

INFORME MUNDIAL SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

INFORME MUNDIAL SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS



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



UNESCO Institute
for Lifelong Learning

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

INFORME MUNDIAL SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS



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



UNESCO Institute
for Lifelong Learning

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

Publicado en 2010 por el
Instituto de la UNESCO para la
Educación a lo Largo de Toda la Vida
Feldbrunnenstrasse 58
20148 Hamburgo
Alemania

© UNESCO Institute for Lifelong Learning

Edición original: *Global Report on Adult Learning and Education*, Hamburg: UIL, 2010.

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

Si bien los programas del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (UIL) son establecidos de acuerdo a las orientaciones formuladas por la Conferencia General de la UNESCO, las publicaciones del Instituto son producidas bajo su exclusiva responsabilidad. La UNESCO no es responsable de su contenido.

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

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

ISBN 978-92-820-3073-8 (impresa)
ISBN 978-92-820-3074-5 (electrónica)

ÍNDICE

Prefacio	8
Koïchiro Matsuura	
Agradecimientos	10
Introducción	12
Capítulo 1 En defensa del aprendizaje y la educación de adultos	17
1.1 La educación de adultos en la agenda política global de educación y desarrollo	18
1.2 La educación de adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida	22
1.3 La necesidad de una educación de adultos fortalecida	24
Capítulo 2 El contexto de la política y el marco de la gobernanza de la educación de adultos	27
2.1 La formulación de política en la educación de adultos	28
2.2 Coordinar y regular la educación de adultos: algunas cuestiones de gobernanza	35
2.3 Conclusión	40
Capítulo 3 La provisión de educación de adultos	43
3.1 El amplio espectro de la provisión de educación de adultos	43
3.2 Una tipología internacional para comprender la educación de adultos	52
3.3 Conclusión	56
Capítulo 4 Participación y equidad en la educación de adultos	59
4.1 Tasas globales bajas de participación	59
4.2 Desigualdad en la participación	65
4.3 Causas múltiples y estructurales del bajo y desigual acceso al aprendizaje y la educación de adultos	67
4.4 Aumentar las tasas de participación y enfrentar la desigualdad	71
4.5 Conclusión	77
Capítulo 5 La calidad en la educación de adultos	79
5.1 La pertinencia como un indicador de la calidad	79
5.2 La eficacia como un indicador de la calidad	82
5.3 Asegurar la calidad	87
5.4 El personal de la educación de adultos como clave para asegurar la calidad	92
5.5 Conclusión	94

Capítulo 6: La financiación de la educación de adultos	97
6.1 La situación actual de la financiación de la educación de adultos: una visión global de los datos disponibles	97
6.2 Baja inversión en educación de adultos	100
6.3 Contribución de los actores: experiencias y problemas para determinar quién debe pagar	103
6.4 Avanzar en la movilización de recursos	111
6.5 Conclusión	115
Conclusión	119
Cuestiones clave para el desarrollo de la base de conocimiento que sustenta las políticas y programas de educación de adultos	124
¿De qué disponemos actualmente?	124
¿Cuáles son los retos que plantea la medición?	124
¿Cuáles son los próximos pasos?	124
a. Aprender de las mejores prácticas de medición existentes	124
b. Fortalecer los marcos conceptuales	125
c. Desarrollar la demanda y las capacidades a nivel nacional	125
Apéndices	126
<i>Informes nacionales</i> preparados para la CONFITEA VI	144
<i>Informes sintéticos regionales</i> preparados para la CONFITEA VI	146
Referencias	147

Lista de cuadros

2.1	Ejemplos de legislación y políticas importantes referidas específicamente al aprendizaje y la educación de adultos desde 1997	30
2.2	Países con más de un ministerio que participa en la educación de adultos	37
2.3	Organización descentralizada del aprendizaje y la educación de adultos	39
3.1	Tipo de oferta de educación de adultos, como se presenta en los <i>Informes nacionales</i> , por región	44
3.2	Participación de los actores sociales en la provisión de educación de adultos por región, como se presenta en los <i>Informes nacionales</i> y basada en respuestas múltiples	50
4.1	Información sobre la participación en la educación de adultos, por tipo de programa y región	60
4.2	Participación en educación y formación de adultos formal o no formal, por país, género y edad, 2007	62
4.3	Tasas de participación en la educación de adultos formal, según características demográficas seleccionadas y tipo de actividad educativa, EE.UU., 2004-2005	66
4.4	Proporción de la población que supera las barreras a la participación, países agrupados por tasa de participación en la educación de adultos, fuentes múltiples, 1994-2003	69
5.1	Niveles de calificación y formación del personal de la educación de adultos	89
6.1	Asignaciones a la educación de adultos como proporción del presupuesto de educación	99
6.2	Tendencias del gasto público en la educación de adultos	101
6.3	Fuentes de financiación de la educación de adultos por región	104
6.4	Sudáfrica: gasto provincial en educación y formación básica de adultos (ABET, por sus siglas en inglés), 2003-2007	106
6.5	República de Corea: presupuesto de la educación a lo largo de toda la vida por ministerio (2006)	112

Lista de gráficos

3.1	Una tipología internacional de la provisión de educación de adultos	54
4.1	Relaciones entre el PIB per cápita y la tasa de participación en la educación de adultos	64
4.2	Relaciones entre el PIB per cápita y la tasa de alfabetización funcional	64
4.3	El efecto de espiral ascendente del aprendizaje, el alfabetismo y las prácticas de alfabetización	70
5.1	Un marco de referencia adaptado para comprender la calidad de la educación	86

Lista de recuadros

	Definiciones de «educación de adultos» y conceptos relacionados	13
1.1	Objetivos de la Educación para Todos (EPT) de Dakar	18
1.2	Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)	19
1.3	Enormidad de los retos pendientes en relación con los ODM	20
1.4	Cómo ayuda la alfabetización a lograr los Objetivos del Milenio: pruebas provenientes de evaluaciones e investigaciones	21
1.5	La «educación a lo largo de toda la vida» según Faure y Delors	23
1.6	Plan de acción para el futuro (Hamburgo)	25
2.1	El continuo del aprendizaje	27
2.2	La estrategia de Lisboa, la Comunicación sobre el Aprendizaje de Adultos, y el Plan de Acción sobre el Aprendizaje de Adultos	28
2.3	Política de educación de adultos: puntos clave provenientes de los <i>Informes regionales sintéticos</i> de la CONFINTEA VI	29
2.4	Retos en el establecimiento de marcos legales para la educación de adultos en Bulgaria y Rumania	34
2.5	Pautas de gobernanza extraídas de los <i>Informes sintéticos regionales</i>	36
2.6	Gobernanza de la educación de adultos mediante órganos autónomos	38
3.1	Programas de alfabetización: un área clave de oferta	46
3.2	Ejemplos de iniciativas de educación y formación profesional	48
3.3	Programas de educación de adultos basados en las universidades	50
3.4	Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA): ejemplos de oferta en el nivel comunitario	52
3.5	Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE)	53
3.6	La estrategia <i>faire-faire</i> [hacer-hacer]	56
4.1	Agrupamiento de países según su participación en formas organizadas de educación de adultos en el año anterior, población entre 16-65 años	63
4.2	Impedimentos a la participación en el aprendizaje	68
4.3	Medidas para movilizar a los educandos adultos en Gambia	72
4.4	Mejorar la equidad: ejemplos de medidas para mejorar la participación en la educación de adultos	73
4.5	Women's Literacy and Empowerment Programme [Programa de alfabetización y empoderamiento de mujeres], Sindh Education Foundation (Pakistán)	
4.6	Centros de educación a distancia en áreas rurales (Polonia)	74
4.7	Abordar la lengua	74
4.8	El proyecto "Segunda oportunidad" (Montenegro)	75
4.9	Festivales de educandos adultos	75
5.1	La mejora de la calidad en la Iniciativa de Alfabetización "Saber para poder" (LIFE)	76
5.2	Reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje no formal e informal	81
5.3	Ejemplos de medidas para crear Marcos Nacionales de Calificación (MNC) [National Qualification Frameworks – NQFs]	83
5.4	Información para la investigación y la formulación de política	84
5.5	Mejorar la medición de la alfabetización: el Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP) [Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización]	84
5.6	El Programme for the International Assessment of Adult Competences (PIAAC) [Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de los Adultos]	85
5.7	Corregir los errores: los 12 puntos de referencia de la alfabetización de adultos	88
5.8	El desarrollo del personal docente de la educación de adultos en Eritrea	93
6.1	Los impactos más amplios de la alfabetización	102
6.2	Estudio piloto sobre los costos del analfabetismo en América Latina y el Caribe	102

Apéndices

Cuadro 1 Leyes o políticas sobre el aprendizaje y la educación de adultos (AEA) como se presentan en los <i>Informes nacionales</i> preparados para la CONFINTEA VI	126
Cuadro 2 Nivel estimado de escolaridad de la población de 25 años y más en países para los que se dispone de datos por región, subregión y grupo de ingreso; último año disponible	128
Cuadro 3 Proporción de adultos de 16 a 65 años que participaron en formas organizadas de aprendizaje y educación de adultos durante el año precedente a la entrevista, por agrupamiento de países y diversas variables de clasificación; fuentes múltiples (1994-2003)	132
Gráfico 1 Clasificación de regiones y países según el Índice de Desarrollo de la EPT (IDE), 2006	135
Cuadro 4 Gasto real frente al gasto recomendado en educación de adultos	136
Cuadro 5 Tasa estimada de alfabetización de adultos y número de adultos analfabetos por país con datos disponibles, por región, subregión y grupo de ingreso; último año disponible con dos períodos de referencia (1988-1997 y 1998-2007)	140

PREFACIO

El aprendizaje a lo largo de toda la vida está en el núcleo mismo del mandato de la UNESCO. Desde su creación, la organización ha desempeñado un papel pionero en la afirmación del papel esencial de la educación de adultos en el desarrollo de la sociedad y en la promoción de un enfoque integral del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

El derecho universal a la educación que tiene cada niño, joven y adulto es el principio fundamental que subyace en todas nuestras iniciativas. El aprendizaje de adultos cuenta más que nunca en la era de la globalización, caracterizada por el cambio rápido, la integración y los avances tecnológicos. El aprendizaje empodera a los adultos al darles los conocimientos y las competencias para mejorar sus vidas. Pero también beneficia a sus familias, comunidades y sociedades. La educación de adultos desempeña un papel importante en la lucha contra la pobreza, la mejora de la salud y la nutrición, así como en la promoción de prácticas sostenibles del medio ambiente. De ahí que el logro de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) apele a la realización de programas de educación de adultos pertinentes y de buena calidad.

Desde la I Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos en 1949, la UNESCO ha trabajado con los Estados Miembros para asegurar que los adultos tengan el derecho básico a la educación. En 1976, la Conferencia General de la UNESCO aprobó en Nairobi la Recomendación sobre el desarrollo de la educación de adultos que consagró el compromiso de los gobiernos para promover la educación de adultos como parte integral del sistema educativo, en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Dos documentos que constituyen verdaderos hitos –el Informe Faure *Aprender a ser* (1972) y el Informe Delors *La educación encierra un tesoro* (1996)– promovieron el marco de referencia de la educación a lo largo de toda la vida. La publicación de este *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE, por sus siglas en inglés) marca una contribución oportuna, dado que la VI Conferencia Internacional de Educación de adultos se celebra por primera vez en el Hemisferio Sur, en la ciudad brasileña de Belém. Basándose en los *Informes nacionales* de 154 Estados Miembros, el GRALE analiza tendencias, identifica retos clave y prácticas idóneas, y recomienda un curso de acción para mejorar significativamente el alcance del aprendizaje y la educación de adultos.

Como lo muestra el *Informe mundial*, el campo de la educación de adultos es muy heterogéneo. Las clases de alfabetización brindan a mujeres y hombres las competencias básicas que los empoderan, aumentan su autoestima y les posibilitan proseguir su aprendizaje. Los cursos de formación profesional mejoran las perspectivas de empleo de jóvenes y adultos, permitiéndoles adquirir o mejorar sus competencias. Los programas de competencias para la vida diaria equipan a los educandos con el conocimiento y los valores que les permiten enfrentar cuestiones tales como la prevención del VIH. Aprender a utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) eficazmente es actualmente un imperativo para muchas personas, si no para todos.

Si bien el *Informe mundial* demuestra el valor de la educación de adultos para ayudar a mujeres y hombres a conducir mejores vidas, también destaca que un gran número de adultos aún está excluido de las oportunidades de aprendizaje. La baja participación de los grupos que más podrían beneficiarse de los programas de aprendizaje alimenta un ciclo de pobreza y

desigualdad. Abordar esta situación es el reto clave que enfrentan los responsables de la formulación de política y la comunidad internacional en la CONFINTEA VI. Los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil deben trabajar alrededor de políticas bien articuladas, con metas y mecanismos de gobernanza claramente definidos. Esas sinergias, junto con una adecuada financiación, constituyen elementos centrales de una estrategia destinada a hacer del aprendizaje a lo largo de toda la vida un principio guía de la política educativa.

El *Informe mundial* muestra que en los países industrializados, las políticas de educación de adultos están informadas por una perspectiva de educación a lo largo de toda la vida e integradas en las políticas de otros ministerios. No obstante, una coordinación global y exitosa de amplio alcance entre los actores interesados es más bien rara. Muy frecuentemente, los educadores de adultos sufren de un estatus y remuneración bajos, lo que afecta la calidad y la sostenibilidad de los programas. Una financiación suficiente, previsible y con destinatarios bien definidos es más la excepción que la regla.

No estamos desprovistos de respuestas. Existen prácticas idóneas sobre cómo formular políticas que integren la educación de adultos en las estrategias de lucha contra la pobreza. En algunos países se cuenta con marcos de gobernanza que promueven una participación genuina de todos los actores interesados. Algunos gobiernos han puesto en vigor medidas para aumentar la financiación en este subsector de la educación crónicamente subfinanciado. La rendición de cuentas sobre el aseguramiento de la calidad en los programas de educación de adultos por parte de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado merece un análisis y difusión más amplios.

Cinco CONFINTEAs nos han dotado de muchas recomendaciones sobre cómo mejorar la situación de la educación de adultos y, al hacerlo, llegar a los marginados y desfavorecidos que más se podrían beneficiar de las oportunidades de aprendizaje. Necesitamos traducir esto en políticas y programas ahora. Dos Decenios de las Naciones Unidas –el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización y el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible– son ocasiones para abogar por la educación de adultos y promover políticas equitativas e inclusivas. La Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder” (LIFE), que lancé como un programa emblemático, está probando que los esfuerzos concertados y coordinados de todos los actores interesados que comparten una visión común genera una verdadera diferencia.

Espero que este *Informe mundial* contribuirá a clarificar los principales retos y a ofrecer algunas pistas sobre cómo podemos asegurar que la educación de adultos cuente realmente.

Koïchiro Matsuura
Director General de la UNESCO (noviembre de 1999-noviembre de 2009)

AGRADECIMIENTOS

Este primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE, por sus siglas en inglés) es el resultado de 20 meses de esfuerzo mancomunado en el que participaron personas e instituciones de todo el mundo.

Ciento cincuenta y cuatro Estados Miembros de la UNESCO presentaron informes sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos en sus países. Estamos agradecidos a los gobiernos de estos países que nos brindaron valiosas fuentes de materia prima. Agradecemos asimismo el apoyo del personal de las Oficinas sobre el terreno de la UNESCO y de las Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO que nos facilitaron los *Informes nacionales*.

Basándose en estos *Informes nacionales* se redactaron cinco *Informes regionales sintéticos* y tenemos una gran deuda con los autores que estructuraron las piezas provenientes de una masa considerable de información: Manzoor Ahmed, John Aitchison, Hassana Alidou, Helen Keogh, Rosa María Torres y Abdelwahid Abdalla Yousif. Queremos agradecer especialmente al CREFAL, por apoyar el *Informe regional sintético* de América Latina y el Caribe.

Deseamos asimismo manifestar nuestra gratitud a los países anfitriones y a los participantes en las cinco Conferencias Preparatorias Regionales (Ciudad de México, septiembre de 2008; Seúl, octubre de 2008; Nairobi, noviembre de 2008; Budapest, diciembre de 2008 y Túnez, enero de 2009), en las cuales se presentaron los *Informes regionales sintéticos*. Estas actividades aportaron una retroalimentación inicial que se utilizó para trazar las pistas a fin de elaborar finalmente un *Informe mundial*.

Producir el *Informe mundial* fue un proceso iterativo. La primera encarnación adquirió la forma de capítulos escritos por Richard Desjardins, Soonghee Han, Sylvia Schmelkes y Carlos Alberto Torres. Les estamos muy reconocidos por sus importantes contribuciones, al estructurar información esencial proveniente de los *Informes nacionales* y los *Informes regionales sintéticos*, pero también por su amplia y profunda experiencia.

Lynne Chisholm y Abrar Hasan, editores principales, tuvieron la tarea de asegurar la reconstrucción y coherencia editorial del texto siguiendo varias rondas de una amplia retroalimentación. La emprendieron con un excelente espíritu y les estamos profundamente agradecidos por sus esfuerzos que produjeron el primer borrador de este informe.

El Grupo Consultivo de la CONFINTEA VI, que se reunió en varias oportunidades para preparar la conferencia, aportó valiosas orientaciones y comentarios editoriales. Deseamos agradecer a Paul Bélanger, Jean-Marie Ahlin Byll-Cataria, Arne Carlsen, Marta María Ferreira, Lavinia Gasperini, Heribert Hinzen, Timothy Ireland, Joyce Njeri Kebathi, María Lourdes Almazan Khan, Ki-Seok Kim, Ana Luíza Machado, Ann-Therèse Ndong Jatta, Abdel Moneim Osman, Clinton Robinson y Einar Steensnaes por su contribución a este proceso.

Los colegas del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, cuyos nombres se mencionan a continuación, también brindaron una valiosa retroalimentación e información adicional: Bettina Bochynek, Christine Glanz, Ulrike Hanemann, Lisa Krolak, Werner Mauch, Madhu Singh, Raúl Valdés-Cotera, Christiana Winter y Rika Yoruzu. En diferentes etapas de la elaboración del informe recibimos también la retroalimentación de Massimo Amadio, Sergio Haddad, Christopher McIntosh y Ekkehard Nuissl von Rein.

A medida que el proceso de redacción y revisión de los borradores llegaba a sus fases finales, tuvo lugar en Belém (Brasil) una reunión muy útil para discutir la última versión. Estamos muy agradecidos a Ana Agostino, Michelle Berthelot, Vincent Defourny, Cheik Mahamadou Diarra, Celita Eccher, Jorge Bernardo Camors, Abrar Hasan, Timothy Ireland, Gwang-Jo Kim, Ki-Seok Kim, André Luiz de Figueiredo Lázaro, Giovanna Modé, Albert Motivans, Mohammad Tanvir Muntasim, El Habib Nadir, Abdel Moneim Osman, Pedro Pontual, Jorge Teles y Yao Ydo.

Las estadísticas de nivel macro presentadas en este informe fueron revisadas por colegas del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Agradecemos a Said Belkachla, César Guadalupe, Olivier Labe, Albert Motivans y João Pessão por su contribución, así como por la información adicional que ofrecieron. Asimismo, Soo-yong Byun brindó apoyo técnico para el análisis estadístico. Información complementaria fue suministrada por William Thorn de la OCDE.

Este informe se ha producido bajo la orientación y supervisión del director del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, Adama Ouane. La coordinadora del GRALE, Carolyn Medel-Añonuevo, apoyó el trabajo editorial final del informe con la invaluable asesoría editorial y apoyo de Aaron Benavot, Chris Duke y Sue Meyer. La edición y corrección estuvo a cargo de Virman Man. Sin la valiosa asistencia en investigación de Anna Bernhardt y Jung Eun Lee, los autores y editores no habrían tenido acceso a los datos de los *Informes nacionales* y otras fuentes secundarias de la literatura. Fueron apoyados por Markus Ginter, Marianne Krausslach, Tanveer Maken, Daniel Marwecki, Tebeje Molla, Sonja Richter y Nasu Yamaguchi. Cendrine Sebastiani ha brindado una gran ayuda en la coordinación de las traducciones, así como en la traducción de las referencias al francés.

Agradecemos a Philippe Boucry, Aurélie Daniel, Jean-Luc Dumont, Sara Martinez, Nathalie Reis, Ann-Sophie Rousse y Véronique Théron por las traducciones al francés, bajo los auspicios de la Network Translators, y a Alfonso E. Lizaraburu, por la traducción, la revisión y la edición de las referencias y enlaces en español. Agradecemos también a Christiane Marwecki de cmgrafix, quien diseñó y produjo rápidamente la maqueta.

Finalmente, este *Informe mundial* no habría sido posible sin el generoso apoyo financiero de los gobiernos de Alemania, Dinamarca, Nigeria, Noruega, Suecia y Suiza.

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

INTRODUCCIÓN

La educación de los adultos responde a múltiples definiciones: es el sustitutivo de la educación primaria para una gran parte de los adultos en el mundo; es el complemento de la educación elemental o profesional para numerosos individuos que sólo han recibido una enseñanza muy incompleta; prolonga la educación de aquellos a quienes ayuda a hacer frente a las exigencias nuevas de su medio ambiente; perfecciona la educación de quienes poseen una formación de alto nivel; constituye, en fin, un modo de expresión individual para todos.

(Fuente: Faure *et al.*, 1973: p. 289)

En el siglo XXI, el rápido ritmo y la complejidad de los cambios económicos, tecnológicos y culturales requieren que las mujeres y los hombres se adapten y readapten a lo largo de sus vidas, más aún en un contexto de globalización. En esta época de la sociedad del conocimiento –en la que la estructura productiva se orienta hacia un mayor uso del conocimiento y se distancia del capital físico, la manufactura y la producción agrícola–, el crecimiento de los ingresos personales, nacionales y regionales se define cada vez más por la capacidad para crear, manejar, difundir e innovar en la producción de conocimiento.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) intensifican la tasa de intercambio de información. También permiten que los usuarios participen activamente en redes virtuales que se pueden movilizar fácilmente para modelar la opinión pública. La globalización implica que un gran número de personas y familias cruzan las fronteras nacionales. Ellas, así como las comunidades que las reciben, necesitan aprender nuevas maneras de vivir juntos en medio de las diferencias culturales. Estos cambios no sólo destacan la importancia del aprendizaje en general; también exigen que los adultos sigan adquiriendo más información, mejoren sus competencias y reexaminen sus valores.

El papel clave de la educación de adultos en el desarrollo de la sociedad se ha reconocido desde hace tiempo. Desde la Primera Conferencia Internacional de Educación de Adultos en 1949, los Estados Miembros de la UNESCO se dedicaron a asegurar que los adultos pudieran ejercer su derecho básico a la educación. Conferencias posteriores realizadas en Montreal (1960), Tokio (1972), París (1985) y Hamburgo (1997) reafirmaron este derecho y propusieron vías para hacerlo realidad. En 1976, la Conferencia General de la UNESCO aprobó en Nairobi la Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos (UNESCO, 1976), que consagró

el compromiso de los gobiernos para promover la educación de adultos como parte integral del sistema educativo en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En el curso de los últimos 60 años, el panorama de la educación de adultos ha evolucionado. Este *Informe mundial* se propone describir la situación actual. En primer lugar, expone las tendencias en áreas clave de la educación de adultos a nivel mundial, con el propósito de servir como documento de referencia a los responsables de la formulación de política, practicantes e investigadores. En segundo término, ofrece un instrumento de defensa activa para promover la importancia de la educación de adultos y compartir las prácticas idóneas. Finalmente, dado que se trata de uno de los insumos clave de la CONFINTEA VI, brindará las pruebas que sustentarán el documento que será el producto de esta reunión.

La comprensión del papel de la educación de adultos ha cambiado y se ha desarrollado con el tiempo. Desde su concepción como promotora de la comprensión internacional en 1949, la educación de adultos se percibe hoy como una clave en la transformación económica, política y cultural de las personas, las comunidades y las sociedades en el siglo XXI. Aunque la UNESCO ha formulado una definición de la ‘educación de adultos’ en la Recomendación de Nairobi de 1976, lo que hoy se considera ‘educación de adultos’ aún está sujeto a una amplia gama de interpretaciones. El cambio de «educación» a «aprendizaje» también constituye una transformación importante en la conceptualización del campo (cf. el recuadro de definiciones, p. 13).

Pero, ¿qué es exactamente un ‘adulto’? Factores culturales y sociales tienen un impacto significativo sobre la división del curso de la vida humana en etapas y fases relacionadas con la edad. Éstas varían

Definiciones de «educación de adultos» y conceptos relacionados

Educación de adultos: “[...] designa la totalidad de los procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel o el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente”.

Sin embargo, “la educación de adultos no puede ser considerada intrínsecamente: sino como un subconjunto integrado en un proyecto global de educación permanente”.

(Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos, Nairobi: 1976, para. I, 1).

Educación permanente y aprendizaje: “[...] designa un proyecto global encaminado tanto a reestructurar el sistema educativo existente, como a desarrollar todas las posibilidades de formación fuera del sistema educativo,

- en ese proyecto, el hombre es el agente de su propia educación, por medio de la interacción permanente de sus acciones y su reflexión,
- la educación permanente lejos de limitarse al periodo de escolaridad, debe abarcar todas las dimensiones de la vida, todas las ramas del saber y todos los conocimientos prácticos que puedan adquirirse por todos los medios y contribuir a todas las formas de desarrollo de la personalidad,
- los procesos educativos, que siguen a lo largo de la vida los niños, los jóvenes y los adultos, cualquiera que sea su forma, deben considerarse como un todo”.

(Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos, Nairobi: 1976, para. I, 2).

Aprendizaje de adultos: “[...] comprende la educación formal y la permanente, la educación no formal y toda la gama de oportunidades de educación informal y ocasional existentes en una sociedad educativa multicultural, en la que se reconocen los enfoques teóricos y los basados en la práctica”.

(Declaración de Hamburgo sobre la educación de adultos, UIE, 1997, para. 3).

Educación no formal: “[...] a pesar de las impresiones en sentido contrario, no constituye un sistema educativo distinto y separado, paralelo al sistema de educación formal. Es cualquier actividad educativa organizada y sistemática, realizada fuera del marco del sistema formal, para ofrecer tipos seleccionados de aprendizaje a subgrupos específicos de la población, tanto adultos como niños. Así definida, la educación no formal incluye, por ejemplo, programas de extensión agrícola y de formación de agricultores, programas de alfabetización de adultos, formación para la adquisición de competencias ocupacionales ofrecida fuera del sistema formal, clubes juveniles con sólidos propósitos educativos y diversos programas comunitarios de instrucción en salud, nutrición, planificación familiar, cooperativas, etc.”.

(Coombs y Ahmed, 1974: p. 8).

ampliamente en el tiempo y el espacio. Además, no existe ninguna correlación inevitable o automática entre la edad y las necesidades o preferencias de aprendizaje más allá de los límites de la niñez y la primera etapa de la adolescencia. Los parámetros varían con las circunstancias personales y sociales, como siempre ha sido el caso. Los límites entre juventud y adultez, así como entre adultez y vejez son mucho más fluidos que lo que las convenciones culturales y sociales suponen. Especialmente en un paradigma de aprendizaje a lo largo de toda la vida, es inútil hacer distinciones nítidas entre «educación de jóvenes» y «educación de adultos».

Así, el aprendizaje y la educación de adultos se sitúan en el centro de un cambio necesario de paradigma hacia el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos como marco coherente y significativo para la provisión y práctica de la educación y la formación. El marco de referencia dado por el concepto de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» debe generar una educación sin límites. Esto significa oportunidades abiertas, flexibles y personalmente pertinentes para desarrollar el conocimiento y adquirir las competencias y actitudes que los adultos necesitan y quieren en todas las etapas de su vida. Esto implica ofrecer contextos y procesos de aprendizaje atractivos y pertinentes para los adultos como ciudadanos activos en el trabajo, la familia, la vida comunitaria y, no menos importante, como personas autónomas que construyen y reconstruyen sus vidas en culturas, sociedades y economías complejas y rápidamente cambiantes.

El aprendizaje a lo largo de toda la vida como marco integrador de todas las formas de educación y formación no es nuevo. Sin embargo, su emergencia reciente como una característica del discurso de política deriva de cambios relacionados de importancia global: la globalización económica y cultural; el simultáneo predominio y crisis de las economías de mercado; los procesos de modernización social y la transición hacia sociedades del conocimiento (cf. Torres, 2009; UNESCO, 2005a). En este complejo cambio de escenario, Held y McGrew (2007: p. 243) identifican varios “activadores profundos” globales:

- el cambio de las infraestructuras globales de comunicación impulsado por la revolución de la tecnología de la información (TI);

- el desarrollo de mercados globales de bienes y servicios, consecuencia de las pautas globales de distribución de la información;
- el aumento de las tasas de migración y movilidad, impulsado por las pautas cambiantes de la demanda económica, los cambios demográficos y los problemas medioambientales;
- la transformación de los sistemas socialistas de estado en sociedades más abiertas basadas en principios democráticos y relaciones de mercado, acompañadas de la expansión del consumismo y de valores antiglobalización;
- la emergencia de formaciones globales de la sociedad civil y una opinión pública mundial incipiente asociada.

Dentro del rico concepto global de «aprendizaje a lo largo de toda la vida», el aprendizaje y la educación de adultos deben anclarse en el respeto de la integridad y la dignidad de la vida de los adultos en su diversidad social. Es con este espíritu que este *Informe mundial* enfoca los datos y la información disponibles sobre el sector.

El aprendizaje a lo largo de toda la vida sigue siendo más una visión que una realidad. Sin embargo, la modernización concertada de los sistemas de educación y formación para responder a los retos planteados por el macrocambio social y económico contemporáneo –que incide sobre todo el mundo– se sitúa entre las prioridades de las agendas de política. Esto ha conferido al aprendizaje de adultos un perfil más destacado. Sin embargo, la atención en términos de política se concentra generalmente y en gran medida en la educación y la formación profesional de todo tipo –pública y privada, dentro y fuera de los lugares de trabajo, formal e informal– en lugar de hacerlo sobre la educación general de adultos.

La alfabetización de adultos sigue ocupando, con razón, un lugar privilegiado en relación con las iniciativas de política y programas internacionales. También ha resurgido como un problema importante en los países de altos ingresos, dado que los bajos niveles de alfabetización funcional para vivir y trabajar en este tipo de países parecen ser más frecuentes que lo que se había asumido durante las últimas décadas. El *Informe mundial* aduce que ambas áreas son importantes, pero que sólo son parte del potencial que ofrece una real integración del aprendizaje de adultos en los objetivos de política de los gobiernos.

Más importante aún, es evidente que quienes más la necesitan son las personas que están sistemáticamente marginadas del gozo de los beneficios de la educación de adultos. Por consiguiente, las bajas tasas de participación y el acceso desigual siguen siendo los retos clave de la educación de adultos de hoy.

Este *Informe mundial* es el producto de muchas personas que han trabajado mancomunadamente en diversas etapas. A fines de 2007 se solicitó a los Estados Miembros de la UNESCO, mediante un conjunto estructurado de preguntas y temas, que presentaran un *Informe nacional* sobre el progreso en la política y la práctica del aprendizaje y la educación de adultos desde la CONFINTEA V en 1997. Estas directrices cubrían las áreas clave de política, gobernanza, participación, provisión, calidad y recursos. Se recibió un total de 154 *Informes nacionales*. La mayoría fueron entregados a tiempo y en formatos que se podían utilizar para la preparación de los *Informes regionales sintéticos* para el África Subsahariana, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, los Estados Árabes, Europa y América del Norte.

El *Informe mundial* utiliza la información y los análisis de los cinco *Informes regionales sintéticos*, junto con datos estadísticos comparados y datos de encuestas (cuando están disponibles), y contextualiza con material basado en la investigación, a fin de ofrecer una visión general de la problemática y los retos que el aprendizaje y la educación de adultos enfrentan hoy, así como un conjunto de discusiones temáticas alrededor de dimensiones clave para la acción.

Si bien los *Informes nacionales* constituyen una mina de información, existen ciertas limitaciones en su uso como datos primarios. Como mecanismo para la rendición de cuentas de lo que los países han realizado, los datos se basan en autoevaluaciones de la propia administración, escritas ya sea por una persona o por un equipo de autores. Con la excepción de algunos países que validaron sus *Informes nacionales* mediante consultas con actores interesados, no ha sido posible verificar los datos presentados. Debido principalmente a la falta de recolección regular y sistemática de datos en áreas previamente convenidas, la mayor parte de la información proveniente de los *Informes nacionales* no es comparable. Finalmente, la mayoría de los *Informes nacionales* cubre sólo el sector de la educación, si bien

las *Directrices para la preparación de los informes* había aconsejado específicamente que los gobiernos incorporaran información proveniente de otros sectores.

El *Informe mundial* se divide en seis capítulos. En el primero, *En defensa del aprendizaje y la educación de adultos*, se examina la agenda de política internacional educativa y de desarrollo, y el lugar que ocupa en ella la educación de adultos. Se reflexiona sobre la importancia que tiene situar la educación de adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Finalmente, se atrae la atención hacia las oportunidades que ofrece la CONFINTEA VI a fin de reafirmar y ganar el reconocimiento del aprendizaje de los adultos como un instrumento capital para enfrentar la marginación en todo el mundo. En el capítulo 2 se presenta la evolución en las áreas de política y gobernanza. Se analiza hasta qué punto se han adoptado políticas adecuadas y luego se examina los problemas de gobernanza en la educación de adultos. En el capítulo 3 se describe el alcance y la distribución de la oferta de educación de adultos tal como se refleja en los *Informes nacionales*, y se ofrece una tipología para comprender la variedad de la oferta en el sector. En el capítulo 4 se revisan las pautas de participación y acceso a la educación de adultos, se especifican los obstáculos para aumentar los niveles de participación y se proponen las direcciones en las que la política de educación de adultos debe orientarse para poderlos superar. En el capítulo 5 se aborda la calidad en la educación de adultos, concentrándose particularmente en la pertinencia y la eficacia. También se analiza el estatus del personal de la educación de adultos, dado su papel crucial en el aseguramiento de la calidad. En el capítulo 6 se evalúa la situación actual de la financiación de la educación de adultos, en particular, hasta qué punto se ha cumplido el compromiso de mejorarla expresado en el *Plan de acción para el futuro* de la CONFINTEA V (Hamburgo). Una sección de conclusiones sintetiza los puntos principales de los seis capítulos para dar una visión general de las tendencias en la educación de adultos. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre la construcción de la base de datos y conocimiento en la educación de adultos.



CAPÍTULO 1

EN DEFENSA DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

Las economías más avanzadas del mundo se recuperan lentamente de la profunda recesión que siguió al colapso de los marchitos mercados financieros a fines de 2008. Muchas economías frágiles compartirán las desagradables consecuencias, cuyo desenlace se desconoce actualmente. La perspectiva para los servicios públicos –incluyendo a la educación– no es prometedora. El progreso en el logro de los Objetivos de la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015 es dispar. Persisten enormes desafíos para erradicar la pobreza, mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil, promover la paridad de género y asegurar la sustentabilidad del medio ambiente. En el centro mismo del enfrentamiento de estos desafíos del desarrollo está la importancia del respeto, la protección y la realización del derecho de todos a una educación básica de calidad.

La situación actual agrava los problemas que enfrentan los más marginados y amenaza la financiación necesaria para la educación a fin de combatir las desventajas. La verdad es que al lado del precario entorno económico existe una serie de retos que inciden sobre el aprendizaje y la educación de adultos. La enfermedad, el hambre, la guerra, la degradación del medio ambiente, el desempleo y la inestabilidad política siguen dominando la vida de millones de personas. Estos problemas interrelacionados destruyen el tejido social de las comunidades y las familias. Los ciudadanos de muchos países viven los efectos de la erosión de la cohesión social. Para muchos, los ciclos de exclusión y marginación persisten y se transmiten de una generación a otra.

Aisladamente, la educación no puede resolver estos problemas, pero ciertamente es parte de la solución. Sentar las bases para una sólida continuidad del aprendizaje y la capacidad de desarrollo constituyen medidas esenciales para todas las sociedades. La educación de adultos

desempeña un papel importante al ofrecer espacio, tiempo y entornos en los que los adultos pueden –utilizando los términos del Informe Delors (Delors *et al.*, 1996) aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

Una ciudadanía activa y productiva constituye un bien social fundamental. La movilidad dentro y fuera de las fronteras nacionales brinda posibilidades a las personas y las comunidades para experimentar y aprender acerca de otros pueblos, culturas y lenguas; y todo tipo de conocimiento está disponible gracias a las tecnologías de la información y la comunicación, para quienes tienen acceso a la Internet. En efecto, en un mundo conectado, las oportunidades de aprendizaje son vastas y diversas. La educación de adultos –ofrecida en entornos formales, no formales e informales– refuerza estas oportunidades, dado que facilita el aprendizaje de todos, independientemente de su localización, necesidades y motivaciones específicas.

Sin embargo, todos los que trabajan en el campo de la educación saben muy bien que la inadecuación de los recursos limita esas oportunidades, mina la calidad de la educación y reduce los resultados del aprendizaje. Estos problemas se agravan en el sector de la educación de adultos, que raras veces constituye una prioridad política y sufre de una financiación crónica insuficiente.

Este capítulo examina la agenda de política global de educación y desarrollo, el significado de la educación de adultos como un medio para lograr los objetivos de esa política y la prueba de que el aprendizaje de adultos es clave para lograr el objetivo mundial de una mayor igualdad. Explora la evolución del concepto de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» y las justificaciones con las que se lo ha asociado, desde los objetivos económicos de la educación hasta los beneficios más amplios de carácter personal y social que aporta el aprendizaje.

Finalmente, evalúa los problemas que han surgido desde la CONFINTEA V y atrae la atención hacia las oportunidades que ofrece la CONFINTEA VI a fin de reafirmar y ganar el reconocimiento del aprendizaje de adultos como un instrumento capital en la lucha contra la opresión y la marginación en todo el mundo.

1.1 La educación de adultos en la agenda política global de educación y desarrollo

“Interesa, por tanto, no contraponer nunca la educación de los adultos a la educación de los niños y de los jóvenes [...]”

De aquí se deduce que la educación de los adultos no puede permanecer por más tiempo, en ninguna sociedad, como un sector marginal, y que debe reservársele un lugar bien claro en las políticas y en los presupuestos de educación, lo que implica una articulación sólida entre la enseñanza escolar y la educación extraescolar”.

(Faure *et al.*, 1973: p. 290).

Lograr la igualdad de oportunidades en educación es “una de las más importantes condiciones para superar la injusticia social y reducir las desigualdades sociales en cualquier país [...] y es también una condición para fortalecer el crecimiento económico” (UNESCO, 2008a: p. 24).

Desde el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar en 2000, ha habido un progreso desigual en cuanto al logro de los objetivos de la EPT (*Recuadro 1.1*), en relación principalmente con la educación primaria universal (EPU) y la reducción de las disparidades de género (UNESCO, 2008a).

Las mejoras en materia de atención y educación de la primera infancia han sido limitadas hasta la fecha y persisten grandes desigualdades en las tasas de matrícula en educación preescolar entre los países del Norte y el Sur. Durante el periodo 1999-2006, las tasas netas promedio de matrícula en la educación primaria aumentaron aproximadamente entre 10 y 15% en el África Subsahariana y en Asia del Sur y Occidental. No obstante, más de 75 millones de niños en edad de cursar la educación primaria (55% de los cuales son niñas) no se matricularon en 2006.

Es especialmente insatisfactorio el avance en el logro de los objetivos de la EPT directamente relacionados con la educación de adultos, en particular el aseguramiento de que se satisfagan equitativamente las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos, y se reduzcan las tasas de analfabetismo en un 50% en el horizonte 2015. El acceso limitado a las oportunidades educativas en el pasado ha dejado a 774 millones de adultos, de los cuales dos tercios son mujeres, carentes de competencias en alfabetización básica.

Recuadro 1.1 Objetivos de la Educación para Todos (EPT) de Dakar

La Educación para Todos apeló a un compromiso colectivo para lograr los siguientes objetivos:

- i) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;
- ii) velar porque antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
- iii) velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;
- iv) aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;
- v) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento;
- vi) mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

(UNESCO, 2000: p. 8).

En unos 45 países, la mayoría en el África Subsahariana y Asia del Sur y Occidental, las tasas de alfabetización se sitúan por debajo del promedio de los países en desarrollo, es decir, 79%.

Las disparidades de género en las tasas de participación en la educación primaria y secundaria se han eliminado en 59 de 176 países de las Naciones Unidas en 2006, si bien muchos países del África Subsahariana, de Asia del Sur y Occidental, y de los Estados Árabes todavía tienen que lograr este objetivo de la EPT.

Finalmente, debido a que las necesidades de aprendizaje de niños y adultos no ha recibido una adecuada atención en la implementación de la EPT, no se ha logrado el objetivo consistente en mejorar la calidad de la educación y la excelencia (objetivo 6).

Ciertamente, el progreso global en atención y educación de la primera infancia, así como en educación básica, tiene una incidencia positiva sobre el aprendizaje y la educación de adultos en el mediano plazo, pues los niños y jóvenes que han tenido un mayor acceso a la educación formal tienen más probabilidades de continuar su participación en diversos entornos de aprendizaje cuando son adultos. Sin embargo, este avance debe contextualizarse: la pobreza, la residencia en áreas rurales o áreas urbanas tuzurizadas, la pertenencia a una minoría indígena o a una población migrante todavía limitan significativamente las oportunidades educativas. En todo el mundo, las niñas se encuentran aún en situación de desventaja en materia de educación y la desigualdad tiene un carácter acumulativo.

El acuerdo a nivel mundial sobre la agenda de la EPT fue esencial al focalizar su atención sobre los retos educativos clave. Sin embargo, el lento y desigual progreso indica que algunos objetivos son más importantes que otros y, por tanto, deben priorizarse, cuando, en realidad, todos los objetivos están interrelacionados y se deben abordar simultáneamente. El persistente predominio de la educación primaria universal –ya se mida mediante tasas de matrícula en la agenda de la EPT o tasas de culminación en los ODM–, destaca la marginación de los objetivos de la alfabetización de jóvenes y adultos, así como del aprendizaje a lo largo de toda la vida, que son vitales para el éxito global.

El consenso sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (*Recuadro 1.2*) fue parte de una plataforma mundial destinada a abordar problemas globales clave al inicio

del siglo XXI. Los ODM no sólo sintetizan las aspiraciones al desarrollo del mundo como un todo, sino que también dirigen la atención hacia valores y derechos básicos aceptados universalmente. Erigidos sobre las recomendaciones de las Conferencias de las Naciones Unidas durante la década de los noventa, los ODM establecieron puntos de referencia del desarrollo que deben alcanzarse en el horizonte 2015, con indicadores claros para efectuar el seguimiento del progreso. Sin embargo, de cerca de 100 estrategias enumeradas sobre cómo avanzar en el logro de los ODM, ni siquiera una se refiere al aprendizaje y la educación de adultos como un medio (Naciones Unidas, 2001). La ausencia de la educación de adultos como una estrategia para los ODM, a pesar de la abrumadora evidencia de su poder transformativo, es realmente sorprendente.

Recuadro 1.2

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el VIH y el SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

(Naciones Unidas, 2001: pp. 64-67).

En *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Informe 2008 (Naciones Unidas, 2008) se da cuenta de cierta mejora en relación con los ODM 2 y 3 –que se acerca al objetivo 2 de la EPT (educación primaria universal) y 5 (paridad de género)– así como un modesto progreso en relación con otros ODM. Por ejemplo, el 51,4% de la población empleada en el África Subsahariana vivía con menos de un dólar por día en 2007 (comparado con 55,5% en 1997). También hubo mejoras en salud materna y reproductiva. Sin embargo, en todas las regiones, las tasas de mortalidad siguen siendo más altas para los niños de las áreas rurales y las familias pobres, y para aquéllos cuyas madres carecen de educación básica (Naciones Unidas, 2008). En términos generales, a pesar del progreso limitado, la comunidad internacional permanece desfasada en el cumplimiento de los compromisos con los ODM (*Recuadro 1.3*).

Una cuidadosa consideración de los retos planteados por los ODM revela una constatación simple: mejoras en la provisión, participación y calidad de la educación de adultos pueden acelerar el progreso hacia el logro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. La investigación muestra convincentemente que la educación y los niveles de calificación de los padres –y especialmente de las madres– están positivamente

rendimiento del estudiante a los 16 años (Nunn *et al.*, 2007).

Hombres y mujeres jóvenes con mejor educación, formación y calificaciones pueden mejorar sus oportunidades y niveles de vida. Tienen más probabilidades de obtener un empleo y aventurarse en el autoempleo. El aprendizaje ulterior tiene un retorno que se manifiesta en el estatus social basado en la ocupación (Blanden *et al.*, 2009).

Recuadro 1.3

Enormidad de los retos pendientes en relación con los ODM

- Es muy poco probable que se pueda lograr la meta de reducir a la mitad la proporción de personas del África subsahariana que vive con menos de un dólar por día.
- Se considera que aproximadamente la cuarta parte de la totalidad de los niños de países en desarrollo tienen insuficiencia ponderal y corren riesgo de que su futuro se vea comprometido por los efectos a largo plazo de la subnutrición.
- De los 113 países que no alcanzaron la paridad de género en la matrícula de enseñanza primaria y secundaria para la meta de 2005, sólo 18 tienen alguna probabilidad de alcanzar el objetivo para el año 2015.
- Casi dos tercios de las mujeres empleadas en el mundo en desarrollo están en empleos vulnerables por cuenta propia o en una empresa familiar.
- En un tercio de los países en desarrollo, las mujeres representan menos del 10% de los parlamentarios.
- Más de 500.000 futuras madres de los países en desarrollo mueren anualmente en el parto o por complicaciones en el embarazo.
- Aproximadamente 2.500 millones de personas, casi la mitad de la población del mundo en desarrollo, vive sin servicios de saneamiento mejorados.
- Más de un tercio de la creciente población urbana de los países en desarrollo vive en tugurios.
- Las emisiones de dióxido de carbono han seguido aumentando pese al calendario internacional para dar tratamiento al problema.
- Los gastos de asistencia extranjera de los países desarrollados se redujeron por segundo año consecutivo en 2007 y hay riesgo de que no se alcancen los compromisos asumidos en 2005.

(Naciones Unidas, 2008: p. 4).

asociados con la participación de los niños (especialmente de las niñas) y su rendimiento. Padres mejor educados comprenden más rápidamente la importancia de asegurar que sus hijos –y especialmente sus hijas– asistan a la escuela y logren calificaciones que les permitan, a su vez, llevar vidas más independientes y activas. El aprendizaje familiar que promueve la participación de los padres en las escuelas es más importante que la categoría socioeconómica en relación con su influencia sobre el

Adultos mejor educados tienen más posibilidades de cuidar de su salud y de protegerse más eficazmente de las enfermedades sexualmente transmisibles. Saben más acerca de las opciones en planificación familiar y cuidado infantil. Padres informados perciben las relaciones entre la supervivencia infantil y la salud materna y reproductiva, y están mejor equipados para educar y proteger a sus niños de las enfermedades potencialmente mortales.

Estudios realizados en Bolivia, México, Nepal y Nicaragua muestran que las mujeres que participan en programas de educación de adultos, que también tienen acceso a la radio y otros fuentes de información, son más competentes en el manejo de los problemas de salud de sus familias. Se ha mostrado que las mujeres con más altos niveles de educación mejoran sus conocimientos sobre la prevención del VIH y el SIDA (cf. UNESCO, 2005b, 2007). Mientras tanto, como resultado de su participación en programas de alfabetización de adultos, muchas mujeres tienen un mayor nivel de autoestima y confianza en sus propias capacidades (*Recuadro 1.4*).

Los adultos de todas las edades que siguen participando en la educación tienen mayor acceso a la información y el conocimiento, que son elementos esenciales para concebir sus puntos de vista y actuar en relación con problemas sociales y políticos clave, tales como la protección del medio ambiente. También pueden utilizar mejor nuevas fuentes de información y conocimiento, especialmente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), haciéndolo de manera independiente y significativa.

Mejorar y enriquecer los conocimientos, habilidades y competencias, junto con el crecimiento en el desarrollo personal y la autoestima de jóvenes y adultos, generan retornos mucho más amplios que para los individuos y sus familias, por muy valiosos y legítimos que estos sean. Hay

Recuadro 1.4**Cómo ayuda la alfabetización a lograr los Objetivos del Milenio: pruebas provenientes de evaluaciones e investigaciones****ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

Cuando la alfabetización es un elemento integral de los programas de adquisición de competencias, por ejemplo, agricultura, con contenidos derivados del conjunto de competencias y conocimientos, se posibilita que minorías significativas de educandos –20 a 30%– aumenten su productividad. Los efectos dependen también de un contexto que facilita y apoya el cambio de comportamiento.

Además, los participantes que se alfabetizaron afirmaron que podían manejar dinero, especialmente billetes, con más confianza. Más importante aún, se sienten menos vulnerables al engaño en las transacciones monetarias. Este es un logro clave para personas que son microempresarios, permitiéndoles manejar mejor sus negocios y constituye una señal clave para iniciativas que ofrecen formar a mujeres y hombres en la gestión del microcrédito y empresas pequeñas.

ODM 2: Lograr la educación primaria universal

Entre 60 y 70% de los participantes en clases de alfabetización, especialmente madres y mujeres que cuidan niños, tienen más probabilidades de enviar y mantener a sus hijos en la escuela, así como de monitorear su progreso.

ODM 3: Promover la paridad de género y la autonomía de la mujer

Entre 30 y 40% de las mujeres que se alfabetizan logran una mayor confianza en la toma de decisiones familiares y en la participación en los asuntos locales públicos.

ODM 4: Reducir la mortalidad infantil y el ODM 5: Mejorar la salud materna

Entre 20 y 30% de los participantes muestran más posibilidades de mejorar las prácticas de salud y nutricionales de sus familias, mientras que un estudio a largo plazo (en Nicaragua) encontró que las madres “graduadas” tuvieron niños más saludables y hubo menos mortalidad infantil.

ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Entre 30 y 40% de los participantes en la alfabetización desarrollan una fuerte conciencia de la necesidad de proteger el medio ambiente y una disponibilidad para actuar en consecuencia.

