas como parte del ejercicio de auditoría social.
3. **Frenar las políticas privatizadoras:** Basados en el derecho a la Educación que defiende la ONU, mantener la perspectiva de la educación pública, gratuita y gestionada con enfoque intersectorial en cooperación con distintos ministerios y entidades estatales.
4. **Cooperación internacional para garantizar el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas.** Es necesario asegurar la continuidad de la cooperación internacional para la EPJA. Una cooperación sostenida implica: a) promover y estimular el desarrollo en los países involucrados, a través de instituciones y estructuras adecuadas, adaptadas a las circunstancias particulares de los países; b) crear un clima favorable a la cooperación internacional; c) que la cooperación internacional no se limite a la transferencia de estructuras, planes de estudio, métodos y técnicas; d) fomentar la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y triangular, dando prioridad a los países donde el déficit de educación es mayor, siguiendo las conclusiones de los informes e investigaciones internacionales; e) reunir y presentar datos sobre el aprendizaje y la educación, con el apoyo de la UIL-UNESCO; f) incentivar a los gobiernos y a las agencias de cooperación para el desarrollo para que contribuyan a fomentar la cooperación a nivel local, regional y global, y las acciones en red entre los actores involucrados.

Participación, inclusión y equidad.

1. **Superación de condiciones que impiden la participación:** Urge una mirada intersectorial para superar las barreras a la participación, la equidad y la inclusión, los que se relacionan con factores sociopolíticos como la pobreza, los conflictos, el costo de los programas, el género, la migración/movilidad, el estigma, la salud y el estado físico de los participantes, etc., así como factores sectoriales -la falta de infraestructura apropiada, la calidad del aprendizaje, las barreras legales/políticas, una cantidad limitada de oportunidades de EPJA. Énfasis de atención en proporcionar a los inmigrantes, refugiados y privados de libertad una educación integral y

oportunidades de formación que promuevan su participación política, económica y social, y que aumenten sus competencias y su acervo cultural.

2. Desde la Perspectiva de Género y Generacional, superar la visión patriarcal en la EDJA avanzando en la formulación, proyección y respaldo al acceso y calidad de aprendizajes, y ante los cambios demográficos identificar las necesidades de aprendizaje en poblaciones que envejecen ubicándola en sociedades de transición y cambios profundos.
3. Las Políticas de participación e Inclusión deben enfocarse desde una perspectiva multidimensional e integral de la vida de las personas jóvenes y adultas, cubriendo las áreas de educación, empleo, cuidado de la salud, violencia, cultura y participación política.

Calidad

1. **Avanzar hacia un concepto de calidad de EPJA** que parta del reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y lingüística que caracterizan a América Latina y el Caribe; dando mayor énfasis a las identidades propias que a los estándares.

La calidad debe estar basada en el sentido de pertinencia que se expresa en particularidades pedagógicas, culturales y sociales. La pertinencia es indispensable para vincular los procesos educativos con los contextos reales en los que las personas jóvenes y adultas se desenvuelven. Con un particular interés por los procesos que vinculan con el mundo del trabajo en condiciones dignas, para lo cual se requiere de la generación de habilidades y el uso de conocimientos aplicables, así como el desarrollo de la salud y la conservación de un ambiente sostenible. El concepto de calidad incluye una perspectiva inclusiva y en el marco del enfoque de género.

2. **El sentido transformador.** La calidad de EPJA implica inevitablemente una vocación hacia la transformación de las realidades de exclusión y marginalidad. En su sentido básico la educación es un medio para transformar el mundo. Esto se entiende desde el punto de vista de la pedagogía crítica proveniente de la teoría y la práctica de la educación popular. La calidad implica reconocer su sentido transformador, relacionándose con las expectativas de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas cuando emprenden un proceso educativo. La motivación que traen abre caminos para transformar la realidad. Esto significa que la calidad es importante en la medida que pueda transformar la vida de los individuos y de los pueblos, y no en base a ciertos estándares que miden el conocimiento adquirido. Este es un aspecto fundamental, no adicional, en la interpretación de la calidad.
3. **Urge mejorar la formación inicial y en ejercicio de los docentes,** y el desarrollo de condiciones dignas para el ejercicio de la profesión docente de educadores de adulto en alianza con universidades, asociaciones de docentes y organizaciones de la sociedad civil.
4. **La calidad también adquiere importancia en el aporte desde la pedagogía de la ternura y de la ecopedagogía.** En la medida en que la educación busca calidad, la calidad también implica la sostenibilidad de la vida y de los procesos de desarrollo humano. La transformación del mundo no se trata de consumir rápidamente más recursos, sino, por el contrario, de tener una responsabilidad social. Es decir, transformar para conservar y explotar racional y éticamente los recursos disponibles, a los que todos tenemos derecho.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