(DFID, 2008).

pruebas de que los beneficios sociales de la inversión en educación de adultos (empezando por la alfabetización de adultos) se comparan muy bien con los destinados a la educación primaria (UNESCO, 2005*b*). Tres proyectos de alfabetización del Banco Mundial mostraron una tasa privada de retorno de la inversión que va de 25% en Indonesia (1986) a 43% para las mujeres y 24% para los hombres en Ghana (1999) y 37% en Bangladesh (2001). En el proyecto de Ghana, la tasa social de retorno fue de 17% para las mujeres y 14% para los hombres. Además, datos de 32 países indican que los programas de formación que incluyen la alfabetización y la matemática básica generan tasas de retorno significativas (tanto individuales como sociales) y contribuyen a acelerar el logro de los ocho ODM (DFID, 2008). Un estudio de los beneficios personales y sociales del aprendizaje en el Reino Unido

muestra una fuerte incidencia sobre la salud (aumentó la previsión del cáncer y disminuyó el consumo de tabaco), mejoró la tolerancia racial y la participación social de las personas con menor nivel de educación, incluso cuando los cursos seguidos tienen más bien el carácter de pasatiempo (Feinstein *et al.*, 2008). Estos ejemplos refuerzan adicionalmente el aspecto esencial: que los ODM sólo se pueden alcanzar si la educación de adultos recibe una alta prioridad en la agenda de política internacional. No se puede seguir ignorando su contribución. Confrontados con los complejos problemas del desarrollo, el aprendizaje y la educación de adultos ofrecen una respuesta neta.

1.2 La educación de adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida

Desde hace mucho tiempo la educación de adultos se ha definido como un instrumento para el cambio y la transformación social (Baumgartner, 2001; Mezirow, 1990, 2000). Ya en 1900, John Dewey afirmaba que la educación de adultos es simultáneamente un derecho y un bien público al que todos deberían tener acceso, pero en la que todos tienen igualmente la responsabilidad de participar, en el interés de construir y mantener la democracia.

Promover las capacidades para la reflexión crítica y el aprender a aprender fueron centrales en las tradiciones de las Escuelas Populares de los países nórdicos y bálticos de Europa, así como de la educación popular que se originó en el siglo XIX en los movimientos de trabajadores europeos y norteamericanos. Se hizo hincapié en la importancia de los campos cultural y sociopolítico del conocimiento y en el desarrollo de la educación de adultos no formal basada en la comunidad.

En América Latina, la pedagogía del oprimido de Paulo Freire se convirtió en el modelo internacional de educación de adultos más célebre, como un acto cultural de empoderamiento y cambio social (Barreiro, 1974; Freire, 1970, 1996; Puiggrós, 2005; Torres, 1998). Aportó una dimensión de transformación estructural desde abajo, partiendo de las circunstancias de la vida diaria del pueblo y teniendo como objetivo final la construcción de una sociedad más justa.

Muchos movimientos sociales y políticos han integrado el aprendizaje y la educación de adultos como un medio poderoso para apoyar el empoderamiento personal, social y político (Antikainen *et al.*, 2006; Chrabolowsky, 2003; Gohn, 2008; Mayo, 2009). Por ejemplo, en Tanzania, la visión del socialismo de Julius Nyerere incluía la educación de adultos como un medio para movilizar al pueblo en vista del desarrollo comunitario autónomo y la transformación social.

En la década de los sesenta, las tradiciones políticas y culturales de la educación de adultos basadas en la comunidad fueron desafiadas con la introducción de las políticas de educación de adultos como un medio para el desarrollo económico. Enmarcadas en la noción de «capital humano», estas políticas se desarrollaron, única o parcialmente, basándose en

principios de la racionalidad instrumental que considera los resultados del aprendizaje fundamentalmente en términos de valor de uso. En su interpretación más estrecha, dicha perspectiva sitúa la educación al servicio de economías competitivas.

Paralelamente a la emergencia de esta interpretación puramente económica de la educación de adultos se desarrolló un pensamiento de política que la situó en el marco más amplio del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Dos informes de la UNESCO formularon principios clave en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Se trata del Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación, *Aprender a ser. La educación del futuro* (Faure *et al.*, 1972) y el Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, *La educación encierra un tesoro* (Delors *et al.*, 1996), que mostraron la necesidad de una cultura del aprendizaje abierta a todos y que cubre un continuo de aprendizaje que va desde la educación formal hasta la educación no formal e informal. Ambos mantienen, aún más, que el aprendizaje no sólo se da a lo largo de toda la vida sino “a lo ancho de toda la vida”, teniendo lugar en todas las esferas de la vida adulta, ya sea en el hogar, el trabajo o la comunidad (*Recuadro 1.5*).

El Informe Delors (Delors *et al.*, 1996), si bien apoya la misma tradición humanista del Informe Faure (Faure *et al.*, 1973), también aborda el desafío planteado por las políticas de educación y formación, a través de los lentes de la teoría del capital humano.

El Informe Delors de 1996 también marca un cambio en el uso del término ‘educación a lo largo de toda la vida’, utilizado en el Informe Faure, por el de ‘aprendizaje a lo largo de toda la vida’, que hoy se usa más frecuentemente. Esto no sólo señala un cambio semántico, sino que refleja un desarrollo sustancial en este campo. La ‘educación a lo largo de toda la vida’ tal como lo presenta el Informe Faure estaba asociado con el objetivo más comprensivo e integrado de desarrollar personas y comunidades más humanas frente al rápido cambio social. Por otra parte, la interpretación predominante del sintagma ‘aprendizaje a lo largo de toda la vida’ durante la década de los noventa, especialmente en Europa, estaba relacionada con la formación y la adquisición de nuevas competencias que posibilitarían a las personas enfrentar las demandas del rápidamente cambiante mundo del trabajo (Matheson y Matheson, 1996; Griffin, 1999; Bagnall, 2000). Además, el énfasis sobre

La teoría del capital humano

El término ‘capital humano’ fue acuñado originalmente por el economista Adam Smith en 1776, pero fue adoptado posteriormente, durante la década de los sesenta, por Theodor Schultz y Gary Becker. La teoría del capital humano postula que la inversión en educación y la adquisición de competencias es tan importante para el crecimiento económico como lo es la inversión en máquinas y equipamiento. Los economistas han tratado de medir la tasa de retorno de la inversión en capital humano. Sin embargo, la validez de la aplicación de análisis econométricos estrechos a insumos y productos educativos para los individuos ha sido objeto de una crítica rigurosa.

Para un análisis más completo, cf. Schuller y Field (1998).

Recuadro 1.5**La «educación a lo largo de toda la vida» según Faure y Delors**

Finalmente, en la actualidad, tiende cada vez más a designar el conjunto del proceso educativo considerado desde el punto de vista del individuo y desde el punto de vista de la sociedad. Hay que destacar dos consecuencias significativas: de una parte, la educación de los niños, aun ayudando al niño a vivir como es debido su vida infantil, tiene esencialmente por misión preparar al futuro adulto para las diversas formas de la autonomía y de la autodidaxia; de otra parte, la existencia y el desarrollo de estructuras amplias y abundantes de educación y de actividades culturales para los adultos, además de responder a sus fines propios, constituyen la condición para que las reformas de la educación primaria sean posibles.

Así, la educación permanente deviene la expresión de una relación envolvente entre todas las formas, las expresiones y los momentos del acto educativo.

(Faure et al., 1973: p. 220).

“Esta constatación nos ha conducido [...] a retomar y actualizar el concepto de educación durante toda la vida, para conciliar la competencia que estimula, la cooperación que fortalece y la solidaridad que une” (Delors et al., 1996: p. 17).

“[...] es menester activar en cada país los recursos y movilizar el conocimiento y los agentes locales, con miras a crear nuevas actividades que permitan conjurar los maleficios del desempleo tecnológico [...]”

(Delors et al., 1996: pp. 89-90).

el educando en la noción de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» se podría interpretar también como la asignación de una mayor capacidad a la persona para devenir un agente, en contraste con la noción de «educación a lo largo de toda la vida» que incide sobre las estructuras y las instituciones (Medel-Añonuevo, 2006). Este cambio también influyó en los resultados de la CONFINTEA V, que debatió sobre el aprendizaje de adultos de manera más notoria que en las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos previas.

Actualmente tenemos un panorama de la educación de adultos y del aprendizaje a lo largo de toda la vida donde coexisten principios, políticas y prácticas diversos, con la evolución de sistemas abiertos y flexibles de oferta, capaces de adaptarse al cambio social y económico. Por consiguiente, restituir la educación de adultos al marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida requiere una concepción compartida de los propósitos y beneficios del aprendizaje de adultos. La complejidad de la globalización apela a la contribución de justificaciones instrumentales y de empoderamiento de la educación de adultos. En décadas recientes, la primera predominó, haciendo que los enfoques del capital humano modelaran las políticas más fuertemente que en el pasado. Por el contrario, la visión original de la educación de adultos como

contribución al empoderamiento político y la transformación social ha retrocedido: raramente se la considera en la formulación de política.

Esto está cambiando a medida en que una perspectiva más integral –el enfoque de las capacidades (Sen, 1999)– considera la expansión de las capacidades humanas, en lugar de simplemente el desarrollo económico, como el objetivo global de la política de desarrollo. Este enfoque va más allá de la dimensión económica y la mera búsqueda de la felicidad, para incluir conceptos afines tales como la «capacidad para interactuar socialmente» y «participar políticamente».

Hoy, la causa de la educación de adultos debe partir de la visión de que son precisamente estos valores y principios de empoderamiento lo que se debe poner en el centro. Este sentido de un propósito bien definido y la experiencia acumulada en una valiosa práctica educativa enraizada socialmente son los elementos que constituyen su herencia indispensable. Los principios del enfoque de capacidades ofrecen esta articulación.

En el cambio hacia el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la educación de adultos tiene un papel central que desempeñar, asegurando la búsqueda de la equidad y la justicia social, junto con la sustentación

El enfoque de capacidades para el desarrollo

La concepción del desarrollo de Amartya Sen (1999) implica mucho más que el aumento del ingreso y la riqueza. La pobreza se puede ver como privación de capacidades básicas, bajo la forma de alta mortalidad, fuerte desnutrición, morbilidad y analfabetismo masivo. En este sentido, constituye una limitación para la libertad. Para Sen, la ampliación de la libertad humana es, simultáneamente, el principal objetivo y medio del desarrollo. La libertad humana se funda en servicios económicos, libertad política, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora.

Las personas deben considerarse como agentes que participan activamente en la realización de sus propios destinos, en lugar de simples receptores pasivos de programas de desarrollo. En este contexto, por lo tanto, la educación de adultos es un componente importante para capacitar y empoderar a las comunidades para que luchan por sus libertades sociales, políticas y económicas.

de la democracia y la dignidad humana. Estos principios se yerguen en el corazón mismo de la futura agenda global del aprendizaje y la educación de adultos. El valor real del aprendizaje a lo largo y ancho de toda la vida es el desarrollo de la capacidad para devenir agente personal y social, posibilitando que las personas se equipen a sí mismas para actuar, reflexionar y responder apropiadamente a los retos sociales, políticos, económicos, culturales y tecnológicos que enfrentan durante toda su vida (Medel-Añonuevo, Ohsako y Mauch, 2001).

1.3 La necesidad de una educación de adultos fortalecida

La V Conferencia Internacional de Educación de Adultos fue un hito en lo que respecta al apoyo de los esfuerzos internacionales y nacionales destinados a crear y expandir políticas y programas de educación de adultos. Además, junto con los hitos constituidos por los informes Faure y Delors y la influyente “Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos” –aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 26 de noviembre de 1976 (Nairobi, Kenya)–, explicitaron el papel vital de la educación de adultos como “parte de la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida”.

La Confintea V abrió nuevas perspectivas en 1997 con la *Declaración de Hamburgo sobre la educación de adultos* y el *Plan de acción para el futuro* (UIE, 1997). Caracterizó el aprendizaje y la educación de adultos como “consecuencia de la ciudadanía activa y una condición para la participación plena en la sociedad”. Se consideraron claves para lograr el objetivo consistente en crear “una sociedad del aprendizaje comprometida con la justicia social y el bienestar general” en el siglo XXI.

Al reafirmar la centralidad del derecho a la educación y las competencias básicas a lo largo de toda la vida –teniendo a la alfabetización como piedra angular de este derecho–, la *Declaración de Hamburgo* enfatizó la responsabilidad del Estado en la provisión y financiación de una educación de adultos de calidad. Atrajo la atención hacia la necesidad de alianzas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado en el desarrollo y el sostenimiento del aprendizaje y la educación de adultos. Asimismo, destacó la importancia de la promoción de la paridad de género, la integridad de la diversidad cultural y el conocimiento endógeno, la necesidad de

ampliar la provisión a los adultos mayores, así como el imperativo de asegurar la educación para la paz, la democracia y el sostenimiento del medio ambiente. Abordar los temas mencionados en el *Plan de acción para el futuro* (Recuadro 1.6) que la acompaña demanda una inversión más significativa en el aprendizaje y la educación de adultos en los niveles nacional e internacional.

Sin embargo, desde una perspectiva mundial –como lo prueban los informes de los países en el período cubierto desde 1997–, muchas políticas nacionales educativas y sociales no han priorizado el aprendizaje y la educación de adultos como se había esperado del seguimiento de la *Declaración de Hamburgo*. Algunas de estas cuestiones se señalaron ya en el *Informe en síntesis sobre el Balance Intermedio, CONFINTEA V* (UIE, 2003). Dos acuerdos internacionales –el Marco de acción de Dakar y los Objetivos de Desarrollo del Milenio– son débiles en su defensa activa de la educación de adultos. Se carece de una comprensión compartida del aprendizaje de adultos, lo que ha conducido a una divisoria del discurso político entre el Norte y el Sur, concentrándose el primero en la operacionalización del discurso del aprendizaje a lo largo de toda la vida y el segundo en la educación básica para todos. Se sigue ignorando la contribución de la educación de adultos al desarrollo.

Si bien los países han dado cuenta de mejoras, la educación de adultos como sector aún necesita ser fortalecida. Entre los factores que es necesario examinar en el proceso están los siguientes:

En primer lugar, a pesar del uso frecuente del término ‘aprendizaje a lo largo de toda la vida’ en una diversidad de documentos legales, de política y de programas no se ha generalizado la claridad conceptual acerca de lo que constituye el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el lugar que en él ocupan el aprendizaje y la educación de adultos. Esta falta de claridad no solo ha provocado una tendencia para que prosigan los debates a fin de seguir priorizando la educación de los jóvenes, sino que a menudo ha producido una división en el campo de la educación de adultos entre educación general de adultos, por una parte, y educación profesional y técnica de adultos, por la otra. Cada conjunto de actores diferentes destaca las distinciones entre los principios, propósitos y prácticas, en lugar de establecer las conexiones, y buscar alianzas y acuerdos.

En segundo término, la estrecha asociación entre la educación de adultos y la alfabetización y adquisición de competencias básicas ha conducido frecuentemente a producir un bajo nivel de contenido y rendimiento en muchos países. Debido precisamente a esta característica de la oferta de educación de adultos, los participantes –especialmente en los países del Sur– tienen más posibilidades de provenir de poblaciones en situación de desventaja social y educativa y, por consiguiente, representan un grupo destinatario políticamente débil.

En tercer lugar, la oferta de educación de adultos atraviesa todo el continuo de la educación, teniendo fuertes raíces en los contextos y métodos de educación no formal e informal. La participación en la educación de adultos no conduce necesaria o incluso generalmente a la obtención de certificados con un alto valor social o de mercado. La cuantificación de los resultados de la inversión también es un reto.

En cuarto lugar, pocos países han asignado los recursos financieros necesarios para la educación de adultos. La baja prioridad, las restricciones en el gasto público y la desigual distribución de los recursos, todos estos factores contribuyen a generar pautas incoherentes, impredecibles y arbitrarias de financiación.

En quinto lugar, con tan pobre disponibilidad de recursos, el sector de la educación de adultos permanece debilmente profesionalizado. Una gran cantidad de sus practicantes carece o tiene un mínimo de formación especializada o calificaciones reconocidas, y los mecanismos de acreditación del aprendizaje y experiencia previos para los profesionales que trabajan están insuficientemente desarrollados. Las condiciones de empleo son generalmente precarias, una situación que no favorece la retención a largo plazo de los practicantes experimentados y competentes. Estas condiciones afectan la calidad del desempeño de los practicantes de la educación de adultos y tienen inevitablemente una incidencia sobre la calidad de las experiencias de aprendizaje de adultos. La fragmentación del cuerpo de profesionales hace que la capacidad de constituirse en grupo de presión para mejorar la formación y aumentar la inversión sea difícil. La falta de instituciones sólidas merma la capacidad de defensa activa tanto de los practicantes como de los destinatarios. La combinación de esta falta de poder con la falta de financiación

Recuadro 1.6 Plan de acción para el futuro (Hamburgo)

- Tema 1:** Educación de adultos y democracia: el desafío del siglo XXI
- Tema 2:** Mejorar las condiciones y la calidad de la educación de adultos
- Tema 3:** Garantizar el derecho universal a la alfabetización y la enseñanza básica
- Tema 4:** Educación de adultos, igualdad y equidad en las relaciones entre hombre y mujer, y mayor autonomía de la mujer
- Tema 5:** La educación de adultos y el cambiante mundo del trabajo
- Tema 6:** La educación de adultos en relación con el medio ambiente, la salud y la población
- Tema 7:** Educación de adultos, cultura, medios de comunicación y nuevas tecnologías de la información
- Tema 8:** La educación para todos los adultos: los derechos y aspiraciones de los distintos grupos
- Tema 9:** Los aspectos económicos de la educación de adultos
- Tema 10:** Fortalecimiento de la cooperación y la solidaridad internacionales

(UIE, 1997: p. 23).

mencionada previamente constituye un grave problema para todos los actores interesados.

En sexto lugar, y nuevamente una cuestión relacionada, la amplia dispersión y diversidad de los actores interesados en el aprendizaje y la educación de adultos inhibe la colaboración eficaz con otros actores que comparten agendas similares. Si bien se reconoce la responsabilidad principal del Estado en la provisión de educación de adultos, las contribuciones de la sociedad civil, el sector privado y otros actores no se han reconocido, valorado y explotado adecuadamente.

La crisis financiera actual, así como los desafíos urgentes del desarrollo, ha generado una situación crucial. Si la educación de adultos debe desempeñar un papel en la mejora de la calidad de la vida económica y social en el siglo XXI, se requiere un monto de recursos –eficientemente utilizados y distribuidos– significativamente mayor. Es esencial disponer de una visión compartida del aprendizaje y la educación de adultos que sea factible y pueda suscitar la participación de todos los actores interesados. Los grupos vulnerables y marginados necesitan estar en el centro de esta visión. La CONFINTEA VI ofrece una oportunidad para ampliar el horizonte, e identificar objetivos claros y líneas de acción factibles que permitan lograrlos en la próxima década. Es un imperativo pasar de la retórica a la acción.



CAPÍTULO 2

EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA Y EL MARCO DE LA GOBERNANZA DE LA EDUCACION DE ADULTOS

Reconocer la importancia de la educación de adultos para lograr el desarrollo social, cultural y económico sostenible supone un compromiso político explícito y visible traducido en política. También supone asignar los recursos requeridos para ejecutar bien las medidas. La base de cualquier política debe ser que la educación de adultos sea un derecho de todos, sin excepción.

Una cuestión clave para comprender la política, la provisión y la gobernanza de la educación de adultos es el reconocimiento de un continuo de aprendizaje entre la educación formal, no formal e informal, y sus implicaciones para el aprendizaje a lo largo y ancho de la vida. (Chisholm, 2008; Colley *et al.*, 2004; Du Bois-Reymond, 2005; Otto y Rauschenbach, 2004) (véase el *Recuadro 2.1*). Reconocer dónde y cómo ocurre el aprendizaje y valorizar el amplio espectro de sus procesos y resultados es fundamental para desarrollar el potencial de la educación de adultos.

En los países que tienen estructuras educativas poco desarrolladas es difícil establecer los tipos de sistemas de educación u formación formal en relación con los que existen en países más ricos. En efecto, el aprendizaje en entornos no formales e informales constituye la opción más realista en estos países. También puede ser innovadora y empoderadora al ofrecer mayores oportunidades de aprendizaje para la población en su conjunto, utilizando conceptos y prácticas culturalmente apropiados y diferentes. Por consiguiente, las políticas de educación de adultos deben tener en cuenta el significado del aprendizaje para las personas y las comunidades.

Este capítulo aborda primero hasta qué punto se han adoptado políticas apropiadas a nivel mundial. Luego examina cómo opera la gobernanza de la educación de adultos y, dentro de ésta, la distribución del poder en los niveles nacional, regional, subregional y local. Concluye con un análisis de la política y la gobernanza como dimensiones interrelacionadas de la educación de adultos enraizada en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Recuadro 2.1

El continuo del aprendizaje

Aprendizaje formal

El aprendizaje formal se produce como resultado de experiencias en una institución de educación o formación, con objetivos estructurados de aprendizaje, horarios y apoyo al aprendizaje que conduce a la certificación. El aprendizaje formal es intencional desde la perspectiva del educando.

Aprendizaje no formal

El aprendizaje no formal no es ofrecido por una institución de educación o formación, y generalmente no conduce a la certificación. Sin embargo, es estructurado (en términos de objetivos de aprendizaje, horarios o apoyo al aprendizaje). El aprendizaje no formal es intencional desde el punto de vista del educando.

Aprendizaje informal

El aprendizaje informal es el resultado de las actividades de la vida diaria relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio. No es estructurado (en términos de objetivos de aprendizaje, horarios y apoyo al aprendizaje) y generalmente no conduce a la certificación. El aprendizaje informal puede ser intencional, pero la mayoría de las veces es no intencional (u 'ocasional' o al azar).

Fuente: European Commission, 2000, 2001.

2.1 La formulación de política en la educación de adultos

De los 154 países que presentaron *Informes nacionales* para la preparación de la CONFINTEA VI, 126 (82%) declararon que la educación de adultos es cubierta directa o indirectamente por algún tipo de política del gobierno (cf. *Apéndice, Cuadro 1*). Existen diferencias regionales y la región Europa cuenta con la más alta proporción, es decir, 92%, seguida de Asia con 83%, América Latina y el Caribe con 80%, el África Subsahariana con 79% y la región Árabe con 68%. Sin embargo, un análisis más detallado de las respuestas indica una amplia gama de interpretaciones

del término 'política', empezando por la legislación fundamental del país, la Constitución, y pasando por las decisiones del ejecutivo y las leyes del legislativo, así como por los planes de desarrollo a plazo medio y los planes decenales de educación.

Cuando se preguntó sobre la existencia de una política específica de educación de adultos desde 1997, sólo 56 países (36%) respondieron afirmativamente. Casi la mitad de estos países (27) son de la región Europa; 19 (34%) del África Subsahariana. La alta tasa de la región Europa es esperable, dado que desde 2000 se aprobó la Estrategia de Lisboa –que considera el aprendizaje a lo largo de toda la vida como

Recuadro 2.2

La Estrategia de Lisboa, la Comunicación sobre el Aprendizaje de Adultos y el Plan de Acción sobre el Aprendizaje de Adultos

La Estrategia de Lisboa es la estrategia global de la Unión Europea que se concentra en el crecimiento y el empleo. En la UE, los gobiernos nacionales son responsables de la educación y la formación, pero los problemas de sociedades en proceso de envejecimiento, con déficit de competencias en la fuerza de trabajo y la competencia global se perciben como retos que se pueden encarar mediante respuestas conjuntas y aprendizaje compartido entre países. Como parte de esta respuesta se reconoce que el aprendizaje a lo largo de toda la vida se debe convertir en una realidad en toda Europa como una clave para el crecimiento y el empleo, así como un elemento crucial para la plena participación en la sociedad.

Los Estados Miembros han fortalecido su cooperación política mediante el programa Educación y Formación para el Trabajo y un marco estratégico de cooperación en educación y formación. Este marco estratégico identifica cuatro objetivos estratégicos a largo plazo:

- Hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la movilidad
- Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y la formación
- Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa
- Mejorar la creatividad y la innovación, incluyendo el espíritu empresarial, en todos los niveles de educación y formación

El marco estratégico se apoya en estándares de referencia para el logro.

Junto con la Estrategia de Lisboa hay planes de comunicación y acción específicos para la educación de adultos, a saber: "Aprendizaje de adultos: Nunca es demasiado tarde para aprender" (2006) y "Plan de Acción sobre el Aprendizaje de Adultos. Siempre es un buen momento para aprender" (2007) que se concentran en la política y la práctica de la educación de adultos en toda la UE. Se identifican cinco prioridades para la acción concreta:

- reducir la escasez de mano de obra debida a la evolución demográfica, aumentando los niveles de competencias de la mano de obra en general y aumentando el nivel educativo de los trabajadores poco cualificados (ochenta millones en 2006);
- abordar el problema que supone la persistencia del elevado número de personas que abandonan prematuramente los estudios (casi siete millones en 2006), ofreciendo una segunda oportunidad a los que llegan a la edad adulta sin tener una cualificación;
- reducir el persistente problema de la pobreza y la exclusión social entre grupos de marginados; el aprendizaje de adultos puede mejorar las capacidades de las personas y ayudarlas a asumir una ciudadanía activa y una autonomía personal;
- aumentar la integración de los inmigrantes en la sociedad y en el mercado laboral; el aprendizaje de adultos ofrece cursos adaptados, también de idiomas, para contribuir a este proceso de integración;
- aumentar la participación en actividades de aprendizaje permanente y, en particular, abordar el hecho de que la participación en este tipo de actividades disminuye una vez que se han cumplido 34 años; en un momento en que la media de edad al empezar a trabajar aumenta en toda Europa, debe producirse en paralelo un aumento de la participación de los trabajadores de más edad en el aprendizaje de adultos.

una medida clave para que la región sea la más competitiva del mundo— (cf. *Recuadro 2.2*). En ocho de los países de África que dan cuenta de una política específica de educación de adultos, un análisis más detallado revela que, en realidad, éstas se centran en la mejora de la alfabetización.

Los *Informes nacionales* preparados para la CONFINTEA VI indican algunas características de política que parecen ser compartidas por la mayoría de los países:

- La política de educación de adultos está incluida en las políticas generales de educación. Raras veces se la integra en marcos globales de desarrollo. Las políticas de educación de adultos son

incoherentes y fragmentadas, similares más bien a un mosaico de medidas que responden a problemas específicos que a un marco de referencia de principios y programas articulados.

- Existen grandes brechas entre la legislación, la política y la ejecución, con débiles relaciones entre la elaboración de política formal y la práctica. La formulación de política y la reforma de la educación de adultos tienden a ocurrir en un vacío: existen consejos de alto nivel y complejas estructuras consultivas, pero tienen poco impacto concreto, con el riesgo de que estos dispositivos se conviertan en un sustituto de la implementación.

Recuadro 2.3

Política de educación de adultos: puntos clave provenientes de los *Informes regionales sintéticos* de la CONFINTEA VI

Región Árabe

En toda la región, la educación de adultos se considera sinónimo de alfabetización de jóvenes y adultos, incluyendo la educación de quienes abandonaron la escuela prematuramente. Las políticas pertinentes se incorporan en las políticas nacionales de educación. Egipto, Kuwait y Túnez cuentan con leyes específicas sobre la erradicación del analfabetismo. Kuwait, Marruecos, Túnez y Yemen han traducido esa política en planes de acción.

Región Asia y el Pacífico

Muchos países carecen de un marco de política global de educación de adultos. Muchos se debaten todavía para ofrecer educación básica a las personas de todas las edades, por lo que la política está estrechamente relacionada con la alfabetización. La China y la India, los “gigantes asiáticos”, se han concentrado en la alfabetización y han ido ampliando gradualmente sus agendas de política durante las últimas décadas. Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia han sido capaces de diversificar el alcance de su política mediante programas no formales y actualmente evolucionan hacia un concepto de «aprendizaje a lo largo de toda la vida». Australia, Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea y Singapur se han orientado hacia una política que sitúa la educación de adultos en el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Región Europa y América del Norte

Los objetivos generales y la dirección global de la política en los países de la región muestran amplias similitudes, con una clara influencia de las políticas de la Unión Europea. Sin embargo, muchos países aún no disponen de políticas de educación de adultos globales y diferenciadas. En las ex repúblicas socialistas, las políticas en curso están vinculadas generalmente a la formación profesional continua. Muchos países, incluyendo el Canadá y los Estados Unidos de América, actualmente identifican la necesidad de programas de alfabetización y adquisición de competencias básicas.

Región América Latina y el Caribe

La educación de adultos sigue fundamentalmente asociada con la educación básica y compensatoria y, más específicamente, con la alfabetización de adultos y la integración profesional y social de los jóvenes no escolarizados. Documentos de política recientes —especialmente en el Caribe— incluyen referencias al ‘aprendizaje a lo largo de toda la vida’, generalmente sinónimo de ‘educación continua’. Desde 2000, la educación de adultos ha ganado mayor visibilidad en materia de política. Esto se debe al impacto del débil progreso en el logro de los objetivos de la EPT en la opinión pública y a la presión de la sociedad civil en vistas del cambio y la mejora. La mayoría de los países ha mejorado leyes y políticas respecto al derecho a la educación gratuita, y la diversidad cultural y lingüística.

Región África Subsahariana

La educación de adultos se asocia principalmente con la alfabetización y la educación básica, y usualmente forma parte de las políticas generales de educación. Pocos países cuentan con instrumentos legales específicos. Pocos implementan políticas específicas de aprendizaje y educación de adultos. Cabo Verde, Namibia y Seychelles son excepciones notables, pues cuentan con un enfoque global y coherente.

Fuente: *Informes regionales sintéticos* preparados para la CONFINTEA VI.

- La coordinación de la política y la acción en el seno del gobierno y entre el gobierno y los actores interesados a menudo es ineficaz, pues la descentralización en los niveles regional y local es más aparente que real. Es más probable que se deleguen las responsabilidades – incluyendo las de financiación de los programas y actividades de educación de adultos– que el poder para la toma de decisiones. Esto muestra que el modelo de ‘comando y control’ de organización y gobernanza sigue predominando, socavando la autonomía local y la flexibilidad, y disminuyendo la participación de la sociedad civil.

Juntas, estas propiedades dan cuenta de muchas características específicas de política que inciden sobre la gobernanza y la provisión de educación de adultos.

Ciertamente, existen diferencias importantes entre países y regiones del mundo en la manera en que se conceptualiza y ejecuta la política de educación de adultos. El *Recuadro 2.3* sintetiza los puntos esenciales provenientes de los *Informes regionales sintéticos* preparados para la CONFINTEA VI.

Existen ejemplos concretos de legislación integrada que asigna igual visibilidad a la educación inicial y a la educación continua para jóvenes y adultos. Uno de ellos es la Ley de Educación de Suecia, en la que el enfoque global se refleja en el nivel local, donde las municipalidades atienden las necesidades de educación secundaria y de adultos. El *Cuadro 2.1* registra el alcance de la legislación y las políticas aprobadas desde 1997 presentadas por los países, que abordan específicamente la educación de adultos.

Cuadro 2.1
Ejemplos de legislación y políticas importantes referidas específicamente al aprendizaje y la educación de adultos desde 1997

País	Legislación/Política más importante (Año)	Contenido
Armenia	Draft law on Adult Education, 2007 [Anteproyecto de ley de educación de adultos, 2007]	Redactado y presentado para el debate, pero luego temporalmente eliminado de la lista para el debate general, con una sugerencia para efectuar enmiendas.
Australia	Skilling Australia's Workforce Act, 2005 [Ley de calificación de la fuerza de trabajo de Australia, 2005]	Reforzó el marco de la financiación y vinculó la financiación a los Estados y Territorios a una serie de condiciones y metas de resultados de la formación.
Bangladesh	Non-Formal Education Policy, 2006 [Política de educación no formal, 2006]	Para crear un sistema y un marco nacional de educación no formal (con toda la flexibilidad requerida incorporada) complementario y suplementario de la educación formal; para instituir un marco de equivalencia de la educación no formal comparada con la formal; y para orientar la educación no formal hacia la formación profesional, teniendo en cuenta los niveles de alfabetización que genera la educación no formal.
Benin	Déclaration de Politique Nationale d'Alphabétisation et d'Education des Adultes (DEPOLINA), 2001	Anunció una ruptura con el concepto de «alfabetización instrumental» y forma parte de una visión global de la educación de adultos basada en actividades de desarrollo.
Bolivia	Resolución Administrativa 008/04, 2004	Regula los procesos de acreditación del aprendizaje previo de alfabetización como parte de la educación primaria de adultos.
Botswana	National Policy on Vocational Education and Training, 1997 [Política Nacional de Educación y Formación Profesional, 1997]	Establece el gran marco de referencia en el que se realizan las actividades de formación. Por ejemplo, formula recomendaciones sobre la adquisición de competencias y la formación, la planificación en las instituciones públicas; la formación impartida por los empleadores y la formación para los sectores formal e informal de la economía.
Bulgaria	Vocational Education and Training Act, 1999 [Ley de educación y formación profesional, 1999]	Regula la formación profesional de los educandos: objetivos, principios, etapas, organización y gestión.
Burkina Faso	Politique de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, 2006	Promover la alfabetización y formas alternativas de educación como factores del desarrollo local, y apoyar el acceso a oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

País	Legislación/Política más importante (Año)	Contenido
Cabo Verde	Ley n.º 34/98, 1998 Ley n.º 38/99, 1999	Aprueba el currículo de la educación básica de adultos. Aprueba el sistema de evaluación de los educandos de la educación básica de adultos.
Chad	Décret n.º 414, 2007	Establece que el Ministerio de Educación confirma su compromiso en materia de educación y formación de adultos.
Comoras	Plan directeur pour l'éducation et la formation de 2005 à 2009 [Plan Maestro de Educación y Formación Profesional (PDEF, por sus siglas en francés) de 2005 a 2009]	Basado en los objetivos definidos en el Plan national pour l'éducation pour tous y compuesto de siete programas para promover la educación de jóvenes y adultos.
Croacia	Adult Education Act, 2007 [Ley de Educación de Adultos, 2007]	Especifica diferentes formas de educación de adultos cuyos proveedores pueden impartirla en diferentes condiciones; introduce los conceptos de «movilidad vertical», «licencia para estudiar», «financiación de la educación de adultos» y «principios para la creación de alianzas».
Eritrea	Draft National Policy on Adult Education (NPAE), 2005 [Anteproyecto de Política Nacional de Educación de Adultos (NPAE), 2005]	Promover un concepto amplio de «educación de adultos» y crear conciencia acerca de la educación de adultos como una actividad multisectorial heterogénea; implementar el derecho a la educación para todos y crear mecanismos de coordinación intersectorial para la implementación, monitoreo, evaluación y acreditación de las actividades de educación de adultos.
Eslovenia	Adult Education Act, 2006 [Ley de Educación de Adultos, 2006]	Define y regula la provisión de aprendizaje y educación de adultos (organización, monitoreo y documentación, ciclos programáticos anuales, financiación pública, centros de orientación y exámenes). Actualmente en revisión.
Estados Unidos de América	Title II of the Workforce Investment Act (as the Adult Education and Family Literacy Act, AEFLA), 1998 [Título II de la Ley de Inversión en la Fuerza de Trabajo (Ley de Educación de Adultos y Alfabetización Familiar, 1998)]	Reforma los programas federales de empleo, educación de adultos y rehabilitación profesional para crear un sistema integrado y único de inversión en la fuerza de trabajo y de actividades educativas para jóvenes y adultos. Las entidades que ejecutan actividades asistidas bajo la Adult Education and Family Literacy Act son actores obligados en este sistema de oferta.
Estonia	Lifelong Learning Strategy, 2005-2008 [Estrategia de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, 2005-2008]	Integrar la educación de los diversos sectores (público, privado y tercer sector), especificar sus diferentes papeles en la satisfacción de la demanda social y armonizar la educación de adultos en Estonia con los documentos de la Comisión Europea y los estándares de la Unión Europea.
Finlandia	Vocational Adult Education Act, 631/1998 [Ley de Educación Profesional de Adultos, 631/1998] Liberal Education Act, 632/1998 [Ley de la Educación Liberal, 632/1998]	Regula las calificaciones basadas en la competencia, incluyendo la formación en aprendizaje (preparación para el trabajo). Regula el aprendizaje y la educación de adultos en las escuelas secundarias populares, centros de educación de adultos, centros de estudio, centros de educación física y universidades de verano.
Honduras	Reformas de la Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal, Decreto n.º 135-2003.	Promover la educación de los niños en edad escolar, jóvenes y adultos no escolarizados, así como la formación ocupacional que permita acceder a niveles educativos y técnicos superiores.
Islas Salomón	Education for Living: Policy on technical, vocational education and training, 2005 [Educación para la Vida: política sobre la educación y formación técnica y profesional, 2005]	Documento integral, con 22 áreas de política destinadas a integrar la educación y la formación técnica y profesional en el sistema educativo.
Kenya	Sessional Paper n.º 1 on A Policy Framework for Education, Training and Research, 2005 [Acta Parlamentaria n.º 1 sobre Marco de Política para la Educación, Formación e Investigación, 2005]	Reconoce la educación continua de adultos como una vía para la transformación y el empoderamiento de las personas y la sociedad, y apela a su integración en una red nacional de calificaciones.
La ex República Yugoslava de Macedonia	Law on Adult Education, 2008 [Ley de Educación de Adultos, 2008]	Iniciar y mantener un enfoque positivo y activo de la educación a lo largo de toda la vida, directamente vinculado con el Programa de Educación de Adultos previo, en el contexto del aprendizaje a lo largo de toda la vida que forma parte integral de la National Strategy for Development of Education 2005-2015 [Estrategia Nacional de Desarrollo de la Educación 2005-2015].

País	Legislación/Política más importante (Año)	Contenido
La ex República Yugoslava de Macedonia	Credit Recognition Act, 2008 [Ley de Reconocimiento de Créditos, 2008]	Reforma de la Ley de 1999 que permite la confirmación directa por el gobierno de los diplomas de licenciatura mediante el Sistema de Banco de Créditos Académicos.
Lesotho	Draft National Policy Document on Non-Formal and Adult Education, 1998 [Proyecto de Documento Nacional de Política sobre Educación no Formal y Educación de Adultos, 1998]	Nunca fue adoptado como política, pero sirve de referencia y se lo utiliza con fines de planificación. Citado profusamente en el capítulo sobre aprendizaje a lo largo de toda la vida y educación no formal en el Education Sector Strategic Plan 2005-2015 [Plan Estratégico del Sector Educación 2005-2015].
Lituania	Law on Non-formal Education 1998 [Ley de Educación no Formal, 1998]	Regula la oferta de educación no formal y da garantías legales a los participantes, proveedores y actores sociales interesados.
	Law on Vocational Education and Training 1997 [Ley de Educación y Formación Profesional, 1997]	Regula la educación básica (formal), la educación secundaria general y la formación profesional para el mercado de trabajo. Actualmente en revisión.
Madagascar	Politique Nationale en matière d'Alphabétisation et d'Éducation des Adultes (PNAEA), 2003	Formaliza los procedimientos para coordinar la alfabetización y la educación de adultos, y estandariza los criterios de desempeño, facilitando la mejora del rendimiento de los educandos y su integración en las categorías profesionales de los sectores socioeconómicos.
Malawi	National Adult Literacy Policy, 2006 [Política Nacional de Alfabetización de Adultos, 2006]	Orientar a los planificadores y responsables de la toma de decisiones en la creación de un conjunto de programas y servicios integrales para mejorar los niveles de alfabetización en 85% en el año horizonte 2011 y generar una mejor comprensión de la problemática de la alfabetización de adultos en las preocupaciones y prioridades del desarrollo nacional.
Malí	Politique nationale de l'Éducation Non Formelle, 2007	Mejorar la tasa de alfabetización de los adultos en por lo menos 50% (40% para las mujeres) y permitir que por lo menos el 50% de quienes egresan de la escuela y los jóvenes entre 9 y 15 años que nunca se escolarizaron logren un nivel mínimo de aprendizaje.
Mozambique	National Strategy for Adult Literacy and Non-Formal Education Programmes [Estrategia Nacional para los Programas de Alfabetización de Adultos y Educación no Formal]	Diseñada principalmente para erradicar el analfabetismo en el país.
Namibia	National Policy on Adult Learning, 2003 [Política Nacional de Aprendizaje de Adultos, 2003]	Brinda un marco de referencia para el aprendizaje de adultos, abordando la elaboración de programas, la asignación de recursos, así como la coordinación, ejecución y monitoreo de la política; precisa el papel del gobierno en este marco y reconoce la importante contribución del sector privado y la sociedad civil en la promoción del aprendizaje de adultos.
Níger	Politique Nationale d'Éducation Non Formelle (PNENF), 2008	Consolida y desarrolla los logros sociales en alfabetización y educación no formal; define las principales opciones, orientaciones y medidas de política requeridas para el desarrollo del subsector.
Nueva Zelandia	Adult Literacy Strategy, 2001 [Estrategia de Alfabetización de Adultos, 2001]	Destaca la necesidad de fortalecer las capacidades en el sector y las agencias gubernamentales asistidas por un grupo consultivo en la formulación de enfoques nacionales de desarrollo.
Panamá	Orden presidencial, 2007	Decisión de implementar la campaña de alfabetización "Muévete por Panamá. Yo sí puedo", a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y el apoyo de organismos de la sociedad civil a nivel comunitario.
República de Corea	Lifelong Education Act, 2007 [Ley de Educación a lo Largo de Toda la Vida, 2007]	Reforma de la Ley de 1999. Se pide a los gobiernos metropolitano y provinciales que formulen planes anuales en el marco de las estrategias nacionales quinquenales de promoción de la educación a lo largo de toda la vida establecidas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
Seychelles	Seychelles Qualifications Authority Act, 2005 [Ley sobre la Autoridad de las Calificaciones en Seychelles, 2005]	Se crea la Seychelles Qualification Authority (SQA) como órgano paraestatal responsable de la formulación y administración del National Qualifications Framework [Marco Nacional de Calificaciones] y encargado de asegurar la calidad de la educación y la formación.
Sierra Leona	Act of Parliament, 2001 [Ley del Parlamento, 2001]	Creación del National Council for Technical, Vocational and other Academic Awards (NCTVA) y de politécnicos regionales a fin de diversificar el desarrollo de los recursos humanos para distintas profesiones y carreras.

País	Legislación/Política más importante (Año)	Contenido
Sudáfrica	Adult Basic Education and Training Act, 2000 [Ley de Educación Básica y de Formación de Adultos, 2000]	Prevé la creación de centros públicos y privados de aprendizaje de adultos, financiación para la provisión de Educación Básica y Formación de Adultos, la gobernanza de los centros públicos y mecanismos de aseguramiento de la calidad del sector.
Tailandia	Non-Formal and Informal Education Promotion Act, 2008 [Ley de Promoción de la Educación no Formal e Informal, 2008]	Destinada a promover y apoyar la educación no formal e informal en concordancia con la National Education Act [Ley Nacional de Educación], que define la educación como un proceso a lo largo de toda la vida, con la participación de todos los sectores del gobierno, la sociedad civil y la empresa privada.
Túnez	National Programme for Adult Education, 2000 [Programa Nacional de Educación de Adultos, 2000]	Elaborado a partir del plan nacional de alfabetización de 1992 para acelerar el ritmo de la alfabetización y crear un sistema educativo que responda a las necesidades de educación básica de la población objetivo.
Uganda	Draft Policy on Adult Learning and Education [Proyecto de Política sobre Aprendizaje y Educación de Adultos]	A punto de ser finalizada y aprobada por los órganos responsables del gobierno.
Yemen	Literacy and Adult Education Law, 1998 [Ley de Alfabetización y Educación de Adultos, 1998]	Una pieza clave del marco institucional para la organización de la alfabetización y la educación de adultos; aún existen algunos problemas por resolver.
Zimbabwe	Lifelong Education Policy, 1998 [Política de Educación a lo Largo de Toda la vida, 1998]	Motivar y movilizar a los adultos analfabetos y semialfabetizados para que adquieran las competencias básicas en lectoescritura y matemática básica utilizando su lengua materna e impulsar la adquisición de competencias.

Fuente : Informes nacionales preparados para la CONFITEA VI.

El cuadro indica cinco tendencias en los objetivos de política:

- creación de un marco de referencia, generalmente en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida (por ej., Bangladesh y Namibia);
- promoción de la alfabetización y la educación no formal (como Honduras y Tailandia);
- regulación de la educación profesional o de la educación de adultos (por ej., Lituania y Eslovenia);
- creación de agencias especializadas (por ej., Seychelles y Sierra Leona) y, finalmente,
- provisión de programas específicos (por ej., Comoras y Sudáfrica).

El grado en que los países son afectados por una amplia pobreza, altos niveles de desigualdad interna y la deuda externa influye sobre la orientación de la elaboración de política de educación de adultos. Por ej., en el África Subsahariana, los Estados Árabes y buena parte de Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe, 'educación de adultos' es equivalente de 'alfabetización de adultos' y 'educación compensatoria' o de 'segunda oportunidad'.

La Estrategia de Lisboa de la Unión Europea, con su foco de atención en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, es un

factor de gran influencia en la innovación de política en el campo del aprendizaje de adultos y repercute sobre los "países vecinos", tales como los de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Dentro de la región aún existen desigualdades respecto a la implementación de la estrategia (cf. *Recuadro 2.4*). Además, las políticas de educación de adultos de los países destacan diferencialmente los dos objetivos de política, a saber, la competitividad económica y la cohesión social. En algunos países (como el Reino Unido y los Estados Unidos de América y, de manera semejante, en los países más desarrollados de Asia) predomina el mantenimiento de la competitividad económica. En otros (especialmente los países nórdicos de Europa) se enfatiza el modelo del "bien público" y están fuertemente comprometidos con la educación a lo largo de toda la vida como un esfuerzo humanístico para el desarrollo personal y cívico, así como de los recursos humanos.

Es interesante notar que los países con economías que tienen más capacidad de recuperación en el Asia Sudoriental dan la impresión de efectuar un "salto de política" de la educación de adultos entendida como alfabetización y competencias básicas a una educación de adultos concebida en

Recuadro 2.4**Retos en el establecimiento de marcos legales para la educación de adultos en Bulgaria y Rumania**

Los objetivos del aprendizaje a lo largo de toda la vida están integrados en los documentos nacionales de estrategia más importantes, tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013 de Rumania y el Marco de Referencia Estratégico Nacional 2007-2013 de Bulgaria. Los programas operacionales de ambos países para el desarrollo de los recursos humanos y las estrategias nacionales para el empleo y la educación profesional continua están informados por el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

“Sin embargo, los países enfrentan diversos retos en la ejecución de estas estrategias, por ejemplo:

- La existencia de un retraso histórico en relación con las disposiciones de la Estrategia de Lisboa, seguida del insuficiente desarrollo de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- La falta de un debate sistémico y coherente con la participación de los ministerios, instituciones públicas, la sociedad civil y el mundo empresarial en la elaboración, ejecución y monitoreo de las políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- La carencia de enfoques globales en materia de políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida que tengan en cuenta el trayecto total del aprendizaje y la formación de una persona, una visión integrada de la educación preescolar, la educación obligatoria y la formación inicial, así como de la educación y la formación continua de los adultos.
- La falta de correspondencia entre las prioridades de los documentos de política educativa y los recursos financieros asignados para su logro.
- Compromiso insuficiente de los actores responsables de la formulación y la ejecución de las políticas de desarrollo de los recursos humanos”.

Fuente: DVV International, 2008: p. 11.

un marco de referencia de aprendizaje a lo largo de toda la vida. La República de Corea, un ejemplo notable, elaboró un enfoque de política global de educación de adultos en la década de los ochenta, como parte de la construcción de una sociedad del aprendizaje a lo largo de toda la vida, actualmente anclada en la Ley de Educación a lo Largo de Toda la Vida de 2007 (2007 Lifelong Education Act). Los órganos regionales y locales del país aprueban sus propias normas legales para apoyar la ley nacional.

Factores externos también pueden generar cambios rápidos en las políticas de educación de adultos. Por ejemplo, a raíz de la crisis financiera asiática de 1997-98, se adoptaron medidas destinadas a reestructurar las políticas del mercado de trabajo y los sistemas de formación para el empleo. La República Popular de China, Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia establecieron rápidamente nuevos marcos de referencia estrechamente vinculados a los requerimientos del desarrollo de los recursos humanos.

Las organizaciones regionales e internacionales ejercen una creciente influencia sobre la elaboración de la política

educativa. El papel que desempeña la UE en la estimulación de sus Estados Miembros para concentrarse en problemas comunes en educación y formación ya fue mencionado, como lo han sido las respuestas diferenciadas que los países han elaborado para enfrentar problemas similares. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mediante estudios tales como la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (IALS) [International Adult Literacy Survey], también influye sobre las respuestas de política nacionales a la educación de adultos. En sus reuniones bienales, la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA) ha sido capaz de ofrecer una plataforma para debatir la importancia de la alfabetización y la educación no formal, persuadiendo a los ministros de educación para que reexaminen sus políticas. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), mediante su plan de alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos, promueve la cooperación multilateral en Iberoamérica, vinculando a los diferentes actores que promueven programas de educación de adultos, teniendo en cuenta los diversos contextos. Mediante el diálogo de política, la asistencia técnica

y la cooperación Sur-Sur, la UNESCO ha promovido la alfabetización en un marco de aprendizaje a lo largo de toda la vida. El Banco Mundial también puede influir sobre las políticas educativas.

Estos actores supranacionales apoyan sus iniciativas de política con una significativa financiación de los programas y actividades que concuerdan con sus objetivos. Pero estos esfuerzos no son adoptados necesariamente de manera incondicional. Algunos gobiernos desconfían de los enfoques de arriba hacia abajo e insisten en la elaboración de políticas que respondan adecuadamente a sus contextos específicos. Es de esperar que se produzcan ambivalencias y tensiones entre los niveles nacional e internacional de política y acción. Sin embargo, los *Informes regionales sintéticos* para la CONFINTEA VI dan testimonio de la importancia de las organizaciones regionales e internacionales, así como de sus iniciativas de política para estimular o minimizar el apoyo a la educación de adultos.

2.2 Coordinar y regular la educación de adultos: algunas cuestiones de gobernanza

Los conceptos y prácticas de gobernanza, incluyendo los de la educación, han aparecido en el frente del debate internacional durante la década pasada: el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2009* destaca la gobernanza como un factor clave en la superación de las desigualdades educativas. Describe la 'gobernanza' como las "instituciones, reglas y normas por medio de las cuales se desarrollan y aplican políticas, y se exige la rendición de cuentas" (UNESCO, 2008a: p. 128). Por consiguiente, la gobernanza cubre la toma de decisiones sobre la política, la asignación de recursos y la rendición de cuentas del gobierno. La gobernanza de la educación no sólo corresponde al gobierno central, sino que incluye a todos los niveles del sistema, desde el Ministerio de Educación hasta las escuelas y la comunidad. Ella asegura el acceso a una oferta educativa bien financiada, con un personal bien calificado y estimulado, y responde apropiadamente a las necesidades locales.

En principio, la gobernanza de la educación debe basarse en la participación universal. Existe un interés personal por la educación en todos los ciudadanos, incluso cuando sus intereses y necesidades no son satisfechos mediante la política, la oferta

y la práctica existentes. Además, la educación es vital para la sociedad civil, las comunidades locales y regionales, y los movimientos sociales; minorías, países y Estados; el mundo empresarial, los mercados de trabajo y las economías. La gobernanza de la educación debe concertar a muy diversos actores e intereses. Las consecuencias de la mala gobernanza en el aprendizaje y la educación de adultos son obvias e incluyen una oferta pobre caracterizada por la desigualdad, la baja calidad y una participación mal remunerada de facilitadores inadecuadamente formados y desmotivados.

Durante la década pasada, las respuestas políticas e institucionales en materia de gobernanza de la educación incluyeron generalmente dos procesos relacionados que están en tensión entre sí. Por una parte, hay el llamado a una mayor descentralización y autonomía organizativa y financiera. Por la otra, hay una exigencia de mayor regulación y el funcionamiento de mecanismos de monitoreo de la calidad dirigidos por la administración pública central y sus agencias (cf., por ej., Altrichter, Brüsemeister y Wissinger, 2007; Husemann y Heikkinen, 2004; Lindblad y Popkewitz, 2001). Estos cambios han sido acompañados de una mayor participación de grupos de la sociedad civil y asociaciones, y los mecanismos utilizados han sido procesos públicos de consulta, grupos de asesoría y consejos de gobierno de diversos tipos, y el crecimiento de programas de financiación de proyectos educativos puestos a disposición de las ONG. Las tendencias extraídas de los *Informes regionales sintéticos* indican la amplia variedad resultante actualmente existente (cf. *Recuadro 2.5*).

Los *Informes nacionales* presentan una diversidad de mecanismos de gobernanza en vigor. Estas formulaciones sugieren, en líneas generales, tres pautas de gobernanza formal:

- direcciones dentro de los ministerios de educación (o sus equivalentes);
- autoridades relativamente independientes, que pueden estar o no bajo el control formal directo de un ministerio;
- delegación de responsabilidades a las agencias locales.

La ubicación de la educación de adultos en los gobiernos nacionales

La legislación y la política de educación de adultos pueden situarse en un nivel muy general o estar destinadas a grupos objetivo

Recuadro 2.5**Pautas de gobernanza extraídas de los *Informes sintéticos regionales*****Región Árabe**

Todos los países cuentan con órganos de alto nivel de formulación de política (consejos nacionales o similares), presididos por el ministro correspondiente (en Egipto, por el primer ministro), responsables de la elaboración y ejecución de programas. Esos órganos generalmente incluyen al gobierno, la sociedad civil, las universidades y el sector privado, y tienen consejos o comités regionales y locales subsidiarios.

Región Asia y el Pacífico

En la mayoría de los países, el Ministerio de Educación es responsable de la implementación de la política, a veces en cooperación con los ministerios de salud, agricultura, problemática de género, bienestar social, derechos humanos y desarrollo económico. Los ministerios pueden desconcentrar algunas responsabilidades administrativas, pero el núcleo del poder permanece en el centro en relación con el presupuesto, el diseño y la planificación del programa, su contenido, estructura y resultados del aprendizaje.

Región Europa y América del Norte

Algunos países consideran la educación de adultos como un sector distinto dentro del aprendizaje a lo largo de toda la vida, con políticas y medidas apoyadas por fuertes mecanismos que sustentan la participación formal y activa de los actores sociales y la sociedad civil.

Región América Latina y el Caribe

Aquí la brecha en la implementación es grande; las políticas están generalmente desconectadas de la práctica, mientras que los procesos de diversificación y descentralización han generado problemas de coordinación.

Región África Subsahariana

Los países defienden activamente una gobernanza multisectorial, pero existen pocas muestras concretas de su implementación. Generalmente, los ministerios de educación asumen las políticas y los programas, a veces en cooperación con los ministerios de agricultura, salud, juventud y deportes, mujer y desarrollo social. La coordinación ineficiente –entre los ministerios, pero también entre las agencias del Estado y la sociedad civil– tiene una incidencia negativa sobre el estatus y la calidad del aprendizaje y la educación de adultos. Además, si bien muchos países afirman que tienen una política descentralizada, lo que esto significa en realidad, especialmente en lo que respecta a la toma de decisiones, no es claro.

Fuente: Informes sintéticos regionales preparados para la CONFITEA VI.

limitados en el tiempo y el espacio, aunque en la práctica el aprendizaje de adultos es influido por las condiciones existentes sobre el terreno. Entre estos dos extremos del continuo política-práctica puede haber una serie de variantes intermedias de gobernanza. La mayoría de los países informa que más de un ministerio participa en la educación de adultos (cf. *Cuadro 2.2*). Cada uno rinde cuentas de aspectos particulares de la educación de adultos o por grupos específicos de destinatarios. En Filipinas, por ejemplo, la responsabilidad está dividida entre diferentes direcciones para la educación general, la educación y formación profesional, y la educación superior, cada una de las cuales organiza programas separados. Esto se puede explicar por los diferentes conceptos inherentes a la oferta de programas de educación de adultos. Algunas veces se

asume que la educación de adultos es buena en sí misma (por ej., un programa de alfabetización pura) y otras se la concibe como apoyo a otros planes (por ej., un programa para promover una mejor salud), es decir, como un medio y no como un fin en sí mismo.

Muchos gobiernos han creado una dirección que es explícitamente responsable de la educación de adultos (combinada a veces con otras responsabilidades, tales como educación cívica y aprendizaje a distancia [e-learning], como es el caso en Austria). En general, esas direcciones están localizadas en el Ministerio de Educación, pero las responsabilidades de la educación de adultos pueden ser asignadas a otros ministerios. En Malasia, por ejemplo, el Ministerio de la Mujer, la Familia y el Desarrollo de la Comunidad es responsable

Cuadro 2.2
Países con más de un ministerio que participa en la educación de adultos¹

Región	Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y América del Norte	América Latina y el Caribe	África Subsahariana	Total
	Egipto, Kuwait, Omán, Palestina, Siria, Sudán y Túnez	Bhután, Bangladesh, Camboya, China, Fiji, India, Irán, Japón, Nueva Zelandia, República de Corea, Tailandia, Uzbekistán y Viet Nam	Alemania, Armenia, Austria, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Checa, República de Eslovaquia, Rumania, Suiza, ex República Yugoslava de Macedonia y Turquía	Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Uruguay	Angola, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malawi, Malí, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Swazilandia, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe	
Número	7	13	28	17	22	87
Países que responden a la pregunta	13	17	29	21	34	114
Informes nacionales presentados	19	29	38	25	43	154

¹ Se refiere a las respuestas a la pregunta 1.1.3 de las *Directrices para preparar los Informes Nacionales sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos*: 1.1.3 ¿Cómo se organiza el AEA en el ámbito gubernamental? ¿Qué ministerios son responsables o participan? ¿El AEA está centralizado o descentralizado? ¿Cómo?

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFINTEA VI.

de la educación no formal, que cubre realmente gran parte de la educación de adultos y la oferta de aprendizaje en un país con una población rural dispersa. Cada vez más se crean comités interministeriales e interinstitucionales para coordinar las medidas y las asignaciones financieras (por ejemplo, en la República Unida de Tanzania). También es posible que intercambien información y prácticas idóneas, asuman tareas de seguimiento (por ejemplo, mediante la elaboración de indicadores y puntos de referencia) y participen en la planificación prospectiva (en relación con el desarrollo del personal, por ejemplo, o las necesidades de evaluación y campañas públicas). Esos comités también estructuran canales de comunicación e intercambio con actores sectoriales, regionales y locales, a fin de practicar una gobernanza participativa y sostenible que se concrete en la ejecución cotidiana.

La gobernanza mediante agencias con cierto grado de autonomía

La década pasada ha sido testigo de la proliferación de una gobernanza aparentemente descentralizada bajo la forma de agencias financiadas públicamente para administrar y coordinar la ejecución de políticas paraestatales e interministeriales. (Cf. *Recuadro 2.6*). Esas agencias pueden tener la responsabilidad de financiar y controlar la calidad, así como de diseñar y planificar programas. Si bien conjugan una mayor autonomía con una mayor rendición de cuentas, esas agencias no están aisladas de los debates acerca de la descentralización (cf., por ejemplo, Llieva, 2007). Sin embargo, incluso ahí donde las agencias se conciben para estimular la participación de actores y grupos a nivel de base, a menos que exista una real

transferencia de poder, esta forma de aparente descentralización sigue siendo una modalidad de control central.

Mecanismos descentralizados de gobernanza

La gobernanza es un proceso político y la educación de adultos se inserta en contextos sociales, políticos y culturales que obtienen algo de su vitalidad de la motivación para promover la democracia y los derechos humanos. Por consiguiente, la descentralización de la gobernanza en la educación de adultos es un imperativo

político (y quizá incluso económico). Esa descentralización puede generar elementos de compensación, ya que los beneficios del aumento del apoyo a nivel de base exige el traspaso de cierto grado de responsabilidad pública en la provisión y la práctica de la escolarización o de la educación de adultos.

En los *Informes nacionales*, la mayoría de los países declara que la educación de adultos está descentralizada. La transferencia de poderes puede conducir a una mayor adecuación a las necesidades y circunstancias locales (cf. *Cuadro 2.3*). La activa participación de los actores

Recuadro 2.6

Gobernanza de la educación de adultos mediante órganos autónomos

Bangladesh

La Bureau of Non-Formal Education (BNFE) se creó como agencia nacional de la educación no formal, con plena autoridad, y se instauró una estructura homóloga a nivel local en cada uno de los 64 distritos.

Croacia

El Consejo de Educación de Adultos está constituido por actores clave del aprendizaje y la educación de adultos nombrados por el gobierno y la Agencia de Educación de Adultos desempeña funciones administrativas para el consejo.

India

La National Literacy Mission Authority (NLMA) es un brazo independiente y autónomo del gobierno central. El Zila Saksharta Samiti es la agencia principal de ejecución de los programas de alfabetización y educación continua. Las ONG también participan.

Líbano

El National Committee for Literacy and Adult Education (NCLAE) fue creado por el Consejo de Ministros en 1995. Sus miembros provienen del sector público, las ONG y diversas organizaciones internacionales que trabajan en los campos de la alfabetización, y el aprendizaje y la educación de adultos. Es presidido por un director del Ministerio de Asuntos Sociales.

Mongolia

El National Centre of Non-Formal and Distance Education (NFDE), bajo la autoridad del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, coordina el aprendizaje y la educación de adultos a nivel nacional.

Nepal

El Non-Formal Education Centre (NFEC) es la organización principal a cargo del aprendizaje y la educación de adultos, pero hay cinco Direcciones Regionales de Educación [Regional Education Directorate Offices] (RED), 75 Oficinas Distritales de Educación [District Education Offices] (DEO), Centros de Recursos [Resource Centres] (RC) y Centros Comunitarios de Aprendizaje [Community Learning Centres] (CLC) para su ejecución.

República de Corea

El Instituto Nacional de Educación a lo Largo de Toda la Vida [National Institute for Lifelong Education], bajo la autoridad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, ha estado a cargo del aprendizaje y la educación de adultos desde 2007. Los Consejos de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida o los Centros de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida metropolitanos o provinciales dirigen varios programas. También hay escuelas de la segunda oportunidad, universidades de las empresas, universidades de educación a distancia, etc. También se dispone de las instalaciones de organizaciones mediáticas y de grupos cívicos locales que ofrecen educación de adultos.

Santa Lucía

Existen tres instituciones públicas que ofrecen aprendizaje y educación de adultos, a saber: la National Enrichment and Learning Unit (NELU), el National Skills Development Centre (NSDC) y el Sir Arthur Lewis Community College, que ofrece educación postsecundaria.

Fuente: *Informes nacionales preparados para la CONFITEA VI.*

Cuadro 2.3
Organización descentralizada del aprendizaje y la educación de adultos ¹

Región	Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y América del Norte	América Latina y el Caribe	África Subsahariana	Total
Países que mencionan la descentralización en el aprendizaje y la educación de adultos	Egipto, Marruecos, Palestina y Sudán	Afganistán, Australia, Camboya, China, Filipinas, India, Japón, Kirguistán, Laos, Mongolia, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República de Corea, Tailandia y Viet Nam	Alemania, Armenia, Canadá, Croacia, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Lituania, Montenegro, Noruega, Polonia, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza y Turquía	Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú	Burkina Faso, Camerún, Chad, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Senegal, Sierra Leona, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabue	
Número	4	16	24	16	25	85
Informes nacionales presentados	19	29	38	25	43	154

¹ Se refiere a las respuestas a la pregunta 1.1.3 de las *Directrices para preparar los Informes nacionales sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos*: 1.1.3 ¿Cómo se organiza el AEA en el ámbito gubernamental? ¿Qué ministerios son responsables o participan? ¿El AEA está centralizado o descentralizado? ¿Cómo?

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFITEA VI.

en esos procesos de descentralización ha sido una preocupación para muchas organizaciones de la sociedad civil (African Platform for Adult Education, 2008). La descentralización de la responsabilidad de la educación de adultos a instituciones alejadas del gobierno no ha sido acompañada automáticamente de una participación sistemática e intensa de otros actores en la planificación, ejecución y monitoreo de las políticas y prácticas de educación de adultos. Ahí donde esto ha ocurrido, la sociedad civil organizada y los grupos comunitarios de base, junto con las asociaciones profesionales, han tendido a participar.

Independientemente de sus estructuras de gobernanza, en los países de altos ingresos se focaliza la atención en el aumento de la eficacia y la eficiencia, buscando modalidades de participación de los empleadores y los sindicatos en la

provisión y otros aspectos (no solamente en lo relativo a la financiación). La gobernanza contemporánea supone más que legislación, responsabilidades ministeriales y mecanismos organizativos para la ejecución; implica buena comunicación en la esfera pública (Hajer y Wagenaar, 2003).

Considerada globalmente, la gobernanza de la educación de adultos aún está subdesarrollada. Pocos países disponen de una legislación específica que establezca los principios y objetivos reguladores del sector. Incluso es menor el número de países en los que se establecen marcos de referencia para la implementación que definen claramente las responsabilidades generales en materia de planificación, financiación y provisión. Esto conduce a pautas “difusas” de gobernanza, que pueden facilitar una diversidad saludable y crear espacio para la innovación local, pero que pueden dificultar la rendición de cuentas y la asunción de

responsabilidades. Esto reduce la visibilidad del sector en el marco de la política educativa y de la sociedad en general.

Pocos países –si existe alguno– han encontrado soluciones eficaces de gobernanza para el sector. Los *Informes sintéticos regionales* preparados para la CONFINTEA VI registran numerosos ejemplos de mecanismos de gobernanza fragmentados que sofocan los esfuerzos para lograr una ejecución eficaz y coherente. Los *Informes regionales sintéticos* del África Subsahariana señalan varios países donde el fracaso para ratificar los documentos de política de la educación de adultos constituye un grave obstáculo (Aitchison y Alidou, 2009). Detiene el flujo entre política, legislación, regulación y, por supuesto, financiación, por lo que no se pueden implementar los mandatos. Las políticas pueden ser eficaces sin un respaldo legislativo específico, pero es difícil que se arraigue un aprendizaje y una educación de adultos eficaz cuando se carece de políticas o son escasamente visibles. La inclusión superficial de la educación de adultos en políticas educativas más amplias no es un sustituto de políticas de educación de adultos específicas y ratificadas, como lo ejemplifican los casos de Benin, Cabo Verde, Eritrea, Madagascar, Malí, Namibia y Sudáfrica.

Un fuerte compromiso de la sociedad es un prerrequisito para la provisión de una buena gobernanza y una clara dirección estratégica del aprendizaje y la educación de adultos. Sin él, la capacidad de recuperación y de desarrollo potencial del sector se ven disminuidas. A su vez, este compromiso tiene un impacto sobre los recursos asignados a la educación de adultos. Deben forjarse relaciones coherentes entre la educación de adultos y sus diversos dominios afines de política a fin de coordinar y hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles. Esto supone la integración de las políticas y el apoyo de infraestructuras firmemente ancladas en marcos de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Una ciudadanía mejor informada puede desempeñar un papel crucial en el aseguramiento de que las reformas de gobernanza (en la educación y en general) destaquen la significación de la participación activa no sólo en relación con la autonomía, sino también con la rendición de cuentas, en concordancia con el “enfoque de capacidades” de Amartya Sen (1999) para lograr el desarrollo como libertad.

2.3 Conclusion

El marco de referencia para el futuro yace en el concepto de «aprendizaje a lo largo de toda la vida», entendido aquí como un marco global que integra genuinamente los propósitos específicos y el alcance de la educación de adultos en un marco de referencia global que incluye el continuo entre alfabetización básica y educación profesional continua, al mismo tiempo que valora el desarrollo personal y social, así como el desarrollo de la formación profesional y los recursos humanos.

Un desafío clave consiste en lograr que la política de educación de adultos ocupe la vía principal en un marco integrado de política de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esto no es fácil, dadas las circunstancias en las que se encuentran países de África, América Latina y el Caribe, Asia y los Estados Árabes. Es posible que este cambio de énfasis hacia el aprendizaje y la educación de adultos en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida sea, por ahora, de poca importancia real para el conjunto del Sur, pero los ejemplos asiáticos han mostrado que es posible pegar un “salto de política” hacia un enfoque de aprendizaje a lo largo de toda la vida una vez que se logra cierto nivel. En la mayoría de los países que tienen un índice de desarrollo educativo bajo, la educación de adultos es políticamente frágil, institucionalmente inestable y muy dependiente de la financiación externa. En sí mismo, el cambio hacia un discurso sobre la educación de adultos a lo largo de toda la vida no modifica nada en la práctica. En estos países se debe revisar la justificación y perspectiva de la educación de adultos, si se quiere superar el obstáculo que conduce al progreso en la alfabetización y las competencias básicas para los adultos, por una parte, y la educación y la formación continua, por la otra. Un primer paso crucial es demostrar que el aprendizaje se valora socialmente y que la política pública está comprometida en la promoción de culturas del aprendizaje.

Los gobiernos definen las políticas hasta el nivel de detalle que juzgan adecuado. Se puede agregar valor agrupando los recursos, el conocimiento y la experiencia. Por ejemplo, la cooperación regional e internacional puede construir una plataforma común y un sistema compartido de monitoreo para la educación de adultos. Esto puede complementar la formulación y ejecución de la política nacional. La Estrategia de Lisboa de la región Europa ha

sido instrumental para establecer objetivos comunes y ofrecer a los países un foro de intercambio y debate. La política pública necesita articularse a sí misma para crear estructuras legales, de financiación y gobernanza que puedan integrar mejor la educación formal, no formal e informal de adultos en sistemas cohesionados.

Hasta hoy, los mecanismos de gobernanza de los sistemas de educación y formación en todo el mundo se han basado generalmente en un enfoque comportamentalista para servir a diferentes propósitos y grupos destinatarios. Esos mecanismos se caracterizan más bien por sus caóticos procesos de regulación de arriba hacia abajo, que tratan de establecer puentes entre las realidades de la base, y los canales y procedimientos formales. Esta tensión es especialmente evidente en la educación de adultos, dado que lo característico es la diversidad local. Esto tiene sus ventajas. Los actores clave de la educación de adultos están acostumbrados a trabajar en los intersticios; los proveedores son ágiles para responder a las muy diversas necesidades y demandas de los educandos y los actores interesados tienen una creciente disponibilidad para apoyar el desarrollo de ciudadanos que puedan empezar a contribuir activamente al desarrollo social y económico de sus comunidades y países. Sin embargo, la falta de modalidades institucionales fuertes de gobernanza sigue siendo problemática.

Todavía existen muy pocas oportunidades de participación pública significativa en marcos de referencia especificados de provisión y financiación, estándares de calidad e indicadores para el monitoreo y la evaluación. Esto puede explicar por qué la literatura más teórica mira con circunspección los motivos para la reforma de la gobernanza. Algunos perciben la reforma como una puerta de escape del Estado de sus responsabilidades para con los ciudadanos y la sociedad civil, en lugar de aportar vías para reponer e institucionalizar la toma de decisiones y la regulación como canales para una coordinación responsable entre redes de actores sociales interesados en servir al bien común (Sumner, 2008).

La gobernanza del aprendizaje a lo largo de toda la vida se eleva por encima de la formulación de política educativa establecida, exigiendo estructuras y procesos más integrados, accesibles, pertinentes y de mayor rendición de cuentas (Griffin, 2001). El cambio de énfasis hacia el aprendizaje implica la transición

de una educación y formación controladas por el sistema a otra controlada por el educando, en la que las personas puedan lograr mayor acceso a entornos abiertos de aprendizaje y redes de comunicación (Alheit, 2001). Esto ejercerá inevitablemente un impacto sobre la gobernanza de la educación, privilegiando el aprendizaje social y sistemas de autogestión (Raven y Stephenson, 2001).

Hacer realidad una gobernanza de la educación democrática y sostenible para los adultos en todo el mundo, independientemente de los puntos de partida y de la esperanza de lograrla para sí mismos o sus familias, es un paso adelante. Sin embargo, la mejor gobernanza imaginable sólo puede ser eficaz cuando las personas se comprometen en el aprendizaje y tienen acceso a oportunidades educativas. Como lo mostrará el capítulo 4, las pautas de participación en el aprendizaje de adultos indican, sobre todo, que la equidad y la inclusión siguen siendo objetivos lejanos en todas partes del mundo. Esto es ahora crucial, en vista de la crisis financiera mundial que, en el momento de escribir este informe, continúa agravándose y afectando los niveles de empleo y cercenando los beneficios sociales. El próximo capítulo analiza cómo la política y la gobernanza inciden en las formas y tipos de oferta disponible de educación de adultos.

3	0
0	4
1	0
0	2

de institución aporta más a la comunidad?



X = 1



XXXX = 4



XY



mayor pu...
 futuro 6 pu...
 de osteoporosis,
 círculo.



CAPÍTULO 3

LA PROVISIÓN DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

Una comprensión global de la educación de adultos exige el reconocimiento de la gran diversidad de la provisión, propósitos y contenidos que es posible incluir en cualquier definición significativa. El aprendizaje de adultos es pertinente para la autonomía personal, el bienestar económico, la cohesión social y el desarrollo de la sociedad. Como sector, la educación de adultos contribuye a reducir la pobreza y el desempleo, calificar la fuerza de trabajo, detener la expansión del VIH y el SIDA, preservar y sostener el medio ambiente, desarrollar la conciencia sobre los derechos humanos, combatir el racismo y la xenofobia, apoyar los valores democráticos y la ciudadanía activa, y fortalecer la paridad de género y la equidad. Todo esto en un contexto en el que existe la urgente necesidad de elevar los niveles de alfabetización, las habilidades y competencias básicas clave en todo el mundo y, sobre todo, en el Sur.

Los adultos aprenden en diferentes tipos de contextos, provistos por una amplia gama de actores, desde las autoridades públicas que supervisan las instituciones de educación formal y formación, hasta empresas y empleadores, sindicatos, ONG, fundaciones caritativas, asociaciones profesionales y grupos culturales. Directa o indirectamente, la provisión representa las motivaciones e intereses de distintos actores. Éstos pueden ser muy heterogéneos –como en el caso de la provisión pública–, o más limitados en cuanto a su alcance –como en el caso de la educación y formación continua impartidas por empresas y empleadores específicos–.

Con un amplio espectro de propósitos, los programas de educación de adultos van desde la alfabetización, la matemática básica y las competencias para la vida diaria hasta la promoción del desarrollo profesional de ejecutivos de alto nivel. Cubren desde el desarrollo personal y actividades relacionadas con el ocio, hasta cursos de reciclamiento para trabajadores desempleados de larga data. Pueden

ir desde talleres para la concienciación hasta cursos que ofrecen o mejoran las competencias en materia de tecnologías de la información y la comunicación (ITC). También pueden incluir actividades para el desarrollo de capacidades útiles para el gobierno y la comunidad de ONG que ofrecen diversos servicios públicos. Esta heterogeneidad de la provisión de educación de adultos ha conducido inevitablemente a debates persistentes sobre lo que pertenece y no pertenece al sector. Lo que en un contexto se considera como una provisión válida de educación de adultos puede no serlo en otro, por lo que es difícil derivar una base común con fines de comparación o para tener una perspectiva global.

Los efectos de esta diversidad sobre el desarrollo de la política se discutieron en el capítulo 2. Este capítulo se concentra en el alcance y la distribución de la oferta y los proveedores, tal como se refleja en los *Informes nacionales* preparados para la CONFINTEA VI. Presenta una tipología para el desarrollo de la provisión de educación de adultos, observando las tendencias vigentes y el posible impacto del cambiante equilibrio entre la provisión pública y privada.

3.1 El amplio espectro de la provisión de educación de adultos

Tipos de provisión de educación de adultos

Los *Informes nacionales* ilustran ampliamente la variedad de la provisión de educación de adultos. En conjunto, la educación básica (principalmente los programas de alfabetización de adultos) sigue siendo la modalidad predominante de educación de adultos, con 127 países (82%) que declaran tenerla como uno de sus programas. Es seguido de cerca por la educación profesional y relacionada con el trabajo (117 países o 76%). Las actividades destinadas a la adquisición de competencias para la vida diaria y la generación de conocimientos también

Cuadro 3.1
Tipo de oferta de educación de adultos, como se presenta en los *Informes nacionales*, por región¹

	Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y América del Norte	
Total de Informes nacionales	19	29	38	
Educación básica-competencias generales (por ejemplo, alfabetización)	Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Sudán, Túnez, Yemen 16	Afganistán, Australia, Bangladesh, Bhután, Brunei Darussalam, Camboya, Fiji, Filipinas, Japón, India, Irán, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Islas Salomón, Tailandia, Viet Nam 21	Alemania, Armenia, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Canadá, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Irlanda, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Montenegro, Noruega, Portugal, Reino Unido, Serbia, Suecia, Turquía 26	
<i>Porcentaje¹</i>	84	72	68	
Profesional-técnica y generadora de ingresos-formación en el lugar de trabajo	Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez, Yemen 9	Afganistán, Australia, Bhután, Brunei Darussalam, Camboya, China, Fiji, Filipinas, India, Irán, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Malasia, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia, Palau, República de Corea, República Democrática Popular de Corea, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán, Viet Nam 24	Alemania, Armenia, Austria, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Canadá, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Federación de Rusia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Serbia, Suecia, Turquía 34	
<i>Porcentaje¹</i>	47	83	89	
Competencias para la vida diaria, posalfabetización, salud	Líbano, Mauritania, Omán, Siria, Sudán, Túnez, Yemen 7	Bangladesh, Bhután, Camboya, China, Fiji, India, Irán, Japón, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia, Pakistán, Palau, República Democrática Popular Lao, Tailandia, Tayikistán, Viet Nam 17	Canadá, Chipre, España, Grecia, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Suecia 8	
<i>Porcentaje¹</i>	37	7	21	
Generación de conocimientos, innovación (por ej., TIC, segunda lengua)	Bahrein, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina 5	Australia, Bhután, Brunei Darussalam, China, Fiji, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Malasia, Nueva Zelandia, República de Corea, Tailandia, Tayikistán, Viet Nam 14	Alemania, Armenia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Federación de Rusia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, Portugal, Reino Unido, Serbia 21	
<i>Porcentaje¹</i>	26	59	55	
Educación en derechos humanos, educación cívica	Kuwait, Líbano, Siria, Sudán, Yemen 5	Fiji, Filipinas, India, Japón, Kirguistán, Nueva Zelandia, República de Corea, Tailandia, Tayikistán 9	Alemania, Armenia, Eslovenia, Georgia, Montenegro, La ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Turquía 8	
<i>Porcentaje¹</i>	26	48	21	
Educación liberal-personal (por ej., artística, cultural)	Kuwait 1	Australia, India, Kirguistán, Nueva Zelandia, República de Corea, Tayikistán 6	Bélgica (flamenca), Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Israel, Noruega, Suecia 8	
<i>Porcentaje¹</i>	5	31	21	
Educación continua	Bahrein, Kuwait 2	Bangladesh, Bhután, Brunei, Darussalam, China, India 5	Austria 1	
<i>Porcentaje¹</i>	11	21	3	
Educación de la segunda oportunidad	N/D 0	Camboya, China, Japón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao 5	Austria, Bélgica (flamenca), Grecia, Israel, Rumania, Suecia 6	
<i>Porcentaje¹</i>	0	17	16	
Formación de profesores	Yemen (no está claro si es para adultos) 1	Bhután, Camboya 2	Armenia, Rumania, Turquía 3	
<i>Porcentaje¹</i>	5	17	8	
Educación secundaria	N/D 0	N/D 0	Estados Unidos de América, La ex República Yugoslava de Macedonia, Suecia 3	
<i>Porcentaje¹</i>	0	7	8	

América Latina y el Caribe	África Subsahariana	Total
	25	43 154
Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Uruguay, Venezuela	24	40 127
96	93	82
Argentina, Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Uruguay, Venezuela	18	32 117
72	74	76
Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Suriname, Uruguay	10	32 74
40	74	48
Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Haití, Jamaica, México, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname	12	16 68
48	37	44
Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay	10	17 49
40	40	32
Cuba, Santa Lucía	2	2 19
8	5	12
Colombia	1	5 14
4	12	9
N/D	0	2 13
0	5	8
Nicaragua	1	4 11
4	9	7
Bolivia, Venezuela	2	0 5
8	0	3

1) Porcentaje de Informes nacionales presentados en la región específica.

* N/D = No disponible.

constituyen una modalidad de provisión en muchos países (cf. *Cuadro 3.1*). También se pueden observar diferencias regionales en las pautas de provisión: la educación básica es la principal modalidad en el África Subsahariana (93%), los Estados Árabes (84%) y buena parte de América Latina y el Caribe (96%); las actividades de educación profesional y relacionadas con el trabajo tienden a predominar en Asia (83%) y Europa (89%).

No es sorprendente que la provisión de educación de adultos en el Sur esté predominantemente concentrada en programas de alfabetización, ya que es aquí donde vive la mayoría de los 774 millones de adultos que carecen de competencias básicas en lectoescritura. En el África Subsahariana, los programas de alfabetización se imparten de diferentes maneras: 1) campañas de alfabetización (lectoescritura) con fuerte apoyo político, en general controladas centralmente; 2) programas de alfabetización funcional que tratan de vincular la alfabetización con la adquisición de competencias o la formación para

ganarse la vida; 3) educación básica, programas equivalentes o educación primaria formal; 4) programas participativos e innovadores impartidos por ONG (por ejemplo, REFLECT–Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques–) y, más recientemente, 5) programas de alfabetización familiar que apoyan la alfabetización padres-hijos o intergeneracional (Aitchison y Alidou, 2009: pp. 27-28).

El analfabetismo y los bajos niveles de alfabetización de los adultos no son problemas limitados a los países de bajos ingresos (cf. *Recuadro 3.1*), como lo muestran estudios internacionales tales como el International Adult Literacy Survey (IALS, por sus siglas en inglés –Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos–) (cf. OECD y Statistics Canada, 1995) y ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey, OECD y Statistics Canada, 2005) y el de la UNESCO-OREALC (2008) en siete países de América Latina. Muchos países del Norte han optado por enfrentar la problemática de la alfabetización ofreciendo programas de alfabetización de

Recuadro 3.1

Programas de alfabetización: un área clave de oferta

Alemania

La plataforma www.ich-will-schreiben-lernen.de ofrece módulos de aprendizaje vía la Internet para cursos de autoaprendizaje en lectura, escritura, matemática e inglés. La naturaleza anónima de este curso conlleva que las personas estén más dispuestas a participar; el hecho de que los educandos puedan seguir el curso en cualquier lugar, en cualquier momento y a su propio ritmo son beneficios adicionales clave.

Bolivia

Desde 2006 se ejecuta el programa nacional de alfabetización “Yo sí puedo”, destinado a erradicar el analfabetismo funcional en el país. Un aspecto central del programa es la alfabetización bilingüe, es decir, en español y lenguas indígenas, tales como el aymara, el quechua o el guaraní.

Cuba

El programa de alfabetización “Yo sí puedo” implementa un método de aprendizaje de alfabetización, un sistema de enseñanza y aprendizaje que se basa en el uso de la radio o la televisión, un sistema para la formación de quienes participan en el programa y un modelo de evaluación del aprendizaje y el impacto social.

Ghana

El Ghana Institute of Linguistics, Literacy and Bible Translation promueve la alfabetización en lengua materna en las comunidades rurales de las regiones septentrional y occidental. El World Vision Ghana Rural Water Project (GRWP) es un proyecto especial en este contexto, destinado a promover la sostenibilidad a largo plazo de programas de agua y saneamiento, así como de la alfabetización de adultos impartida como parte de este esfuerzo, llegando a cerca de 6.000 personas que han aprendido a leer y escribir.

India

Zila Saksharta Samiti (ZSS) dirige el programa “Each One Teach Two” [Cada uno enseña a dos], en el que un estudiante voluntario del 9º o el 11º grado escolar trabaja con dos adultos que necesitan alfabetizarse. Los estudiantes adquieren una formación previa, para lo cual reciben créditos y certificados de reconocimiento.

Eslovaquia

El Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia ha destacado la necesidad de una “nueva alfabetización” y ha desarrollado programas que articulan la alfabetización con la adquisición de competencias en el lugar de trabajo.

Estados Unidos de América

Los programas de alfabetización familiar se destinan a la familia en su conjunto, ofreciendo instrucción en lengua inglesa y alfabetización a niños y adultos. En general, los programas incluyen información y aprendizaje sobre el cuidado, el desarrollo y la alfabetización de los niños.

Irán

El “Reading with Family Project” se propone promover el autoaprendizaje y la confianza en sí mismo en relación con la lectura, recibiendo el apoyo de instructores en calidad de observadores y guías. La idea es llevar la alfabetización a la esfera social de la familia, de modo que todos los miembros aprendan y se beneficien.

Jordania

El “District without Illiteracy Project” [Distritos sin analfabetismo] está destinado a hombres y mujeres mayores de 15 años que viven en distritos rurales. Se propone no sólo eliminar el analfabetismo, sino mejorar la percepción que los ciudadanos tienen de aspectos científicos, culturales y sociales mediante el uso de métodos innovadores de enseñanza.

Kenya

Los promotores de alfabetización de adultos son estimulados para trabajar con grupos comunitarios a fin de impartir alfabetización como un componente integral de las actividades de los grupos de generación de ingresos, dando así a la alfabetización un objetivo claro y una aplicación inmediata.

Mozambique

Los programas de alfabetización de jóvenes y adultos complementarios concentran su contenido en la prevención del VIH y el SIDA, la malaria y el cólera, “medicina verde” y cuestiones relativas al medio ambiente, incluyendo la exploración y el uso sostenible de los recursos naturales, así como los derechos de la comunidad.

Namibia

El Family Literacy Programme apoya el progreso educativo de los niños a través de sus padres, teniendo como destinatarios a las familias de las comunidades desfavorecidas. El programa equipa a los padres de los niños del 1er grado con el conocimiento y las competencias requeridas para apoyar el aprendizaje de sus hijos en el hogar, concentrándose en la transición del nivel preescolar al primario. Así, los padres se convierten en los primeros profesores de sus hijos. Los resultados del programa se evalúan con instrumentos estandarizados y monitoreados por coordinadores distritales y regionales.

Noruega

La iniciativa Family Learning está destinada a mejorar el futuro, la calidad de vida y la motivación para el aprendizaje de toda la familia, construyendo y fortaleciendo a partir de las competencias y recursos existentes en las familias. El concepto se ha utilizado en relación con los cursos de lengua noruega para inmigrantes adultos que residen después de algunos años en el país, con un contenido pertinente (por ejemplo, información acerca de los servicios locales comunitarios) compartido en la vida cotidiana de la familia y la comunidad.

Serbia

Cofinanciado por el Gobierno de Serbia y el Roma Education Fund, los programas de educación básica de adultos para comunidades gitanas ofrecen educación general básica y formación profesional inicial conducente al reconocimiento de una primera calificación.

Uganda

En el distrito Bugiri, la ONG Literacy and Basic Education (LBE) ha venido dirigiendo la Family Basic Education (FBE) desde 2000. En 2005 funcionaba en 18 escuelas, llegando a unas 1.500 familias. Este distrito es uno de los más pobres de Uganda, con niveles de rendimiento en la escuela primaria mucho más bajos que el promedio y una de las tasas más bajas de alfabetización en el país, especialmente entre las mujeres.

Recuadro 3.2 **Ejemplos de iniciativas de educación y formación profesional**

Austria

En los AMS's Career Guidance Centres (BerufsInfoZentren, BIZ), las personas interesadas tienen a su disposición una amplia selección de información gratuita sobre ocupaciones, posibilidades de empleo, educación y formación profesional, así como modalidades de educación y formación continua. El AMS ofrece mediatecas ultramodernas en 60 sitios en toda Austria. Se puede acceder gratuitamente a los folletos, legajos de información, vídeos y PC que ofrecen información sobre ocupaciones, educación y formación profesional, educación y formación continua, mercado de trabajo y oportunidades de empleo.

Botswana

Un avance significativo de Botswana en el área de la educación y la formación profesional ha sido la creación de la Botswana Training Authority (BOTA). Ella ha instaurado un sistema de acreditación de programas profesionales dentro y fuera de la provisión regular. La BOTA ha creado el National Vocational Qualifications Framework que sirve de guía a diversos proveedores.

Kuwait

El trabajo del Ibn Al-Haitham Centre for In-Service Training [Centro Ibn Al-Haitham para la Formación en Servicio] se basa en la premisa de que existe una sola vía para el desarrollo humano en la sociedad kuwaití: la formación de todos los grupos sociales en diversos institutos y mediante cursos especiales. El centro se propone elevar los niveles de competencia de los ciudadanos trabajadores al más alto nivel de progreso alcanzado en sus diversas profesiones.

Santa Lucía

El New Adult Education Programme (NELP) se considera innovador. Desde su creación, ha servido para ofrecer a los adultos analfabetos de Santa Lucía una segunda oportunidad a fin de obtener competencias en alfabetización, así como competencias técnicas y profesionales o su enriquecimiento. Se trata de adultos que, de otra manera, no podrían proseguir estudios con los proveedores existentes. Una alta proporción de los educandos está matriculada en cursos para obtener el Caribbean Certificate Examination, así como en tecnología de la información y en otras áreas técnicas.

Uzbekistán

El Mobile Training Team (MTT) en educación técnica se inició con el apoyo de la UNESCO en 2004. Sus objetivos son difundir nuevos materiales de aprendizaje a nivel nacional y desarrollar las competencias profesionales, proveer servicios de reciclamiento actualizados a los educadores y crear una red de cooperación con asociados potenciales. El MTT contribuye al empoderamiento de la comunidad mediante la organización de seminarios de formación sobre nuevas tecnologías y metodologías educativas, cursos de reciclamiento en áreas prioritarias y bibliotecas virtuales sobre diversos temas en educación.

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFINTEA VI.

adultos o de competencias básicas. Estas iniciativas responden a las consecuencias económicas de una alfabetización limitada, producto de las desventajas sociales y una escolarización ineficaz. Las modalidades de provisión en estos contextos también varían, con el surgimiento de más ofertas basadas en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En Alemania, por ejemplo, se ha desarrollado un sistema de apoyo a la alfabetización basado en el aprendizaje vía la Internet, ofreciendo así la adquisición flexible de competencias en alfabetización. Noruega ha creado un sitio en la Web para una formación “divertida” en alfabetización denominada ‘leer y escribir’. En Irlanda se ha elaborado una serie de televisión ‘leer y escribir’ como parte de su estrategia de alfabetización.

Dado que encontrar trabajo y permanecer empleado son dos preocupaciones clave en nuestras sociedades, es lógico que la educación y formación profesional, los programas de educación relacionados con la generación de ingresos y otras oportunidades de aprendizaje vinculadas con el trabajo figuren como el segundo tipo de provisión dominante. En efecto, la adquisición de competencias para el trabajo es un prerrequisito en nuestro mundo, con sus rápidamente cambiantes demandas de competencias. La mejora de las calificaciones y la adquisición de diversos conjuntos de pericias (saber hacer) constituyen una ventaja en mercados de trabajo muy competitivos (cf. *Recuadro 3.2*).

La mejora de otras competencias para la vida (por ejemplo, la salud) también es necesaria para que las personas puedan enfrentar sus cada vez más complejos entornos. La introducción de nuevas TIC ha producido una interminable generación de información y conocimiento que las personas tienen que manejar. Por consiguiente, los programas educativos que equipan a los adultos para manejar las nuevas tecnologías –presentes en casi todas las áreas de nuestra vida– responden a una necesidad urgente.

Tipos de proveedores de educación de adultos

Los proveedores de programas de educación de adultos varían según las regiones (cf. *Cuadro 3.2*). Si bien los gobiernos siguen siendo los principales proveedores en buena parte del mundo, otros actores están asociados brindando modalidades especiales de educación de

adultos en diferentes regiones. En general, los programas de competencias básicas y alfabetización destinados a los adultos son ofrecidos por el sector público y las ONG. Varios Estados Árabes ejemplifican esta tendencia: 1.200 organizaciones sudanesas y 600 egipcias contribuyen hoy a las iniciativas nacionales en materia de alfabetización y educación de adultos.

Hay más posibilidades de que el sector privado participe en la educación y formación profesional continua (EFPC) y el aprendizaje en el lugar de trabajo que en otras modalidades de provisión. Esta tendencia, confirmada por los *Informes nacionales* recientes, coincide con las observaciones provenientes de la CONFINTEA V en 1997 y las mencionadas en el *Informe resumido de la revisión a mitad de período de la CONFINTEA V* de 2003 (UIE, 2003).

En algunos países, las alianzas tripartitas entre el Estado, la sociedad civil y las empresas se han convertido en un lugar común. Estas alianzas entre los sectores público y privado (ASPP) adquieren un papel cada vez más importante debido a que los presupuestos públicos de educación no han podido satisfacer la demanda creciente de educación y calificación, entre ellas las de aprendizaje general y profesional de adultos.

Los *Informes nacionales* muestran que las escuelas secundarias y las facultades también participan en la provisión de educación básica como parte de los programas de segunda oportunidad para los adultos. En muchos casos, instituciones de educación postsecundaria y educación superior ofrecen educación continua, generalmente mediante sus departamentos de “cursos de extensión” y cada vez más mediante cursos que conducen a la obtención de diplomas y certificados específicos reconocidos con una creciente orientación profesional. Estas pautas son especialmente notables en Europa y América del Norte.

Un fenómeno más común aún es el de los jóvenes que entran y salen de la educación y la formación en diferentes etapas de su vida, y que combinan aprendizaje con trabajo y responsabilidades familiares. Los proveedores responden cada vez más a estas tendencias desarrollando el aprendizaje abierto y a distancia vía la Internet. Las instituciones de educación superior, como la National University of Malasia, recientemente experimentaron un rápido crecimiento en programas de educación profesional a distancia. La Korean

Cuadro 3.2
Participación de los actores sociales en la provisión de educación de adultos por región, como se presenta en los *Informes nacionales* y basada en respuestas múltiples (porcentaje de países) ¹

Tipo de provisión	Entidad pública					Tasa Global	Estados Árabes
	Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y América del Norte	América Latina y el Caribe	África Subsahariana		
Educación básica-competencias generales (por ej., alfabetización)	84	66	61	88	88	77	42
Profesional (técnica, relacionada con la generación de ingresos)	32	72	87	68	65	68	26
Competencias para la vida diaria, posalfabetización, salud	42	52	11	32	63	40	5
Generación de conocimientos, innovación (por ej., TIC, segunda lengua)	21	31	53	44	28	37	5
Educación en derechos humanos, educación cívica	26	28	3	20	16	17	0
Educación liberal-educación personal (por ej., artística, cultural)	5	17	8	8	0	6	0

Recuadro 3.3

Programas de educación de adultos basados en las universidades

Austria

Austria cuenta con una variedad bien establecida de programas de aprendizaje y educación de adultos con fines de desarrollo personal y profesional, ofrecidos por muchos proveedores, incluyendo a las universidades.

Estonia

El sistema de educación de adultos de Estonia exige que las instituciones de educación superior integren el conocimiento "puro" con el "aplicado" y lo vinculen con el mundo de los negocios y el fortalecimiento de capacidades.

Malasia

Muchos países del Sur han empezado a expandir la educación postsecundaria en colegios superiores y universidades para incluir centros de educación técnica y profesional, así como para el desarrollo de competencias, como es el caso en Malasia.

Polonia

La perspectiva de convertirse en una sociedad en la que su población envejece rápidamente ha impulsado en Polonia el desarrollo de Universidades para la Tercera Edad destinada a adultos mayores que ya no forman parte de la fuerza de trabajo a tiempo completo.

Fuente: Ahmed, 2009; Keogh, 2009.

Organización no gubernamental / Organización de la sociedad civil				Tasa Global	Entidad privada					Tasa Global
Asia y el Pacífico	Europa y América del Norte	América Latina y el Caribe	África Sub-sahariana		Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y América del Norte	América Latina y el Caribe	África Sub-sahariana	
38	34	32	63	44	16	10	16	20	26	18
38	39	24	28	32	5	21	58	24	35	32
24	11	16	37	21	0	0	0	4	12	4
7	18	12	16	13	11	17	21	16	16	17
14	21	32	26	20	0	3	0	8	5	3
10	13	0	2	6	0	0	0	0	2	1

1 Basada en la frecuencia de las respuestas a la pregunta 2.1.2: Sírvase utilizar el cuadro siguiente para listar y describir brevemente los programas de AEA en su país, incluyendo los siguientes rubros:
a) Diferentes tipos de proveedores de AEA (gubernamental, no gubernamental, empresarial-privado, incluyendo instituciones de educación superior).
b) Áreas de aprendizaje que abordan.

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFITEA VI.

National Open University (KNOU) ha creado una infraestructura ultramoderna capaz de responder con gran flexibilidad a la diversidad de demandas de los estudiantes que enfrentan diferentes circunstancias y tienen distintas preferencias de aprendizaje (cf. *Recuadro 3.3*).

El aprendizaje en el lugar de trabajo y la educación en la empresa constituyen modalidades de provisión de educación de adultos cuya importancia crece a medida que la economía global se orienta más hacia el conocimiento. Muchas empresas aumentan sus inversiones en la educación y formación de su personal, en la medida en que reconocen que el éxito de la empresa depende significativamente de hasta qué punto el personal construye su capacidad profesional para adaptarse al rápido cambio existente. Las grandes empresas tienden a invertir mucho más que las pequeñas en la formación por trabajador, si bien los recursos tienden a concentrarse en el

personal que ocupa los altos niveles en las organizaciones.

Entretanto, se han creado centros comunitarios de aprendizaje para ofrecer programas flexibles a los adultos. Estos centros, comunes en Asia, generalmente incluyen espacios de lectura e instalaciones con computadoras, un ejemplo de provisión de entorno letrado a nivel comunitario (cf. *Recuadro 3.4*).

El aprendizaje organizado transfronterizo ha ganado terreno, encabezado y signado por los puntos de referencia o estándares establecidos [benchmarked] por corporaciones transnacionales. El concepto de «desarrollo de competencias», en el que los resultados del aprendizaje se pueden medir y seguir, es central en esta tendencia. La educación y la formación en un lugar es casi siempre compartida e intercambiada sincrónicamente con otras partes del globo. Motivadas por estos cambios, las empresas

Recuadro 3.4**Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA): ejemplos de provisión en el nivel comunitario**

EL UNESCO-APPEAL (Asia-Pacific Programme for Education for All) define los CCA como “instituciones locales fuera del sistema formal de educación destinadas a las aldeas o áreas urbanas, generalmente creadas y administradas por la población local a fin de ofrecer diversas oportunidades de aprendizaje para el desarrollo comunitario y la mejora de la calidad de vida de la población”. Los CCA se adaptan a las necesidades de todos los miembros de la comunidad mediante su participación activa. Los CCA a menudo están simplemente localizados en un edificio. Sus programas y funciones son flexibles. Los principales beneficiarios son personas que disponen de pocas oportunidades de educación, especialmente los infantes, los niños no escolarizados, las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores.

Los CCA se consideran como un modelo para el desarrollo comunitario y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Funcionan en los países siguientes: Bangladesh, Bhután, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República Democrática Popular Lao, Tailandia, Uzbekistán y Viet Nam. Los CCA tienen diferentes características en cada país. Los asociados incluyen gobiernos, ministerios, ONG nacionales e internacionales, agencias de las Naciones Unidas (como el UNICEF y el PNUD) y el Asia/Pacific Cultural Centre for UNESCO (ACCU) [Centro Cultural de Asia y el Pacífico para la UNESCO].

Fuente: sitios del APPEAL y la ACCU en la Web.

transnacionales de educación y formación han empezado a vender sus servicios de educación y consultoría en todos los países. El aprendizaje vía la Internet es una evolución importante, con el potencial de crear oportunidades de aprendizaje.