1. **Superar la reducción que aparece en la agenda 2030**, con respecto a las personas jóvenes y adultas. En el Foro Mundial de Educación celebrado en Inchon, Corea, en 2015, y en el Marco de Acción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, observamos con preocupación la reducción de los objetivos y las metas en materia de educación de personas jóvenes y adultas, quedando desarticulados con los compromisos y las aspiraciones acordados en CONFINTEA VI. Además de no fortalecer el derecho humano a la educación a lo largo de la vida, se corre el riesgo de minar las bases para que se fortalezca el derecho de niños y jóvenes y los avances en términos educativos, pues sabemos también que el avance de la educación de los hijos depende también del avance de la educación de los padres.
2. El documento de las ODS, en la meta 4 hace referencia más específica a la educación de adultos en el ítem 4.3. que se centra en la formación técnica profesional y el acceso a la enseñanza superior, pero no se enfatiza la enseñanza gratuita; la meta 4.4 hace referencia a las competencias necesarias en el nivel técnico y profesional para que puedan tener acceso al empleo, siendo valorizado el discurso de que vivimos en una sociedad de cambios rápidos que exige una constante inserción en la educación; la meta 4.6. Se refiere a la alfabetización y la necesidad de desarrollar conceptos básicos de aritmética.
3. Sin embargo, en lo que se refiere a la educación de adultos, la tónica más fuerte se refiere a su inserción en el mundo del trabajo, no teniendo el mismo énfasis en el significado social de la educación de adultos y su posible papel transformador de la sociedad.
4. Consideramos que es importante diseñar un camino alternativo a la actual visión “laboral” o “profesional” de nuestro continente, que actualmente sólo se liga a las necesidades del mercado. La visión alternativa debe estar vinculada al desarrollo humano sostenible, donde las competencias y capacidades de los sujetos no se desarrollen solo para responder a la demanda de la economía de mercado, sino principalmente para satisfacer los requisitos del “buen vivir”. Una visión que priorice las exigencias de la participación ciudadana y del desarrollo de la capacidad humana para actuar, pensar, imaginar y comunicarse en la sociedad, como condición para el desarrollo de una “sociedad de sujetos” y no de objetos para el mercado de consumo que no armonizan con la naturaleza.
5. En lo que se refiere a la financiación, la ODS 4 explicita que se debe priorizar a los más necesitados, lo que debería incluir especialmente grupos como indígenas, jóvenes y adultos y las mujeres, pues sabemos que en la gran mayoría de los países de América Latina son las mujeres más desfavorecidas en términos educativos. Lo mismo ocurre con los indígenas que están entre los menos alfabetizados en muchos países.
6. A pesar de que la CONFINTEA VI tuvo lugar en América Latina en 2009, la región sigue avanzando lentamente en la implementación del Marco de Acción de Belém.



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- A COLETÂNEA DE TEXTOS - CONFINTEA BRASIL+6 (2016), Ministerio de Educación, Brasilia
- BARTLETT, Kathy. (2015). En: Informe de Educación para todos 2000-2015. UNESCO.
- BANCO MUNDIAL <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/04/01/informalidad-laboral-america-latina>
- CABRERA, Francisco / MINERD / OEI. (2016). Sistematización de los aprendizajes. Plan Nacional de Alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo”.
- CEAAL. (2013). A paso a lento: Análisis de los avances en cumplimiento de la CONFINTEA VI; Lima.
- CONFINTEA VI. (2009). Marco de Acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial de aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. UNESCO.
- Educación 2030. Instituto de Estadísticas Unesco.
<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/Education-2030.aspx>
- FREIRE, Paulo. (1984) La importancia de leer y el proceso de liberación. Siglo XXI.
- INFANTE, María Isabel y María Eugenia LETELIER Sociedad de Profesionales Ancora. (2013). Alfabetización y educación. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe. OREALC / UNESCO Santiago.
- INFANTE, María Isabel. Revista de Educación. Entrevista: María Isabel Infante: “Los adultos requieren flexibilidad educativa”. <http://portales.mineduc.cl/usuarios/mineduc/File/REVISTA%20DE%20EDUCACION/RevistaEducacion339.pdf>
- MARTÍNEZ, Rodrigo, Daniela TRUCCO, Amalia PALMA. (2015). El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: Panorama y principales desafíos de política. CEPAL.
- MESSINA Raimondi Graciela. (2016). La educación de jóvenes y adultos en América Latina. Políticas, formación y prácticas. El tiempo de la emancipación. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*. Año 38, número 1, enero - junio. De 2016

- Ministerio de Educación República Dominicana (MINERD) / OEI y UE (2016). ¿Después de la alfabetización qué? Seminario iberoamericano. Nueva institucionalidad de la Educación de Personas jóvenes y adultas.
- Ministerio de Educación de Bolivia <http://www.minedu.gob.bo/index.php>
- OIT (2013). La OIT en América Latina y el Caribe. Avances y perspectivas.
- OREALC-UNESCO, CEAAL (1997) LOS APRENDIZAJES GLOBALES PARA EL SIGLO XXI. Nuevos desafíos para la educación de las personas jóvenes y adultas en América Latina, Unesco, Santiago de Chile.
- OREALC-UNESCO (2013) Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015, UNESCO, Santiago de Chile
- PICÓN Espinoza, Cesar. (2016). El Sistema que esperaba Juan García. Sistema Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas en América Latina. Foro Educativo.
- TORRES Rosa María. (2009) De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de la vida: Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe Síntesis del Reporte Regional.
- TORRES, Rosa María. (2001) PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral -CIDI (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre).
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje Permanente. (2010). Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos. GRALE.
- UNESCO UIL. GRALE III. Bases de datos sobre ALE y trabajo y ALE y salud y bienestar.
- UNESCO. (2015). Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y desafíos.
- UNESCO y el UIL. (2016). Recomendaciones sobre el aprendizaje y la educación de adultos.
- UNESCO - UIL. Informe de 14 países de América Latina y el Caribe.
- UIL UNESCO. Tercer Informe Mundial sobre Aprendizaje y la Educación de Adultos. 2016.
- VARGAS Jorge Osorio. Claves para el desarrollo de la Educación de Personas Adultas en América Latina en la segunda década del siglo XXI: políticas, formación e investigación. -Profesor de la Escuela de Psicología, Universidad de Valparaíso, Chile. Agosto 2015.
- UIL. UNESCO. Informe de 14 países de América Latina y el Caribe.