Si bien la participación de instituciones formales y empresas en la educación de adultos aumenta, los proveedores de educación no tradicional son la norma en este campo. Las ONG, que tienen una participación mínima en las instituciones de educación formal, son proveedores clave de programas de educación de adultos en muchos países, especialmente en el Sur. Frecuentemente reemplazan la provisión gubernamental, yendo desde la alfabetización básica hasta la educación profesional, pasando por la concienciación en materia de salud, derechos de la mujer y paridad de género. Financiadas en muchos casos por ONG internacionales, son más flexibles y capaces de llegar a áreas aisladas.

Más recientemente, los proveedores se han concentrado en el fortalecimiento de capacidades y actividades de desarrollo destinadas a actores gubernamentales y de la sociedad civil para mejorar la gestión y la ejecución de los programas en curso. Se estima que anualmente se gastan US\$ 20 mil millones en actividades y productos para fortalecer las capacidades de los países en desarrollo. Proveniente en su mayor parte de proveedores de fondos

bilaterales y multilaterales, este monto constituye aproximadamente el 40% de la asistencia al desarrollo (World Bank, 2009).

3.2 Una tipología internacional para comprender la educación de adultos

Una serie de factores contextuales permite dar cuenta de las variaciones en la provisión de educación de adultos entre y en los países. Es posible comprender mejor qué tipos de educación de adultos son característicos de los países, si se los clasifica según su posición en el Índice de Desarrollo de la Educación (IDE) (cf. *Recuadro 3.5*). Sus posiciones se basan en los puntajes registrados en el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2009* (UNESCO, 2008a). Los países con un bajo puntaje en el IDE (menos de 0,80) tienden a localizarse en Asia del Sur, el África Subsahariana y los Estados Árabes. Los países con un nivel intermedio registran un puntaje entre 0,80 y 0,94; están distribuidos uniformemente en el Asia Sudoriental, el África Subsahariana, América Latina y el Caribe, y los Estados Árabes. Los puntajes altos, de por lo menos 0,95, se encuentran en países de Europa y América del Norte, y algunos en América Latina, Asia Oriental y la Cuenca del Pacífico (cf. *Apéndice, Gráfico 1*).

El *Gráfico 3.1* ofrece una plantilla para comprender cómo estos factores convergen, sugiriendo una tipología

Recuadro 3.5 Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE)

“El Índice de Desarrollo de la EPT (IDE) es una escala compuesta basada en medidas proxy de cuatro de los seis objetivos de la EPT (seleccionados en base a la disponibilidad de datos):

- Educación primaria universal
- Alfabetización de adultos
- Calidad de la educación
- Género

De conformidad con el principio de asignar la misma importancia a cada uno de los objetivos, se utiliza un indicador como una medida proxy para cada uno de los cuatro componentes del IDE y se asigna a cada componente la misma ponderación dentro del índice general.

El valor del IDE para un país particular es entonces la media aritmética de los valores observados para cada componente. Dado que todos los componentes se expresan en porcentajes, el valor del IDE puede variar de 0 a 100%, o bien, cuando se expresa en forma de cociente, de 0 a 1. Cuanto más cerca del máximo se encuentre el valor del IDE, mayor será el grado de consecución general de la EPT y mayor será el nivel de cumplimiento de los objetivos de la EPT en su conjunto”.

Fuente: UNESCO, 2008a: p. 264.

internacional de la provisión de educación de adultos. Como es de esperar, esa tipología indica amplias tendencias en lugar de posiciones definidas de países.

La tipología sugiere que los perfiles de provisión de educación de adultos son dinámicos y cambian en relación con el desarrollo económico y social. Los países con bajos puntajes del IDE tienen más probabilidades de concentrarse en la provisión de programas de alfabetización de adultos, mientras que los países con puntajes intermedios se concentran más en programas de desarrollo de recursos humanos. Los países con altos puntajes del IDE tienden a ofrecer una gama más completa de opciones, incluyendo educación general de adultos, educación comunitaria, alfabetización y competencias básicas para adultos, educación “de la segunda oportunidad” para obtener calificaciones y certificados de educación secundaria, educación continua universitaria, educación y formación profesional continua, formación en la empresa, incluyendo programas integrados en el lugar de trabajo y formación en el trabajo.

Dicho de otra manera, a medida que los países se desarrollan, la provisión de educación de adultos se expande para cubrir una mayor gama de objetivos, contenidos y programas. En este proceso acumulativo no se descartan los marcos

de referencia de educación de adultos existentes, sino que se los complementa con nuevos. Cuando la escala y amplitud de la provisión alcanza cierto nivel de complejidad, es necesario disponer de nuevas maneras de ordenar y comprender los objetivos y la contribución del sector. Esta podría ser una razón importante para el desarrollo en curso de marcos de referencia nacionales de calificación, que tratan de situar y articular diferentes formas y niveles de educación y formación de adultos entre sí. Los países europeos son particularmente activos en este respecto, especificando relaciones conmensurables entre resultados del aprendizaje formal, no formal e informal en términos de competencias que ocupan una alta posición en las agendas de política educativa. En otras partes del mundo también se están considerando proyectos similares (por ejemplo, Australia, Malasia, Namibia, Nueva Zelandia, Seychelles y Sudáfrica).

En general, la financiación de la educación de adultos por parte del sector privado se ha expandido en la década pasada, tanto en términos absolutos (para responder más precisamente a las necesidades de los empleadores y las empresas) como relativos, a la luz de las limitaciones del gasto público (Stevenson, 1999; Whitty y Power, 2000). En los países más ricos, la inversión privada en educación de adultos es más bien amplia; en los más pobres, con un IDE bajo, las empresas privadas

“Desarrollo de Recursos Humanos es un proceso para desarrollar y estimular la pericia mediante el desarrollo organizativo, la formación y el desarrollo personal, con el propósito de mejorar el desempeño”.

Fuente: Swanson y Holten, 2001: p. 4.

Gráfico 3.1
Una tipología internacional de la provisión de educación de adultos

	Categoría I (Países con IDE bajo)			Categoría II (Países con IDE medio)				Categoría III (Países con IDE alto)			
Grupos regionales	Estados Árabes	Asia del Sur y Occidental	África Sub-sahariana	Estados Árabes	Asia (ASEAN)	Europa y América del Norte	América Latina y el Caribe	África Sub-sahariana	Asia	América Latina y el Caribe	Europa y América del Norte
Cuestiones clave en educación de adultos	Alfabetización y medios de subsistencia sostenibles; reducción de la pobreza y prevención del VIH; educación de las mujeres y de los grupos indígenas; empoderamiento para la participación social.			Desarrollo comunitario; desarrollo de los recursos humanos, y educación y formación profesional continua; integración social y económica.				Desarrollo de los recursos humanos; desarrollo personal y social; integración social y profesional de los nuevos migrantes; reciclaje de los trabajadores de más edad y baja calificación; educación de la primera infancia.			
Educación de adultos definida en términos de	← Alfabetización de adultos			← Desarrollo de los recursos humanos				Marco de aprendizaje a lo largo de toda la vida →			
Principales proveedores	Desde donantes internacionales hasta ONG locales en organizaciones públicas de aprendizaje y educación de adultos, centros comunitarios y educación superior.			Organizaciones privadas y públicas de educación y formación profesional continua, centros comunitarios de aprendizaje y vía asociaciones locales.				Instituciones de educación superior; colegios y centros de educación postescolar, de adultos y comunitaria; organizaciones públicas y privadas o empresariales de educación y formación profesional continua; empresas comerciales de formación; sociedad civil y actores sociales interesados.			
Equilibrio público-privado	Donantes públicos e internacionales			Mercado privado emergente				Público y privado con (cuasi) mercado			
Educación de adultos y aprendizaje a lo largo de toda la vida	Educación de adultos carente de una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida			Educación de adultos orientada al aprendizaje a lo largo de toda la vida				Educación de adultos con una perspectiva clara de aprendizaje a lo largo de toda la vida			

invierten muy poco. Los países con una financiación pública tradicionalmente débil han experimentado una provisión en gran escala del sector privado en los últimos 15 años (como en Kazajstán y Kirguistán, en el Asia Central).

La privatización o comercialización de ciertos tipos de programas generan un drástico cambio de perfil en la provisión de educación de adultos. El impulso de estas tendencias reside en la amplia creencia de que la provisión financiada privadamente es más flexible a la demanda del mercado y que la provisión financiada públicamente no logra satisfacer la demanda de competencias de los centros laborales. La consolidación de esta noción ha generado un aumento de la proporción de la provisión con carácter lucrativo en relación con los programas financiados públicamente (Drache, 2001; Meyer y Boyd, 2001; Stevenson, 1999; Whitty y Power, 2000; Williams, 2007).

Así, en muchos países ha emergido y ganado aceptación un mercado de aprendizaje comercial. Dada la disminución de la financiación pública de la educación de adultos, ese mercado opera bajo diversos presupuestos: 1) la responsabilidad de la formación es transferida del Estado al empleador o a los empleados mismos; 2) los programas de educación de adultos son cada vez más tercerizados a empresas de educación nacionales o transnacionales y 3) existe presión para que los resultados del aprendizaje tiendan a ser más reconocidos, validados y transformados en alguna suerte de calificación o, metafóricamente hablando, "divisas de aprendizaje" que se puedan intercambiar por un estatus o posición laboral más alto, permitiendo que las personas puedan recuperar el valor invertido. Para muchos, la creciente oferta de educación de adultos de carácter lucrativo ha sido el producto de un mercado de trabajo cada vez más inseguro. Los cambios en el clima económico amenazan la seguridad laboral. Esto, a su vez, eleva el valor de las calificaciones académicas o profesionales a los ojos de los empleadores, quienes utilizan niveles cada vez más altos de calificación reconocida para filtrar y seleccionar a partir de un reservorio cada vez más grande de solicitantes de empleo.

En el África Subsahariana y Asia la tendencia en la provisión de educación de adultos ha sido la creciente participación de las ONG. Financiadas en su mayoría externamente, están menos limitadas por el monitoreo del gobierno. Pocas tienen un mandato para impartir programas a nivel nacional y, dadas sus limitaciones presupuestarias, su trabajo se restringe principalmente a programas locales o a grupos de destinatarios específicos. Los Informes nacionales corroboran esta pauta, que ya se había observado en la CONFINTEA V y en el *Informe resumido de la revisión a mitad de período de la CONFINTEA V* de 2003 (UIE, 2003), y que parece estar cada vez más afianzada como el mecanismo de tercerización o subcontratación [outsourcing].

La delegación de esas operaciones a proveedores privados de educación de adultos –incluyendo a las ONG– se ha venido desarrollando en muchos contextos, sin reducir necesariamente los presupuestos públicos nacionales para la educación de adultos. A menudo, las actividades de monitoreo y evaluación también son contratadas fuera del gobierno. En algunos países de África, la tercerización o subcontratación (también conocida como *faire-faire*, o hacer-hacer) de las clases de alfabetización está ganando terreno (cf. *Recuadro 3.6*). En este caso, las ONG son los proveedores de servicios y aportan un currículo nacional con fondos del gobierno. Como en muchas operaciones tercerizadas, el aseguramiento de la calidad es una cuestión importante.

Como se afirmó previamente, las pautas de provisión de educación de adultos responden a cambios sociales y económicos. Los corolarios (y consecuencias) de la globalización cultural y económica, junto con la transición a sociedades del conocimiento –que inciden sobre las regiones y países del mundo de manera simultáneamente similar y diferente– tienen implicaciones sobre la estructuración de todas las modalidades de educación y formación, incluyendo la educación de adultos. Los gobiernos ceden lentamente su participación directa en la educación de adultos y la responsabilidad es transferida a terceros: el sector privado, ONG o personas. Junto con esta evolución, hay un notable aumento en materia de formulación de política a nivel internacional y regional en relación con la provisión de educación y formación.

Recuadro 3.6**La estrategia *faire-faire* [hacer-hacer]**

La estrategia consiste en hacer que cada asociado desempeñe su parte y hay una clara ventaja comparativa según el principio de “cada quien hace lo que hace mejor”. Este constructo presenta las siguientes características, reconocidas como esenciales por los actores interesados:

- Separación entre las funciones de orientación, seguimiento y evaluación del ministerio, por una parte, y las funciones operacionales de los grupos de alfabetización, por la otra.
- La base contractual de las misiones de alfabetización que deben efectuarse con fondos públicos puestos a disposición por el ministerio.
- Acceso equitativo a los fondos para todos los proveedores de servicios cuyas propuestas sean coherentes con un conjunto de criterios de selección que todos los asociados reconocen como pertinentes.
- Imparcialidad y transparencia del sistema de asignación de fondos.
- Pago puntual por los servicios prestados por los proveedores, quienes en la mayoría de los casos disponen de fondos propios y recursos limitados.

Fuente: Association for the Development of Education in Africa, 2006: p. 12

3.3 Conclusión

El desarrollo de la provisión de educación de adultos impulsada por el mercado cambia significativamente el paisaje del aprendizaje de los adultos, como lo hace la creciente presencia de las organizaciones de la sociedad civil. La fluctuación y la inestabilidad de los fondos públicos para la educación de adultos destaca aún más la sensibilidad y vulnerabilidad de este sector. Con un marco de referencia legal y financiero inestable, la provisión de educación de adultos es sumamente sensible, incluso a cambios económicos o políticos menores.

Excepción hecha de los países nórdicos y aquéllos en los que existen sistemas de aprendizaje a lo largo de toda la vida (como en la República de Corea), la provisión de educación de adultos en la mayoría de los países adquiere cada vez más las siguientes características:

- la provisión pública se limita a un objetivo mínimo en el más bajo nivel;
- cualquier provisión más allá del “mínimo” de la provisión pública es cedida al sector privado, a proveedores comerciales u ONG, cuya provisión está sujeta a las leyes de la oferta y la demanda;
- así, la provisión se convierte en algo a corto plazo, prescindible y dependiente de la disponibilidad de recursos; y
- una fundamentación debilitada respecto de una estructura de gobernanza elaborada y estable para la provisión de aprendizaje y educación de adultos.

Dado que la provisión de educación de adultos se diversifica y descentraliza crecientemente, existe incluso una mayor necesidad de coordinación para asegurar la financiación, el impacto de la política y el apoyo público. La cantidad y la calidad de la provisión de oportunidades de aprendizaje de adultos son, por supuesto, determinadas por el entorno social y económico global, pero la prioridad asignada a esta actividad es un asunto de voluntad política. La financiación pública de la educación de adultos es fuertemente influida por la ideología política y la distribución de la riqueza en la sociedad. Las formaciones políticas socialdemócratas de, por ejemplo, Alemania y los países escandinavos promueven una fuerte participación pública en la política, una participación que está positivamente relacionada con la participación democrática y voluntaria en el aprendizaje.

A medida en que el número y el alcance de los proveedores privados crece, la cuestión de la regulación de la “mano invisible del mercado del aprendizaje” exige atención. En algunos países, el crecientemente comercializado mercado del aprendizaje y sus nuevas reglas amenazan seriamente la equidad y el desarrollo equilibrado de la provisión y la participación en la educación de adultos. Dada la declinación de la participación pública en la educación de adultos, un grave desafío gira alrededor de cómo impedir que un número rápidamente creciente de proveedores privados impulsados por el lucro domine la provisión.

Existe una real necesidad de que el gobierno se siga interesando en la cuestión de la equidad por razones económicas y para mantener la cohesión social. La activa participación de las organizaciones de la sociedad civil es una de las vías para reducir los desequilibrios que surgen. Existen suficientes pruebas para mostrar que los programas de estas organizaciones sin fines de lucro producen resultados positivos. No obstante, debido a su mandato y recursos, su alcance y sostenibilidad son limitados (BALID, 2009). Además del equilibrio de la provisión entre los sectores público y privado, una preocupación esencial es el alcance y la cobertura de los programas de educación de adultos. Incluso si la variedad programática es evidente en muchos países, la cuestión de quiénes se benefician de la provisión existente requiere ser abordada. Las poblaciones rurales e indígenas, los migrantes, las personas con necesidades especiales de aprendizaje y los reclusos tienen acceso limitado a los programas, manteniendo así o incluso agravando las desigualdades, en lugar de reducirlas.

Como lo mostrará el próximo capítulo, la mayoría de los excluidos de las oportunidades que ofrece el aprendizaje de adultos a menudo pertenecen a sectores ya marginados de la población. Un marco de referencia impulsado por el lucro o la ganancia reforzará inevitablemente esa exclusión.



CAPÍTULO 4

PARTICIPACIÓN Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

La educación de adultos brinda un instrumento para abordar los retos del desarrollo en el siglo XXI. Posibilita que las personas adquieran conocimientos, competencias y valores que les permiten mejorar la calidad de sus vidas en el presente y el futuro. Ayuda a las personas a descubrir qué recursos necesitan, identificar nuevas posibilidades para adquirirlos y, algo más importante aún, a utilizar los recursos a su disposición para realizar sus aspiraciones. En síntesis, el acceso y la participación en una educación de adultos apropiada es fundamental para el desarrollo personal, económico y social.

La equidad fue una cuestión clave en las deliberaciones de la CONFINTEA V. Ciertamente, ella debe ser central en cualquier visión nueva del aprendizaje y la educación de adultos. Como lo subrayan los capítulos previos, el acceso y la participación equitativos son claras expresiones de la inclusión educativa y la justicia social sostenibles. Las personas de todas las edades tienen el derecho a la educación básica, que es un prerrequisito para el aprendizaje ulterior.

En realidad, sin embargo, las tasas globales de participación en educación de adultos en la mayoría de los países son bajas y existen desigualdades muy significativas en el acceso y la participación dentro y entre los países. Este capítulo revisa primero las pautas de participación en la educación de adultos entre grupos de países y plantea las principales razones de la no participación. Luego especifica los principales obstáculos para la elevación de los niveles de participación y concluye proponiendo las direcciones en las que la política del aprendizaje y la educación de adultos debería moverse, si se quiere superar esos obstáculos.

4.1 Tasas globales bajas de participación

La descripción y el análisis de las pautas internacionales de participación en la educación de adultos está plagada de dificultades, dada la insuficiencia de datos estadísticos comparables relativos al aprendizaje y la educación de adultos. Esto es más grave aún en el caso de los países del Sur. No obstante, de los 154 *Informes nacionales* presentados para la preparación de la CONFINATEA VI, 29 citaron tasas de participación en la educación de adultos, mientras que 66 presentaron tasas de participación en programas de alfabetización (cf. *Cuadro 4.1*) Esto representa un aumento global cuando se compara con los datos recolectados para la CONFINTEA V. Sin embargo, la calidad y comparabilidad de los datos disponibles en los *Informes nacionales* de 2008, especialmente los de los países en desarrollo, son problemáticas. En un gran número de casos, los datos de educación de adultos carecen de puntos de referencia históricos y son insuficientes en cuanto a su cobertura.

En muchos casos, los países sólo aportan datos de matrícula en los programas dirigidos por el gobierno, mientras que los datos sobre participación en los programas de las ONG son escasos o no existen. En otros casos, la información disponible no refleja una comprensión amplia del aprendizaje y la educación de adultos como tal; por ejemplo, la inclusión de la participación en la formación ofrecida o financiada por el empleador. De ahí que las estadísticas en materia de educación de adultos en la mayoría de los países del Sur deban ser vistas con prudencia, ya que las cifras presentadas pueden subestimar los niveles de participación efectivos.

Sólo en los países de altos ingresos, y en un conjunto selecto de países en desarrollo, se dispone de datos bastante sólidos y comparables desde mediados de la década de los noventa. Ellos cubren la participación en la educación de adultos y su oferta.

Cuadro 4.1
Información sobre la participación en la educación de adultos, por tipo de programa y región

Regiones/número de países con informes	Estados Árabes	19	Asia y el Pacífico	29
Tasas de matrícula en escuelas secundarias o universidades	Iraq, Kuwait, Omán	3	Bhután, China, Mongolia, Nueva Zelanda, Palau, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán, Viet Nam	11
<i>Porcentaje</i>	<i>16</i>		<i>38</i>	
Tasas de matrícula en educación y formación profesional	Kuwait, Libia, Palestina, Yemen	4	Bhután, China, Irán, Kazajstán, Kirguistán, Nueva Zelanda, República de Corea, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán	10
<i>Porcentaje</i>	<i>21</i>		<i>34</i>	
Tasas de participación en programas de alfabetización	Argelia, Bahrein, Egipto, Iraq, Kuwait, Libia, Mauritania, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Túnez, Yemen	13	Afganistán, China, India, Nueva Zelanda, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República de Corea, Tailandia, Viet Nam	9
<i>Porcentaje</i>	<i>68</i>		<i>31</i>	
Tasas de participación en aprendizaje y educación de adultos	N/D	N/D	Australia, Palau, República de Corea, Viet Nam	4
<i>Porcentaje</i>	<i>N/D</i>		<i>14</i>	
Tasas de participación en programas específicos de educación de adultos	Jordania, Kuwait, Libia, Omán, Yemen	5	Bhután, Japón, Kazajstán, República de Corea, Tayikistán, Viet Nam	6
<i>Porcentaje</i>	<i>26</i>		<i>21</i>	

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFITEA VI

Europa y América del Norte	38	América Latina y el Caribe	25	África Subsahariana	43	Total	154
Austria, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Noruega, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suecia	16	Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica, Perú, República Dominicana, Santa Lucía	7	Botswana, Cabo Verde, Namibia, República Unida de Tanzania, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles	6	43	
42		28		14		28	
Austria, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Irlanda, Montenegro, Noruega, Polonia, Rumania, Suecia, Turquía	16	Argentina, Haití, Jamaica, Perú, República Dominicana, Santa Lucía	6	Botswana, Cabo Verde, Eritrea, Ghana, Liberia, Namibia, Nigeria, República Unida de Tanzania, Rwanda, Seychelles	10	46	
42		24		23		30	
Bélgica (francesa), Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Eslovenia, Irlanda	6	Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Santa Lucía	11	Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Eritrea, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Uganda, Zambia, Zimbabwe	27	66	
16		44		63		43	
Alemania, Austria, Bélgica (flamenca), Canadá, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Lituania, Noruega, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía	15	Bolivia, Chile, Colombia, Jamaica, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía	7	Camerún, Seychelles, Sudáfrica	3	29	
39		28		7		19	
Bélgica (flamenca), Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Irlanda, La ex República Yugoslava de Macedonia, Lituania, Montenegro, Noruega, Polonia, Rumania, Serbia, Suecia, Turquía	18	Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Santa Lucía	9	Botswana, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Eritrea, Gambia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Nigeria, República Democrática del Congo, República Democrática de Tanzania, Rwanda, Seychelles, Sudáfrica, Zimbabwe	17	55	
47		36		40		36	

También incluyen información sobre las características de los adultos participantes y pueden sugerir explicaciones de las variaciones observadas en la participación. Por tanto, esta sección se basa en gran medida en la información comparable disponible para muchos países del Norte (principalmente miembros de la OCDE), pero también incluye datos a nivel de programa de algunos países del Sur, si bien a menudo no son comparables.

En general, si bien hay alguna mejora en las tasas de participación en la educación de adultos desde la CONFINTEA V, en la mayoría de los países permanecen inaceptablemente bajas. La proporción de adultos que no ha completado la educación primaria o su equivalente constituye la prueba de una gran demanda insatisfecha en la educación básica de adultos. El Cuadro 2 del Apéndice ilustra este reto no superado por amplios segmentos de la población de 25 años y más. Por lo menos el 18% de los adultos del mundo no ha completado la escuela primaria o ha estado escolarizado alguna vez. Esta tasa llega a 30% en América Latina y el Caribe, 48% en los Estados Árabes, 50% en el

África Subsahariana, y 53% en Asia del Sur y Occidental. Dado que para muchos de los países más pobres del mundo no se dispone de datos, es seguro que si se incluyera a estos países en las estimaciones dadas en el Cuadro 2 del Apéndice, las tasas promedio de los adultos que no han completado la educación primaria serían incluso más altas.

El panorama es dispar para algunos países de Europa y América del Norte, donde las encuestas en educación de adultos permiten hacer el seguimiento de las pautas de participación. En Finlandia, por ejemplo, las encuestas efectuadas en 1980, 1990, 1995 y 2000 concluyeron que se había duplicado la tasa de participación en 20 años. Tres encuestas nacionales de hogares emprendidas en los Estados Unidos de América en 1995, 1999 y 2001 indicaron una tasa creciente de participación en la educación de adultos pasando de 40% a 45% y 46%, respectivamente. La primera encuesta europea en educación de adultos, que cubre 29 países y se aplicó entre 2005 y 2006, revela una amplia divergencia del promedio europeo de 35,7%, con Suecia teniendo la más alta tasa de participación

Lo que se contabiliza como formas organizadas de aprendizaje y educación de adultos se puede conjeturar a partir de esta pregunta en la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (1994-1996-1998): "Durante los últimos 12 meses, es decir, desde..., ¿recibió algún tipo de formación o educación, incluyendo cursos, lecciones particulares, cursos por correspondencia, talleres, formación en el lugar de trabajo, formación mediante aprendizaje, artes, oficios, cursos recreativos o cualquier otro tipo de formación o educación?".

Fuente: OECD y Statistics Canada, 2000.

Cuadro 4.2
Participación en educación y formación de adultos formal o no formal, por país, género y edad, 2007 (%)

País	SEXO			EDAD		
	Hombres	Mujeres	Total	25-34 años	35-54 años	55-64 años
Alemania	48,3	42,4	45,4	53,3	48,7	28,2
Austria	44,0	39,9	41,9	47,1	45,7	25,4
Bulgaria	37,9	35,0	36,4	44,7	39,7	20,3
Chipre	43,0	38,2	40,6	53,2	41,1	20,1
Eslovaquia	45,3	42,8	44,0	51,0	48,3	23,8
España	30,8	31,0	30,9	39,7	30,8	17,0
Estonia	36,9	46,7	42,1	52,5	42,6	27,5
Finlandia	48,9	61,3	55,0	66,0	58,6	37,8
Francia	36,4	33,8	35,1	48,2	35,9	16,2
Grecia	14,3	14,6	14,5	22,7	14,0	5,1
Hungría	8,3	9,6	9,0	15,8	9,0	2,5
Italia	22,2	22,2	22,2	30,5	23,0	11,8
Letonia	25,9	39,0	32,7	39,0	34,3	21,8
Lituania	28,7	38,7	33,9	42,7	35,1	19,0
Noruega	53,3	55,9	54,6	65,0	55,5	41,2
Polonia	21,3	22,4	21,8	34,1	20,7	6,8
Reino Unido	47,2	51,3	49,3	58,8	50,3	37,0
Suecia	70,8	76,1	73,4	81,0	76,4	60,7
Promedio UE	36,1	35,4	35,7	44,7	37,2	21,6

Fuente: Eurostat, 2009.

con 73,4% y Hungría la más baja con 9,0% (cf. Cuadro 4.2).

Los países que disponen de datos comparables sobre las actividades en educación de adultos se pueden dividir en cuatro grupos distintos, basándose en los niveles de participación (cf. Recuadro 4.1). Esta clasificación se basa en datos del Cuadro 3 del Apéndice, que muestra la proporción de adultos entre 16 y 65 años de edad (excluyendo a los estudiantes regulares a tiempo completo entre 16 y 24 años de edad) que participaron en cualquier forma de educación o formación organizada dentro de los 12 meses del período de referencia. Muy pocos países tienen tasas de participación iguales o superiores a 50%, exceptuando algunos países de Europa del Norte (Grupo 1). En el otro extremo de la escala, varios países de Europa Meridional y Oriental –y Chile– se inscriben en un grupo con los más bajos niveles de participación. Un estudio efectuado en el Brasil sugiere una tasa de participación de 16%.

En general, las tasas de participación en la educación de adultos están positivamente correlacionadas con el nivel de desarrollo económico de un país, medido por el PIB per cápita: en promedio, cuanto más próspero es un país, más alta es la tasa de

participación. Los Gráficos 4.1 y 4.2 cruzan datos para mostrar cómo el PIB per cápita se relaciona con la tasa de participación en la educación de adultos y la tasa de alfabetización funcional de adultos. En ambos gráficos la relación es positiva. Sin embargo, existen variaciones interesantes entre países. Por ejemplo, las tasas de participación en los países nórdicos son significativamente más altas que en países con similares niveles de PIB per cápita, tales como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido y Suiza. Mientras que Eslovenia, Nueva Zelanda, Portugal y la República Checa tienen similares niveles de ingreso, las tasas de participación son considerablemente más altas en los dos primeros países que en los últimos.

Las diferencias entre el nivel de ingreso y la tasa de participación en la educación de adultos tiende a ser mayor en los países del Sur, especialmente entre los países de bajos ingresos. En algunos Informes nacionales para la CONFINTEA VI, los datos sugieren que estas diferencias podrían haber aumentado en años recientes.

Es de esperar que haya diferencias en la participación en la educación de adultos entre países que se encuentran

Los datos para el Brasil provienen de una encuesta realizada por dos ONG que encontraron que en 2007, 16% había seguido un curso de educación no formal durante los 12 últimos meses, 31% lo había hecho antes y 52% no lo había hecho nunca. Los resultados confirman los hallazgos de una encuesta de 2001, lo que ubicaría al Brasil en el grupo de países con niveles de participación inferiores a 20% (cf. Recuadro 4.1).

Fuente: Informe nacional del Brasil preparado para la CONFINTEA VI.

Recuadro 4.1

Agrupamiento de países según su participación en formas organizadas de educación de adultos en el año anterior, población entre 16-65 años

Grupo 1: Tasas de participación superiores a 50%

Este grupo comprende los países nórdicos, incluyendo a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Grupo 2: Tasas de participación entre 35% y 50%

Este grupo incluye a países de origen anglosajón: Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Algunos de los países más pequeños de Europa Central y Septentrional, incluyendo a Austria, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza, así como el archipiélago caribeño de Bermudas, también están en este grupo.

Grupo 3: Tasas de participación entre 20% y 35%

Este grupo comprende a los restantes países de Europa del Norte, incluyendo a Alemania y Bélgica (Flandes), así como a Irlanda. En este grupo también están algunos países de Europa Oriental, entre ellos Eslovenia y la República Checa, y algunos países de Europa Meridional, incluyendo a España, Francia e Italia.

Grupo 4: Tasas de participación inferiores a 20%

Este grupo incluye a los países restantes de Europa Meridional, a saber, Grecia y Portugal, así como a algunos países adicionales de Europa Oriental, concretamente Hungría y Polonia, y al único país de América del Sur con datos comparables, Chile.

Cálculos basados en las siguientes bases de datos: Statistics Canada, 1994, 1996, 1998; NCES, 1998 y Eurobarometer, 2003. Cf. también: Desjardins *et al.*, 2006: p. 36, y Rubenson y Desjardins, 2009: p. 193.

Gráfico 4.1
Relaciones entre el PIB per cápita y la tasa de participación en la educación de adultos

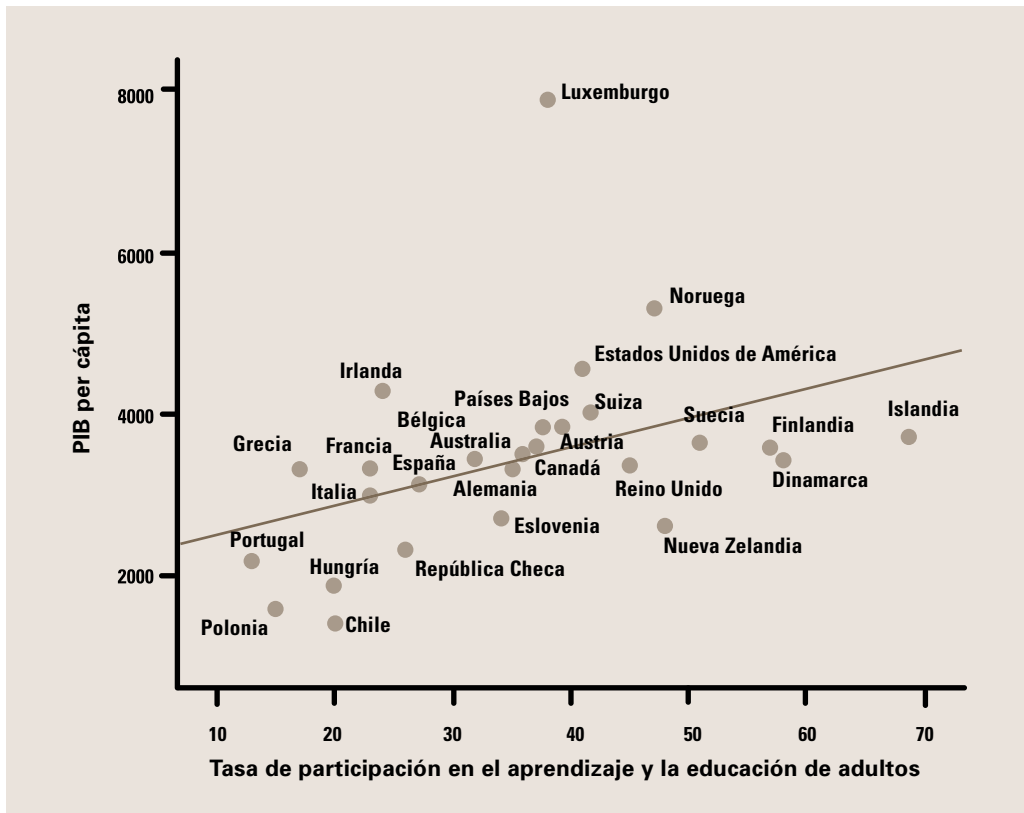
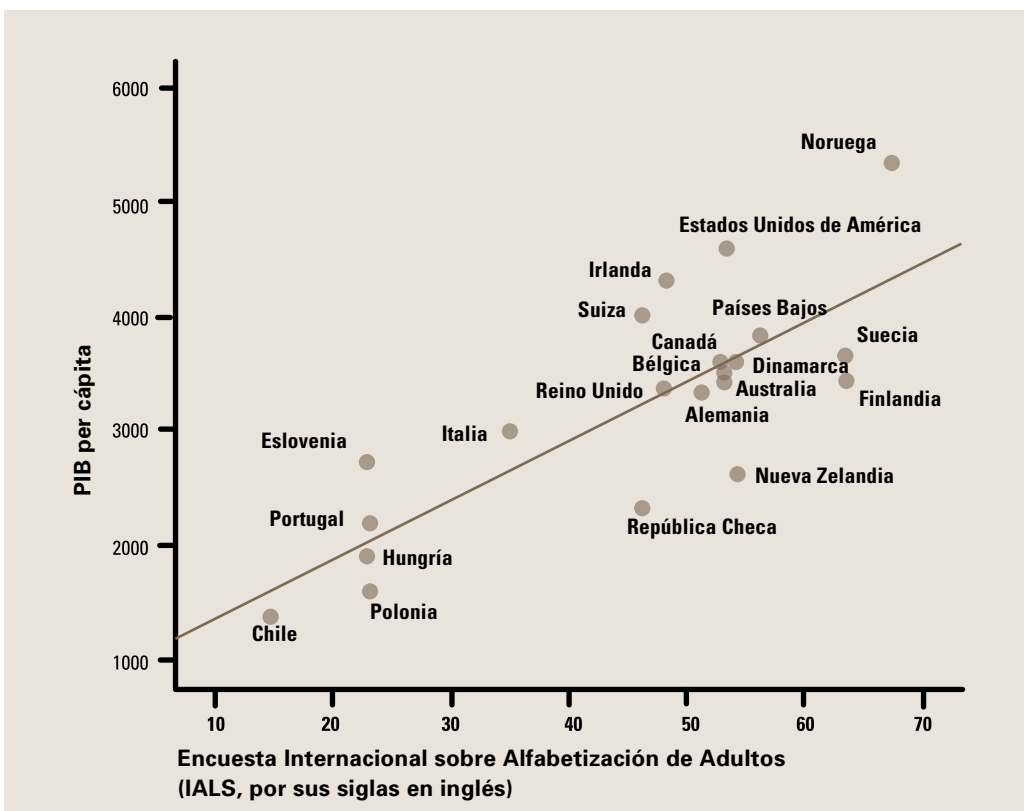


Gráfico 4.2
Relaciones entre el PIB per cápita y la tasa de alfabetización funcional



en diferentes etapas de desarrollo. Sin embargo, la variación entre países en la misma etapa de desarrollo sugiere que la participación no sólo es una función del nivel de ingreso (PIB per cápita), sino una consecuencia de otros factores, tal vez especialmente el impacto de la política pública. Varios factores emergen de la lectura de los *Informes nacionales*:

- El grado en que las políticas públicas sustentan la educación de adultos.
- La amplitud con la que la gobernanza y las estructuras de la oferta promueven la participación de los adultos para que aprovechen las oportunidades de educación y aprendizaje existentes en el trabajo.
- El valor social que las comunidades asignan al aprendizaje y la educación de adultos.
- El nivel de compromiso político con diversas culturas del aprendizaje y la visión del aprendizaje como un medio para mejorar la cohesión social.

Estos factores ayudan a explicar por qué algunos países logran tasas más altas de participación y relativamente menores niveles de desigualdad en el acceso que otros con niveles comparables de PIB per cápita. Por tanto, abordar las cuestiones relativas a la equidad es primordial. Una explicación del éxito de la educación de adultos en los países nórdicos (Grupo 1) es que, por diversas razones históricas, sociales y culturales, estos países han establecido políticas públicas para fomentar la educación de adultos, promover condiciones estructurales favorables, enfrentar las barreras a la participación y asegurar que los grupos desfavorecidos tengan iguales oportunidades de participar en la educación de adultos. La investigación disponible muestra que las diferencias entre países no se deben necesariamente a la existencia de barreras a la participación, sino más bien a las condiciones que permiten a las personas y los grupos superar esas barreras.

4.2 Desigualdad en la participación

Dentro de los países, los niveles de participación varían según factores socioeconómicos, demográficos y regionales, que revelan las deficiencias estructurales en el acceso a la educación de adultos.

La falta de datos comparables limita el análisis de las características de los adultos participantes a nivel internacional. Fuera de los países de Europa y América del Norte,

existe muy poca información sobre los niveles de participación en la educación de adultos desagregados por edad, ingresos, etnia, lengua y antecedentes educativos.

Las cifras obtenidas de los países del Norte (cf. *Cuadro 3 del Apéndice*) muestran tasas significativamente más bajas para los trabajadores de mayor edad y los ciudadanos jubilados, adultos con menores niveles de educación y bajos niveles de competencias, adultos que trabajan en puestos que exigen bajos niveles de competencia o que están desempleados, aquéllos que provienen de sectores socioeconómicos más pobres, inmigrantes, migrantes y minorías étnicas. Estas pautas son consistentes entre países, pero la amplitud de las desigualdades entre esos grupos sociales varía de un país a otro (OECD y Statistics Canada: 2000, 2005). Como se dijo anteriormente, las desigualdades son significativamente menos pronunciadas en los países nórdicos (Grupo 1).

En los Estados Unidos de América, los datos de las encuestas nacionales de hogares en materia de educación muestran diferencias en la participación en relación con variables demográficas clave. Como en Europa, las tasas de participación son más altas entre las cohortes jóvenes. El nivel educativo y el ingreso familiar están positivamente relacionados con la participación en la educación de adultos. La raza y la etnia también son factores importantes en la participación en la educación de adultos (Cf. *Cuadro 4.3*).

Las pautas de participación de las mujeres en Europa y América del Norte no son tan evidentes, pues algunos países muestran menores tasas que para los hombres y otros muestran tasas más altas de participación, como lo ilustran los datos que se presentan en el *Cuadro 4.2*. En general, las disparidades de género en las tasas de participación y rendimiento son mucho mayores en los países del Sur que en los del Norte. Ellas son especialmente elevadas en los Estados Árabes, Asia y el África Subsahariana.

La información recogida de los *Informes nacionales* para la CONFINTEA VI sugiere que hay desigualdades grandes y sistemáticas en la participación en la educación de adultos entre las poblaciones de las zonas urbanas y rurales, especialmente en la mayoría de los países del Sur. La Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS, por sus siglas en inglés) (cf. el *Cuadro 3*

Cuadro 4.3**Tasas de participación en la educación de adultos formal, según características demográficas seleccionadas y tipo de actividad educativa, EE.UU., 2004-2005**

Característica	Participación en actividades de educación de adultos formal (%)								
	Número de adultos (miles)	Cualquier tipo de educación formal	Cursos de inglés como segunda lengua	Competencias básicas/ cursos de desarrollo educativo general	Programa a tiempo parcial para obtener un grado universitario ¹	Programa a tiempo parcial para obtener un grado o un diploma profesional ²	Aprendizaje ¹	Cursos relacionados con el trabajo	Cursos de interés personal
Edad									
16 a 24 años	25.104	53	2	6	9	2	3	21	27
25 a 34 años	38.784	52	2	2	7	2	3	32	22
35 a 44 años	42.890	49	1	1	4	1	1	34	22
45 a 54 años	41.840	48	#	#	3	1	1	37	20
55 a 64 años	29.068	40	#	#	1	1	#	27	21
65 años o más	33.922	23	#	#	#	#	#	5	19
Sexo									
Masculino	101.596	41	1	1	4	1	2	24	18
Femenino	110.011	47	1	1	4	1	1	29	24
Raza / Etnia									
Blanco, no hispanico	146.614	46	#	1	4	1	1	29	22
Negro, no hispanico	23.467	46	#	2	4	1	2	27	24
Hispanico	26.101	38	6	3	4	1	2	17	15
Asiático o isleño del Pacífico, no hispanico	7.080	44	2	1!	6	1!	1!	24	23
Otra raza, no hispanica	8.346	39	#	1	4	1	2	23	20
Nivel más alto de educación concluido									
Menos que un diploma de educación secundaria o equivalente	31.018	22	2	7	#	1	1	4	11
Diploma de educación secundaria o equivalente	64.334	33	1	1	2	1	2	17	16
Algún grado de nivel universitario o profesional	58.545	51	1	#	6	2	1	31	25
Licenciatura	37.244	60	#	#	6	1	#	44	29
Título superior universitario o profesional	20.466	66	1!	#	7	1	1!	51	30
Ingreso del hogar									
\$20.000 o menos	34.670	28	1	2	2	1	2	11	16
\$20.001 a \$35.000	35.839	36	2	2	4	1	1	18	17
\$35.001 a \$50.000	33.376	42	2!	1	2	1	1	23	22
\$50.001 a \$75.000	47.114	48	#	#	5	1	1	33	21
\$75.001 o más	60.607	58	1	1	5	2	1	39	27
Situación laboral									
Empleado a tiempo completo	106.389	53	1	1	5	2	2	40	20
Empleado a tiempo parcial	27.090	53	1	2!	7	1	1	32	29
Desempleado y en busca de empleo	9.941	38	2	6	3	2	2!	14	23
No está en la fuerza de trabajo	68.187	28	1	1	2	1	1	6	20
Ocupación									
Profesional / Directivo	48.647	70	#	#	8	1	1	56	29
Ventas / servicios / oficina	66.218	48	1	2	5	2	1	31	22
Comercio y mano de obra	37.585	34	2	2!	2	2	3	19	13
Total	211.607	44	1	1	4	1	1	27	21

La estimación se redondea a 0 o hay 0 casos en la muestra.
! Interprete los datos con cautela; el coeficiente de variación es de 50% o más.

1 Incluye a los matriculados solo a tiempo parcial en programas para obtener un diploma o certificado universitario o a los matriculados en una combinación de matrícula a tiempo parcial y tiempo completo durante los 12 meses previos a la entrevista.

2 Incluye a los matriculados solo a tiempo parcial en programas para obtener un diploma, título o certificado profesional o técnico, o a los matriculados en una combinación de matrícula a tiempo parcial y tiempo completo durante los 12 meses previos a la entrevista.

Nota: la suma de las cifras parciales puede diferir del total debido al redondeo.

del *Apéndice*) indica que la brecha de participación entre los sectores urbano y rural es mayor que la brecha de género en la mayoría de los países de ingresos altos y medios.

Los adultos mayores de 45 años también tienden a estar en desventaja cuando se llega a la participación en la educación de adultos. Hasta hace poco, raros son los países que han tomado en cuenta como destinatarios de políticas y programas a los grupos de más edad, si bien ahora este grupo es un destinatario clave en las sociedades de altos ingresos que envejecen. En los países de ingresos bajos y medios bajos, la mayoría de los programas gubernamentales dan prioridad a los adultos jóvenes. En algunos casos, los programas establecen edades máximas que limitan el acceso, en general 35 o 40 años. Como destaca el *Informe regional sintético* de América Latina y el Caribe (Torres, 2009), en el Brasil y México –los países más poblados de la región– más de la mitad de las personas mayores de 50 años tienen bajos niveles de educación o nunca asistieron a la escuela.

Para la gran mayoría de los países incluidos en el *Cuadro 3* del *Apéndice*, los adultos de origen social migrante y de minorías están en mayor situación de desventaja en relación con la participación. Esto es verdad en la mayoría de los países prósperos, pero mucho más aún en los países de ingreso medio. Un panorama semejante aparece en relación con el estatus de los grupos lingüísticos: las personas cuya primera lengua difiere de la lengua oficial del país son generalmente desfavorecidos. Es más probable que la participación sea incluso menor si, por ejemplo, dimensiones como la discapacidad se combina con la marginación debida al género, la edad y la raza.

Los factores que generan desventajas tienen un carácter acumulativo, de modo que, por ejemplo, las mujeres mayores que viven en las áreas rurales tienen menos probabilidades de participar en cualquier tipo de educación de adultos, especialmente si pertenecen a un grupo étnico minoritario. Las necesidades de esos grupos sociales son inmensas y complejas, y claramente no están siendo satisfechas con la política y la oferta actual.

Las áreas rurales con grandes poblaciones indígenas (por ejemplo, en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y el Perú) tienen las tasas de participación global más bajas en relación con todas las edades. Los grupos

indígenas en la región de América Latina permanecen en gran medida invisibles en los marcos de política y gobernanza. Las minorías tribales, étnicas y religiosas, así como las poblaciones indígenas que viven en la región Asia y el Pacífico tienden a ser muy pobres, estar desempleadas y tener salud precaria. Pocas participan en alguna forma de educación y a menudo carecen de acceso a los servicios públicos básicos. El resultado es que las tasas de alfabetización son muy bajas, especialmente en los países más pobres.

4.3 Causas múltiples y estructurales del bajo y desigual acceso al aprendizaje y la educación de adultos

A menos que se compense concienzudamente mediante políticas orientadas hacia la equidad, los sistemas formales de educación tienden a reforzar las desigualdades sociales (Bourdieu y Passeron, 1970; Shavit y Blossfeld, 1993). Como concluye Rubenson (2006), las pautas de la desigualdad en la educación de adultos reflejan la distribución del poder y los recursos sociales y, más precisamente aún, ejemplifican el grado en que la justicia, los derechos y las responsabilidades prevalecen en un país determinado. El *Informe regional sintético* de Asia y el Pacífico (Ahmed, 2009) indica una diversidad de barreras económicas, políticas y sociales que restringen la participación de las mujeres, los pobres, los adultos mayores, las minorías étnicas y los grupos indígenas en la educación de adultos.

Las desiguales tasas de participación tienen múltiples causas, que van desde aquellas relacionadas con las características del educando hasta aquellas vinculadas con los contextos institucionales y culturales. En lo que respecta a las economías más desarrolladas, la tipología que sigue es útil. Ella distingue tres tipos de barreras que generan desigualdades en el acceso y la participación: institucionales, situacionales y actitudinales (Cross, 1981).

Las **barreras institucionales** incluyen las prácticas y procedimientos institucionales que desalientan o impiden la participación, tales como la falta de oferta u oportunidad (en el momento o el lugar adecuado), altos costos para los usuarios o las calificaciones requeridas para el ingreso. Ellas tienen un impacto sobre los adultos de todas las edades, pero especialmente sobre las personas pobres y con menor nivel educativo.

Las **barreras situacionales** surgen de la situación de vida de una persona en un punto dado del ciclo de vida familiar (por ejemplo, cuidado de los niños o los padres) y la vida laboral (por ejemplo, tiempo suficiente o recursos para estudiar). Las barreras relacionadas con la familia tienden a ser más importantes al comienzo y a mitad de la vida adulta, y afectan especialmente a las mujeres. El lugar de residencia y factores relacionados con el estatus lingüístico y étnico de las minorías también puede ser de carácter situacional. Las barreras institucionales y situacionales a menudo están interrelacionadas.

Las **barreras actitudinales** se refieren a factores psicológicos que pueden impedir la decisión de una persona para participar (por ejemplo, percepción de la recompensa o utilidad de la participación, autopercepción y otras actitudes). Estas barreras predominan fundamentalmente entre las personas pobres, con bajos niveles de alfabetización o mayores de edad. Esas actitudes a menudo están enraizadas en memorias ambivalentes de la educación o formación inicial, pero también en juicios que consideran que la educación de adultos tiene poca pertinencia para mejorar la propia vida y las perspectivas de empleo. Si bien las barreras actitudinales son de naturaleza sociopsicológica, también están entrelazadas con las barreras institucionales y situacionales, e interactúan con ellas. El *Recuadro 4.2* muestra el perfil de los educandos adultos en el Canadá e identifica algunos impedimentos a la participación en el aprendizaje.

Recuadro 4.2 Impedimentos a la participación en el aprendizaje

Los análisis de la *Adult Education and Training Survey (AETS)* [Encuesta sobre la educación y formación de adultos] muestra que:

- “Los adultos canadienses están más inclinados a participar por propósitos relacionados con el trabajo o la carrera que por interés personal.
- La participación en la educación de adultos es principalmente instrumental. Por ejemplo, incluso a una edad comprendida entre 55-64 años, los motivos relacionados con el trabajo o la carrera aún son ligeramente más fuertes que el interés personal.
- Las mujeres tienen ligeramente menos probabilidades que los hombres de participar por razones de trabajo o carrera, pero tienen dos veces más probabilidades de hacerlo por interés personal.
- Los adultos canadienses que dan razones de trabajo o carrera están buscando sobre todo mejorar sus competencias para un empleo en curso. Sin embargo, aproximadamente una de cada dos personas indica la importancia del estudio a fin de encontrar otro empleo. Algunos de los que tratan de mejorar en función de un empleo actual, diferente o futuro también están buscando posibilidades de promoción.
- La pregunta de verificación a quienes participaron por razones personales revela un cuadro bastante complejo. Los dos motivos dominantes –mejorar las competencias y el desarrollo personal– suelen ir de la mano.
- Las barreras institucionales se mencionan con una frecuencia ligeramente mayor que las situacionales.
- Entre los canadienses que trabajan, ‘estar demasiado ocupado en el trabajo’ fue la razón dominante para no emprender un curso. Sólo un grupo pequeño vio como una barrera la falta de apoyo del empleador.
- Las ‘responsabilidades familiares’ fueron una barrera considerablemente mayor entre las mujeres que entre los hombres.
- Los ‘altos costos’ son indicados como una barrera importante, especialmente entre los jóvenes y los adultos de bajos ingresos.
- El análisis de los perfiles de los encuestados que expresaron la ‘necesidad’ o el ‘deseo’ de formación, pero que no participan, sugiere que un segmento considerable de la fuerza de trabajo labora en condiciones que no estimulan su interés en participar en actividades organizadas de aprendizaje”.

Fuente: Rubenson, 2001: p. 34.

El *Cuadro 4.4* presenta la proporción de adultos que han superado diferentes tipos de barreras a la participación. En casi todos los países, las barreras actitudinales son las más difíciles de superar, mientras que las situacionales parecen ser las más fáciles. Generalmente, los educandos que viven en países con economías más desarrolladas tienen más posibilidades de superar las barreras, con algunas excepciones notables (Luxemburgo, con un alto ingreso per cápita, registra un puntaje más bajo que el de otros países del Grupo 2). El análisis sugiere que la superación de las barreras situacionales e institucionales está vinculada a la incidencia de los programas públicos, tales como marcos de política familiar que apoyan el cuidado de los niños y liberan tiempo para los adultos, especialmente las mujeres. Por otra parte, los programas de aprendizaje en el lugar de trabajo, apoyados por los empleadores, pueden ayudar a superar algunas de las barreras, especialmente en el caso de los varones. Las barreras situacionales son más fáciles de vencer ahí donde existe una gama más amplia de servicios de bienestar y para el mercado de trabajo (por ejemplo, en los países nórdicos), mientras que las barreras institucionales están más directamente vinculadas a las estrategias, políticas y los programas de educación de adultos. Si bien útiles para los grupos de países analizados, el reto consistente en enfrentar las barreras situacionales podría ser mucho más difícil en las economías de bajos ingresos del Sur.

Los datos disponibles sobre quién participa revelan una pauta consistente en una amplia gama de países y regiones: quienes han adquirido más educación, tienden a

Cuadro 4.4
Proporción de la población que supera las barreras a la participación, países agrupados por tasa de participación en la educación de adultos, fuentes múltiples, 1994-2003

	PIB per cápita (PPA)* 2007	Tasa de participación en aprendizaje y educación de adultos (%) 1994-2003	Tasa de alfabetización funcional en la IALS (%) 1994-1998	Proporción de quienes superan las barreras para participar en el aprendizaje y la educación de adultos (%)		
				Barreras situacionales	Barreras institucionales	Barreras actitudinales
Grupo 1 (> 50%)	39.414	56	62	58	53	52
Dinamarca	35.787	57	54	58	47	47
Finlandia	34.411	58	63	62	54	49
Islandia	37.174	69		65	68	69
Noruega	53.334	47	67	49	44	43
Suecia	36.365	51	63	56	50	49
Grupo 2 (35-50%)	41.234	41	52	40	33	29
Australia	38.155	39		40	31	22
Austria	34.882	36	53			
Bermudas		47				
Canadá	35.729	37	53			
Estados Unidos	78.985	38		41	39	29
Luxemburgo	37.960	38	56	40	32	33
Nueva Zelanda	26.110	48	54			
Países Bajos	39.963	42	46			
Reino Unido	33.535	45	48	40	29	32
Suiza	45.790	41	53			
Grupo 3 (20-35%)	31.950	28	43	28	22	21
Alemania	34.458	32	53	35	26	22
Bélgica	23.194	26	46			
Eslovenia	33.414	23		21	20	16
España	33.154	35	51	35	24	22
Francia	43.035	24	48	34	29	27
Irlanda	29.934	23	35	25	20	20
Italia	27.095	34	23			
República Checa	31.312	27		16	15	16
Grupo 4 (menos de 20%)	20.641	17	21	13	10	9
Chile	13.885	20	15			
Grecia	33.074	17		18	15	10
Hungría	18.679	20	23			
Polonia	15.811	15	23			
Portugal	21.755	13	23	8	6	7
Total	34.333	36	45			

Notas:

1. Statistics Canada, 1994, 1996, 1998 (Columnas 2-3); Eurobarometer, 2003 (columnas 4-6); World Bank, 2007, datos sobre PIB y población (columna 1). Véase también Rubenson y Desjardins (2009: pp. 193 y 203-204) para un cuadro ampliado de barreras situacionales, institucionales y actitudinales.

2. La 'tasa de alfabetización funcional' en la IALS se define como 'el porcentaje de adultos entre 16 y 65 años de edad que obtiene un puntaje de competencia en el nivel 3 o mayor en la escala de alfabetización de texto en prosa, como lo mide la Encuesta Internacional de Alfabetización de adultos (IALS, por sus siglas en inglés)'.

3. Los datos recolectados sobre las barreras en el Eurobarometer Survey (2003) se agrupan como sigue: **Barreras situacionales**: "Mis compromisos laborales me absorben una gran cantidad de energía; mi empleador no me apoyaría; mis compromisos familiares me absorben una gran cantidad de energía; mi familia no me apoyaría; necesitaría algunos equipos que no tengo (computadora, etc.)". **Barreras institucionales**: "No tengo las calificaciones necesarias para retomar los estudios o la formación que yo desearía; no hay cursos que respondan a mis necesidades; no hay ningún curso disponible cerca, no podría asistir; no me gustaría retornar a algo que es como la escuela (doble coacción)". **Barreras actitudinales**: "Nunca fui bueno para el estudio; no me gustaría que la gente supiera en caso de que no lo haga bien; creo que ya soy muy viejo para aprender; no me gustaría volver a algo semejante a la escuela; no sé qué es lo que podría hacer que sea interesante o útil; tendría que sacrificar parte o todo mi tiempo libre o mis pasatiempos; nunca he querido seguir estudios o una formación".

* Paridad de poder adquisitivo

Fuentes: cálculos basados en las siguientes bases de datos: Statistics Canada, 1994, 1996, 1998; Eurobarometer, 2003 y World Bank, 2007.

obtener más, y quienes no la han adquirido, encuentran difícil recibir alguna. Sin embargo, posibilitar la participación puede romper este ciclo, conduciendo a una espiral ascendente de logro para quienes llegan a participar en la educación como adultos.

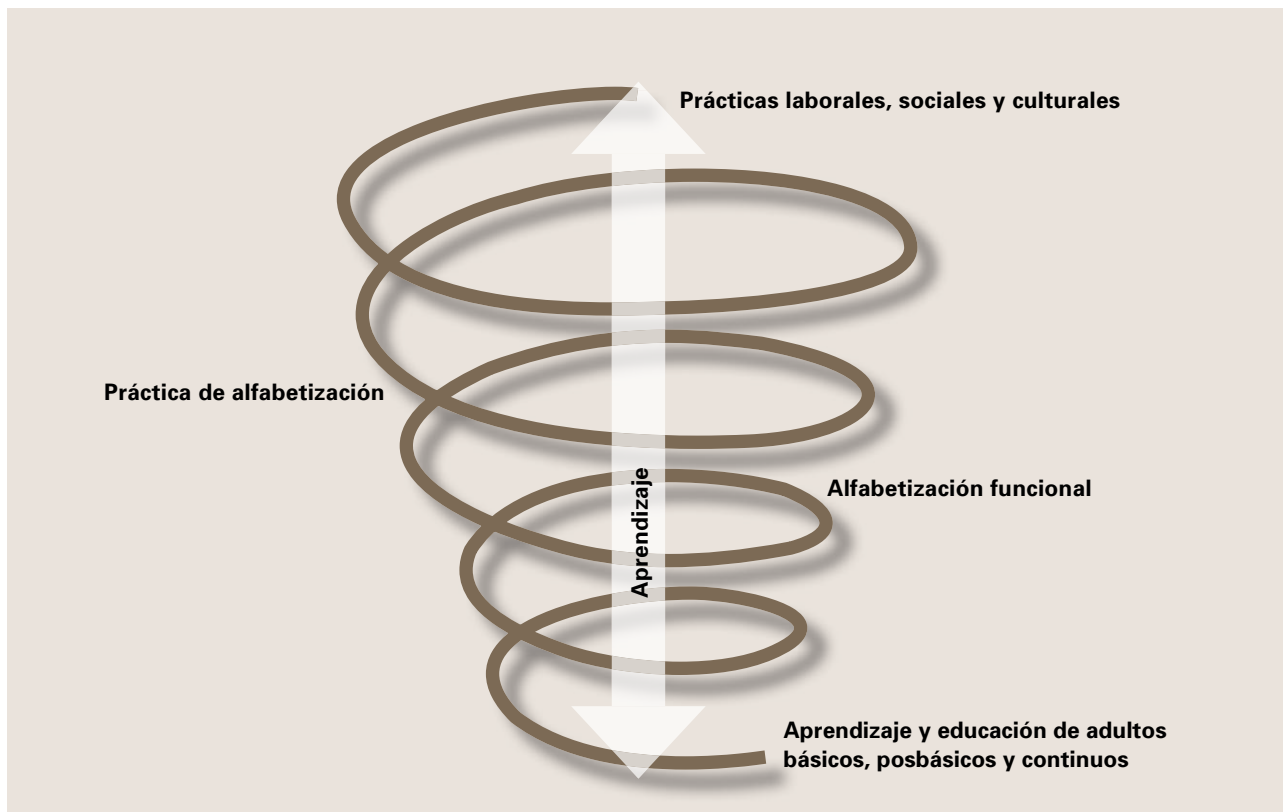
Siguiendo el análisis de Gray (1956), el *Gráfico 4.3* ilustra cómo esta tendencia polarizadora (el denominado “efecto Mateo”) funciona a medida que la educación formal inicial, la educación de adultos y las prácticas de alfabetización en la vida laboral, social y cultural se refuerzan mutuamente. La alfabetización es una competencia fundacional, un requisito para el aprendizaje continuo en nuestro entorno cada vez más letrado. En la sociedad moderna, la alfabetización funcional representa una capacidad fundamental que las personas necesitan para convertir los recursos en instrumentos que les permitan lograr sus objetivos. La alfabetización funcional posibilita que los adultos participen en una amplia gama de prácticas de alfabetización y aprendizaje –textual, visual, digital– en el trabajo, el hogar y la

comunidad (cf.: OECD y Statistics Canada, 1995, 2000, 2005; UNESCO-OREALC, 2008).

Es importante percibir la participación en el aprendizaje como algo que no está separado de otros aspectos de la vida. La naturaleza de los entornos laborales, así como de las prácticas sociales y culturales inscritas en la vida diaria, son igualmente importantes en el aseguramiento del desarrollo personal. En efecto, como lo ilustra el *Gráfico 4.3*, las oportunidades de aprendizaje sistémico están en el centro de la espiral. Los entornos laborales ricos en prácticas de lectoescritura y estimuladores del aprendizaje refuerzan el desarrollo ascendente del conocimiento y la competencia. Por extensión, las prácticas de lectoescritura y aprendizaje inscritas en las prácticas cotidianas de la vida laboral no sólo fomentan la alfabetización funcional, sino que también inciden sobre las oportunidades de vida (Desjardins, 2004; Reder, 2009). Lo mismo se puede decir de las prácticas sociales y culturales. Experiencias de aprendizaje diversas y educativas aumentan la conciencia de

Gráfico 4.3

El efecto de espiral ascendente del aprendizaje, la alfabetización y las prácticas



los complejos procesos e interacciones sociales (Pring, 1999), creando mayor interés por participar activamente en la vida social y contribuir al cambio.

Cuando tienen la oportunidad de aprender, las personas tienen el potencial para un crecimiento continuo. Por el contrario, pocas o limitadas oportunidades pueden conducir a estancarse, debilitarse, entraparse y aislarse. Esto es válido tanto para las comunidades como para los individuos. Las oportunidades de aprender están social, cultural y económicamente vinculadas y, de esta manera, distribuidas mediante complejos mecanismos sociales que son explícitos o implícitos. En la mayoría de las sociedades actuales, el otorgamiento de calificaciones educativas reconocidas –que se adquieren mediante la educación básica, posbásica o continua de adultos– es una vía muy común para estructurar las oportunidades en la vida. Por consiguiente, es importante comprender cómo funcionan los sistemas de calificación y, en términos más generales aún, hasta qué punto todos pueden tener acceso equitativo a los sistemas que validan el aprendizaje y la experiencia previa (mediante el aprendizaje no formal e informal). Werquin (2007) señaló que el “efecto Mateo” se aplica también a la validación del aprendizaje previo: las personas a las que se les ha reconocido calificaciones tienen más probabilidades de obtener validaciones ulteriores de sus conocimientos y experiencias.

4.4 Aumentar las tasas de participación y enfrentar la desigualdad

Este capítulo ha documentado los bajos niveles y las desigualdades sociales en el acceso y la participación en la educación de adultos, dentro y entre los países y las regiones del mundo. Los adultos desfavorecidos, especialmente aquellos con múltiples desventajas, tienen menos probabilidades de participar en la educación de adultos. Tienden a no percibir los beneficios derivados de la participación y creen que es poco lo que pueden ganar personalmente de esa inversión. Además, tienen más probabilidades de vivir y trabajar en entornos que no favorecen el aprendizaje. El potencial de la educación de adultos para ayudar a realizar el desarrollo social y económico, así como el bienestar sostenible, aún está por materializarse en la mayoría de los países.

Utilizar políticas con destinatarios bien definidos para enfrentar las barreras a la participación

Se requieren políticas para enfrentar el doble desafío de la baja participación y la alta desigualdad en la educación de adultos, en particular mediante la reducción de las barreras estructurales a la participación y la lucha contra el escepticismo individual acerca de los beneficios del aprendizaje de adultos. Esas políticas deben encarar articuladamente las barreras institucionales, situacionales y actitudinales. El *Cuadro 4.4* identificó previamente, en relación con los países para los que se dispone de datos, el significado de estas barreras en la reducción de la participación y distinguió entre países que tienen más o menos éxito en la superación de estos obstáculos. El aprendizaje a partir de las prácticas idóneas es vital para progresar en esta área.

En la última década, muchos países han reconocido la necesidad de tener políticas bien definidas para enfrentar las desigualdades en la participación en el aprendizaje de adultos. La mayoría de esas políticas se centran en las barreras específicas que encaran los adultos para tener acceso a la educación y la formación. Esas iniciativas pueden liberar tiempo para participar en el aprendizaje, eliminar las restricciones pecuniarias y reducir las barreras institucionales. En la práctica, cambiar el formato de los cursos, aumentar las opciones de aprendizaje a distancia y flexibles, ofrecer incentivos monetarios y promover la flexibilidad en los requisitos de ingreso, todos esos cambios han sido útiles.

Se pueden implementar medidas mediante una focalización directa, compensando los fracasos del mercado y el aumento de la confianza en los mercados, movilizándolo las contribuciones de todos los actores interesados mediante incentivos apropiados (especialmente de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil) y desarrollando infraestructuras sociales y legales para construir y sostener culturas del aprendizaje.

Se requieren políticas públicas sólidas en materia de equidad, que hagan hincapié en el aprendizaje de adultos como un instrumento. Esto exige la participación de las organizaciones de la sociedad civil, pues ya se ha mostrado la capacidad de estos actores en lo que respecta a la flexibilidad y la vitalidad para tener éxito al enfocar a las poblaciones desfavorecidas y de las áreas rurales.

Las limitaciones situacionales de la participación en el aprendizaje y la educación de adultos también se pueden encarar mediante políticas bien definidas. Las opciones de política incluyen la mejora del acceso a la salud y los servicios sociales, incorporando el cuidado de los niños (OECD, 2006); el establecimiento de medidas para liberar tiempo y subsidiar la participación en la educación de adultos, especialmente de los grupos desfavorecidos; el fortalecimiento del apoyo a las familias monoparentales y los subsidios por hijo para superar las barreras relacionadas con la familia. En Chad, por ejemplo, el UNICEF ha creado instalaciones para atender a los niños en los centros comunitarios de educación de adultos.

empleo y las actividades relacionadas con el trabajo, entonces los adultos de los hogares más pobres seguirán excluidos de las oportunidades educativas, a menos que el aprendizaje se pueda vincular con actividades de generación de ingresos. Entre otras, las medidas para mejorar las condiciones de trabajo y el salario, la exoneración del pago de los derechos de escolaridad y la oferta de servicios gratuitos –como el cuidado de los niños–, pueden y deben considerarse a fin de evitar que el ingreso sea una barrera insuperable para la educación de adultos.

La creación de mecanismos para fomentar el interés y la motivación personal puede ayudar a superar las barreras actitudinales, especialmente si los destinatarios son los grupos desfavorecidos. Si bien potencialmente costosas, estas medidas son probablemente cruciales para los países más pobres, en los que estimular la demanda es esencial para asegurar los tipos y niveles de alfabetización requeridos para seguir el ritmo de la modernización cultural y económica. También son importantes las políticas que generan la producción y distribución de material impreso diversificado para los neolectores, forjando alianzas con los editores y las empresas periodísticas. Los programas flexibles dirigidos por ONG u organizaciones comunitarias locales son un medio importante para atraer “nuevos” educandos adultos. Los empleadores, los sindicatos y las organizaciones comunitarias tienen también un papel importante que desempeñar en la promoción del desarrollo de la alfabetización en las prácticas laborales, sociales y culturales de la vida cotidiana. Las barreras actitudinales pueden reducirse mediante campañas de concienciación masiva, en combinación con otras estrategias, tales como la practicada en Gambia (cf. *Recuadro 4.3*).

La necesidad de políticas bien definidas no impide la solución “talla única” para un grupo destinatario dado. Ciertamente, es valioso satisfacer necesidades heterogéneas mediante diversos medios. El rango de las políticas existentes en los países nórdicos ejemplifica cómo los países pueden responder a las diferentes necesidades de sus poblaciones. Esto facilita dar cuenta de los relativamente altos niveles de participación entre los adultos mayores (más de 45 años) en esta subregión.

Recuadro 4.3 **Medidas para movilizar a los educandos adultos en Gambia**

Las estrategias utilizadas en Gambia por diferentes proveedores para movilizar a los educandos adultos incluyen:

- Programas de generación de ingresos y oferta de facilidades en microcrédito a los beneficiarios.
- Formación para la adquisición de competencias.
- Visitas a los hogares de los participantes inactivos.
- Vinculación del acceso a los préstamos con la asistencia regular.
- Sensibilización de la comunidad.
- Participación de líderes de opinión (varones) en la planificación de los proyectos de alfabetización.
- Oferta de subsidios.
- Formación de los participantes en la alfabetización para desempeñarse como agentes de desarrollo (asistentes de enfermería, promotores en sus propias comunidades, etc.).
- Ceremonias de entrega de premios.
- Uso de personas recurso.
- Oportunidades de empleo.

Fuente: Informe nacional de Gambia, 2008: p. 25.

Las cuestiones relativas al equilibrio entre trabajo y vida –especialmente de horarios de trabajo flexibles, programas de licencias para estudiar y modelos de cofinanciación con el empleador– caen bajo una categoría de acción similar. Medidas activas en el mercado de trabajo, que combinan el reciclamiento y subsidios para el empleo, también son elementos importantes de las políticas globales de educación de adultos.

La carencia de fondos es sólo uno de los elementos que restringen ciertamente la participación en la educación de adultos. Si la situación de la familia permite destinar poco tiempo fuera del

Recuadro 4.4**Mejorar la equidad: ejemplos de medidas para mejorar la participación en la educación de adultos**

Afganistán: la Constitución obliga al Estado a elaborar y ejecutar programas eficaces para equilibrar y promover la educación de las mujeres, mejorar la educación de los grupos nómadas y erradicar el analfabetismo.

Eritrea: los programas de alfabetización de adultos tienen como destinatarios a los jóvenes y adultos entre 15 y 45 años de ambos sexos que no se beneficiaron de la educación formal durante su niñez y primera juventud.

Filipinas: el aprendizaje a distancia se considera una alternativa para llegar a los educandos –incluyendo a niños y jóvenes– en las áreas no atendidas, de alto riesgo y desfavorecidas, especialmente las afectadas por conflictos.

Lesotho: se trata de tener como destinatarios a los pastores, trabajadores domésticos, ciudadanos mayores, discapacitados, jóvenes no escolarizados, adultos que nunca se escolarizaron y comunidades vulnerables afectadas por la pobreza, el aislamiento en las áreas rurales, así como por el VIH y el SIDA.

Madagascar: programas de alfabetización destinados a niños y jóvenes no escolarizados, mujeres, presidiarios, personal militar y autoridades elegidas.

Malawi: se propone llegar a los adultos analfabetos de ambos sexos, los adultos mayores, los pobres, la población desempleada de 15 y más años; además, los programas están destinados a los huérfanos, las poblaciones desplazadas, las personas que viven con el SIDA y las personas discapacitadas.

Mongolia: se prioriza a: 1) los niños, jóvenes y adultos no escolarizados; a quienes abandonaron la escuela prematuramente, así como a los grupos vulnerables y desfavorecidos, y 2) los niños y adultos que desean estudiar mediante programas de extensión y otras pasarelas alternativas.

Pakistán: la primera prioridad es la reducción del analfabetismo, en particular de la población rural, los pobres y desfavorecidos, las minorías étnicas, los grupos nómadas y las poblaciones tribales, los refugiados, los discapacitados, las niñas y las mujeres, los niños de la calle y que trabajan, los trabajadores agrícolas y los trabajadores domésticos. La escasez de recursos ha llevado a que en Pakistán se prioricen los siguientes grupos destinatarios: jóvenes no escolarizados o que abandonaron la escuela prematuramente entre 10 y 14 años; jóvenes analfabetos entre 14-15 años de ambos sexos; adultos analfabetos entre 25 y 45 años, especialmente mujeres.

Tailandia: la educación de adultos ha logrado una oferta discreta para atender a los siguientes grupos de destinatarios: 1) el grupo de 6 a 14 años no escolarizado; 2) el grupo de 15 a 59 años en general y 3) los mayores de 60 años. Entre los grupos de destinatarios especiales con necesidades de apoyo financiero particulares se incluye a los discapacitados, los niños de la calle, las tribus de las montañas y los grupos étnicos minoritarios.

Zambia: se tiene como destinatarios a los grupos vulnerables que tienen más probabilidades de ser analfabetos: mujeres, jóvenes no escolarizados y adultos desempleados, especialmente en las áreas rurales.

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFINTEA VI.

Desarrollar programas focalizados en grupos específicos

Junto a las políticas generalizadas, existe la necesidad de abordar los problemas y necesidades específicos de grupos particulares dentro de los países. Este tipo de identificación de los destinatarios es aparente en muchos Informes nacionales. Una tendencia notable en los países de ingresos bajos y medios-bajos es considerar a las mujeres, los jóvenes y los adultos jóvenes como destinatarios. Sin embargo, sólo en pocos países los destinatarios están constituidos por los grupos indígenas, los habitantes de áreas rurales y los adultos mayores, incluso si estos se encuentran generalmente entre los más excluidos de la oferta.

El *Recuadro 4.4* destaca ejemplos seleccionados de grupos de destinatarios específicos en países del Sur. Estos generalmente incluyen a mujeres, jóvenes no escolarizados, niños de la calle, jóvenes desempleados, grupos indígenas, residentes en áreas rurales y, cada vez más en los últimos años, discapacitados, migrantes y refugiados, así como grupos nómadas y reclusos. Muchos países de Asia y el Pacífico han emprendido programas innovadores para fomentar la participación de las minorías tribales, étnicas y religiosas, entre ellos programas de alfabetización de adultos y de educación básica en lengua materna. Los propósitos y las prioridades presentados en el *Recuadro 4.4* son ambiciosos; pero la ejecución real sigue estando muy lejos de las intenciones de política (cf. capítulo 2).

Recuadro 4.5

Women's Literacy and Empowerment Programme [Programa de Alfabetización y Empoderamiento de Mujeres], Sindh Education Foundation (Pakistán)

El Women's Literacy and Empowerment Programme (WLEP) opera para ofrecer oportunidades de educación y autoeducación a las mujeres desfavorecidas, y contribuye a su empoderamiento. Funciona a través de 40 Centros del WLEP, que aseguran la oferta de recursos para el aprendizaje. Los profesores provienen de las propias comunidades y el equipo del WLEP les ofrece formación y apoyo pedagógico continuo. Reuniones regulares con los miembros de la comunidad aseguran su participación y la apropiación del programa. Hay sesiones de concienciación sobre salud, nutrición, desarrollo de la primera infancia, e higiene con los educandos, así como con la comunidad en general. En cada centro se han creado organizaciones de mujeres a fin de asociar a las mujeres y armonizar los esfuerzos para lograr la sostenibilidad del programa.

Fuente: Informe nacional de Pakistán, 2008: p. 56.

Recuadro 4.6

Centros de educación a distancia en áreas rurales (Polonia)

Este proyecto está concebido para crear alrededor de 1.150 centros en todo el país, localizados únicamente en las áreas rurales. Contribuirá a reducir la desigualdad entre aldeas y ciudades. Los centros aparecen principalmente en localidades donde, debido a cambios demográficos, se han cerrado escuelas pequeñas o están amenazadas de cierre. Los centros reciben equipos de computadoras conectadas con la Internet y aplicaciones educativas. El proyecto también brinda apoyo mediante instructores competentes, ya sea en forma de consultas a distancia o de instrucción directa y de corta duración. Los centros ofrecen educación no formal y una oportunidad para mejorar las calificaciones de los habitantes de las localidades pequeñas. Así, los centros pueden contribuir a promover el concepto de «aprendizaje a lo largo de toda la vida», aumentando el acceso a todos los niveles de educación, desde el segundo ciclo de educación secundaria hasta la educación continua de adultos.

Fuente: Informe nacional de Polonia, 2008: p. 30.

Las iniciativas con grupos de destinatarios bien definidos existen en muchos países y se pueden identificar ejemplos de prácticas idóneas (cf. *Recuadro 4.5*). Colmar la brecha de género en los programas de alfabetización es una preocupación importante. Muchos países del África Subsahariana actualmente recopilan datos específicos sobre la participación en función del género para diseñar mejor los proyectos y programas destinados especialmente a las mujeres. Participan las instancias de los ministerios más directamente relacionados con la implementación de políticas sobre la problemática de la mujer y, por lo menos sobre el papel, los gobiernos y las administraciones suscriben el principio de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Todo parece indicar que las políticas activas destinadas a colmar la brecha de participación entre zonas rurales y urbanas tienen un impacto positivo (cf. *Recuadro 4.6*). El uso de tecnologías tradicionales y modernas puede ser útil para estimular la demanda y llegar a las personas en las áreas rurales. La radio ha sido un instrumento útil durante décadas, pero

Recuadro 4.7 Abordar la lengua

Ulpan para migrantes etíopes (Israel)

En Israel existe un programa especial que utiliza la lengua nativa de los migrantes. El programa de adquisición de lengua o Ulpan para inmigrantes etíopes introdujo un nuevo enfoque para la enseñanza de una segunda lengua, ofreciendo instrucción básica en amhárico, contando con profesores nacidos en Etiopía. La lengua y la alfabetización en hebreo son enseñadas por un profesor israelí experimentado, asistido por un traductor etíope. El enfoque ha tenido gran éxito y se utiliza ampliamente en las clases ulpan destinadas a los inmigrantes etíopes. El programa "Open Door to Employment" [Puertas abiertas al empleo] para etíopes inmigrantes, que ofrece aprendizaje básico y prepara a los educandos a ingresar al mercado de trabajo, es otra experiencia exitosa.

Fuente: Informe nacional de Israel, 2008: p. 12.

El proyecto "Karen Po" (Tailandia)

Este grupo tribal tiene su propia lengua, pero carece de escritura. Por consiguiente, el proyecto trató de asociar los sonidos de la lengua po al tai y desarrolló un alfabeto alternativo. Este método se utiliza como principio director para la enseñanza del tai a otros grupos tribales y se lo ha empleado para producir material suplementario de lectura para promover el aprendizaje bilingüe, así como para la gestión de los programas de educación informal de adultos.

Fuente: Informe nacional de Tailandia, 2008: p. 68.

Recuadro 4.8 El proyecto "Segunda oportunidad" (Montenegro)

El proyecto "Second Chance – Literacy and Professional Development for Social Integration" [Segunda Oportunidad: Alfabetización y Desarrollo Profesional para la Integración Social] está destinado a la población analfabeta rom (gitana) sedentaria mayor de 15 años en dos ciudades (Podgorica y Nikšić), que tienen el mayor número de roms (gitanos).

Se basa en el programa nacional de alfabetización funcional elemental que, además de la capacidad básica en lectura, escritura y aritmética, incluye el dominio de un mínimo de conocimientos y competencias necesarios para la implementación exitosa y de calidad de diversas actividades en entornos laborales, familiares y sociales.

Al concluir el programa, los educandos tienen la posibilidad de incorporarse al programa de desarrollo profesional de ocupaciones demandadas en el mercado de trabajo. La finalización del programa básico de tecnología de la información (TI) y de cursos de manejo mejora las competencias, las oportunidades y la integración social.

Fuente: Informe nacional de Montenegro, 2008: p. 34.

ahora los medios audiovisuales ofrecen opciones viables. La iniciativa E-México ha logrado liderazgo en América Latina y el Caribe en lo que se refiere al uso de las tecnologías de la información (TI). Programas o telecentros o infocentros comunitarios son especialmente importantes en la promoción de programas de posalfabetización y el sostenimiento de la alfabetización funcional (como en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y el Perú). En Eritrea se transmiten programas de radio en cuatro lenguas locales para apoyar los programas de alfabetización, posalfabetización, agricultura y salud, así como a los profesores destinatarios.

La problemática lingüística está omnipresente cuando se conciben iniciativas de educación de adultos más inclusivas. Los programas eficaces posibilitan que los adultos superen las barreras lingüísticas utilizando las lenguas adecuadas como medio de instrucción (cf. *Recuadro 4.7*). En España, el Plan Nacional para la Integración Social de los Inmigrantes ofrece clases de lengua española para los adultos inmigrantes; organiza campañas de concienciación y fomenta la tolerancia cultural; asimismo, forma mediadores y facilitadores interculturales en los niveles regional y local (Keogh, 2009: p. 26).

En algunos países de la Unión Europea existen programas especiales que buscan la integración social y profesional de las poblaciones rom (gitanos) (cf. *Recuadro 4.8*).

El aumento de la expectativa de vida está impulsando a muchos gobiernos a ver la edad como una dimensión de participación desigual, especialmente en las “sociedades que envejecen” rápidamente en Europa, América del Norte, Australia, Nueva Zelanda y el Japón. En el Canadá, la Targeted Initiative for Older Workers [Iniciativa destinada a los trabajadores mayores] es una iniciativa federal, provincial o territorial con costos compartidos para brindar apoyo a los trabajadores mayores desempleados en comunidades afectadas por significativos recortes de personal o cierre de empresas (Keogh, 2009). En otras partes surgen iniciativas importantes; por ejemplo, el proyecto “Help Age Ghana” ha sido concebido para fomentar la participación de los adultos mayores en la educación.

Crear comunidades de aprendizaje

Si bien el aprendizaje es una actividad intrínsecamente personal, ocurre en subculturas que reflejan diferentes estilos de vida. Educación comunitaria, ciudades del aprendizaje, festivales del aprendizaje y otros esfuerzos colectivos que amplían el aprendizaje individual en la esfera del aprendizaje de la comunidad y la sociedad pueden contribuir significativamente a la promoción del aprendizaje y la educación de adultos. Por ejemplo, los programas de Arabia Saudita “Illiteracy-free society” [Una sociedad libre del analfabetismo] son modelos de prácticas idóneas con varias características innovadoras. Ciudades y regiones del aprendizaje en Europa y Asia, o “Learning cities” [Ciudades educativas] en Europa Meridional y América Latina contribuyen a una nueva ecología del aprendizaje en la que toda la ciudad participa activamente como proveedora de oportunidades y actividades de aprendizaje de adultos.

Recuadro 4.9 **Festivales de educandos adultos**

Desde comienzos de la década de los noventa se han realizado celebraciones de la alfabetización, semanas de los educandos adultos y festivales del aprendizaje a lo largo de toda la vida en los niveles local, nacional o regional en todo el mundo, para movilizar en favor del aprendizaje y la educación no formal de adultos. Estas campañas promocionales han dado visibilidad y apoyo al aprendizaje de adultos y al aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En la CONFINTEA V, los delegados se comprometieron a promover “una Semana de las Naciones Unidas para la Educación de Adultos”. La UNESCO, por iniciativa de una coalición de varios Estados Miembros de la organización (a saber, el Reino Unido, Jamaica, Australia y Sudáfrica) retomó la iniciativa y aprobó una resolución en noviembre de 1999, lanzando la Semana Internacional del Educando Adulto, que “[...] vendrá a enriquecer el Día Internacional de la Alfabetización y a reforzar sus vínculos con el movimiento más amplio en pro de la educación de adultos al cual contribuye”.

En nombre de la UNESCO, el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) coordina la Semana Internacional de los Educandos Adultos, vinculando las campañas nacionales en curso en unos 45 países en todo el mundo. Destinada a los responsables de la formulación de política, proveedores, instituciones culturales, educadores de adultos y educandos adultos, ha ayudado también a construir la cooperación, redes y sinergias, y ha ofrecido espacios para que los educandos adultos formulen sus aspiraciones y emerjan cada vez más como asociados en el diálogo de política.

4.5 Conclusión

La información proveniente de los *Informes nacionales* y de los *Informes sintéticos regionales* sobre la problemática de la participación y la equidad ha revelado la persistencia de los problemas que enfrentan quienes consideran que el aprendizaje de adultos brinda un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión. No se trata simplemente de persuadir a los gobiernos y los responsables de la formulación de política sobre el papel vital que el aprendizaje de adultos desempeña en la mejora de las oportunidades de vida y la justicia social, aunque ésta sea una primera etapa crucial. Otra tarea igualmente dinamizadora es posibilitar que quienes pueden aprovechar mejor los programas de aprendizaje de adultos crean en sí mismos y vean cómo el aprendizaje ofrece una clave para el desarrollo económico, personal y social. La defensa de la educación de adultos debe dirigirse a los proveedores de fondos y a los responsables de la formulación de política, así como a los participantes potenciales. Esto exige que los educadores de adultos se dirijan a múltiples audiencias, dado que luchan con toda esta problemática. A fin de avanzar, es importante ganar terreno en diversas áreas clave.

Primero, y como base para la acción, se necesitan más datos sobre la participación en los países de ingresos medios y bajos. Es difícil argumentar sin hechos y cifras, así como sin las palancas y nuevas percepciones que ofrecen los datos comparados. La falta de información en el Sur conduce al riesgo de adoptar soluciones inadecuadas sugeridas por las experiencias provenientes de los países de más altos ingresos, llevando así a la pérdida de esfuerzos justo cuando la financiación está en su nivel más bajo y la eficiencia es más necesaria. Lo que se necesita es obtener datos que se puedan recolectar fácilmente y puedan dar cuenta de lo que ocurre, sin necesidad de desviar recursos vitales hacia una lucha burocrática por la sofisticación. Sin embargo, incluso en los países de altos ingresos hay margen para mejorar lo que se dispone: complejas cuestiones de definición y alcance siguen enturbiando las aguas y minan los argumentos que justifican los recursos requeridos.

Una pauta sorprendente emerge de los *Informes nacionales* en lo que se refiere a la persistencia de muchos de los problemas de participación y equidad en la educación de adultos. Dicho brevemente: quienes tienen menos educación siguen obteniendo

menos. Este es un problema “perverso” que la política de educación de adultos debe atacar. Es evidente que una política general no permitirá recuperar el equilibrio, si bien el compromiso con el acceso universal debe mantenerse. Sin embargo, es imprescindible concentrar recursos sustanciales en los más desfavorecidos. Mejorar la participación de los grupos desfavorecidos debe formar parte esencial de cualquier política de educación de adultos. Las políticas deben tener en cuenta no simplemente la necesidad de ofrecer, sino también la enorme tarea de motivar y cambiar la actitud.

Finalmente, y volviendo al desarrollo de la práctica, será necesario definir y comprender los papeles de los gobiernos y de otros actores –el sector privado y la sociedad civil–, si se quiere utilizar eficazmente los recursos. Los gobiernos pueden eliminar las barreras institucionales asignando recursos suficientes para cambiar las cosas. Se puede persuadir al sector privado que mejore el aprendizaje en los lugares de trabajo. Sin embargo, la práctica con los grupos marginados requiere el tipo de flexibilidad que las ONG ofrecen y las vías de inserción en las comunidades que constituyen su competencia especial. Para que lleguen efectivamente a los destinatarios definidos es necesario que esos actores dispongan de recursos (con adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas), de manera que sus competencias se utilicen para asegurar la disponibilidad de una oferta rentable y de calidad para los más marginados.

Asegurar el acceso y la participación en la educación de adultos va más allá del aumento de la cantidad de participantes. Se trata también de mejorar y asegurar la calidad, temática a la que se dedicará el próximo capítulo.



CAPÍTULO 5

LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

Asegurar la calidad de la experiencia educativa y los resultados del aprendizaje se convirtió en una preocupación de política y acción públicas en la década pasada. Tres imperativos importantes subtienden esta evolución:

- Los niveles agregados de educación y calificación deben aumentar para satisfacer las demandas del desarrollo económico y social. Las tasas de bajo rendimiento y de abandono deben disminuir, y el rendimiento educativo de la mayoría debe mejorar.
- Las restricciones en el gasto público, combinadas con la necesidad surgida rápidamente de posibilitar el aprendizaje a lo largo y ancho de toda la vida, impone la utilización eficaz y eficiente de los recursos.
- El aumento de la desregulación y descentralización de la oferta educativa requiere nuevos tipos de sistemas y procesos de monitoreo y evaluación, es decir, mecanismos que aseguren la calidad.

Como se sostiene en el capítulo 3, la educación de adultos comporta muy diversas formas de oferta. Los proveedores y los practicantes han desarrollado sus propias definiciones y vías específicas para asegurar la calidad de la educación. Sin embargo, a menos que sean transparentes y comparables de un contexto geográfico a otro, el potencial para transferir las prácticas idóneas se reduce. Con el cambio hacia el aprendizaje a lo largo de toda la vida, ahora hay un mayor interés de política en la educación de adultos y una demanda para demostrar la calidad de la experiencia de aprendizaje y los resultados del aprendizaje. Los proveedores de fondos seguirán prestando apoyo sólo si ven que sus contribuciones se gastan bien. Los adultos tendrán más posibilidades de participar en el aprendizaje si creen que podrán obtener recompensas personales, económicas o sociales de su aprendizaje en retorno de su inversión de dinero, tiempo, energía y compromiso. Dada la falta de participación

de los más marginados (cf. capítulo 4), existe la obligación de asegurar que quienes sufren desventajas sean estimulados a participar y reciban la mejor recompensa posible en términos de experiencia y resultados. Para abordar las expectativas crecientes de los proveedores de fondos y los educandos, se requieren más recursos (cf. capítulo 6), pero el buen uso de estos recursos es esencial.

¿En qué consiste exactamente un enfoque apropiado para comprender, reconocer y demostrar la calidad en la educación? «Calidad» es un concepto complejo y mucho más aún en el heterogéneo entorno de la educación de adultos. Se pueden identificar cuatro dimensiones centrales. La equidad es capital, como se mostró en el capítulo 4. La eficiencia, que se relaciona con los niveles y la distribución de los recursos, se aborda en el capítulo 6. Este capítulo se concentra en la pertinencia de la educación de adultos para los educandos y su eficacia. Tendrá en cuenta la problemática de la calidad en los niveles de la persona, el programa y el sistema, y examinará cuestiones relacionadas con los procesos y los resultados. También se analiza brevemente el papel de la investigación y la importancia de contar con instrumentos para el monitoreo y la evaluación. Dada su responsabilidad clave en el aseguramiento de la calidad, este capítulo concluye con un análisis de la situación de los profesores y facilitadores de los programas de educación de adultos.

5.1 La pertinencia como un indicador de la calidad

Se puede sostener que la dimensión más importante de la calidad en la educación de adultos es la pertinencia de la oferta para los educandos. 'Pertinencia' significa que el aprendizaje en los programas debe representar una vía eficaz y apoyo para la transformación personal y social, una fuente para mejorar la calidad de vida. Fuera de las necesidades físicas básicas de la vida

–agua potable, comida, vestido, vivienda, seguridad física, entorno saludable–, el acceso a la educación básica se acepta universalmente como un derecho humano. Es del ejercicio de este derecho que se derivan la capacidad para ganarse la vida, tener un margen de autonomía personal y participar en los procesos políticos en una comunidad más amplia.

Hay más posibilidades de lograr la pertinencia si las políticas de educación de adultos y los programas consiguientes están plenamente integrados con otros subsectores educativos, desde la educación de la primera infancia hasta la educación superior, y a lo largo del continuo de la educación formal, no formal e informal. La educación de los niños es una inversión cuyo impacto y beneficios se sitúan principalmente en el futuro. La educación de adultos, por el contrario, busca aportar beneficios inmediatos y palpables en la calidad de vida de los educandos; de no ser así, su participación podría disminuir. Al desarrollar vínculos entre diferentes grupos de edad y generaciones, entre entornos formales e informales, así como al articular la política educativa con las agendas de política social, salud, empleo, medio ambiente y agricultura, los practicantes de la educación de adultos pueden lograr mucho a fin de asegurar la pertinencia para los educandos. Los programas de calidad destinados a los adultos son aquellos que ofrecen oportunidades significativas para el cambio positivo personal y social. Requieren currículos y material pedagógico específicamente concebido para educandos adultos, que están abiertos y se basan en diversas fuentes de información y son capaces de adaptarse a las realidades locales y a diferentes grupos de destinatarios. Por el contrario, el material de alfabetización diseñado para los niños es inapropiado, ineficiente o ineficaz cuando se utiliza con los adultos.

Cuando la educación se relaciona con la transformación económica, actúa como un catalizador de la alfabetización de adultos y la educación básica en derechos humanos (Schmelkes, 1983, 1985, 1990). En Malasia, por ejemplo, los cursos profesionales tales como moda, confección de batik y costura tienen fuertes componentes de alfabetización (*Informe nacional* de Malasia, 2008). La Federación de Mujeres de China ha integrado la alfabetización de las mujeres con el manejo de las técnicas agrícolas, la mejora de la comprensión de las leyes y regulaciones, y la protección de los derechos e intereses de las mujeres.

El *Informe regional sintético* del África Subsahariana (Aitchison y Alidou, 2009) destaca que las competencias para la vida y el desarrollo comunitario son las bases de muchas formas de educación pública en cuestiones de salud (particularmente en la prevención y el cuidado del VIH y el SIDA), planificación familiar, desarrollo comunitario, desarrollo rural, problemas medioambientales, ciudadanía, derechos humanos, participación en programas del gobierno central y en el gobierno local.

Suscitar y mantener el entusiasmo para aprender es un desafío esencial en los programas de educación de adultos. La motivación depende de la oferta de un contenido pertinente que tenga en cuenta el contexto y las expectativas de los educandos adultos. Su participación en la definición y el diseño de los programas de educación de adultos puede contribuir a mejorar su autoestima personal y cultural. Cuando el aprendizaje de adultos se percibe como algo impuesto desde el exterior o desconectado de las lenguas y culturas familiares, el interés en el aprendizaje puede disminuir.

Atraer, motivar y retener a los educandos adultos no es menos difícil de lograr en los países del Norte (cf., por ejemplo, los Informes nacionales de Alemania, Chipre, Eslovenia y Suiza) que en los países del Sur (cf., por ejemplo, los Informes nacionales de Marruecos y Nigeria). El dinamismo para aprender se nutre, ciertamente, de experiencias positivas de aprendizaje, como puede verse en las tasas de los que retoman el aprendizaje y tuvieron una educación inicial exitosa (Ahl, 2006; Blair *et al.*, 1995; Henry y Basile, 1994; Smith y Spurling, 2002). Muchos adultos con un bajo nivel de alfabetización y competencias básicas tienen pocas experiencias semejantes que les sirvan de sustento. Ellos pueden asociar la educación con algo que se destina únicamente a los niños. La participación en el aprendizaje tal vez podrían percibirla como una negación de su estatus de adultos o la admisión pública de una deficiencia.

Como se observa en el capítulo 4, la educación de adultos debe ofrecer la posibilidad de transformar las condiciones subjetivas de la vida de las personas de la mejor manera posible, de modo que el costo-oportunidad imaginado por la persona disminuya a niveles aceptables. Un costo-oportunidad real alto desalienta a las personas para atravesar el primer y crucial umbral hacia el aprendizaje; de ahí la necesidad de disponer de incentivos,

medidas concretas de asesoramiento y apoyo. Esto puede traducirse en medidas de naturaleza monetaria (por ej., exoneración de pago), pero también puede adquirir la forma de ayuda para encontrar un empleo, iniciar una microempresa o disponer de servicios de asesoría que tomen en cuenta seriamente las condiciones de vida de las personas.

Buena parte del aprendizaje de adultos es específica en relación con la cultura dominante (Rogoff, 2003). Como mínimo, el contenido del programa debe incluir temas y perspectivas provenientes de las tradiciones culturales y el acervo de conocimientos de los educandos. La estructuración del programa debe respetar cómo las culturas locales comprenden y organizan el tiempo y el espacio en sus vidas cotidianas. En entornos multiculturales y pluriétnicos, las dimensiones de la diversidad no sólo incluyen la edad y el género, sino también valores culturales y creencias religiosas profundamente enraizados. Al alimentar la autoestima y el pundonor cultural de los educandos, la práctica educativa puede empezar a abordar esta problemática exitosamente. Muchos reconocen ahora la importancia de respuestas que tienen en cuenta la especificidad cultural para satisfacer las aspiraciones de los adultos y generar estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Particularmente desafiante para los países insulares del Pacífico es la elaboración del diseño educativo y el contenido del aprendizaje, que deben sustentarse en el conocimiento y los valores endógenos para asegurar la supervivencia de la identidad cultural en una economía global crecientemente impulsada por la tecnología (Ahmed, 2009).

Se colige que las oportunidades de aprendizaje –especialmente en programas de alfabetización de adultos y competencias básicas– son mejores cuando están disponibles en la lengua en la que los educandos se sienten más cómodos para expresarse a sí mismos, y transmitir información e ideas. El uso de otras lenguas de instrucción exige una cuidadosa planificación y transiciones graduadas, y debe introducirse sin degradar la lengua materna (Schmelkes, Águila y Núñez, 2008). En Benin, Burkina Faso, Filipinas, Gambia, Guatemala, Malí, Senegal, Suriname, Tailandia y Togo, por ejemplo, el material de alfabetización está disponible en diversas lenguas locales. En regiones caracterizadas por la diversidad cultural y la dispersión geográfica, la alfabetización en lengua materna merece una prioridad alta en el plan de educación de adultos.

No hay lugar en que el criterio clave de pertinencia sea tan esencial para demostrar el valor y la utilidad de la alfabetización que en las comunidades que están geográfica, social o culturalmente aisladas y cuyos entornos han tenido poca necesidad de adquirir la alfabetización textual o digital para sustentar sus estilos de vida. La demanda de alfabetización aumenta a medida en que las personas interactúan con la administración del Estado, por ejemplo, negocian contratos de empleo y defienden sus derechos sociales y políticos.

Aprender a leer y escribir son, ciertamente, importantes para el desarrollo personal; por ejemplo, satisfacer el deseo de comunicarse e intercambiar con quienes estamos emocionalmente ligados y con quienes compartimos la vida cotidiana y experiencias. Se puede mejorar la adquisición y el afianzamiento de la alfabetización, porque en esos contextos la alfabetización está directamente asociada con, por ejemplo, escribir y recibir cartas o correos electrónicos de los hijos o parientes

Recuadro 5.1

La mejora de la calidad en la Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder” (LIFE)

El programa de la UNESCO denominado Literacy Initiative for Empowerment (LIFE, 2006-2015) [Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder”], promueve la acción mancomunada en la defensa activa, la comunicación, la política y el fortalecimiento de capacidades en materia de alfabetización. Cubre 35 países donde vive el 85% de la población analfabeta del mundo.

Tres años de esta iniciativa han conducido a la renovación del compromiso con la alfabetización. Las indicaciones del progreso en la mejora de la calidad se reflejan en el aumento de las asignaciones presupuestarias, la movilización de nuevos educandos, la mejora de la capacidad en la formulación de política y provisión, el seguimiento y la difusión de enfoques innovadores, así como en una cultura más sólida del monitoreo y la evaluación regulares.

Los años que restan a la iniciativa construirán sobre estos tempranos éxitos y asegurarán que:

- los grupos marginados y de difícil acceso reciban una alfabetización de buena calidad
- los papeles y responsabilidades en las alianzas se distribuyan claramente
- el aumento de la cantidad de la oferta no afecte la calidad
- los mecanismos de apoyo y su eficacia sigan generando una cascada de calidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje en que participan los educandos
- la acción de corto plazo no perjudique la sostenibilidad de los procesos.

Fuente: UIL, 2009.

que viven en otra parte. Los programas tienen que concebir formas de introducir la alfabetización en la vida cotidiana, de manera que logren satisfacer un propósito práctico y significativo. El *Recuadro 5.1* brinda un ejemplo del programa Literacy Initiative for Empowerment (LIFE–Iniciativa de Alfabetización “Saber para poder”), en el que los países con grandes poblaciones de analfabetos se esfuerzan para mejorar cuantitativa y cualitativamente la oferta de alfabetización.

Muchos países están cambiando el contenido y los métodos de la educación de adultos para que respondan mejor a las necesidades y demandas locales. Por ejemplo, 16 países asiáticos participan en el programa APPEAL de la UNESCO, que apoya el desarrollo de la oferta descentralizada de aprendizaje y educación de adultos mediante centros comunitarios de aprendizaje. No obstante, incluso aquí, muchos currículos y programas de estudio se prescriben centralmente, limitando así su capacidad para responder a las condiciones locales y a la situación de los educandos. Como se observa en el *Informe regional sintético* de Asia y el Pacífico (Ahmed, 2009), esta aparente paradoja surge de la necesidad de mantener la calidad y la pertinencia del contenido.

China ha descentralizado el proyecto de educación comunitaria que funciona en 300 áreas piloto; la República Unida de Tanzania está ejecutando un programa integrado basado en la comunidad que se funda en el desarrollo curricular y la gestión a nivel local. En efecto, la capacidad para diseñar y ejecutar programas que combinan directrices claras con oportunidades para adaptarse flexiblemente a las necesidades y condiciones locales conduce a lograr un currículo de calidad. No obstante, para muchos países del África Subsahariana, los enfoques, la elaboración y el contenido del currículo no constituyen cuestiones prioritarias (Aitchison y Alidou, 2009).

5.2 La eficacia como un indicador de la calidad

Esta sección se concentra en el éxito de los programas una vez que los educandos se incorporan, teniendo en cuenta las limitaciones a la participación destacadas en el capítulo 4. En este marco, la eficacia en la educación de adultos generalmente expresa la relación medio-fin en términos de resultados educativos de los educandos y el tiempo requerido para lograr los propósitos del programa.

En lo que respecta a los medios, un factor importante es la oferta de una infraestructura apropiada. Cuando los edificios, las aulas y el material de aprendizaje son inadecuados, desvencijados y desactualizados, quienes trabajan y aprenden en estas condiciones tienen menos posibilidades de sentir que ellos mismos y sus esfuerzos son valiosos. Todos los *Informes regionales sintéticos* hacen referencia a la prevalencia de pobres condiciones de infraestructura. En demasiados casos la educación de adultos tiene lugar en espacios concebidos para otros propósitos y, por tanto, hay más posibilidades de que estén insuficientemente equipados para implementar una enseñanza actualizada, y utilizar métodos e instrumentos de aprendizaje modernos, como es el caso de la tecnología de la información, como dan cuenta Lituania, Zambia y Zimbabwe. El material apropiado para satisfacer las necesidades de los educandos debe estar accesible en bibliotecas y archivos, tanto tradicionales como virtuales (cf., por ejemplo, en Eritrea, Kenya, Omán y Venezuela) y abiertos a la adaptación local (por ejemplo, en Arabia Saudita, Brasil, Kenya, Mauritania, Marruecos, Sudáfrica, Sudán y Yemen).

Los niveles de la “alfabetización digital” de los adultos son generalmente bajos en todo el mundo, especialmente entre la población de más edad y de quienes tienen una experiencia mínima de educación formal. Dado que los instrumentos y métodos basados en el uso de la tecnología de la información se convierten en elementos importantes de la oferta educativa y la didáctica, no sólo para el aprendizaje individual sino también grupal, los programas de educación de adultos deben enfrentar la divisoria digital relacionada con la edad. Se puede utilizar el aprendizaje abierto y a distancia para llegar a las poblaciones aisladas, incluyendo a las mujeres, cuya movilidad está limitada no sólo geográficamente, sino también social y culturalmente.

Las condiciones deficientes tienen un impacto negativo sobre la relación costo-beneficio (rendimiento). Mientras que la tecnología de la información generalmente se considera un medio con una buena relación costo-beneficio (rentable) por incorporar a un mayor número de educandos, su uso no reduce en sí mismo necesariamente los costos directos. Pueden haber costos iniciales altos y costos continuos de desarrollo. Cuando el aprendizaje abierto y a distancia,

y los sistemas de comunicación basados en computadoras no se pueden utilizar eficazmente, habrá una reducción de la eficiencia. La deficiente calidad y una conectividad discontinua, junto con los altos costos de los soportes físicos, afectan a muchas áreas del Sur. Si bien los programas de educación básica de adultos ahora empiezan a utilizar métodos y materiales basados en la tecnología de la información, la mayoría de los países del África Subsahariana enfrentan una baja velocidad, conexiones a la Internet caras y escasez de soportes físicos, situación que se torna más precaria aún debido a las dificultades medioambientales y las condiciones climáticas. La formación mediante la tecnología de la información en gran medida comercializada, con academias que a menudo son financiadas mediante empresas extranjeras.

Los programas eficaces permiten que los educandos considerados individualmente determinen el tiempo necesario para lograr sus propios objetivos y aquéllos establecidos por el programa. El programa Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo de México (INEA, 2008) ejemplifica una oferta flexible, tomando a los educandos desde la alfabetización básica hasta la terminación de la educación secundaria a un ritmo que ellos mismos deciden. En Filipinas, el programa Alternative Learning Systems [Sistemas alternativos de aprendizaje], orientado hacia la adquisición de competencias para la vida, ofrece pasarelas de aprendizaje alternativas para lograr las calificaciones de la educación primaria y secundaria.

Las tasas de terminación y los niveles de rendimiento son indicadores sólidos de la eficacia, pero hay suficiente espacio para la mejora en el diseño y la implementación de procedimientos de evaluación, acreditación y resultados. En particular, es un reto encontrar vías para acreditar los resultados relacionados con el desarrollo y el crecimiento personal, y mantener la flexibilidad en los sistemas de acreditación.

La acreditación del aprendizaje previo y el aprendizaje informal está disponible sólo para un pequeño número de educandos (cf. *Recuadro 5.2*). Muchos instrumentos son inapropiados, ciertamente para educandos plurilingües, y el problema de los papeles respectivos de la mediación interna del rendimiento frente a la externa permanece irresuelto.

Recuadro 5.2

Reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje no formal e informal

El reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje no formal e informal dan validez al conocimiento y las competencias que los adultos adquieren fuera del sistema formal de educación. De esta manera es posible valorizar el aprendizaje que ocurre en la vida laboral, mediante la educación no formal, así como en la comunidad, la familia, el tiempo libre y las actividades de la vida cotidiana.

Se hace hincapié en el uso de mecanismos para reconocer el aprendizaje previo (en entornos informales) y el aprendizaje equivalente (es decir, programas de educación no formal) con fines de certificación, calificación, acceso y avance en sistemas de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Cada vez más, la experiencia se considera en sí misma como una fuente de aprendizaje que se puede evaluar en términos de competencias. El reconocimiento y la evaluación del aprendizaje experiencial es un elemento importante en el marco del aprendizaje para todos a lo largo de toda la vida.

El enfoque valora los resultados del aprendizaje "blando", tales como las competencias para la vida, que no son fácilmente mensurables. Al establecer equivalencias con los resultados del aprendizaje formal, el proceso reconoce una amplia gama de logros y conocimientos de los adultos, pero tal vez se lo pueda utilizar para presentar un panorama más completo de los beneficios económicos y sociales del aprendizaje, donde quiera y cuando quiera que ocurran.

Fuente: Comisión Nacional Francesa para la UNESCO, 2005, 2007.

Mientras tanto, las calificaciones nacionales (cf. *Recuadro 5.3*) aportan formas más amplias de reconocimiento del rendimiento y pueden abrir vías a pasarelas que posibiliten calificaciones ulteriores. En Europa, esta es una importante cuestión de política, ya que también se relaciona con el mutuo reconocimiento de las calificaciones en los sistemas nacionales. Es posible que el desarrollo de marcos nacionales de calificación se expanda por toda África la próxima década. Como lo observa el *Informe regional sintético* del África Subsahariana (Aitchison y Alidou, 2009), Namibia, Seychelles y Sudáfrica han progresado considerablemente en la creación de esos marcos. Botswana, Cabo Verde, Kenya, Lesotho y Zambia actualmente desarrollan marcos de calificación; Zimbabwe podría seguir el ejemplo.

La investigación en educación de adultos aún no ha aportado a los responsables de la formulación de política una demostración convincente sobre cómo aprenden mejor

Recuadro 5.3 Ejemplos de medidas para crear Marcos Nacionales de Calificación (MNC) [National Qualification Frameworks – NQFs]

Australia

El Australian Quality Training Framework [Marco de Referencia de la Calidad de la Formación de Australia] (AQTF) fue lanzado en 2007.

Kenya

Los especialistas abogan por el desarrollo de un MNC porque los participantes en el aprendizaje y la educación de adultos pasan los mismos exámenes nacionales que los escolares y deben recibir reconocimiento.

Montenegro

Está en preparación un proyecto de ley relativo a las National Vocational Qualifications [Calificaciones Profesionales Nacionales].

Suecia

El informe final de la National Commission on Validation, Towards a National Structure, se publicó en 2008.

Tailandia

El gobierno ha establecido instrumentos estandarizados (incluyendo portafolios personales) para registrar y evaluar el rendimiento en cuatro dimensiones: conocimientos básicos, desarrollo profesional, mejora de la calidad de vida, y desarrollo social y comunitario.

Uzbekistán

Están en curso estudios y acuerdos interinstitucionales para establecer equivalencias entre los certificados otorgados por los programas de educación formal y no formal de adultos.

Fuente: Comisión Nacional Francesa para la UNESCO, 2005, 2007.

Recuadro 5.4 Información para la investigación y la formulación de política

La importancia del acceso a documentación e información pertinentes sobre el aprendizaje de adultos para mejorar la calidad de la investigación, la formulación de política y el desarrollo de programas fue reconocida en la CONFINTEA V. En respuesta se lanzó la red global ALADIN a fin de fortalecer los servicios de documentación e información mediante la conexión en redes, talleres y el fortalecimiento de capacidades. Desde entonces se han realizado 19 reuniones nacionales e internacionales de ALADIN y actualmente el sitio de ALADIN en la Web (www.unesco.org/education/aladin) es la plataforma más completa de conocimiento sobre el aprendizaje de adultos y da acceso a 200 enlaces en materia de aprendizaje de adultos y a los servicios de información de unos 100 miembros de ALADIN en 50 países.

los adultos y cuáles son las vías más eficaces para asegurar que se utilice lo aprendido. Los *Informes regionales sintéticos* comprueban este vacío. Los fundamentos mismos de la formulación de política basada en pruebas en el campo de la educación de adultos siguen siendo frágiles, en sustancia y en cuanto a la capacidad para generar un desarrollo y una difusión cooperativos (Crewe y Young, 2002; Jones y Villar, 2008; Moseley y Tierney, 2004; Pieck, 2006; Sanderson,

2006). El fortalecimiento de centros de documentación e información constituye un paso positivo en la recopilación de todo tipo de información y su puesta a disposición de diferentes actores interesados (cf. *Recuadro 5.4*).

Recolectar información regular y oportunamente es uno de los retos clave en un campo tan diverso como la educación de adultos. Qué tipo de datos y cómo recolectarlos no son simples cuestiones

Recuadro 5.5**Mejorar la medición de la alfabetización: el Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP) [Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización]**

El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) lanzó el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización en 2003. Se basa en un esfuerzo de experimentación realizado en países de diferentes regiones del mundo (El Salvador, Mongolia, Marruecos y los Territorios Autónomos de Palestina).

El objetivo del LAMP es desarrollar una metodología que sea al mismo tiempo lo suficientemente simple para ser factible y lo suficientemente compleja para aportar evidencias pertinentes y sólidas que reflejen la complejidad de la adquisición de la alfabetización. Este enfoque se aplica prestando particular atención a quienes muestran competencias muy limitadas. En estos casos también se administra un instrumento especial que explora los componentes fundamentales de la lectura (vocabulario; reconocimiento de letras y dígitos; procesamiento de palabras, oraciones y pasajes).

El LAMP también genera información sobre contextos nacionales y locales, sobre la persona y su hogar. Esta información se relaciona con la lengua materna, la experiencia educativa, las características socioeconómicas y la frecuencia en la exposición a material escrito. La centralidad de las cuestiones culturales lleva a la promoción de los componentes etnográficos para enriquecer el cuerpo de pruebas generado. La documentación del LAMP comprende directrices para hacerlo. Esto representa un avance muy importante en el campo de la evaluación educativa, que generalmente se concentra exclusivamente en los procedimientos y técnicas denominados 'cuantitativos'.

Tras concluir las pruebas de campo, los equipos nacionales trabajan en la ejecución de las principales evaluaciones para producir la información en 2010. Jordania, Namibia, Paraguay y Viet Nam también han iniciado la implementación del proceso. Otros países han manifestado interés y están explorando las posibilidades de ejecutar el LAMP.

Fuente: UIS, 2005.

Recuadro 5.6**El Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) [Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de los Adultos]**

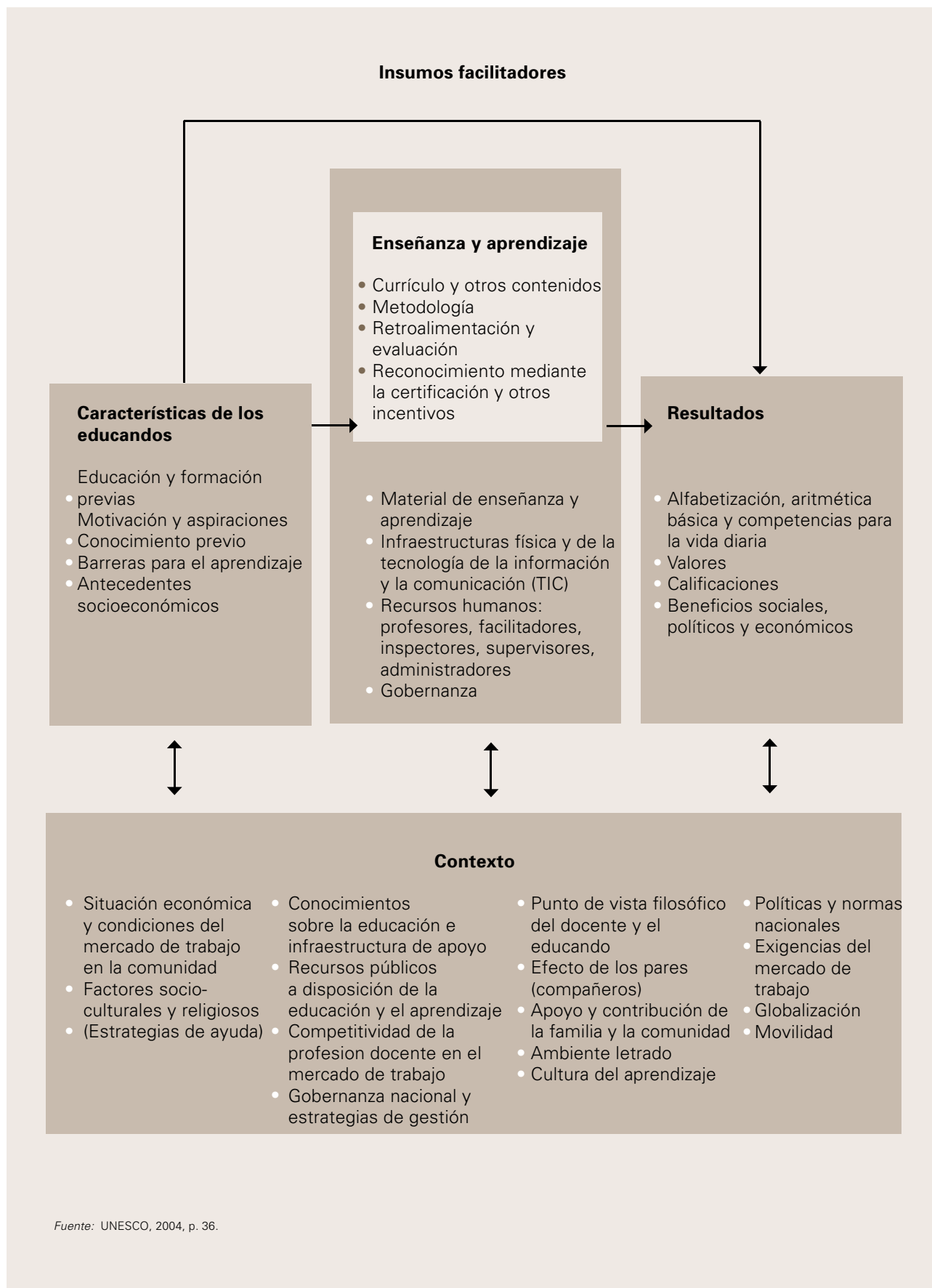
El Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) es manejado por la OCDE, implementado en 27 países de Europa, las Américas y Asia. Se recolectarán datos en el período comprendido entre agosto de 2011 y marzo de 2012, y los resultados estarán disponibles a fines de 2013.

El PIAAC ha sido diseñado para articularse con las dos encuestas internacionales previas sobre competencias de los adultos: la International Adult Literacy Survey [Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos] (IALS, por sus siglas en inglés) de 1994-98 y la Adult Literacy and Life Skills Survey [Encuesta sobre Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida Diaria] (ALL, por sus siglas en inglés) de 2003 y 2006. Ampliará el alcance de la medición de las competencias de los adultos para tener en cuenta las que son pertinentes en la época digital, utilizando los avances recientes en la tecnología de la evaluación. El grupo objetivo está constituido por las personas de 16-65 años.

El PIAAC evaluará la alfabetización (lectura), la matemática básica y la resolución de problemas en entornos ricos desde el punto de vista tecnológico. Se hará especial hincapié en las competencias cognitivas requeridas para manejar información en ambientes digitales. La evaluación se basará en textos digitalizados (sitios en la Web y correos electrónicos) y en material impreso.

Fuente: Thorn, 2009.

Gráfico 5.1
Un marco de referencia adaptado para comprender la calidad de la educación



técnicas. Es necesario tomar decisiones sobre lo que es importante –y no sólo lo que es fácil– medir y monitorear. La mejora de la calidad, en lugar de una simple auditoría, debe ser la motivación central (cf. *Cuestiones clave...*, en este informe).

Las cuestiones relativas a los marcos de política y la disponibilidad de datos que hay que recolectar, su análisis y la infraestructura para su difusión, todo eso tiene implicaciones financieras. Mientras que el término ‘formulación de política basada en pruebas’ se ha convertido en parte del discurso oficial, la realidad es que la financiación adecuada para emprender la investigación capaz de producir esas pruebas aún no está disponible. Cuando en los *Informes nacionales* se pide describir la disponibilidad de investigación sobre la educación de adultos, muy pocos países responden. Las encuestas de educación de adultos mencionadas en el capítulo anterior dan una idea de los tipos de datos escogidos en esos ejercicios. Ejemplos de esfuerzos más recientes para producir datos pertinentes y útiles se ilustran en los *Recuadros 5.5 y 5.6*. Sin embargo, es evidente que, por el momento, la mayoría de esos estudios se concentra en los países de ingresos medios y altos.

5.3 Asegurar la calidad

Asegurar la calidad supone comprender los numerosos factores relacionados que contribuyen a lograrla. El *Gráfico 5.1*, que es una adaptación del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005* (UNESCO, 2004), muestra la necesidad de analizar las características del educando, el contexto, los insumos favorables y los resultados cuando se consideran los elementos clave que inciden sobre la calidad. Este marco de referencia permite visualizar la complejidad del aseguramiento de la calidad.

Mejorar la calidad de la educación de adultos supone un monitoreo eficaz y el aseguramiento de la calidad, emprendidos preferentemente por consejos de educación de adultos representativos, no burocráticos y autónomos. Se han creado mecanismos de aseguramiento de la calidad en muchos países europeos (en el mejor de los casos con la participación de proveedores y participantes en la educación de adultos), pero muchos menos en los países del Sur. Si bien los gobiernos de Asia y el Pacífico reconocen la necesidad de desarrollar mecanismos de monitoreo, las capacidades técnicas y los recursos para hacerlo son limitados. Muchos países

del África Subsahariana carecen de estándares nacionales, de mecanismos de aseguramiento de la calidad o de evaluaciones nacionales del aprendizaje y el currículo en los programas de educación no formal y alfabetización. Lo que existe es una mezcla de protocolos de evaluación formativa y sumativa a nivel de programa.

Algunos países del Sur han comenzado a reconocer que la diversificación y la flexibilidad exigen órganos de aseguramiento de la calidad a nivel regional y nacional, que puedan garantizar objetivos y estándares compartidos, así como la pertinencia a nivel local (véase, por ejemplo, los *Informes nacionales* de Egipto, Gambia, Marruecos, Sudán, Yemen y Zambia). Para la evaluación externa de los programas de alfabetización de adultos, Bangladesh ha introducido un formato que se basa en la sociedad civil y los actores interesados, mientras que Kenya ha creado una Association of Adult Learners para abordar el aseguramiento de la calidad desde una perspectiva similar. Tailandia ha creado mecanismos de aseguramiento de la calidad que se utilizan en todo el sistema público de administración y práctica del aprendizaje de adultos. El Department of Adult and Educational Media de Eritrea incluye una división para el monitoreo y el aseguramiento de la calidad. Es evidente que hay mucho trabajo en curso en África, pero los grandes beneficios del monitoreo y la evaluación son entorpecidos por la frágil difusión. Los ministerios, las dependencias gubernamentales y los proveedores de fondos deben conjugar sus esfuerzos en estos aspectos.

Implementar el aseguramiento de la calidad no es un proceso simple, dado que la calidad no es absoluta, sino relativa. Sólo se la puede juzgar cuando los programas y actividades de educación de adultos se comparan entre sí (evaluación normativa) o en relación con un conjunto externo de objetivos y estándares (evaluación basada en criterios). La calidad es dinámica; en otras palabras, está en un proceso continuo de cambio y desarrollo, respondiendo a contextos y demandas cambiantes. Si bien los indicadores de la calidad generalmente se concentran en los resultados y el impacto de la educación, la calidad se crea y sostiene fundamentalmente en los procesos educativos. Los indicadores de la calidad de la educación son siempre indirectos y particularmente difíciles de aislar. Idealmente, deben diferenciarse teniendo en cuenta la diversidad de los programas, las poblaciones atendidas y los contextos en los que ocurren las

Recuadro 5.7**Corregir los errores: los 12 puntos de referencia de la alfabetización de adultos**

1. **La alfabetización tiene que ver con la adquisición y el uso de habilidades de lectura, escritura y cálculo matemático** y, por lo tanto, con el desarrollo de la ciudadanía activa, el mejoramiento de la salud y los medios de subsistencia, y la igualdad entre los sexos. En los objetivos de los programas de alfabetización debe reflejarse este concepto.
2. **La alfabetización es un proceso continuo** que requiere aprendizaje y aplicación sostenidos. No existe una línea mágica que uno cruza para pasar del analfabetismo al alfabetismo. Todos los programas y políticas deben centrarse en estimular la participación sostenida y celebrar la obtención progresiva de resultados y no en una provisión única con un solo punto final.
3. **Los gobiernos son los principales responsables de cumplir el derecho a la alfabetización de los adultos** y de ofrecer liderazgo, marcos de política, un entorno propicio y recursos. Ellos deben:
 - garantizar la cooperación entre los distintos ministerios interesados y asegurar los vínculos con todos los programas de desarrollo pertinentes;
 - trabajar en colaboración sistemática con organizaciones de la sociedad civil experimentadas;
 - asegurar que existan vínculos entre todos estos organismos, especialmente a nivel local, y
 - garantizar la relación con los problemas de la vida diaria de los alumnos, promoviendo para ello la descentralización de los presupuestos y de la toma de decisiones sobre el currículo, los métodos y los materiales.
4. **Resulta importante invertir en mecanismos permanentes de retroinformación y evaluación**, sistematización de datos e investigación estratégica. El enfoque de las evaluaciones debe estar en la aplicación práctica de lo aprendido y en el impacto en la ciudadanía activa, el mejoramiento de la salud y los medios de subsistencia, y la igualdad entre los sexos.
5. **Para retener a los facilitadores, es importante que se les pague por lo menos el equivalente al sueldo mínimo de un profesor de escuela primaria** por todas las horas trabajadas (incluyendo tiempo de formación, preparación y seguimiento).
6. **Los facilitadores deben ser personas locales, que reciban una formación inicial importante y cursos de actualización regulares.** También tendrán que tener oportunidades permanentes de intercambio con otros facilitadores. Los gobiernos deben establecer un marco para el desarrollo profesional del sector de la alfabetización de adultos, incluyendo a los formadores / supervisores, dando a los facilitadores de todo el país la oportunidad de acceder a este marco (p.ej., por medio de la educación a distancia).
7. **Debe existir una relación de por lo menos un facilitador para 30 alumnos y de al menos un formador / supervisor para 15 grupos de alumnos** (1 a 10 en zonas alejadas), garantizando un mínimo de una visita de apoyo por mes. Los programas deben tener un calendario que responda de manera flexible a la vida diaria de los alumnos, pero que prevea un contacto regular y sostenido (p.ej. dos veces por semana durante dos años, por lo menos).
8. **En marcos multilingües, resulta importante que en todas las etapas del proceso, los alumnos puedan escoger en qué idioma aprender.** Se debe hacer todo lo posible por alentar y mantener el aprendizaje bilingüe. **Es necesario utilizar una amplia gama de métodos participativos** para el proceso de aprendizaje y así garantizar la participación activa de los alumnos y la relación con su vida diaria. Estos mismos métodos y procesos participativos deben utilizarse en todos los niveles de la formación de formadores y facilitadores.
9. **Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de estimular el mercado para la producción y distribución de una amplia variedad de materiales para nuevos lectores**, por ejemplo, trabajando con casas editoriales y productores de periódicos. Deben equilibrar esto con financiamiento para la producción local de materiales, especialmente por los alumnos, facilitadores y formadores.
10. **Un programa de alfabetización de buena calidad que respete todos estos puntos de referencia, probablemente llegue a costar entre \$US 50 y \$US 100 por alumno**, durante tres años por lo menos (dos años de aprendizaje inicial + asegurar que existan más oportunidades de aprendizaje disponibles para todos).
11. **Los gobiernos deben destinar al menos 3 % de su presupuesto nacional de educación a programas de alfabetización de adultos**, según se describe en estos puntos de referencia. En los lugares en donde el gobierno cumple con este requisito, los donantes internacionales deben completar los recursos que faltan (p.ej. incluyendo la alfabetización de adultos en la Iniciativa de Vía Rápida).

Cuadro 5.1
Niveles de calificación y formación del personal de la educación de adultos

País	Área de enseñanza o formación	Calificación	
		Entrada	Formación
Estados Árabes			
Egipto	Alfabetización	Graduados universitarios, con diplomas intermedios. Los formadores deben ser de la comunidad en la que van a trabajar.	Un curso en educación antes de comenzar a trabajar.
Kuwait	Educación de adultos	Los profesores de educación de adultos son escogidos entre el personal docente del sector de la enseñanza general del Ministerio de Educación.	N/D
Líbano	Alfabetización	Los formadores en alfabetización deben tener como mínimo el bachillerato (segunda parte).	Generalmente formados en temas de aprendizaje y educación de adultos.
Mauritania	Alfabetización	El ministerio emplea graduados con altos niveles de alfabetización.	Formación en andragogía o pedagogía.
Palestina	Alfabetización	Todos los profesores de adultos son maestros en las escuelas del Ministerio de Educación y Educación Superior.	N/D
Siria	Alfabetización	Los profesores de alfabetización tienen el diploma de licenciado y son nombrados por el Ministerio de Educación.	N/D
Sudán	Educación de adultos	Debe estar familiarizado con el contexto sudanés, con un certificado pertinente.	N/D
Asia y el Pacífico			
Australia	Educación y formación profesional	Certificado nacional en formación y evaluación.	N/D
	Alfabetización	Calificación para enseñar y calificación de posgrado con por lo menos tres años de experiencia.	N/D
Fiji	Educación de adultos	Un certificado en educación no formal o equivalente se considera adecuado.	N/D
India	Alfabetización	Ocho o más años de educación formal para ser profesor voluntario.	Diez a doce días de formación.
Irán	Educación y formación profesional	La posesión de un diploma de licenciado es ahora un criterio de selección de los instructores. Sin embargo, muchos instructores aún no lo tienen.	N/D
Islas Salomón	Alfabetización	Licenciado en educación, diploma en alfabetización de adultos, certificado en gestión y administración pública.	La formación de formadores es organizada por los proveedores de alfabetización de adultos.
Kirguistán	Educación de adultos	Los profesores o tutores que enseñan a adultos tienen diferentes calificaciones y educación. Deben tener documentos que prueben sus conocimientos en una u otra profesión, pero también es importante que tengan la capacidad de utilizar métodos de formación innovadores e interactivos.	N/D
Mongolia	Alfabetización	Debe ser graduado de una facultad de educación o un instituto de educación superior.	N/D
Nepal	Educación de adultos	N/D	Formación previa de siete días y formación en servicio durante tres días.
Nueva Zelanda	Alfabetización	Recientemente se han desarrollado calificaciones específicas para educadores en alfabetización de adultos y matemática básica, incluyendo una calificación para educadores que participan en otras áreas de aprendizaje profesional.	N/D
Pakistán	Educación no formal	Una calificación académica mínima de 10 años de escolarización.	Tres a cuatro semanas de formación previa al servicio.
	Alfabetización		Una a dos semanas de formación previa al servicio.
República de Corea	Educación de adultos	Los educadores en educación a lo largo de toda la vida reciben certificación del gobierno. No dominan las asignaturas ni son instructores.	Formación en cursos de licenciatura, maestría o doctorado, o en programas de formación en servicio.
Tailandia	Educación de adultos	Capacidad para gestionar eficazmente la educación no formal; capacidad para promover las operaciones de la organización.	N/D
Viet Nam	Educación de adultos	Los educadores de adultos de programas de equivalencia deben ser graduados de facultades de educación o universidades.	N/D

Europa y América del Norte

Austria	Educación de adultos	Diversos antecedentes educativos, dependiendo principalmente del sector proveedor.	Las universidades y otras instituciones tienen programas para formadores y profesores que enfatizan el aspecto didáctico.
Bélgica (comunidad flamenca)	Educación de adultos	Desde 2008 los profesores de educación básica de adultos deben tener pruebas de su competencia pedagógica.	Programa de formación de formadores de 280 períodos de enseñanza, 120 de los cuales están dedicados a la formación práctica.
Croacia	Educación de adultos	Diferentes calificaciones, dependiendo del área de trabajo. En el sector público, los profesores y los formadores deben tener las mismas calificaciones que los profesores y formadores que trabajan en las escuelas primarias y secundarias.	N/D
Dinamarca	Educación de adultos	Programa de maestría en una universidad o de nivel equivalente; finalización de un curso de teoría y práctica de la educación.	N/D
Eslovaquia	Educación de adultos	En general, los requisitos básicos son educación universitaria en el campo en el que el educador enseña, práctica en el área y las competencias del educador.	N/D
Eslovenia	Educación de adultos	Los educadores de adultos deben tener una calificación de educación superior en el área apropiada y pasar el examen profesional; los profesores en los programas de educación no formal de adultos no están obligados a satisfacer estas exigencias.	Los profesores deben recibir por lo menos cinco días de formación al año o 15 días cada tres años.
	Alfabetización	Los profesores de alfabetización deben tener un diploma universitario, haber concluido su formación en educación de adultos y aprobar el examen profesional.	La formación inicial de los profesores de alfabetización de adultos se da en un programa de 112 a 132 horas de duración.
Estonia	Educación de adultos	La calificación profesional de los educadores de adultos tiene cuatro niveles.	N/D
Finlandia	Educación de adultos	Las mismas calificaciones requeridas para los profesores: diploma en la asignatura enseñada, 35 puntos de crédito en estudios pedagógicos (un punto de crédito equivale a 40 horas de trabajo del estudiante).	En promedio, los profesores finlandeses participan en la formación profesional continua entre 9 y 15 días al año.
Irlanda	Educación de adultos	Las calificaciones para los organizadores y coordinadores de educación de adultos empleados por los Vocational Education Committees [Comités de Educación Profesional] están aumentando. Por ejemplo, para ser organizador de alfabetización de adultos se requiere el NALA/WIT Higher Certificate in Arts in Adult Education (NFQ Level 6) o equivalente.	El apoyo y la formación en servicio es administrada por el Department of Education and Science's Teacher Training Unit, la Further Education Support Service y se asigna un subsidio a los Vocational Education Committees para la formación en programas específicos.
Israel	Educación de adultos	Un certificado de una facultad de educación o universidad es un requisito para ser empleado en la educación de adultos administrada públicamente; los facilitadores necesitan certificados de la División de Educación de Adultos.	La participación en sesiones periódicas de formación en servicio es parte del horario aceptado de los profesores.
Letonia	Educación de adultos	N/D	Los educadores de adultos necesitan una formación especializada que, a su vez, es parte del aprendizaje y la educación de adultos general.
Lituania	Educación de adultos	Se aplican los mismos requisitos de calificación que para los profesores en las escuelas de educación general.	Un profesor tiene derecho a asistir a cursos en servicio por lo menos cinco días al año.
Reino Unido	Educación postescolar	Calificación para la enseñanza basada en los National Standards for Teaching and Supporting Learning [Estándares nacionales para la enseñanza y el apoyo al aprendizaje].	N/D
Rumania	Educación de adultos	Los estándares ocupacionales para formadores contienen ocho unidades de competencias: planificación, oferta, seguimiento, metodología, mercadotecnia, planificación de programas, organización y evaluación.	Los sistemas rumanos de formación de educadores de adultos prevén la educación profesional inicial y continua.
Suiza	Educación y formación profesional	El sistema modular de formación de formadores comprende cuatro etapas, cada una de las cuales comporta un certificado o diploma que es exigido al educador de adultos.	N/D

América Latina y el Caribe

Argentina	Educación y formación profesional	Calificaciones reconocidas por el Ministerio de Educación.	N/D
	Alfabetización	Los voluntarios deben haber concluido la educación secundaria.	N/D
Belice	Educación de adultos	En los contextos informales donde se ofrecen programas cortos para la adquisición de competencias, los facilitadores poseen un certificado en el área en la que se ofrece la formación o un certificado en un área afín.	N/D
Bolivia	Educación de adultos	Los facilitadores deben tener una formación de profesores o una calificación en educación de jóvenes y adultos.	N/D
Chile	Educación de adultos	Los mismos que se exigen para practicar la docencia en el sistema escolar, a saber, un diploma universitario.	Cursos de una semana, seguidos de sesiones anuales de actualización.
El Salvador	Educación de adultos	Los educadores de los programas del Instituto Edúcame deben seguir el proceso de certificación para ser profesores y tutores en formas flexibles de educación.	N/D
	Alfabetización	Estándares académicos del noveno grado para el nivel inicial.	N/D
Haití	Educación de adultos	El formador debe tener un diploma para el nivel en el que va a enseñar.	N/D
México	Educación de adultos	Debe tener 15 años o más, haber terminado la educación secundaria, tener vocación para enseñar y disponibilidad de tiempo.	La formación permanente de los facilitadores cubre tres etapas: inducción u orientación, formación inicial y formación continua.

África Subsahariana

Botswana	Alfabetización	Los facilitadores deben tener una licenciatura.	N/D
Burkina Faso	Alfabetización	Los facilitadores deben tener un certificado de educación primaria.	Formación continua en educación de adultos, transcripción de lenguas nacionales (leer, escribir y calcular), etc.
	Educación de adultos	Dada la especificidad y diversidad de programas de formación, los perfiles de los profesores y facilitadores son heterogéneos.	N/D
Camerún	Educación de adultos	Se requiere dos niveles de formación y calificación.	Dos niveles de formación.
Chad	Educación de adultos	Educación secundaria.	Formación inicial y en curso de 10 a 12 días.
Eritrea	Alfabetización	Reclutados del servicio nacional, profesores de escuela primaria y de la comunidad. La mayoría (66%) tiene por lo menos un certificado del 8º grado y 10% debajo de éste.	Seis semanas de formación previa al servicio + semanas de orientación.
Gambia	Educación de adultos	Educación básica o secundaria completa. Los graduados en alfabetización tienen por lo menos tres años de aprendizaje.	Formación previa y en servicio.
Ghana	Alfabetización	El nivel educativo mínimo para un facilitador es la educación básica.	Dos semanas de formación intensiva en la enseñanza a adultos analfabetos, incluyendo las competencias comprendidas en el programa de alfabetización funcional.
Guinea	Educación de adultos	Diploma de educación secundaria; los facilitadores deben dominar el alfabeto de la lengua de alfabetización, las técnicas de preparación de las lecciones, así como de animación y evaluación del aprendizaje.	N/D
Lesotho	Alfabetización	Voluntarios.	Talleres de formación.
Liberia	Educación de adultos	Nivel educativo mínimo: egresado de educación secundaria o bachillerato.	Talleres periódicos de actualización organizados por el Ministerio de Educación y sus asociados locales e internacionales, así como por los actores interesados.
Madagascar	Alfabetización	Por lo menos 21 años, educación secundaria o equivalente, formación como formador, visión sistémica del desarrollo, sensibilidad para la comunicación social.	N/D
Malawi	Alfabetización	Los instructores son identificados por la comunidad y generalmente tienen una calificación mínima que va del 8º grado de primaria hasta un certificado de educación secundaria del 4º grado [Form 4].	Curso de orientación de alrededor de dos semanas. Raras veces se organizan cursos en servicio debido a la escasez de recursos.

Malí	Alfabetización	Para los Centres d'Alphabétisation Fonctionnelle (CAF) se exige una calificación de primer ciclo de educación secundaria (6º a 9º en Malí) y el certificado de transcripción de la lengua nacional (leer, escribir y calcular).	N/D
Mauricio	Alfabetización	El nivel exigido es 5º grado de educación secundaria [Form V] con cinco créditos, seguido de una formación en alfabetización de adultos.	Un curso de 60 o 90 horas en alfabetización de adultos.
Mozambique	Educación de adultos	Fuera de los profesionales y educadores voluntarios (que tienen que haber completado el 7º grado) los programas están a cargo de profesores de nivel primario y egresados de los grados 10º a 12º.	Los agentes profesionales siguen un curso en el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA).
Namibia	Educación de adultos	Para enseñar en programas profesionales de educación de adultos se requiere una calificación reconocida de profesor.	N/D
	Alfabetización	N/D	Los promotores de las regiones participan en cursos básicos y avanzados para promotores.
Níger	Alfabetización	Ex estudiantes	La formación varía entre 21 y 45 días.
República Centroafricana	Alfabetización	N/D	De una a tres semanas de formación para los formadores en alfabetización.
República Democrática del Congo	Educación de adultos	Educación secundaria.	Sesiones, seminarios y talleres de formación.
República Unida de Tanzania	Alfabetización	Certificado de educación secundaria.	Se requiere formación en aprendizaje de adultos, formación inicial de hasta dos semanas; cursos de formación en servicio de hasta dos semanas, dependiendo de la financiación.
Senegal	Educación de adultos	Los formadores son escogidos por su experiencia en educación no formal.	Una formación inicial de por lo menos 21 días.
Seychelles	Educación de adultos	Los educadores o instructores de alfabetización de adultos deben tener por lo menos un diploma o certificado de enseñanza.	No se han establecido medidas de formación continua o en servicio.
Swazilandia	Educación de adultos	Desde 10º grado hasta certificado de competencias y diploma.	Cada cierto tiempo los facilitadores reciben cursos de actualización según los programas en los que participan.
Togo	Alfabetización	Se escoge a los facilitadores entre la población beneficiaria con por lo menos 3 años de educación secundaria [Classe de 4ème].	Formación inicial de dos o tres semanas en métodos y técnicas de educación de adultos.
Zambia	Educación de adultos	N/D	Los ministerios organizan regularmente cursos profesionales para el personal que participa en la oferta de aprendizaje y educación de adultos.
Zimbabwe	Aprendizaje y educación de adultos	Las calificaciones formales que equivalen a las del sistema formal de educación; los educadores y facilitadores provienen generalmente del sistema formal de educación.	N/D

N/D = no disponible.

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFITEA VI.

actividades de aprendizaje y educación de adultos. Actualmente, esos indicadores aún no están disponibles o no se los utiliza ampliamente.

El *Recuadro 5.7* muestra los resultados de una investigación participativa emprendida por la sociedad civil que cubre 47 países a fin de elaborar puntos de referencia en la alfabetización de adultos que tengan un impacto sobre la calidad.

5.4 El personal de la educación de adultos como clave para asegurar la calidad

Como en otros subsectores de educación, los profesores, facilitadores y formadores constituyen el factor más importante de la calidad en la educación de adultos. Sin embargo, en muchos casos los educadores de adultos han sido inadecuadamente formados, tienen calificaciones mínimas, están mal pagados y trabajan en condiciones desfavorables desde el punto de vista educativo. En 50 *Informes*

nacionales, la calidad del personal de la educación de adultos es citada como un reto clave. El *Cuadro 5.1* lista la amplia gama de las calificaciones de entrada o formación del personal de educación de adultos y describe los términos del empleo. Algunos países exigen no sólo una calificación de posgrado, sino también cierto número de años de experiencia. En muchos países, sin embargo, la educación secundaria o incluso menos es suficiente calificación para ser educador de adultos.

En la región de Asia y el Pacífico, la oferta de educación de adultos depende en gran medida de una ética y servicio voluntario. La iniciativa LIFE, lanzada en Pakistán y Bangladesh con el apoyo de la UNESCO, busca apoyar al sector ofreciendo formación a los administradores y profesores que trabajan en los programas de alfabetización (*Informe nacional de Pakistán*, 2008). Los países de bajos ingresos de Asia no han sido capaces de desarrollar eficazmente políticas y prácticas de recursos humanos. Países en mejores condiciones, como Indonesia y Tailandia, cuentan con mayores recursos y capacidad para invertir en la profesionalización de la educación de adultos.

La mayoría de los *Informes nacionales* del África Subsahariana describe planes para mejorar la capacidad y la profesionalización en este campo, pero concretarlo ha probado ser difícil, no sólo en relación con la voluntad política, sino también con las restricciones financieras (Aitchison y Alidou, 2009). El *Recuadro 5.8* describe los esfuerzos realizados en Eritrea para asegurar que el personal de la educación de adultos sea competente. Muchos países dan cuenta de la escasez de personal de educación de adultos bien formado, especialmente en los programas de alfabetización de adultos. Esta situación se agrava por la desigualdad en el reconocimiento de las calificaciones en educación de adultos. Por ejemplo, en Etiopía no se reconocen esas calificaciones para ser funcionario, mientras que en el Camerún se distingue entre quienes trabajan en instituciones del sector terciario y quienes lo hacen en programas de alfabetización. Estas diferenciaciones estructurales se reflejan en los bajos salarios y deficientes condiciones de trabajo. De hecho, muchos de los que trabajan en la educación de adultos tienen varios empleos, lo que quiere decir que tienen un segundo empleo remunerado, siendo el empleo principal el de profesores en el sistema formal de educación. Por consiguiente, muchas personas que

Recuadro 5.8 El desarrollo del personal docente de la educación de adultos en Eritrea

Uno de los propósitos del desarrollo de la educación de profesores en el proyecto del *National Curriculum Framework for Eritrea* [Marco del currículo nacional para Eritrea] es producir profesores competentes, esmerados y diligentes para todo el sector de la educación, incluyendo los subsectores formal y no formal. Se han realizado esfuerzos para mejorar la capacidad del personal y los facilitadores a fin de ayudar a los adultos a aprender. Entre las medidas aprobadas a nivel nacional están las siguientes:

- un manual de enseñanza-aprendizaje elaborado en una lengua local (tigríña) sobre cómo ayudar a los adultos a aprender;
- más de 20 directrices y formatos, incluyendo registros de profesores, se han elaborado y utilizado desde 1999;
- gráficos de materiales de enseñanza de la alfabetización elaborados en lengua local a nivel nacional y distribuidos en las zonas o regiones;
- programas de formación de corta duración y orientaciones organizadas por el DAEM (Department of Adult Education and Media) los diez últimos años a nivel nacional y de zona para los facilitadores, supervisores y administradores de alfabetización.

Fuente: *Informe nacional de Eritrea*, 2008.

trabajan en el sector tienen dificultades para desarrollar una identidad profesional y un compromiso principal como educadores de adultos; muchos otros no se reconocen a sí mismos como miembros genuinos del sector.

Los programas de educación inicial y continua específicamente diseñados para educadores de adultos en el subsector de la educación superior siguen siendo escasos. Todos los *Informes regionales sintéticos* mencionan este problema. Hay iniciativas pioneras que merecen destacarse; por ejemplo, programas de formación en Malasia y Bangladesh; el programa de educación a distancia Alpha Omega en el África francófona; programas universitarios en Ghana, Kenya y Sudáfrica; proyectos universitarios de investigación en Arabia Saudita, Egipto, Jordania, Kuwait y Sudán. Las contribuciones efectuadas por trabajadores voluntarios son valiosas, pero no pueden reemplazar la presencia de profesionales calificados y adecuadamente remunerados. Mientras no se resuelva este problema, la rotación del personal en la educación de adultos seguirá siendo alta, con una pérdida de practicantes experimentados que el sector difícilmente puede permitirse. En la mayoría de los países del Sur, los educadores de adultos aún no gozan de estatus profesional. Tal como los profesores en otros subsectores de la educación, ellos necesitan

calificaciones especializadas de nivel superior y formación continua, basadas en un currículo que transmita las dimensiones esenciales de la calidad en el proceso y el resultado.

5.5 Conclusión

Una educación de adultos de calidad asegura que las pedagogías tengan su punto de entrada a partir de lo que los educandos ya saben y participen plenamente en la configuración de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Las relaciones entre profesores y educandos están en el núcleo mismo del proceso educativo. Profesores y formadores deben entender los contextos en los que viven los educandos y el sentido que le dan a sus vidas. Lo que los educandos ya saben y valoran debe ser el punto de partida de los programas de aprendizaje de adultos. En particular, los profesores deben transmitir sus expectativas positivas respecto del potencial de los educandos. Dado que la enseñanza y el aprendizaje son procesos recíprocos, los educandos también pueden ofrecer lo que saben a sus pares y profesores. Esta es la base del diálogo educativo (Freire, 2005). Bajo estas condiciones, los educandos pueden y deben participar activamente en el diseño de sus propios itinerarios de aprendizaje. Esto incluye la definición de sus propósitos y la evaluación de su progreso mediante la autoevaluación y métodos de retroalimentación. Este es el fundamento de una educación genuinamente inclusiva e intercultural que pueda enfrentar la diversidad positiva y apropiadamente, al mismo tiempo que define los propósitos y resultados que todos deben lograr (IBE-UNESCO, 2008; Delors *et al.*, 1996). Un enfoque semejante puede superar el modelo del déficit que hecha a perder la tradición de la educación compensatoria.

Si bien un enfoque de este tipo, que se centra en el educando, es un determinante vital de la calidad para los educadores de adultos, los proveedores de fondos, los responsables de la formulación de política y los gobiernos se han mostrado más preocupados por los resultados concretos del aprendizaje, a menudo expresados mediante la acreditación y las calificaciones. Es importante percibir que estos dos puntos de vista no están en conflicto, pero algunas veces están inevitablemente en tensión.

Parte de una solución es abogar por programas y actividades participativos y adaptados a las condiciones locales, que operan en un entorno transparente y profesionalizado, y que brindan resultados demostrables por igual a quienes los ofrecen y a quienes participan. La oferta y la práctica requieren mecanismos apropiados de aseguramiento de la calidad, con un papel clave para la sociedad civil organizada. La inversión en recursos humanos, es decir, en la oferta cuantitativa y cualitativa de personal docente, con adecuadas condiciones contractuales de trabajo y de desarrollo profesional, es probablemente el indicador más importante de la calidad en la educación de adultos. Por eso debe ser el punto focal de la calidad en las políticas educativas.

En el mundo de la política, la educación de adultos debe ser visible en la formulación de políticas y la adopción de medidas a nivel nacional y regional. Dicho esto, designar la calidad como la prioridad plantea opciones difíciles en el corto plazo, dadas las limitaciones e inadecuación de los recursos. ¿Debe la implementación de la política concentrar los recursos en el desarrollo y el aseguramiento de la calidad de la educación de adultos para una pequeña proporción de los grupos objetivo o es preferible asignar más recursos, de manera que más adultos tengan acceso a los programas de aprendizaje y educación de adultos, incluso si no todos ellos pueden ofrecer experiencias y resultados de un aprendizaje de alta calidad? Este tipo de cuestiones exige respuestas políticas y compromiso social. Son cruciales para los países de bajos ingresos que tienen como telón de fondo el reconocido bajo rendimiento de muchos programas de educación de adultos.

Mejorar la eficiencia en la educación de adultos se convierte en un reto significativo una vez que se ha abordado la problemática relativa a la equidad, la eficacia y la pertinencia. La eficiencia se refiere a la inversión de recursos económicos para lograr propósitos específicos en condiciones dadas, es decir, la proporción de los costos en relación con los beneficios. Ahí donde la baja inversión genera resultados pobres en términos de calidad, la eficiencia disminuye. Por consiguiente, una financiación inadecuada es *per se* ineficiente, porque tiene un impacto negativo sobre la calidad de los resultados educativos. Una mala distribución de los fondos disponibles agrava el problema, hasta el punto en que una mala administración succiona los recursos destinados a la educación.

Indudablemente, la educación de adultos requiere comprometer recursos financieros, si se quiere que logre su potencial total. Sólo entonces los parámetros de calidad aquí esbozados pueden adquirir su configuración real. Mucho se puede hacer (pero nunca lo suficiente) con recursos no materiales, incluso cuando los flujos de financiación son inadecuados. El capítulo final de este informe aborda esta cuestión. Sin embargo, con pocos e inadecuados fondos asignados a la educación de adultos, los problemas más importantes analizados en los capítulos precedentes no se pueden abordar eficazmente, independientemente del compromiso y la pericia que se puedan reunir de todas las fuentes posibles.

Participants à la conférence de Bamako
Des **OUI** à **3%** du budget de l'Education Nationale
en faveur de l'Alphabétisation !
pour vaincre le SIDA et promouvoir le développement

Kalan de be
Jamana bongo
la'

LE PAYS DE L'EDUCATION
ONISSE TOUJOURS

Kalan be Sido
bana Kteli
nogo ya

demistwa ki
baliku Kalan
b'ama ko pitao
Sabali'

ber ki sese
hong
berin' Kalan

CAPÍTULO 6

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

El aprendizaje y la educación de adultos constituyen un componente central de estrategias de desarrollo eficaces que buscan asegurar el bienestar y la sostenibilidad de un país. Los capítulos precedentes ilustraron los elementos esenciales de una estrategia óptima de educación de adultos: buena gobernanza (capítulo 2), equilibrio entre la oferta pública y privada (capítulo 3), participación ampliada y acceso equitativo (capítulo 4) y oferta real de calidad gracias a un personal formado y motivado (capítulo 5). Este capítulo se concentra en la problemática de los recursos financieros requeridos para revitalizar la educación de adultos; examina, en particular, hasta qué punto se ha cumplido el compromiso consistente en mejorar su financiación, formulado en el *Plan de acción para el futuro* de la CONFINTEA V celebrada en Hamburgo.

Se abordan tres preguntas clave. En primer lugar, ¿son adecuados los recursos asignados a la educación de adultos y, si la respuesta es negativa, ¿en qué sentido y en qué consiste la insuficiencia? En segundo término, ¿quién debe pagar por los programas de educación de adultos y cómo? En tercer lugar, ¿qué lecciones de política se han aprendido acerca de los niveles deseables de movilización de los recursos comprometidos para la educación de adultos? Un breve análisis de los datos disponibles sobre la financiación actual de la educación de adultos nos brinda el telón de fondo necesario.

6.1 La situación actual de la financiación de la educación de adultos: una visión global de los datos disponibles

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

presupuesto de educación a la educación de adultos". Se estimó que una "parte equitativa" representaba el 3% del presupuesto total del sector educación. A primera vista, parecería que una simple medición del progreso hacia este objetivo mostraría la escala de la mejora efectuada, pero desafortunadamente los problemas relacionados con los datos hacen que la tarea esté lejos de ser fácil.

Es difícil obtener datos fiables y comparables sobre la financiación de la educación de adultos cuando existen diferentes interpretaciones de los significados asociados con los términos 'educación de adultos' y el 'número de actores públicos y privados que participan'. De los 154 Informes nacionales, sólo 57 países (37%) brindan información sobre asignaciones presupuestarias a la educación de adultos. Un análisis más detallado de estas cifras revela respuestas incoherentes: algunos se refieren al gasto en educación de adultos como porcentaje del producto interno bruto (PIB); otros a la proporción del presupuesto del Estado y otros aún calculan la parte del presupuesto de educación asignada a la educación de adultos. Además, los informes difieren sobre qué componentes de la educación de adultos se incluyen (alfabetización, educación no formal, educación profesional o educación postobligatoria).

Las escasas cifras mencionadas en los Informes nacionales impiden una evaluación global de qué países han logrado o no el punto de referencia del 6% y, de ser el caso, si se asigna una parte "equitativa" a la educación de adultos. El análisis del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009* muestra que datos comparables sobre el gasto nacional público total en educación como proporción del PNB sólo existen para 47 países en 2006 y, de estos, sólo 14 (Belarrús, Cabo Verde, Cuba, Djibouti, Etiopía, Guyana, Kenya, Lesotho, Maldivas, República de Moldova, Nueva Zelandia, Santa Lucía, Seychelles y Ucrania) han asignado por lo menos el 6% de su PNB a la educación.

Producto interno bruto (PIB)

El producto interno bruto (PIB) y el producto nacional bruto (PNB) son los dos medios más comunes para medir la magnitud de la economía de un país. Comparando los resultados presentados de los períodos previos es posible determinar si la economía considerada globalmente crece o disminuye.

Se puede considerar que el PIB es el valor total de todos los bienes y servicios producidos dentro de los límites de un país determinado en un período dado (generalmente un año). Todo lo que se ha producido en el país es contabilizado, independientemente de la nacionalidad de los trabajadores que participan o de la propiedad de las empresas que producen los bienes; en síntesis, si es producido dentro de los límites del país, se contabiliza como parte del PIB.

Fuente: <http://www.fxpedia.com/GDP>

Por consiguiente, determinar qué parte del ingreso nacional asignado a la educación ha sido atribuido a la educación de adultos es muy problemático, especialmente cuando muchas de las economías principales del mundo han adoptado el PIB como la cifra de base preferida, en lugar del PNB. Los *Informes nacionales* de Alemania y Hungría presentan la parte de la educación de adultos en el PIB con 1,05% y 1%, respectivamente. Cifras previas de la OECD (2003a: p. 84) muestran que en 2001 Finlandia gastaba cerca del 0,6% del PIB en educación de adultos (aproximadamente el 9,5% de su gasto en educación). En 1998, Dinamarca y Suecia asignaban el 1% y el 4,9%, respectivamente, de su PIB a la educación de adultos. Sólo el *Informe nacional* de Alemania ofrece información pertinente durante un período de 10 años (1996-2006), durante el cual la financiación directa de la educación continua como proporción del PIB disminuyó de 1,48% a 1,05%.

Muy pocos países –principalmente los ricos– cumplen efectivamente con la recomendación del 6%. Por ejemplo, el gasto público en educación en el Reino Unido y en los EE.UU. se sitúa cerca de 5,5% y 5,3% del PIB, respectivamente, con una contribución de gasto privado adicional de 1,3% y 2,4%, respectivamente. Dado el fuerte compromiso público de los países nórdicos con la educación superior gratuita, el nivel del gasto público en educación se sitúa en cerca de 7-8% por país, pero es poca, si existe, la inversión privada revelada. El *Cuadro 4* del *Apéndice* presenta estimaciones detalladas del gasto público real y recomendado en educación como porcentaje del PIB, incluyendo las insuficiencias calculadas en relación con el 6% recomendado.

Como se observó previamente, es necesario ser prudente cuando se comparan esas cifras, dada la falta de estandarización a nivel internacional. Por ejemplo, Suecia incluye la formación en servicio en sus cifras, lo que explica parcialmente por qué su parte eclipsa a la de otros países. La inclusión (o no) del gasto directo e indirecto incide significativamente sobre las estimaciones derivadas. El gasto indirecto de todos los actores participantes puede ser sustancial. Por ejemplo, Austria estima que sólo el gasto indirecto en educación de adultos equivale a cerca del 1,2% del PIB en 2004 (*Informe nacional* de Austria, 2008). Esto incluye los impuestos obligatorios, los costos salariales durante los períodos de formación y los costos de oportunidad individuales.

Aunque limitadas a los países europeos, las cifras mencionadas previamente muestran que el gasto destinado a la educación de adultos constituye una proporción muy pequeña del PIB, reforzando la percepción de que la educación de adultos sigue siendo un sector marginado. Más aún, para poner los porcentajes de la educación de adultos previos en perspectiva, el promedio del gasto público total en todos los niveles de educación de un país de altos ingresos fue de cerca de 5% del PIB en 2005. Si bien el promedio mundial del gasto en educación de 4,7% significó un aumento en relación con el 4% gastado en 1998, aún es menor que el 6% del PIB recomendado.

Sólo unos pocos países en desarrollo se acercan al logro de las metas recomendadas para la financiación de los programas de educación de adultos. Cabo Verde es el único país en desarrollo que logra los niveles de inversión recomendados, con estimaciones del gasto del gobierno en educación de adultos que se sitúa en 8,7%. Mozambique y Nigeria vienen cerca, con asignaciones presupuestarias nacionales a la educación de adultos de 3,5% y 2,4%, respectivamente (Aitchison y Alidou, 2009). Incluso en estos casos es evidente que si el objetivo es que la educación de adultos reciba una "parte equitativa" (es decir, el 3%) de los presupuestos de educación y que los gobiernos "dediquen por lo menos el 3% de los presupuestos nacionales del sector de la educación a los programas de alfabetización de adultos" (Global Campaign for Education, 2005), entonces los niveles de inversión son sumamente escasos.

El *Cuadro 4* del *Apéndice* ofrece estimaciones a nivel de país sobre la insuficiencia de inversión en la educación de adultos. También incluye estimaciones para financiar programas destinados a erradicar el analfabetismo. Estas estimaciones se basan en el supuesto de que el gasto del gobierno en educación de adultos varía según el nivel de ingreso de un país (es decir, 0,25% = ingresos bajos; 0,50% = ingresos medios bajos; 0,75% = ingresos medios altos; 1,00 = ingresos altos; no OCDE; 1,25% = ingresos altos: OCDE).

Basándose en estos cálculos, se estima un déficit global de US\$ 72 mil millones, monto que hay que cubrir si se quiere lograr las metas en la educación de adultos. Existen déficit en los países de todos los grupos de ingresos. De hecho, los países de altos ingresos representan cerca de US\$41 mil millones del déficit total (ya que todas las

Producto nacional bruto (PNB)

El PNB también mide el valor de los bienes y servicios producidos en el país, pero la propiedad y la localización de los empleados se toman en cuenta al determinar el valor final. El PNB incluye bienes y servicios de todas las empresas propietarias del país, así como los bienes y servicios producidos en países extranjeros por empresas nacionales. En contrapartida, no se incluyen los bienes y servicios producidos en el país por empresas cuya propiedad es extranjera. Éstas son las principales diferencias en el cálculo del PIB y el PNB.

Desde 2001, el Banco Mundial ya no utiliza más el término 'producto nacional bruto' y lo ha reemplazado por 'ingreso nacional bruto'.

Fuente: <http://www.fxpedia.com/GDP>

Cuadro 6.1
Asignaciones a la educación de adultos como proporción del presupuesto de educación

País / Región	Proporción del presupuesto de educación asignado a la educación de adultos (sector específico)	Año
Estados Árabes		
Marruecos	0,50%	2006
Yemen	1,4% (Alfabetización y educación de adultos)	2007
Asia y el Pacífico		
Camboya	Hasta 2%	anualmente
China	1,87%	2005
Kirguistán	16,9% (7,6% para educación profesional básica, 3,4% para educación profesional general, 5,9% para educación superior)	2007
Nepal	1,13% (Alfabetización y educación no formal)	2005/2006
Pakistán	0,74% (Alfabetización)	1998-2003
Papua Nueva Guinea	4,6% (Educación no formal)	2005
República Democrática Popular Lao	1% (Educación no formal)	2006/2007
Viet Nam	5% (Educación y formación profesional)	2005
Europa y América del Norte		
Armenia	0,49%	2008
Austria	Promedio de 2,3%	anualmente
Finlandia	11% (del cual 52% para educación y formación profesional; 20% para la educación liberal)	2008
Irlanda	1,96%	2008
Portugal	6,3% (5,8% para la educación de jóvenes, 0,5% para la educación de adultos)	2008
Reino Unido	29% (Educación y formación postobligatoria, principalmente para jóvenes)	2005/2006
Rusia	1,4% (reciclamiento)	2008
Serbia	1,63%	2006
Turquía	2,5% (Educación no formal y aprendizaje)	2008
América Latina y el Caribe		
Bolivia	3,22%	anualmente
Costa Rica	0,024%	anualmente
Guatemala	menos de 1% (Alfabetización)	anualmente
República Dominicana	2,72%	2008
Santa Lucía	14%	anualmente
África Subsahariana		
Botswana	1,2% (Educación no formal) 4,1% (Educación y formación profesional)	2007/2008
Cabo Verde	8,71%	2005
Chad	0,96% (Alfabetización)	2007
Gambia	0,30%	2008
Guinea	0,02%	1990-2000
Guinea Ecuatorial	19,5%	2008
Kenya	Menos de 1%	1998- 2008
Malawi	0,15% (Alfabetización)	2008
Malí	1,40%	2008
Mozambique	3% (Alfabetización y educación de adultos)	2006/2007
Nigeria	1,41%	2008
Rwanda	0,5% (Alfabetización)	2008
Senegal	0,7% (Alfabetización)	2008
Sudáfrica	Promedio de 1%	anualmente
Zambia	2% (Alfabetización)	anualmente

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFINTEA VI.

inversiones se proyectan en proporción del PIB). Sin embargo, una diferencia importante en los países de altos ingresos es que el gasto privado en educación de adultos (incluyendo el gasto de las personas y empresas) excede de lejos esta cifra.

Un hecho muy importante es que el déficit global estimado no incluye los recursos financieros necesarios para erradicar el analfabetismo en el mundo. Lograr este objetivo requiere inversiones adicionales significativas, especialmente en los países de ingresos bajos y medios, y particularmente en los de Asia del Sur y Occidental. Solo para los países de la región de Asia y el Pacífico se necesitan US\$9 mil millones anuales durante cinco años para lograr la meta de la alfabetización de la EPT, es decir, reducir las tasas de analfabetismo en 50% en el año horizonte 2015 (Asia South Pacific Bureau of Adult Education, 2009). Para la mayoría de los países asiáticos, estas inversiones se sitúan entre el 3% y el 6% de sus respectivos presupuestos nacionales de educación.

El Cuadro 6.1 ilustra la amplia variación en la proporción del presupuesto de educación asignado a la educación de adultos (según las definiciones dadas por los países): de 0,02% a 29%. Evidentemente, la educación de adultos sigue siendo una “no prioridad” para muchos países, dado que recibe menos del 3% del presupuesto de educación.

Teniendo en cuenta las advertencias, la evaluación general es clara: en la gran mayoría de los países los recursos disponibles siguen siendo sumamente inadecuados para apoyar una política de educación de adultos digna de crédito. En 44% de los *Informes nacionales* presentados, los países reconocen la necesidad de aumentar la financiación de la educación de adultos. El grave déficit de recursos refuerza las conclusiones que surgen de los *Informes nacionales* presentados a la CONFINTEA V en 1997 y en el *Informe en síntesis sobre el Balance Intermedio, CONFINTEA V* de 2003 (UIE, 2003): ha habido poca mejora en la cantidad de recursos asignados a la educación de adultos desde mediados de la década de los noventa. La crisis financiera global actual y la perspectiva de un crecimiento lento agravarán esta alarmante situación financiera.

A nivel nacional, los limitados datos de tendencias presentan un panorama dispar sobre cómo ha evolucionado la financiación de la educación de adultos (cf. Cuadro 6.2).

De los 36 países que presentan datos con series temporales, sólo Bélgica (flamenca), Bhután, Camboya, Eritrea, Laos, Palestina, la República de Corea y Viet Nam indican que sus gastos en educación de adultos han tenido una tendencia ascendente constante, mientras que Senegal muestra una disminución constante en el período mencionado. Las tendencias son dispares para los 26 países restantes: aumenta en algunos años; en otros disminuye. Esta impredecibilidad en la financiación se traduce en problemas importantes sobre el terreno tanto para los proveedores como para los educandos.

6.2 Baja inversión en educación de adultos

La sección precedente destacó la impredecibilidad de la inversión en la educación de adultos, basada en las limitadas series temporales de datos disponibles. Globalmente, existe una tendencia perceptible a invertir poco en educación de adultos. Los datos limitados y los deficientes sistemas de información sobre los costos y los beneficios de la educación de adultos han reducido la capacidad para la formulación de política informada y conducido a una baja inversión.

Hay razones relacionadas con el mercado para explicar por qué los educandos y los empleadores considerados individualmente invierten poco en educación de adultos. Las personas, por ejemplo, no pueden utilizar la adquisición de competencias como garantía para obtener un préstamo que se pueda invertir en el aprendizaje. Asimismo, los bancos tienen aversión al riesgo cuando se trata de hacer préstamos destinados a la inversión en educación. Si bien la tasa de retorno promedio es alta, existe una considerable variación alrededor del promedio, con el riesgo concomitante de que el retorno de la inversión pueda ser menor que el promedio. Muchos empleadores pueden invertir poco en el desarrollo de las competencias del trabajador por temor al riesgo de que sus empleados puedan ser “embolsicados” por otros empleadores, en el país o fuera de él.

Los gobiernos tal vez invierten poco debido a que son incapaces de medir plenamente los amplios beneficios para la sociedad. Existen pruebas considerables de que los retornos globales de la educación son sustanciales (por lo menos tan altos como los retornos de la inversión en infraestructura física) y algunas pruebas que indican que una participación más

Cuadro 6.2

País	Tendencia			Período de referencia	Subsector de la educación de adultos
	Aumento constante	Dispar	Disminución constante		
Alemania		x		1996 - 2006	Educación continua
Angola		x		2004 - 2008	Educación de adultos jóvenes
Bélgica (flamenca)	x			2001 - 2007	Educación de adultos
Benín		x		1997 - 2007	Alfabetización / Educación de adultos
Bhután	x			2004 - 2007	Educación no formal
Botswana		x		2004 - 2009	Educación no formal / Educación y formación profesional
Cambodia	x			2002 - 2009	Educación no formal
Chad		x		1997 - 2007	Alfabetización
China		x		1997 - 2005	Escuelas de adultos
Egipto		x		1997 - 2006	Educación de adultos / Alfabetización
Eritrea	x			1997 - 2008	Alfabetización / Educación y formación profesional / Educación continua
Finlandia		x		1997 - 2008	Educación técnica y profesional / Politécnicos / Universidades / Educación liberal
Gambia*		x		1998 - 2008	Educación de adultos / Educación no formal
Grecia		x		2003 - 2007	Educación de adultos
Jamaica		x		1997 - 2007	Educación de adultos / Educación y formación profesional
Japón		x		1989 - 2005	Educación de adultos
Kenya		x		1998 - 2008	Educación de adultos
Malawi		x		2003 - 2008	Alfabetización
Mauritania		x		2002 - 2005	Alfabetización
Nepal		x		2000 - 2006	Educación no formal / Alfabetización
Nigeria		x		1997 - 2008	Educación de adultos
Pakistán		x		1995 - 2003	Alfabetización
Palestina	x			2003 - 2007	Educación no formal / Alfabetización
Papua Nueva Guinea		x		2001 - 2005	Educación no formal / Alfabetización
Paraguay		x		2000 - 2007	Educación de adultos
Portugal		x		2001 - 2008	Educación de adultos
República de Corea	x			2005 - 2007	Aprendizaje a lo largo de toda la vida
Rep. Democrática Popular Lao	x			1995 - 2007	Educación no formal / Alfabetización
Santa. Lucía*		x		1997 - 2008	Educación de adultos
Senegal*			x	2003 - 2010	Alfabetización
Seychelles		x		1998 - 2007	Educación de adultos
Sudáfrica		x		2003 - 2007	Educación de adultos
Tailandia		x		2000 - 2007	Alfabetización
Tayikistán*		x		2003 - 2007	Educación de adultos profesional
Viet Nam	x			2001 - 2005	Educación de adultos / Educación no formal
Total	8	26	1	35	
Porcentaje	23	74	3	100	

Nota: Los países marcados con un (*) proporcionan datos relativos en sus *Informes nacionales*.

Fuente: *Informes nacionales* preparados para la CONFINTEA VI.

equitativa en la educación mejora el desarrollo económico global (OECD y Statistics Canada, 2005; Coulombe *et al.*, 2004). Sin embargo, hay muchos debates no resueltos acerca de la naturaleza y la amplitud de estos beneficios. En el caso de la educación de adultos, estos problemas son especialmente desafiantes, dadas las dificultades para medir no sólo los beneficios monetarios, sino también los beneficios no monetarios del aprendizaje y la educación de adultos, que se considera que son significativos (Schuller *et al.*, 2004).

Recuadro 6.1 Los impactos más amplios de la alfabetización

Más allá de aprender a leer, escribir y aritmética básica, ¿cuál es el impacto de la alfabetización sobre la vida cotidiana? Esto se discute en el informe final del COL Literacy Project (COLLIT). Con el apoyo del British Department for International Development (DFID), COL emprendió un proyecto piloto en la India y Zambia para explorar vías por las que se podrían mejorar los programas de alfabetización mediante el uso de tecnologías apropiadas.

Si bien los educandos utilizaban menos las competencias en escritura que las de lectura, ser capaces de firmar su nombre y ejecutar pequeñas tareas aumentó su autoestima. Las personas informaban que utilizaban sus competencias en escritura para firmar formularios y solicitudes, tales como tarjetas de racionamiento, registros de asistencia, libretas de notas de los hijos, formularios bancarios y documentos del gobierno.

Las competencias en aritmética básica se utilizaban principalmente para contar y manejar el dinero, efectuar las cuentas del hogar, leer los horarios de los autobuses y decir la hora. Los educandos que tienen un trabajo asalariado utilizaban las competencias para controlar el pago de sus salarios y afirmaban que ahora nadie podía engañarlos.

Las clases de alfabetización tienen un efecto más profundo en las personas mayores de 40 años. Éstas se habían considerado muy viejas para aprender, pero pronto se percataron de que podían aprender a leer, escribir y utilizar tecnología. Ganaron confianza y se sentían más autónomos en la vida cotidiana. Creían también que su estatus había mejorado en la familia y en la comunidad como resultado de la mejora de su competencia en alfabetización.

Muchos padres que participaron en el proyecto COLLIT desarrollaron una actitud más positiva hacia la educación y comenzaron a intervenir más en la educación de sus hijos. Estaban en mejores condiciones para monitorear el progreso de sus hijos y empezaron a interactuar más con los maestros.

El proyecto COLLIT mostró que los beneficios derivados del mejoramiento de la alfabetización iban más allá de la lectura, escritura y aritmética básica. De hecho, muchos de los impactos que las personas describían tenían que ver con la vida diaria y cómo ganaban su vida.

Fuente: sitio de la Commonwealth of Learning en la Web.

Recuadro 6.2 Estudio piloto sobre los costos del analfabetismo en América Latina y el Caribe

La investigación ha mostrado una fuerte correlación entre niveles de ingreso y escolarización en América Latina. En 2008, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), junto con la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO, formularon un proyecto piloto de estudio sobre los costos del analfabetismo para las personas y la sociedad como un todo en la República Dominicana, Ecuador y el estado brasileño de San Pablo. El estudio correlacionó años de escolarización con niveles de ingreso, niveles de empleo y calidad del empleo de la población económicamente activa (PEA).

Los resultados preliminares muestran que niveles más altos de educación tienen más probabilidades de estar relacionados con un empleo mejor remunerado. Por otra parte, el analfabetismo reduce significativamente el ingreso que los asalariados pueden ganar durante su vida laboral. Las pérdidas en productividad se calcularon para diferentes tipos de analfabetismo (absoluto o funcional) y mostraron ser considerablemente más altas para el estado de San Pablo (US\$ 209 mil millones) que para el Ecuador y la República Dominicana (US\$ 25 mil millones).

Se requiere más investigación para abordar los costos sociales y económicos del analfabetismo en otras áreas, tales como salud, educación, integración y cohesión social, así como sobre las implicaciones intergeneracionales.

Fuente: CEPAL/UNESCO-OREALC, 2009.

Si bien la lista de los potenciales beneficios sociales derivados de la educación de adultos es larga (McMahon, 1999; Schuller *et al.*, 2004; Feinstein y Hammond, 2004; Reder, 2009), son pocos los estudios empíricos de tales beneficios y poco frecuentes. Cuando los beneficios de la sociedad derivados de una inversión en educación de adultos son opacos o desconocidos, los niveles de inversión tienden a ser menores. Esto hace que algunos gobiernos permanezcan escépticos sobre la amplitud de los beneficios sociales derivados de la inversión en el aprendizaje

de adultos (cf. los *Informes nacionales* de Kirguistán, Polonia y la República Checa, 2008). El *Recuadro 6.2* ilustra el inicio de un proceso destinado a medir los costos sociales del analfabetismo.

La información disponible para la toma óptima de decisiones relativa a la asignación, distribución y uso de los recursos en el sector de la educación está plagada de imperfecciones. Para muchos gobiernos, esta falta de información significa que no son capaces de establecer prioridades, asignar adecuadamente los recursos y justificar la inversión en la educación de adultos. Asimismo, la falta de datos sólidos impide que las empresas y las personas evalúen los costos y los beneficios, lo que puede conducir a reducir los incentivos y la inversión. Sin voluntad política, los gobiernos no serán capaces de dar el primer paso: construir bases de datos precisas y confiables sobre el costo de la educación de adultos o comisionar estudios sobre el impacto de estas inversiones.

Dada esta carencia de datos sólidos sobre costos y beneficios, se podrían utilizar como puntos de referencia los niveles de inversión en los países con alto rendimiento. Si bien las circunstancias de los países difieren, las ideas y los estándares de los países con mejor rendimiento pueden informar las decisiones de inversión en educación de adultos en los países más pobres. No obstante, una lección importante es que altos niveles de asignación del PIB a la educación de adultos reflejan y derivan de un fuerte compromiso social destinado a tener un acceso más amplio y equitativo a la educación de adultos (capítulo 4). Es necesario que los gobiernos reconozcan explícitamente que la educación de adultos es un bien público, pues promueve la cohesión social, la ciudadanía activa e instituciones democráticas viables. Sin este compromiso político, la inversión en tales niveles es improbable.

6.3 Contribución de los actores: experiencias y problemas para determinar quién debe pagar

¿Cómo se debe colmar el gran déficit global en la inversión en educación de adultos y cuál debe ser la proporción adecuada de la contribución de los diversos actores para hacerlo: gobiernos, empleadores, organizaciones de la sociedad civil, agencias proveedoras de fondos y personas?

Los principios económicos sugieren que determinar quién paga depende de si el valor a ganar es personal, social o económico, y en quién se beneficia de este valor agregado. La parte de los beneficios que corresponden a diferentes actores varía según el tipo de programa. Por ejemplo, en programas de formación relacionados con el trabajo, si los empleados se benefician bajo la forma de salarios más altos, entonces deben pagar los empleados. Si los empleadores ganan bajo la forma de una mayor productividad y ganancias, entonces los empleadores también deben contribuir. Si es la sociedad la que se beneficia, ya que la industria y el comercio se tornan más competitivos y son capaces de atraer más inversión, y así crear más y mejores empleos, entonces también debe haber una contribución pública.

Desafortunadamente, esos principios generales brindan sólo una base débil para compartir los costos de la oferta de educación de adultos entre los actores. La mayoría de las veces los beneficios de cada programa no son fácilmente identificables. Incluso si lo fueran, es difícil identificar una parte apropiada o justa para cada actor. ¿Qué valor monetario puede colocarse en una ciudadanía competente y participativa, o en el valor de lograr acceso equitativo a la educación de adultos para la cohesión social?

En la práctica, por consiguiente, los gobiernos utilizan diferentes criterios para decidir sobre los niveles de asignación de los recursos y los acuerdos para compartir los costos. A menudo aparecen tres consideraciones: 1) adecuación, es decir, evaluar la totalidad de los recursos requeridos para la educación de adultos; 2) equidad, esto es, asegurar que la distribución de los costos y los beneficios del programa sean justos y 3) eficiencia, es decir, emplear mecanismos de financiación que maximicen el uso de los recursos. La eficiencia con la que se utilicen los recursos determinará la eficacia, así como el producto y el impacto de la educación de adultos.

La información recogida de los *Informes nacionales* indica que las fuentes de financiación de la educación de adultos son múltiples y diversas. De los 108 países que presentaron información sobre la financiación, sólo 26 (o 24%) mencionaron una sola fuente de financiación. Mientras que los gobiernos aún siguen siendo la fuente principal de financiación, el sector privado, la sociedad civil, las agencias internacionales proveedoras de fondos

y las personas también contribuyen sustancialmente (cf. *Cuadro 6.3*). También se pueden observar pautas regionales. En los Estados Árabes, Asia y Europa, el gobierno es la principal fuente mencionada de financiación de la educación de adultos. En la mayor parte del África Subsahariana, los proveedores de fondos internacionales

constituyen el apoyo financiero más común de la educación de adultos, seguidos de la sociedad civil y sólo después el sector público. En contraste, el sector privado es la segunda fuente más frecuentemente mencionada de financiación en Europa, después del sector público.

Basado en las respuestas a las siguientes preguntas:

1.2 Financiación del aprendizaje y la educación de adultos (AEA)
La financiación se efectúa a menudo mediante una serie de canales. Para tener una visión global, sírvase brindar datos recientes sobre las secciones siguientes y describa las tendencias que han surgido desde 1997 (CONFITEA V):

1.2.1
Inversión pública en AEA:
a) Proporción del presupuesto asignada a la educación de adultos en el sector de la educación (medidas adoptadas, actividades, órganos responsables).
b) Proporción del presupuesto asignada a la educación de adultos por otros sectores, en relación directa o indirecta con sus políticas (indique los ministerios responsables y describa las actividades).
c) El AEA en los presupuestos descentralizados o locales (gobiernos y autoridades locales, municipalidades, comunidades).
d) Otra inversión, por ej., fondos regionales, organizaciones internacionales, etc.

1.2.2
Inversión de donantes bilaterales o multilaterales extranjeros en AEA:
• Indique los montos anuales y las áreas o actividades clave.

1.2.3 Apoyo del sector privado o empresarial al AEA:
• Indique datos sobre gastos anuales del sector empresarial; establezca relaciones con, por ej., el presupuesto nacional total; el gasto total de empresas nacionales o multinacionales seleccionadas.

1.2.4 Apoyo de la sociedad civil al AEA (por ej., instituciones religiosas, sindicatos, ONG).

1.2.5 Contribución de los educandos o las personas al AEA.

1.2.6 ¿Existen incentivos financieros específicos, directos o indirectos, para apoyar el AEA, por ej., bonos de aprendizaje, becas, licencia pagada para estudiar, fondos especiales o programas de financiación, etc.?
¿Son específicos para algunos programas o se trata de programas de carácter general? Sírvase dar más detalles.

1.2.7 ¿Se han establecido cotas o puntos de referencia en relación con la financiación del AEA? En su contexto, ¿cuáles podrían ser cotas o puntos de referencia realistas en relación con la financiación del AEA?

Cuadro 6.3
Fuentes de financiación de la educación de adultos por región

	Estados Árabes		Asia y el Pacífico	
Informes presentados		19		29
Financiación pública	Arabia Saudita, Egipto, Kuwait, Líbano, Marruecos, Mauritania, Omán, Palestina, Siria, Yemen	10	Australia, Bangladesh, Bhután, Brunei Darussalam, Camboya, China, Filipinas, India, Irán, Japón, Kirguistán, Mongolia, Nepal, Nueva Zelanda, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán, Viet Nam	22
Financiación privada	N/D		Australia, China, Filipinas, India, Mongolia, República de Corea, Tailandia, Viet Nam	8
Financiación de la sociedad civil	Jordania, Líbano, Palestina, Sudán, Siria	5	Afganistán, Bangladesh, Fiji, Filipinas, India, Japón, República de Corea, Tayikistán	8
Financiación de donantes	Egipto, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Palestina, Siria	7	Afganistán, Bangladesh, Bhután, Fiji, Irán, Kirguistán, Mongolia, Nepal, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán	11
Contribución de los educandos	N/D		Australia, China, Fiji, Filipinas, India, Nueva Zelanda, República de Corea, Viet Nam	8

Fuente: Informes nacionales preparados para la CONFITEA VI.

Los *Informes nacionales* también describen una relación entre las fuentes de financiación y el tipo de programa. En el África Subsahariana, por ejemplo, la financiación pública es la fuente más citada para la alfabetización, la educación básica de adultos y la escolarización alternativa (educación no formal), mientras que la

asistencia externa u otros proveedores de fondos pueden subsidiarla (Aitchison y Alidou, 2009: p. 14). Una inversión sustancial tiende a ocurrir en el lugar de trabajo en países con una capacidad industrial y comercial más grande (Sudáfrica, por ejemplo), pero no es fácil recopilar datos sobre este tipo de oferta

Europa y América del Norte		América Latina y el Caribe		África Subsahariana		
	38		25		43	154
Alemania, Armenia, Austria, Bélgica (flamenca y francesa), Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Lituania, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía	35	Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Uruguay, Venezuela	18	Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Guinea, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Swazilandia, Togo, Uganda,	33	118
Alemania, Armenia, Austria, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Montenegro, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suiza	24	Argentina, Belice, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Uruguay	15	Botswana, Burkina Faso, Camerún, Gambia, Ghana, Kenya, Malawi, Malí, Nigeria, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Uganda, Zambia, Zimbabwe	18	65
Alemania, Armenia, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Estados Unidos de América, Estonia, Hungría, Irlanda, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Lituania, Montenegro, Noruega, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suiza	19	Argentina, Belice, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname	12	Benin, Botswana, Burundi, Camerún, Chad, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Liberia, Malawi, Malí, Namibia, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Seychelles, Uganda, Zambia, Zimbabwe	25	69
Alemania, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Serbia	22	Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Uruguay	15	Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Liberia, Malawi, Malí, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Swazilandia, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe	30	85
Alemania, Armenia, Austria, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía	24	Belice, Jamaica, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname	6	Benin, Botswana, Cabo Verde, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malí, Nigeria, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Senegal, Seychelles, Zambia	19	57

(Aitchison y Alidou, 2009: p.15). En los Estados Árabes, la financiación de la alfabetización y la educación de adultos es principalmente una responsabilidad del gobierno. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen movilizando apoyo y organizando programas específicos bajo su orientación. Sin embargo, la contribución del sector privado es muy pequeña. Todos los *Informes nacionales* de la región confirman que la oferta existente es insuficiente (Yousif, 2009: p. 17).

a. El papel del gobierno

Los países difieren mucho entre sí en el grado de responsabilidad del Estado sobre la educación de adultos. Los países nórdicos son justamente percibidos como líderes por dar a la educación de adultos una alta prioridad en la acción del Estado. En otras partes, la política pública es vista como algo que tiene poco que ver con la

educación de adultos y la responsabilidad principal recae sobre los empleadores y las personas (por ejemplo, en la República Checa, Kirguistán y Polonia). En el Japón y los EE.UU., la mejora de las competencias de la fuerza de trabajo se considera una responsabilidad de los empleadores y de las organizaciones de los empleados. Entre los dos extremos de este amplio espectro hay interesantes tendencias y ejemplos de prácticas idóneas, que tienen importantes implicaciones financieras sobre la educación de adultos.

En países donde los servicios públicos están descentralizados, ya sea a nivel federal, provincial o local, la responsabilidad de la inversión en educación de adultos sigue siendo una cuestión clave. Sudáfrica es uno de los pocos países en cuyo *Informe nacional* se analiza el nivel de financiación provincial (cf. *Cuadro 6.4*), observándose

Cuadro 6.4
Sudáfrica: gasto provincial en educación y formación básica de adultos (ABET,* por sus siglas en inglés), 2003-2007 (millones de rands)¹

	2003/04		2004/05		2005/06		2006/07	
	Monto	% del presupuesto de educación	Monto	% del presupuesto de educación	Monto	% del presupuesto de educación	Monto	% del presupuesto de educación
Eastern Cape	136,3	1,3	126,0	1,2	136,3	1,2	155,8	1,2
Free State	70,9	1,7	45,8	1,0	93,2	1,9	65,4	1,2
Gauteng	118,1	1,2	138,8	1,4	157,8	1,5	168,1	1,4
KwaZulu-Natal	39,6	0,3	49,7	0,4	85,8	0,6	72,6	0,5
Limpopo	28,6	0,3	36,7	0,4	54,1	0,5	50,2	0,4
Mpumalanga	48,9	1,1	53,7	1,1	76,0	1,3	75,5	1,2
Northern Cape	21,6	1,7	19,6	1,4	20,0	1,3	23,5	1,4
North West	54,2	1,1	44,3	0,9	63,6	1,1	83,3	1,2
Western Cape	18,5	0,4	21,2	0,4	23,1	0,4	23,5	0,3
Total	536,7	1,01	535,8	0,91	709,9	1,09	717,9	0,98

* ABET: Adult Basic Education and Training.

¹ En enero de 2007: US\$1 = 7 rands

Fuente: *Informe nacional* de Sudáfrica, 2008.

que no son necesariamente las provincias más dotadas las que asignan más recursos a la educación de adultos (más precisamente aún, en este ejemplo, a la educación y formación básica de adultos).

Para compensar la poca inversión del mercado en el desarrollo de las competencias, los gobiernos pueden desempeñar un papel activo a fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo –especialmente en condiciones adversas, como el desempleo– o ayudar a reciclar a quienes son los más vulnerables a las perturbaciones estructurales. En algunos países de altos ingresos se apoyan políticas activas del mercado de trabajo; este es el caso, por ejemplo, en Dinamarca, Suecia y los Países Bajos. Esas políticas tratan de lograr que los desempleados retornen al trabajo lo más rápidamente posible mediante el reciclamiento o el desarrollo de competencias, en lugar de ofrecer apoyo pasivo mediante pagos por seguro de desempleo y asistencia social. En muchos países de altos ingresos las políticas públicas han cambiado, deviniendo más activas que en el pasado.

Además, muchos gobiernos están creando infraestructuras básicas para facilitar los mercados de educación de adultos y promover alianzas entre los sectores público y privado. Los mecanismos de cofinanciación entre diferentes actores interesados ejemplifican esta tendencia de la acción gubernamental, especialmente en los países de altos ingresos. El panorama es dispar en lo que se refiere a cómo esta tendencia y sus instrumentos concomitantes son realmente adoptados en diferentes contextos nacionales.

Sin embargo, algunos países europeos mantienen el compromiso de una participación directa del gobierno, que establece responsabilidades compartidas entre diversos actores sociales, incluyendo a los empleadores y los sindicatos. Los modelos de alianzas sociales son comunes en los países de Europa del Norte y Central (como en Austria, Dinamarca, Noruega y los Países Bajos). En estos casos, la cofinanciación de los sectores público y privado desempeña un papel importante, pero los acuerdos negociados tripartitamente son favorecidos por encima de los mecanismos del mercado. Los acuerdos laborales colectivos entre los actores sociales generalmente incluyen financiación estratégica para la formación, a fin de ayudar al reciclamiento de los empleados.

Otros incentivos para estimular la demanda individual de educación de adultos incluyen crédito fiscal, provisiones para el mantenimiento del ingreso, licencia con goce de salario combinada con préstamos o subsidios para estudiar, así como cuentas privadas para el aprendizaje. En Suecia se subsidian bonos de formación para los grupos subrepresentados, lo que permite reducir los costos de participación en el pago de los derechos de escolaridad de grupos destinatarios específicos. También hay esfuerzos destinados directamente a los empleadores para estimular la demanda.

Entre los gobiernos que deciden intervenir mediante la oferta de incentivos, existe una importante distinción entre los enfoques orientados por la oferta y los impulsados por la demanda. Algunos países están experimentando el cambio de destinatario de los subsidios, pasando de los proveedores a los educandos, otorgando subsidios tales como bonos de formación (por ejemplo, en Alemania y Austria) directamente a las personas en lugar de los proveedores. Este enfoque (impulsado por la demanda) ayuda a crear incentivos para los educandos, sus familias, los empleadores y otros asociados a fin de movilizar la inversión destinada al aprendizaje. En este contexto, el educando adulto se convierte en un consumidor activo que elige dónde gastar fondos previstos con propósitos exclusivos, creando así las condiciones –por lo menos teóricamente– para promover la competencia entre los proveedores y mejorar la capacidad para responder a las diversas necesidades locales.

Los enfoques orientados por la oferta de educación de adultos en los que se asignan fondos públicos directamente a los proveedores han sido eficaces para desarrollar estructuras avanzadas de gobernanza y oferta en muchos países de altos ingresos, especialmente en los países nórdicos. Sin embargo, este modelo basado institucionalmente quizá sea menos adecuado para áreas donde la expansión de la participación es la primera prioridad. Una mayor cobertura implica la necesidad de diversificar y una mayor complejidad en la oferta, lo que se torna difícil bajo condiciones de control central.

b. Contribución del sector privado

Los empleadores son importantes inversionistas en la educación de adultos en muchos países. En los países industrializados, en promedio, dos de cada tres personas que emprenden cualquier actividad de educación de adultos lo

hacen con por lo menos algún apoyo del empleador, lo que implica que los empleadores son la fuente más común de financiación de la educación de adultos (Chisholm, Larson y Mossoux, 2004; Desjardins *et al.*, 2006). Una tendencia impresionante en la educación de adultos durante los últimos 25 años ha sido el creciente papel de los empleadores en la oferta de educación y formación de adultos, así como una fuente de demanda de aprendizaje y educación de adultos (cf. capítulo 2). En Suecia, por ejemplo, la proporción de adultos que recibe apoyo del empleador para participar en la educación de adultos se ha casi triplicado en el período 1975-2000 (Boudard y Rubenson, 2003: p. 267).

Los empleadores invierten cada vez más en la mejora de las competencias de los trabajadores para seguir siendo competitivos en mercados globalizados de productos y servicios. Estas tendencias indican el impacto generalizador de vastos cambios en el mercado de trabajo y las fuerzas que estimulan a las personas a demandar educación de adultos. Algunos estudios sugieren que la educación de adultos está fuertemente asociada con la competencia, la innovación y la globalización. Además, la presencia de los sindicatos está fuertemente vinculada a enfoques formalizados de formación en el seno de las empresas (Boudard y Rubenson, 2003: p. 268). Esto es especialmente cierto en empresas grandes, que participan en mercados globales muy competitivos, que están experimentando significativos cambios tecnológicos o de prácticas laborales (OECD, 2003a, pp. 51-53).

Sin embargo, esto no constituye una mejora sencilla, pues vale la pena observar importantes diferencias en las prácticas de formación de los empleadores. Algunas veces los empleadores son totalmente renuentes a invertir en la educación y formación de los empleados (cf. *Informe nacional* de Eslovaquia, 2008). El *Informe nacional* de Georgia (2008) reconoce que, hasta muy recientemente, los empleadores y otros actores sociales no comprendían plenamente la importancia de la educación de adultos para la mejora de la productividad y la competitividad.

Los empleadores pequeños son mucho menos activos en la formación de los empleados. Esto se relaciona parcialmente con su escala de operaciones y fuerza de trabajo, pero también con el miedo de perder su fuerza de trabajo formada

debido a la competencia. Para encarar estos problemas, algunos empleadores están poniendo en común sus recursos de formación desperdigados en pequeños establecimientos para crear un programa de formación a escala del sector industrial. Australia e Italia brindan buenos ejemplos de esas iniciativas. En el primer caso, el gobierno desempeña un papel de facilitador, mediante la inversión en infraestructura y la creación de incentivos financieros. Los mecanismos de cofinanciación constituyen otro ejemplo en el que los gobiernos movilizan las contribuciones de diversos asociados para ofrecer la infraestructura institucional y legal necesaria, así como incentivos financieros.

Algunos gobiernos optan por imponer un impuesto para la formación a las empresas de un tamaño determinado. El impuesto se destina ya sea a un fondo nacional de formación o está exclusivamente previsto para la formación de los empleados que trabajan en las empresas contribuyentes (como en Francia, Hungría y Sudáfrica). La problemática de la formación se ha convertido en algo tan importante en algunos países (por ejemplo, en Hungría), que sus Informes nacionales se concentran casi exclusivamente en la educación, formación y niveles de calificación basados en el trabajo, más que a los propósitos de desarrollo cultural y social cuando se refieren a la educación de adultos. De manera similar, la validación de las competencias para desarrollar más eficiente y eficazmente las habilidades de los adultos casi ha asumido completamente el discurso de política de la educación de adultos en algunos países (cf. *Informe nacional* de Portugal, 2008).

Las alianzas de los sectores público y privado (APP) representan una tendencia emergente en este campo, similar a los programas cofinanciados en los países de altos ingresos. Son promovidas principalmente para compartir los costos de la educación de adultos y reducir el gasto del gobierno. Tata Consultancy Services, en la India, es un buen ejemplo de APP, en el que la empresa ha lanzado un programa básico de informática y donado 450 computadoras a centros de educación continua. En otros casos, como en Kenya, Seychelles y Sudáfrica, las empresas del sector privado, como parte de su plan de responsabilidad empresarial, patrocinan directamente programas comunitarios de educación de adultos y la producción de material pedagógico para el aprendizaje.

c. Contribuciones de las ONG y la sociedad civil

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) desempeñan papeles importantes en la oferta de educación de adultos. Son particularmente activas en los países de ingresos bajos y medios, pero también están presentes en algunos países de ingresos altos. Australia da cuenta de más de 1.200 proveedores comunitarios con carácter no lucrativo (Ahmed, 2009). En el Camerún, Gambia y Senegal, las ONG financian una parte sustancial de los programas. En África, las organizaciones confesionales (OC), los sindicatos y las ONG han sido actores clave durante años en el aprendizaje y la educación de adultos (Aitchison y Alidou, 2009: p. 21).

Las contribuciones pueden ir desde la oferta de locales, voluntarios, material y otras contribuciones en especie hasta la organización y oferta de cursos. No menos importante es la acción de las organizaciones confesionales (OC) y de grupos comunitarios para ayudar a que grupos desfavorecidos puedan tener acceso a la educación de adultos. El impresionante éxito de la campaña de alfabetización en la India puede atribuirse principalmente a la movilización de un gran número de voluntarios y a las organizaciones de la sociedad civil. Lo mismo es cierto para Bangladesh, el Brasil y muchos otros países en desarrollo. Al mismo tiempo, muchos países informan que las ONG encuentran cada vez más que es difícil obtener subsidios o que la financiación cesa tras un período inicial. En los Estados Árabes, las OSC no sólo apoyan los esfuerzos del gobierno para movilizar y enseñar a los educandos, sino que también organizan sus propios programas de alfabetización y educación de adultos (Yousif, 2009: p. 12).

Muchos programas financiados por los gobiernos en los países en desarrollo dependen en gran medida de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Posibilitar que esas organizaciones funcionen utilizando instalaciones públicas se puede considerar como un ejemplo de práctica idónea, porque permite compartir, coordinar y emplear los recursos disponibles. Los Estados que fortalecen las capacidades brindando infraestructura e incentivos necesarios para el desarrollo pueden promover un mayor compromiso de las organizaciones y las comunidades. Sin embargo, el compromiso con estas organizaciones debe ser en el largo plazo. La oferta temporal e

inestable puede ser contraproducente en términos de motivación. Adicionalmente, como se mencionó en el capítulo 4, las organizaciones de la sociedad civil tienen que enfrentar su propia marginalidad y su incapacidad para sostener un marco de personal profesional en educación de adultos para asegurar una enseñanza y aprendizaje de alta calidad. Si se quiere que las OSC operen eficazmente, es necesario dotarlas de los recursos y la seguridad que requieren para realizar sus operaciones.

d. Asistencia y ayuda internacional

Los países de ingresos bajos y en situación posterior a conflicto dependen en gran medida de la asistencia externa, y la ayuda bilateral y multilateral puede cubrir una gran parte del presupuesto de la educación de adultos. Previamente en este capítulo, el Cuadro 6.3 mostró que la asistencia de los donantes internacionales es la forma más común de apoyo financiero en el África Subsahariana y la segunda más citada en Asia. A veces la financiación externa puede estar acompañada de apoyo técnico. El presupuesto del Estado en educación de adultos en Afganistán, por ejemplo, sólo cubre los salarios de un núcleo de personal (Ahmed, 2009). Los programas de alfabetización en Afganistán están financiados principalmente por donantes tales como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), USAID, UNESCO y el UNICEF. Si bien Mongolia carece de presupuesto para educación de adultos, ha recibido cerca de US\$ 9 millones para actividades de educación de adultos de agencias internacionales y ONG en años recientes. En Senegal, 93% del presupuesto de alfabetización de adultos proviene de fuentes externas (Aitchison y Alidou, 2009).

Datos recientes muestran que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) global aumentó en 2008, tras dos años sucesivos de disminución. Un análisis más detallado de las asignaciones por sector revela que la parte del sector educación no ha cambiado, situándose aproximadamente en 12% desde 2000. El sector salud, por otra parte, se ha beneficiado de un aumento en los ocho años del período objeto de estudio. Si bien las cifras para 2007 indican que se ha duplicado la ayuda global a la educación de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en cinco años (de US\$ 5.200 millones en 2002 a US\$ 10.800 millones en 2007), la asignación a la educación básica ha disminuido de 41% a 38% durante el mismo período. Sólo un pequeño número de países donantes sigue apoyando a la educación básica (OECD-

DAC, 2009; Benavot, 2009). Es con este telón de fondo de niveles inadecuados e impredecibles de la ayuda al desarrollo de la educación –con niveles decrecientes de ayuda a la educación básica y la disminución del número de países que donan a la educación– que se puede contextualizar la grave y precaria situación financiera de la educación de adultos.

Incluso cuando la ayuda a la educación es prometida por los donantes para apoyar las programas de la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la educación de adultos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida reciben asignaciones inadecuadas. Según la UNESCO (2008a), se necesitan US\$ 2.500 millones anuales hasta 2015, si se quiere lograr únicamente la meta en alfabetización. Pero no existe nada equivalente para la alfabetización y la educación de adultos en la Iniciativa por Vía Rápida del Banco Mundial (IVR) para apoyar los objetivos de la educación primaria de la EPT. La IVR ni siquiera incluye la segunda oportunidad alternativa y enfoques complementarios no formales de la educación primaria, a pesar de las pruebas de la eficacia de esos marcos para quienes permanecen fuera del sistema formal (Ahmed, 2009: p. 42).

No obstante, hay algunos signos alentadores. La ayuda oficial al desarrollo ha sido dominada históricamente por exigencias orientadas por proyectos y una rentabilidad estrecha. Se ha descuidado a los sectores sociales del desarrollo. Desde la década de los noventa, las prioridades se han reorientado significativamente con el cambio hacia las estrategias de reducción de la pobreza, los enfoques sectoriales de las modalidades de ayuda y la aparición de los ODM y la EPT. Estudios recientes que documentan la contribución de la educación al crecimiento económico y a los beneficios de la inversión en la educación de adultos están influyendo paulatinamente sobre las prioridades de los donantes.

El paquete total de la ayuda sigue siendo inferior al 0,7% del ingreso per cápita en los países ricos, que es el punto de referencia establecido hace cerca de cuatro décadas (Ahmed, 2009). Además, parece que los donantes son renuentes a invertir en educación de adultos debido a la existencia de mecanismos e infraestructura inadecuados para administrar los fondos, así como por la dificultad para asegurar que esas inversiones contribuyan a los objetivos perseguidos. Si bien en muchos casos la ayuda externa ha sido bienvenida por contribuir significativamente

a la financiación de la alfabetización, la destinada a la educación básica, la educación no formal y diversas formas de educación comunitaria generalmente se distribuye sobre una base de tiempo fija, que no ayuda sustancialmente. En lugar de consolidar los programas en una infraestructura global de educación de adultos que incluya estructuras apropiadas y sostenibles de gobernanza y oferta, los gobiernos a menudo cierran los programas cuando la financiación externa cesa, debido a su propio compromiso débil y condicional en lo que respecta a la financiación de la educación de adultos. Además, el progreso que se logra a menudo se esfuma debido a planes que compiten entre sí y a una falta total de coordinación entre los diversos actores, incluyendo a los donantes internacionales y a las autoridades locales.

e. Contribución de las personas

La contribución de las personas a la educación de adultos suscita considerables controversias, principalmente porque son percibidas por los educadores de adultos como injustas respecto de la oferta ahí donde los grupos desfavorecidos o marginados son el foco de la actividad. Las consideraciones de equidad sugieren que los empleadores deberían pagar por la formación relacionada con el empleo, porque esa formación beneficia a la empresa, mientras que las personas deben pagar el costo de la formación para adquirir competencias generales, por las recompensas percibidas en el mercado de trabajo. Incluso en esos casos, sin embargo, la cosa no es tan simple. La participación de los adultos podría verse dificultada si no están en condiciones de sufragar el pago por adelantado. La formación relacionada con el empleo supone una pérdida de salario en el corto plazo, por ejemplo, por lo que una persona necesita ser subsidiada. De manera similar, las recompensas fluyen sólo tras un largo período y están sujetas a las fluctuaciones del mercado. Así, cuando los beneficios para el adulto se pueden identificar, lograr el nivel adecuado de inversión por la persona requiere incentivos provenientes del gobierno o el empleador, a condición de que haya conducido a diversos mecanismos de cofinanciación, como se analizó previamente.

Para una gran parte de la oferta de educación de adultos, una contribución de las personas no sólo sería injusta, sino que también limitaría seriamente la participación. Los beneficios obtenidos por la sociedad en su conjunto, entre ellas la cohesión social, sugieren que no se debería esperar que las personas paguen por ella.

Cobrar por programas de alfabetización o ciudadanía sería muy injusto y seriamente limitante, especialmente en los países pobres.

En la práctica, las personas que viven en los países industrializados contribuyen con una parte significativa de los costos de los programas en los que participan. Los datos disponibles muestran que, en promedio, la autofinanciación es la segunda fuente más común de apoyo financiero y, en algunos casos, la fuente predominante (Chisholm, Larson y Mossoux, 2004; Desjardins *et al.*, 2006).

En Asia, el África Subsahariana y en otras partes, los cobros a los usuarios, que cubren parcialmente los costos del programa, son comunes para cursos relacionados con el trabajo. En Kirguistán, por ejemplo, se ofrecen cursos de formación profesional y técnica a quienes buscan empleo, o tienen un empleo pero necesitan mejorar sus competencias o reciclarse para mejorar sus perspectivas de empleo. Sin embargo, para participar en esos cursos hay que pagar, sin subsidios para el empleado, o para quienes tienen bajos ingresos o pertenecen a grupos socialmente excluidos (UNESCO, 2008b) y, por lo tanto, es impagable por quienes podrían tener más necesidad (Ahmed, 2009: p. 41). En 2000, las familias del área urbana del Camerún gastaron cerca del 6% de su presupuesto en educación de adultos, mientras que las del área rural gastaron cerca de 3,7%. En el Senegal, la cifra comparable para todas las familias se estimaba en alrededor de 5% (Aitchison y Alidou, 2009). Tanzania cobra hasta US\$ 150 por cursos que conducen a programas especializados certificados (por ejemplo, el Certificado de Educación a Distancia) y hasta US\$ 700 por programas orientados hacia la obtención de un diploma, como el Diploma en Youth in Development Work (*Informe nacional* de Tanzania, 2008).

6.4 Avanzar en la movilización de recursos

Los datos recibidos muestran una gran insuficiencia en la financiación de la educación de adultos. Existen brechas de financiación en muchos países del mundo. Se estima que se requieren unos US\$ 72 mil millones –de los cuales US\$ 41 mil millones para los países desarrollados–, a fin de lograr las metas acordadas internacionalmente de gastar equitativamente en educación de adultos en los presupuestos públicos de educación, en el entendimiento de que el sector de la

educación recibe una asignación del 6% del PNB. Esta insuficiencia constituye un grave obstáculo para la implementación exitosa de políticas y programas de educación de adultos que podrían contribuir al desarrollo económico y social en todo el mundo.

Los gobiernos tienen una gran responsabilidad en la reducción de las brechas de financiación y en la movilización de los recursos necesarios. Dado que la educación de adultos tiene múltiples fuentes de financiación, los gobiernos desempeñan un papel doble: aumentar su propia contribución a la educación de adultos y movilizar las contribuciones de otros actores interesados, incluyendo al sector privado y comercial, las ONG y las OSC, así como a la comunidad internacional. Como observan Aitchison y Alidou (2009), los documentos de política y los planes de desarrollo de los países asumen generalmente que habrá suficiente financiación de los sectores público, privado y empresarial, así como de los asociados bilaterales y multilaterales interesados en el desarrollo. En esos documentos se afirma que es una responsabilidad colectiva del gobierno junto con las agencias y organizaciones de todos los sectores. En muchos casos, sin embargo, los supuestos no se cumplen y el mandato de la educación de adultos permanece sin fondos o insuficientemente financiado (Aitchison y Alidou, 2009).

La próxima sección analiza cómo se pueden colmar estas brechas en la financiación y los pasos necesarios para lograrlo.

a. Proporcionar la base de información necesaria

Los debates de política sobre educación de adultos y la toma de decisiones de política por parte de los actores interesados están seriamente disminuidos por una grave carencia de datos. La construcción de bases de datos globales es especialmente problemática, pues supone recopilar información de múltiples organizaciones y asociados, así como en los diferentes niveles y jurisdicciones del gobierno. Se han hecho pocos esfuerzos, si se ha hecho alguno, para disponer de datos administrativos o de encuestas que permitan la medición de los costos en todas las áreas de la oferta, o del personal y otros costos, tales como la producción no efectuada y el tiempo libre. Sin embargo, el ejemplo de la República de Corea en el seguimiento de las contribuciones de los diferentes ministerios muestra que no es una tarea imposible (cf. *Cuatro 6.5*).

Cuadro 6.5
República de Corea: presupuesto de la educación a lo largo de toda la vida por ministerio (2006)¹

Ministerio	Gasto total 2006 (a) (centenas de millones de KRW)	Gasto total 2006 (a) (centenas de millones de KRW) Presupuesto de educación a lo largo de toda la vida 2006 (b) (centenas de millones de KRW)	Proporción del presupuesto de educación a lo largo de toda la vida (c= b/a) (%)	Monto del presupuesto	Parte del presupuesto
				(b) posición	(c) posición
Ciencia y Tecnología	29.689	3.301	11,13	3	4
Educación y Desarrollo de los Recursos Humanos	291.273	3.060	1,05	5	14
Defensa Nacional	259.440	1.815	0,70	7	15
Trabajo	96.354	11.731	12,2	1	3
Agricultura y Silvicultura	222.000	326	0,15	13	19
Administración del Desarrollo Rural	4.774	737	15,44	10	2
Cultura y Turismo	33.782	3.235	9,58	4	5
Salud y Bienestar	169.087	3.418	2,02	2	11
Comercio, Industria y Energía	83.407	1.702	2,04	8	10
Igualdad de Género y Asuntos Familiares	9.100	198,7	2,18	16	9
Finanzas y Economía	66.398	257,7	0,39	15	16
Información y Comunicación	72.858	2.019,7	2,63	6	8
Administración de Empresas Pequeñas y Medianas	87.946	1.140	1,30	9	13
Comisión de Servicio Civil	1.009	482,5	37,8	12	1
Comisión Gubernamental de Juventud	1.375	130	3,03	18	7
Oficina Coreana de Propiedad Intelectual	2.980	147,8	4,96	17	6
Asuntos Marítimos y Pesca	38.418	577	1,50	11	12
Administración del Gobierno y Asuntos Interiores	342.866	258	0,33	14	17
Medio Ambiente	36.419	90	0,25	19	18
Total		34.638			

¹ En enero de 2006, 1 US\$ = 1.006 KRW.

Fuente: Informe nacional de la República de Corea, 2008.

Si no se dispone de bases de datos sólidas, no se puede medir el progreso ni efectuar comparaciones estimulantes entre los países. Los responsables de la formulación de política y los practicantes de educación de adultos necesitan trabajar con los gobiernos para asegurar que se recolecten datos sólidos, sin que se genere un peso burocrático que disminuya los limitados recursos disponibles.

b. Aumentar el valor de la educación de adultos

En contraste con el nivel de recursos necesitados, la abrumadora realidad es que los recursos asignados a la educación de adultos representan un elemento marginal en la mayoría de los presupuestos de los gobiernos, no sólo en el Sur, sino también en muchos países del Norte. Además, los flujos financieros son siempre inciertos y de corta duración. En algunos casos, incluso si son presupuestados, los fondos para la educación de adultos sólo se desembolsan una vez que han sido satisfechas otras prioridades y los recursos de la educación de adultos frecuentemente se desvían para compensar las insuficiencias en los presupuestos de la educación primaria o secundaria (Aitchison y Alidou, 2009: p. 20).

La baja e incoherente presupuestación actualmente aplicada a la educación de adultos refleja parcialmente la baja prioridad que la sociedad le asigna. Como se informa en el capítulo 4, los niveles de recursos para la educación de adultos dependen tanto del valor que le otorga a una ciudadanía informada, competente y participativa como del nivel del PIB per cápita. Una primera prioridad de los gobiernos y los educadores de adultos es dar los pasos necesarios para aumentar el valor percibido y la visibilidad real de la educación de adultos.

Tal vez lo más importante que hay que lograr es la articulación de la política de educación de adultos con otras políticas socioeconómicas y de desarrollo al mostrar su contribución. Una limitación importante de las políticas de educación de adultos actuales es su estrecha asociación con el portafolio de educación. Los ministros de finanzas asignarán más recursos a la educación de adultos si se percibe que contribuye a otras áreas de política. El capítulo 2 de este informe, que versa sobre la política, brinda ejemplos de los vínculos que se tejen entre ministerios. Estos deben construirse y ampliarse.

La educación de adultos financiada públicamente puede ayudar a prevenir y reducir el desempleo, así como el desplazamiento en gran escala asociado

con cambios estructurales en la economía, mediante la formación, el reciclamiento, la adquisición, mejora o reciclamiento de competencias, tanto por parte de los trabajadores como de las comunidades. Esto también es aplicable al desarrollo comunitario en los países de ingresos bajos y medios. En lugar de hacer transferencias de ayuda a las personas o las comunidades, la educación de adultos representa un mecanismo para activar el desarrollo, en conjunción con las dimensiones personales, sociales y económicas. En sus *Informes nacionales*, por lo menos 24 países hacen referencia explícita a la importancia de la educación de adultos para el desarrollo global de su país. El potencialmente generalizado impacto del aprendizaje y la educación de adultos sobre el desarrollo económico y social debe insertarse como un elemento central de cada estrategia de desarrollo sostenible.

c. Prestar más atención al logro de la equidad

Un objetivo importante de la política de educación de adultos es contribuir a una mayor equidad y cohesión social. Sin embargo, el diseño de programas para encarar los graves problemas de desigualdad que enfrentan muchos países es un proceso costoso. En un momento en que los gobiernos buscan en todo el mundo mejorar la eficiencia mediante la adopción de enfoques orientados por el mercado y una financiación basada en resultados, existe el riesgo real de que las iniciativas de educación de adultos sólo lleguen a los adultos fácilmente reclutables y con mayores posibilidades de éxito.

Las políticas gubernamentales que ofrecen incentivos al sector privado son cada vez más importantes, como lo son los mecanismos de cofinanciación dirigidos a los empleadores y los empleados. Si bien las estrategias basadas en el mercado pueden ser eficaces para movilizar recursos en muchas circunstancias, a menudo tienen efectos colaterales negativos. Concentrarse en los mecanismos reguladores e institucionales para mejorar las inversiones de las empresas y las personas puede agravar las desigualdades en el acceso a la educación de adultos. Los datos de varios países de ingresos altos muestran que, en lugar de llegar a los grupos vulnerables –por ejemplo, las mujeres, los adultos mayores, los menos educados y las personas que poseen pocas competencias o que desempeñan ocupaciones que requieren un bajo nivel de competencias–, el apoyo del gobierno ha tendido a beneficiar a quienes ya muestran altas tasas de participación.

Esta tendencia agrava las divisiones socioeconómicas y los desajustes en términos de competencias en el mercado de trabajo.

La presión para cumplir con los criterios de rendición de cuentas aplicados al uso de los fondos públicos por parte de las ONG pueden convertirse en barreras para los grupos desfavorecidos, dado que la tendencia es dar acceso a los programas a quienes tienen más posibilidades de lograr los resultados estipulados del aprendizaje. De manera similar, promover la descentralización de la autoridad puede conducir a la concentración del poder en las manos de las élites locales que tienen un plan de acción distinto al aseguramiento de la equidad y el desarrollo para quienes más lo necesitan.

Para mantener la cohesión social y asegurar que los desfavorecidos sean capaces de participar en la sociedad y la economía, hay que estimular a los gobiernos para que perciban que los incentivos basados en el mercado requieren ser acoplados con estrategias de implementación basadas en la equidad. Los regímenes de financiación existentes no logran esto porque no compensan los altos costos para llegar a los grupos vulnerables o marginados. Las estrategias de los gobiernos deben incluir actividades especiales de extensión y orientación. Concentrarse en la fundamentación de esos enfoques para definir a los destinatarios basándose en la equidad a fin de encarar las desigualdades puede promover la priorización de esos programas a pesar de los costos.

d. Movilizar los recursos de los asociados: el sector privado y la sociedad civil

Movilizar recursos de otros actores interesados exige que los gobiernos comprendan claramente la motivación de los diferentes proveedores de educación de adultos, la ventaja comparativa que tienen en ofrecer servicios a grupos específicos de participantes, los incentivos que pueden motivarlos más y las infraestructuras de apoyo que necesitan. Además, los gobiernos deben asegurar que sus esfuerzos generen un aumento neto de los recursos. El aumento de la contribución de un actor no debe desplazar la de otros. Finalmente, estos esfuerzos deben ser coherentes con otros objetivos del gobierno en relación con la educación de adultos, tales como asegurar la equidad del acceso y la calidad de los programas.

Los gobiernos pueden ofrecer un marco estratégico amplio –legal, institucional, financiero y de infraestructura técnica– en el que diversos actores puedan encontrar su papel específico. Aportar un conjunto de incentivos financieros a asociados específicos puede estimular la inversión, incluyendo mecanismos tributarios e institucionales que favorezcan la coparticipación en los costos entre las personas, las empresas y los gobiernos. Se pueden otorgar subsidios especiales para lograr objetivos específicos, tales como programas que promuevan la equidad. La inversión de los actores en la educación de adultos depende de la comprensión de los beneficios que se pueden obtener y de sea percibida fundamentalmente como un bien público o privado. Por consiguiente, la entrega de información es en sí misma un insumo clave para la toma de decisiones informada de los actores interesados.

Algunos instrumentos pueden estimular la participación del sector privado. Los empleadores tienen un incentivo para invertir en sus empleados a fin de mejorar la productividad y desarrollar nuevos productos y servicios, pero están bajo presión constante para controlar los costos. Los gobiernos pueden ofrecer dirección estratégica mediante políticas industriales que apoyen el desarrollo de las competencias por parte de las empresas, de modo que no caigan en la trampa de escoger estrategias de baja competitividad para competir en los mercados de productos y servicios (Brown *et al.*, 2001). Los programas de cofinanciación que canalizan recursos de por lo menos dos asociados pueden incluir mecanismos tributarios, programas de subsidios, cláusulas de reembolso de pagos, aprendizaje, tiempo de trabajo y cuentas de tiempo de aprendizaje, programas de préstamos, incentivos tributarios para las personas, subsidios para las personas, cuentas de aprendizaje personales, licencias para participar en la formación y licencias para efectuar estudios a tiempo parcial (OECD, 2001, 2003b, 2003c).

Acuerdos para compartir los costos entre los empleadores, especialmente los de las pequeñas empresas, pueden ser una solución de política eficaz para enfrentar el miedo a la fuga de cerebros de la empresa. Los tratamientos tributarios favorables en algunos países y los sistemas de impuestos en otros ayudan a la promoción de la educación de adultos. En este sentido, es necesario diseñar marcos de política globales para encarar estos problemas de incentivos.

Estimular a los gobiernos para que dinamicen el compromiso con el sector privado puede ser un medio rentable para asegurar el acceso a quienes ya están empleados y que son capaces de contribuir a su aprendizaje, liberando fondos para posibilitar una concentración necesaria en la equidad.

El sector constituido por las ONG y la sociedad civil es un importante proveedor de educación de adultos, pero necesita financiación y apoyo público. Este sector es más flexible y se adapta a nuevas demandas más rápidamente que el sistema formal. Puede llegar a adultos que de otra manera no podrían participar. Esta forma de oferta de educación de adultos tiene potencial para el desarrollo social y económico. Este sector se puede integrar exitosamente en una política global de educación de adultos, si hay fondos públicos disponibles. Sin embargo, la intervención directa del Estado puede conducir a crear barreras burocráticas que impidan el funcionamiento o el acceso a los fondos. En la medida en que se logren los objetivos por los cuales se recibe la financiación del Estado, se le debe acordar un margen de autonomía al sector. Al mismo tiempo, es esencial que existan mecanismos de coordinación e intercambio de información. Muchas veces se carece de una coordinación eficaz entre las numerosas ONG, especialmente en los países en desarrollo, lo que puede conducir a la ineficiencia y la existencia de estructuras de oferta paralelas, a pesar de que podrían haber claras ventajas en compartir instalaciones y personal. La colaboración entre proveedores puede reducir los costos del programa de desarrollo y posibilitar un uso más eficiente de la infraestructura y el equipo. Los educadores de adultos y los gobiernos necesitan trabajar juntos a fin de crear las mejores condiciones para una alianza entre el Estado y la sociedad civil en la provisión de educación de adultos.

e. Elevar el nivel de la ayuda internacional

Si se quiere lograr los ambiciosos objetivos de la Educación para Todos (EPT), incluyendo los relacionados con la alfabetización y las competencias para la vida diaria de los adultos, es necesario aumentar significativamente la ayuda bilateral y multilateral. Para lograr la meta de alfabetización en la región Asia y el Pacífico únicamente, por ejemplo, se estima que se necesitan US\$ 9 mil millones anuales durante cinco años (Asia South Pacific Bureau of Adult Education, 2009). Es evidente que algunos países — específicamente Afganistán, Bangladesh, Camboya, India, Laos, Nepal

y Pakistán— necesitarán ayuda externa y voluntad política sostenida para cumplir sus compromisos en materia de alfabetización. Así como los países destinatarios de ayuda necesitan fortalecer el valor asignado a la educación de adultos, lo mismo sucede con los países donantes. Los países destinatarios tienen que defender mejor la causa de la educación de adultos en sus propuestas de financiación, por ejemplo, integrando las políticas de educación de adultos en las estrategias de reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Los estudios de impacto de la educación de adultos, por ejemplo, pueden ayudar a amentar la prioridad del sector en la asignación de la ayuda. La cooperación de los países donantes que asignan un alto valor a la educación de adultos puede mejorarse si se convence a otros países donantes acerca del valor de su contribución.

Para muchos países donantes, sin embargo, es posible que la financiación sea negada, a menos que haya rendición de cuentas y transparencia de ambos lados, y se pueda mostrar que la ayuda funciona eficazmente para los pobres. Sin buena gobernanza y el acompañamiento del compromiso de los países destinatarios de la ayuda a proveer financiación consistente que sea proporcional al PIB siguiendo las directrices recomendadas, la eficacia y la sustentabilidad a largo plazo de los programas de educación de adultos seguirá siendo problemática. Poco se ganará y mucho se perderá si la educación de adultos se convierte en un objetivo inalcanzable, acompañado por una retórica política intermitente, pero no por una acción real.

6.5 Conclusión

Este capítulo expuso la grave carencia crónica de inversión en la educación de adultos en la mayoría de los países del mundo. Existe una espiral deprimente ahí donde una inversión insuficiente implica un bajo nivel y perfil de la actividad que socava el posible interés de los inversionistas. A su vez, esto conduce a la falta de una política dinámica y a que se mantenga la baja inversión. El reto consiste en superar este punto muerto convenciendo al gobierno y a la multiplicidad de inversionistas y actores interesados de la pertinencia e importancia de la educación de adultos para lograr objetivos y políticas más amplios.

Uno de los cambios recientes más interesantes es el creciente compromiso del sector privado en la educación y formación de adultos a lo largo de la carrera de los trabajadores. Quienes participan en la competición global se dan cuenta de la necesidad intrínseca del aprendizaje y la producción de conocimiento para tener éxito en los mercados mundiales. Existe cierto reconocimiento de la importancia de la inversión dado el valor del aprendizaje. Lo que se considera vital es generalizarlo más allá de los pocos afortunados, de modo que rinda iguales dividendos para la mayoría desfavorecida en todo el mundo. Los gobiernos no han considerado adecuadamente el valor dado al aprendizaje por el sector privado para ser el instrumento mediante el cual se puedan lograr sus propios y múltiples objetivos.

Este capítulo ha indicado vías para movilizar recursos y líneas directrices esenciales para el futuro avance: mejor conocimiento de lo que está sucediendo sobre el terreno mediante la provisión de mejores datos, más y mejores estudios de rentabilidad económica y social, mejores alianzas y clarificación de perspectivas sobre cuál es la mejor contribución que pueden hacer los actores asociados. Estos ingredientes se pueden utilizar para defender la causa de la financiación en términos de eficacia de la oferta de educación de adultos, una de las cuatro dimensiones clave (pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia) identificadas previamente en este *Informe mundial*. Es una causa que requiere ser reafirmada.

La principal medida del progreso en relación con la financiación ha sido vinculada, debido a los objetivos establecidos por la CONFINTEA V, con el marco de referencia de los presupuestos de educación. Sin embargo, situar el aprendizaje de adultos en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida y concibiendo el aprendizaje dentro de este marco como algo que se da a lo ancho de la vida y como parte de un marco de capacidades exige una perspectiva más amplia sobre lo que es el progreso. Dado el papel crucial que desempeña el aprendizaje de adultos en el logro de objetivos más vastos –por ejemplo, en la mejora de la salud, la reducción de la pobreza y la construcción de comunidades más sólidas– la tarea principal consiste ahora en que los gobiernos desarrollen una financiación multisectorial para la educación de adultos, a fin de propulsar el logro de los muy diversos beneficios que se pueden realizar. Esto es lo que debe estar en el núcleo mismo de las estrategias de inversión y financiación de la CONFINTEA VI.



CONCLUSIÓN

En un mundo en que el cambio es constante, la escala, el alcance y el ritmo de las transformaciones actuales no tienen precedentes. La expansión de los mercados globales, la diversificación de las poblaciones urbanas, la creciente migración y movilidad geográfica, la expansión de las redes de comunicación e información, así como la emergencia de una sociedad civil global no son sino algunos de los “activadores profundos” de los cambios sociodemográficos y económicos en curso. Para millones de hogares, sin embargo, algunos de estos cambios han creado –o perpetuado– más privaciones que esperanza. Muchas familias experimentan escasas mejoras en la calidad de sus vidas; pero se percibe más bien una intensificación de la pobreza, el hambre, la marginalidad y la desigualdad. Vistos panorámicamente, retos y trastornos masivos se extienden por todo el horizonte, si bien existen igualmente inmensas oportunidades.

Este *Informe mundial* se concentra en el potencial poder transformador del aprendizaje y la educación de adultos para encarar los desafíos contemporáneos. Nutriéndose de las contribuciones de muchos actores interesados de todo el mundo, apela a la comunidad internacional para dar pasos concretos a fin de expandir la cantidad y la calidad de las oportunidades de educación de adultos en el mundo, dentro de un amplio marco de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Se sostiene que si bien la educación de adultos no puede pretender ser la única solución a los numerosos problemas que encara el mundo, ciertamente representa una pieza fundamental para realizar progresos efectivos. Con suficiente voluntad política, el compromiso renovado de los actores interesados y recursos adecuados, la educación de adultos puede empoderar a las personas y las comunidades a fin de romper el ciclo de la exclusión y la postergación para encaminarse hacia un futuro sostenible.

La publicación de este *Informe mundial* coincide con la CONFINTEA VI, plataforma única y oportuna para que la comunidad internacional debata y aborde la enorme e insatisfecha demanda de oportunidades de educación de adultos. La CONFINTEA VI ofrece la posibilidad de reexaminar el papel que el aprendizaje y la educación de adultos pueden desempeñar para asegurar que un gran número de personas marginadas sea capaz de participar activamente en la configuración de su propio desarrollo y, al hacerlo, contribuya a la transformación social. Este *Informe mundial* ofrece pruebas de lo que es la contribución del aprendizaje y la educación de adultos. Muestra lo que se necesita para posibilitar la explotación plena de su potencial, de modo que los beneficios del aprendizaje no sólo estén al alcance de los ricos y privilegiados, sino también de quienes viven en penosas condiciones en los márgenes de las sociedades en todo el mundo.

La información recopilada para este *Informe mundial* constituye una sólida defensa del aprendizaje y la educación de adultos. Destaca las diversas vías a través de las cuales el aprendizaje de adultos empodera a las personas y las comunidades. Hace hincapié en los vínculos entre educación de adultos y mejora de la salud, la empleabilidad y los ingresos a lo largo de la vida. Brinda sustancia a la afirmación de que los efectos de la educación se multiplican –para las familias y los niños– cuando los padres, especialmente las madres, tienen la posibilidad de participar en programas de aprendizaje de calidad. Muestra que invertir en los adultos contribuye directamente (y también indirectamente) al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas de la Educación para Todos. En efecto, sólo cuando se apoye adecuadamente al aprendizaje y la educación de adultos se podrá lograr la reducción de la pobreza y una educación de calidad para todos. Las espirales ascendentes de educación a lo largo y ancho de toda la vida, con la alfabetización en su base, constituyen el

fundamento del crecimiento económico y el progreso humano. Esto es especialmente cierto en contextos donde la información y el conocimiento se han convertido en los principales “valores de cambio” del desarrollo.

En 1997, la *Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos* identificó el aprendizaje de adultos como una “[...] consecuencia de una ciudadanía activa y una condición para la participación plena en la sociedad”. Desde entonces se ha producido un cambio creciente hacia una perspectiva en la que la educación de adultos se sitúa en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida –en el mejor de los casos–, integrando el empoderamiento y las justificaciones instrumentales del aprendizaje de adultos. A su vez, esto requiere situarse dentro del enfoque de capacidades, que considera la expansión de todas las capacidades humanas e incluye no sólo el desarrollo personal y económico, sino también la capacidad para interactuar socialmente y participar políticamente. Estos cambios en el pensamiento han alterado la posición de la educación de adultos en relación con el desarrollo de la política: ya no es sólo parte del interés de las instancias de educación. Cada vez más debe verse como proveedora de los medios con los que una diversidad de planes gubernamentales se pueden lograr y, por consiguiente, debe englobar a otros sectores.

Dado el potencial ofrecido por la inversión en educación de adultos, es decepcionante ver en los *Informes nacionales* y los *Informes regionales sintéticos* que muchos gobiernos no han dado los pasos necesarios en la elaboración de política para asegurar a sus poblaciones oportunidades de aprendizaje para los adultos o invertido los recursos necesarios para hacer realidad las políticas de educación de adultos existentes. Las pruebas reunidas presentan más bien un panorama desolador de un sector que no ha logrado todavía convencer a los gobiernos de los beneficios que puede aportar o de los costos del fracaso de no invertir. Los retos siguen siendo enormes: 774 millones de adultos –dos tercios de los cuales son mujeres– carecen de competencias básicas en alfabetización y 45 países aún no han logrado llegar al promedio de 79% de adultos alfabetizados de los países en desarrollo. Los países más ricos siguen luchando para motivar a los desfavorecidos para que aprendan y la participación del sector privado en la educación y la formación, que es bienvenida, amenaza con desplazar los

recursos públicos, con las devastadoras consecuencias que esto puede tener sobre la equidad.

Ha habido mejoras, pero han sido parciales y dispersas. Muchos gobiernos aún tienen que formular una definición clara y compartida de lo que constituye la educación de adultos y cómo se la debe medir. Los países aún buscan una comprensión común de los parámetros globales del sector de la educación de adultos –que cubre desde los programas de alfabetización básica hasta la educación de adultos, pasando por el desarrollo profesional en los lugares de trabajo– y su ubicación en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esta situación refuerza la fragmentación en materia de política y no la coherencia. En muchos casos, el predominio de los programas de alfabetización –especialmente en los países del Sur, asociado como está a las poblaciones desfavorecidas– mina el apoyo político a una educación de adultos integral. Más aún, dado que la participación en los programas de aprendizaje de adultos a menudo es informal y no está ligada al otorgamiento de certificados formales, es difícil calcular los resultados a corto y mediano plazos (o los retornos de la inversión) de la educación de adultos, complicando así el proceso de formulación de política. Niveles bajos e impredecibles de asignación de recursos refuerzan un ciclo que se autoperpetúa: presupuestos limitados minan la situación del sector, conduciendo a programas incoherentes y a corto plazo, así como a una alta rotación del personal y los profesores. Estas condiciones inhiben la capacidad de los educadores de adultos para desarrollar alianzas y consolidar una causa común con la sociedad civil, el sector privado y otros actores interesados.

En términos de política y gobernanza, este *Informe mundial* destaca el reto clave que consiste en hacer que la educación de adultos se incorpore a la vía principal de una política integral de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Las realidades de la educación de adultos en el Sur podrían hacer creer que esta necesidad es irrelevante, pero para países de África, Asia, los Estados Árabes, y América Latina y el Caribe es importante establecer las conexiones y superar las barreras existentes entre la alfabetización, por un lado, y la educación y las calificaciones ulteriores, por el otro. En el lado positivo, el diálogo regional y la cooperación internacional han aumentado, habiendo generado, entre otras cosas, un conjunto común de objetivos y oportunidades, así como una creciente

base de conocimiento de prácticas idóneas en materia de aprendizaje de adultos. En el ámbito de la gobernanza, el desajuste entre los enfoques de arriba-hacia abajo y la diversidad de la práctica sobre el terreno son bien visibles. Las tensiones palpables entre el control central y la autonomía local no han disminuido.

Este *Informe mundial* prueba plenamente la extraordinaria diversidad de la oferta de aprendizaje y educación de adultos en el siglo XXI. Desde una perspectiva global, el sector consiste en una gran variedad de programas con una multiplicidad de propósitos, ofrecidos por un creciente número de actores del sector público, las organizaciones privadas y la sociedad civil. En los países del Sur predominan los programas de alfabetización, mientras que los programas relacionados con el trabajo constituyen la segunda modalidad más importante de la oferta. En buena parte del mundo, el sector privado ha devenido un actor más activo en la oferta y en muchos casos las oportunidades de aprendizaje superan las fronteras nacionales. Las ONG figuran fuertemente en los programas de educación de adultos y tratan de fortalecer las capacidades de las comunidades. Esencialmente, la oferta es dinámica y responde a los cambios en el desarrollo económico y social. El panorama ha cambiado debido al desarrollo de la oferta impulsada por el mercado y la creciente presencia de las organizaciones de la sociedad civil. En un área donde la financiación del Estado es inestable y a menudo a corto plazo, mantener la equidad es una tarea muy difícil.

Los *Informes nacionales* y los *Informes regionales sintéticos* ilustran la enormidad del desafío. Éste reside no solamente en la dificultad de persuadir a los gobiernos que la educación de adultos es un factor clave para erradicar la pobreza, sino también en la necesidad de convencer a quienes se podrían beneficiar más de los programas de aprendizaje de que la educación mejorará sus condiciones materiales de existencia y oportunidades de vida. Esta lucha en dos frentes se exacerba por la continua falta de datos confiables y sistemáticos, especialmente –pero no exclusivamente– en el Sur. Una frágil infraestructura de información dificulta los argumentos para la obtención de recursos e impide la medición de la eficacia. La pauta que emerge de los informes muestra la persistencia de los problemas de equidad, pues quienes tienen más educación siguen beneficiándose más del aprendizaje cuando son adultos. Esta situación destaca la necesidad de trabajar

con los actores asociados para enfrentar la baja participación de las poblaciones excluidas y el acceso desigual a las oportunidades de aprendizaje.

Los beneficios de la educación de adultos dependen no sólo de la participación, sino también del valor que la experiencia brinda principalmente a los educandos, pero también a otros actores interesados. Así, la calidad del aprendizaje y la educación de adultos es una faceta importante de este *Informe mundial*. Los programas de calidad son, simultáneamente, pertinentes y eficaces. Los *Informes nacionales* brindan múltiples ejemplos de programas de aprendizaje de adultos que son notables por las maneras en las que ofrecen respuestas culturalmente pertinentes a grupos específicos del país y posibilitan que se interrelacionen diferentes sistemas de calificación. El primer indicador de calidad es una pedagogía basada en los propios educandos, sus conocimientos y deseos, que conduce a la participación activa. Este enfoque puede entrar en tensión con la preocupación de los gobiernos y los proveedores de fondos por obtener resultados tangibles del aprendizaje. A pesar de todo, satisfacer las demandas legítimas de los educandos y los financiadores por la calidad de los programas requiere un personal profesional bien formado y motivado. El *Informe mundial* muestra cómo la baja inversión ha operado contra el desarrollo de una fuerza de trabajo de la educación de adultos estable y profesional. También destaca las cruciales decisiones que se deben tomar entre inversión en sistemas de calidad y aumento del acceso cuando la financiación es escasa.

La cuestión de la baja inversión en educación de adultos es un tema ubicuo en el *Informe mundial*. Pocos países están invirtiendo si quiera en los niveles identificados como necesarios en la CONFINTEA V. De hecho, es difícil recolectar cifras precisas sobre la inversión, dada la diversidad de definiciones de la educación de adultos, acoplada con la amplia variedad de actividades, financiadores e instancias gubernamentales que participan en este campo. La falta de financiación contribuye a aumentar las dificultades para defender adecuadamente la causa de la educación de adultos y convencer a los gobiernos del valor de una mayor inversión. Esta falta de inversión puede contrastarse con el desarrollo del interés y el compromiso del sector privado por la formación y el desarrollo de sus trabajadores, así como el creciente compromiso de las organizaciones de la

sociedad civil en la educación de adultos. Para abordar eficazmente la problemática de la financiación se requiere una visión más clara de quién está dispuesto a pagar qué y quién puede contribuir. También es evidente que si la educación de adultos debe concebirse en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida y el de capacidades, entonces se requiere una perspectiva presupuestaria diferente, es decir, que vaya más allá de las fronteras de las direcciones de educación.

La CONFINTEA VI puede constituir un punto crucial de inflexión para la educación de adultos. La necesidad de abordar la crisis financiera actual, así como de asegurar un futuro global basado en el conocimiento y la justicia, ofrece un contexto promisorio para revigorizar las acciones en apoyo del aprendizaje y la educación de adultos. Todos los países – tanto en el Sur como en aquéllos con largas historias de sistemas de educación de adultos – tienen necesidad del aprendizaje, si quieren lograr que el éxito económico vaya de la mano con la cohesión social. No obstante, como lo muestra claramente el *Informe mundial*, hay mucho por hacer para posibilitar que el sector contribuya con el máximo efecto. Si se quieren obtener los mejores resultados posibles de lo que puede ofrecer, todos los que participan en el sistema deben desempeñar su papel. Es indispensable que todos los actores se movilicen y trabajen coordinadamente para asegurar el uso coherente de los recursos.

Para los gobiernos, un primer paso clave es comprender que la educación de adultos no es ni un lujo ni una opción adicional. Puede contribuir a lograr numerosos objetivos de desarrollo que están en el centro mismo de los planes gubernamentales. Por consiguiente, lograr que la política de educación de adultos forme parte integral de las políticas públicas es un requisito indispensable. El apoyo de agrupamientos regionales de países en este proceso es invaluable, como lo muestra claramente la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea, que posibilita el monitoreo y las comparaciones entre países en el campo del aprendizaje y la educación de adultos.

Como lo muestra claramente el *Informe mundial*, la educación de adultos está inhibida de su capacidad para ofrecer programas equitativos debido a la crónica insuficiencia de financiación. Los gobiernos tienen dos papeles que desempeñar para cambiar esta situación. En primer lugar, es innegable la necesidad de que los

gobiernos aumenten su propia contribución, pues desde Hamburgo pocos han invertido en los niveles convenidos, que incluso entonces se consideraban necesarios. En segundo término, y quizá más importante, los gobiernos deberían movilizar a otros actores interesados –el sector privado, las ONG y, en algunos ámbitos, la comunidad internacional– y clarificar con ellos los recursos requeridos y las expectativas de financiación para la educación de adultos en el país. La combinación de formulación de política y de financiación adicional debe definir claramente los papeles y responsabilidades como un componente esencial de la reconstrucción de una plataforma estable para el aprendizaje y la educación de adultos.

La movilización de recursos provenientes de las empresas privadas y la sociedad civil exige que los gobiernos tengan una clara comprensión de sus diferentes motivaciones y focalicen su atención en la necesidad de promover la equidad mediante la financiación gubernamental. También es importante que los gobiernos tengan una posición firme sobre la problemática de la calidad de la oferta, pero mitigada gracias a una clara percepción de la situación real de los diferentes proveedores en diversos contextos, de modo que la actividad de monitoreo no desvíe recursos escasos para la oferta.

Además de las funciones de elaboración de política, coordinación y monitoreo de los gobiernos, el sector de la educación de adultos también debe desempeñar un papel clave para asegurar su avance. Por ejemplo, los educadores de adultos deberían apoyar la recolección de datos fiables y minimizar el uso excesivo de afirmaciones anecdóticas que limitan la rendición de cuentas del sector y la evaluación de los programas por parte de los actores externos. Si bien los gobiernos pueden ser responsables por no establecer prácticas definidas de recolección de datos, los practicantes y el personal académico deben asumir su responsabilidad por la carencia de pruebas empíricas y mostrarse dispuestos a avanzar en este terreno. Una estrategia compartida para la recolección de datos y la coordinación de una investigación sólida entre los gobiernos y otras agencias, ya sean regionales o internacionales, posibilitaría una identificación más eficaz de los recursos.

Los capítulos sobre participación y equidad hacen hincapié en que no sólo los gobiernos deben estar convencidos del valor de la educación de adultos. Una tarea igualmente significativa consiste en abordar las preocupaciones de quienes podrían beneficiarse más de las experiencias en el campo del aprendizaje de adultos. Incluso en países que cuentan con una infraestructura bien establecida para el aprendizaje de adultos, muchos adultos desfavorecidos siguen estando convencidos de que la educación tiene poco que aportarles para cambiar sus vidas.

Las organizaciones del sector privado tienen más oportunidades de influir sobre las actitudes de los empleados en relación con los beneficios del aprendizaje a lo largo de toda la vida, especialmente si los trabajadores participan en mercados globales. Obviamente, su influencia está limitada a comunidades donde las economías basadas en el conocimiento son débiles. En estos contextos, son los gobiernos y sus asociados de las ONG quienes deben defender la causa de los educandos potenciales, especialmente de los que pertenecen a los grupos marginados. En el *Informe mundial* se presentan soluciones creativas y éstas se logran mediante alianzas dinámicas. Crear las condiciones previas para sustentar esas alianzas es uno de los retos que debe abordarse en la CONFINTEA VI.

La sociedad civil representa un actor vital en la lucha por poner los beneficios del aprendizaje de adultos al alcance de las poblaciones marginadas y desfavorecidas. Se requiere un marco de apoyo en el cual trabajar, y los gobiernos deben actuar en alianza con las ONG para lograrlo. Pero las ONG también deben tener la disposición para trabajar en cooperación, y comprender y actuar teniendo en cuenta las exigencias de los gobiernos en lo que respecta a la transparencia en el uso de los recursos del Estado. Los educadores de adultos deben aportar las pruebas de los resultados de su trabajo, que es lo que asegurará el apoyo.

Finalmente, en una sociedad global, los países deben ayudarse unos a otros en esta área, contando con países donantes que hagan de la educación de adultos un objetivo prioritario de sus programas. Los países destinatarios, por su parte, deben basar la construcción de la educación de adultos en propuestas de desarrollo, programas de reducción de la pobreza y proyectos de salud. Es innecesario destacar la necesidad de transparencia y buen gobierno por ambas partes.

La CONFINTEA VI constituye una ocasión única para todos los que están profundamente comprometidos con el aprendizaje y la educación de adultos. Ella ofrece una oportunidad real para integrar el aprendizaje de adultos a lo largo y ancho de las instancias gubernamentales mediante los conceptos de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» y de «capacidades». La recesión global tendrá muchos efectos de gran alcance, pero asumir el papel vital del aprendizaje de adultos podría ofrecer un ingrediente muy positivo en la planificación de un futuro mejor para la humanidad toda.

Cuestiones clave para el desarrollo de la base de conocimiento que sustente las políticas y los programas de educación de adultos

Desde la CONFINTEA II en Montreal (Canadá) en 1960, la importancia de la recolección de información y la realización de investigación sobre la educación de adultos a nivel nacional ha sido un tema recurrente de debate. En las sucesivas CONFINTEAs se ha reiterado la contribución esencial de los datos y la investigación para ayudar a refinar las políticas, evaluar los resultados y mejorar los programas. Durante la preparación de este primer *Informe mundial* sobre el aprendizaje y la educación de adultos se hizo evidente que casi 50 años después de las primeras invocaciones sobre la necesidad de disponer de mejor información e investigación aún persisten importantes vacíos en la base de conocimiento de la educación de adultos. La CONFINTEA VI debe constituir el punto de inflexión en el que la medición pase de la retórica a la acción.

¿De qué disponemos actualmente?

Contamos con datos e indicadores básicos, estudios de impacto y de experiencias de política en el campo de la educación y la formación de adultos, pero la cobertura global es dispar. Muchos países de Europa y América del Norte han empezado a recolectar datos sistemáticamente sobre la participación en la educación de adultos, mientras que en otras partes del mundo se dispone de poca información sobre la educación de adultos a nivel nacional. En muchos países, la base de conocimiento existente es inadecuada para apoyar la toma de decisiones relacionada con la educación de adultos. Por tanto, en la mayoría de los países los programas de educación de adultos no se pueden desarrollar, monitorear o implementar eficazmente para lograr los objetivos de los educandos o de la sociedad.

¿Cuáles son los retos que plantea la medición?

Los retos se plantean, en parte, por razones puramente técnicas. La necesidad de datos para la educación de adultos es más amplia que para la educación formal destinada a niños y jóvenes, porque incluye una más amplia gama de educandos, actores interesados, programas, entornos de aprendizaje y pedagogías. Es más fácil expandir los mecanismos de monitoreo existentes en los países que cuentan con un sistema escolar bien desarrollado que en los países donde las necesidades elementales de educación siguen estando insatisfechas. Además, los papeles de los diferentes actores interesados varían considerablemente. Los organismos gubernamentales deben recolectar datos administrativos sobre los programas nacionales. Las empresas y otros actores del sector privado administran programas que ofrecen en el mercado del aprendizaje de adultos. Los miembros de la sociedad civil, que se encuentran entre los proveedores clave de educación de adultos, también documentan sus actividades, pero lo hacen más bien a nivel de programa o a nivel local.

¿Cuáles son los próximos pasos?

a. Aprender de las mejores prácticas de medición existentes

Dada la diversidad de actores interesados y programas, un primer paso consiste en efectuar un inventario de las bases de datos existentes y su grado de detalle a fin de avanzar hacia una evaluación integral de la situación de la educación de adultos. Las mediciones existentes de los resultados de la educación se deben utilizar plenamente, incluyendo las estadísticas tradicionales de alfabetización, otros indicadores de las competencias autodeclaradas, así como de evaluaciones más sofisticadas de las competencias y los resultados del aprendizaje, como las

del Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP, por sus siglas en inglés). Es esencial incluir datos sobre los participantes y los no participantes (los que están excluidos del sistema educativo), recolectados mediante encuestas muestrales y no sólo concentrarse en los datos de los proveedores de programas de educación de adultos. El mapeo de la información existente y de las prácticas idóneas en términos de medición puede ayudar a organizar mejor la situación actual de los datos sobre la educación de adultos.

b. Fortalecer los marcos conceptuales

Pero un inventario semejante sólo es un paso inicial. El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008*, concluía que en la educación de adultos 1) no hay metas de destinatarios, 2) se carece de una comprensión común de cuáles son las actividades de aprendizaje que hay que incluir y 3) existen muy pocos indicadores internacionales comparables para medir hasta qué punto se satisfacen las necesidades de los educandos jóvenes y adultos. Esto es indicativo de un problema aún más importante, a saber, la articulación de un marco conceptual compartido sobre aprendizaje y educación de adultos, así como de sus implicaciones para desarrollar una base de conocimiento que será útil para los diferentes actores interesados. Por lo tanto, clarificar la naturaleza y el alcance de la educación de adultos y la localización de las responsabilidades (no sólo en el sector de la educación, sino también en otros sectores, tales como trabajo, agricultura o salud) es esencial. Una vez realizado esto, es necesario comprender las necesidades (de política, gobernanza, financiación) y las dimensiones (participación, calidad) de la política de educación de adultos que es necesario estudiar. Una comprensión común es fundamental para hacer avanzar el programa de medición.

c. Desarrollar la demanda y las capacidades a nivel nacional

Cada país tiene un entorno específico relativo a la oferta de educación de adultos, la provisión de datos sobre esos programas, así como de los recursos técnicos y financieros disponibles para emprender la recolección, análisis y difusión de los datos. Es necesario que exista claridad acerca de los objetivos de la construcción de bases de conocimiento: se pueden utilizar para establecer metas de destinatarios, la elaboración de planes nacionales de acción, el fortalecimiento de capacidades, la planificación y gestión de recursos, o el monitoreo del avance, los resultados y la eficacia. En algún momento los gobiernos tienen que tomar una decisión de política sobre cómo utilizar los datos y la investigación: ya sea para regular y controlar o para fortalecer y mejorar. Cada país debe determinar lo que es factible lograr –conceptual y técnicamente– con vistas a las capacidades de implementación. Cada país debe definir qué cuestiones son más urgentes en el corto plazo y cuáles sólo se pueden lograr en el largo plazo con capacidad adicional. Los esfuerzos nacionales generan mayores oportunidades para construir iniciativas regionales e internacionales. Se pueden compartir prácticas idóneas y planificar estudios comparados para impulsar decisivamente la medición. La publicación del primer *Informe mundial sobre aprendizaje y educación de adultos* y la celebración de la CONFINTEA VI constituyen una importante plataforma y oportunidad a fin de reflexionar sobre las prioridades en materia de datos para la educación de adultos, formular una estrategia de apoyo al necesario fortalecimiento de las capacidades nacionales y mapear una clara definición de funciones de los diferentes órganos de la UNESCO, otras organizaciones internacionales y países donantes para apoyar estos esfuerzos.

APÉNDICES

Apéndice Cuadro 1
Leyes o políticas sobre el aprendizaje y la educación de adultos (AEA) como se presentan en los *Informes nacionales*

Región	Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y América del Norte
Número total de informes presentados	19	29	38
Países con leyes o políticas generales relativas al AEA que se elaboraron desde 1997 (incluyendo estrategias, planes, leyes, decretos, documentos de base) ¹	Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto, Iraq, Jordania, Kuwait, Marruecos, Mauritania, Omán, Sudán, Túnez, Yemen	Afganistán, Australia, Bangladesh, Bhután, Brunei Darussalam, Camboya, China, Filipinas, India, Irán, Islas Salomón, Japón, Kirguistán, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Tayikistán, Tailandia, Uzbekistán, Viet Nam	Alemania, Armenia, Bélgica (flamenca), Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Hungría, Irlanda, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Moldova, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía
Número total de países con marcos legislativos relacionados	13	24	35
<i>Proporción de países que mencionan cualquier política en relación con los informes presentados por región (en %)</i>	68	83	92
De estos países, ¿cuáles tienen una ley o política específica sobre el AEA elaborada después de 1997? ¹	Túnez, Yemen	Australia, Bangladesh, Islas Salomón, Nueva Zelandia, República de Corea, Tailandia	Alemania, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Irlanda, Hungría, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Montenegro, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza
Número total de países con legislación específica desde 1997	2	6	27
<i>Proporción de países con legislación específica en relación con los informes presentados por región (%)</i>	11	21	71
Países con ejecución armonizada de políticas de AEA ²	Egipto, Líbano, Mauritania, Palestina, Túnez	Afganistán, Australia, Bangladesh, India, Irán, Japón, Kirguistán, Nueva Zelandia, Pakistán, República de Corea, Tailandia, Uzbekistán, Viet Nam	Alemania, Armenia, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Noruega, Polonia, República Checa, Rumania, Serbia, Suiza
Número total de países con ejecución armonizada	5	13	19
<i>Proporción de países con ejecución armonizada en relación con los informes presentados por región (en %)</i>	26	45	50
Países donde la existencia de otras políticas incide sobre el AEA ³	Omán	Australia, Fiji, Filipinas, República de Corea, Tailandia, Viet Nam	Armenia, Bélgica (flamenca), Chipre, Eslovenia, Finlandia, Grecia, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Montenegro, Noruega, República Checa
Número total de países con ejecución armonizada	1	6	11
<i>Proporción de países en relación con los informes presentados por región (en %)</i>	5	21	29

- 1 Se refiere a las respuestas a la pregunta 1.1.1 de las *Directrices para la preparación de los informes nacionales sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos (AEA)*:
¿Cuál es el contexto legislativo y de política del AEA en su país? Señale qué políticas y leyes se han aprobado en esta materia desde 1997 (CONFINTEA V).
- 2 Se refiere a las respuestas a la pregunta 1.1.4 de las *Directrices para la preparación de los informes nacionales sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos (AEA)*:
¿Cómo se armonizan la política y las estrategias de ejecución con, por ejemplo:
- las políticas de otros sectores (salud, economía, trabajo, desarrollo rural, etc.);
 - otros objetivos, tales como igualdad de género, cohesión social, ciudadanía activa, diversidad cultural y lingüística;
 - la creación de economías del conocimiento o de sociedades del aprendizaje;
 - los planes y estrategias nacionales de desarrollo o en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.
- 3 Se refiere a las respuestas a la pregunta 1.1.6 de las *Directrices para la preparación de los informes nacionales sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos (AEA)*:
¿Hay otras políticas vigentes que tienen impacto sobre el AEA?

preparados para la CONFINTEA VI

América Latina y el Caribe	África Subsahariana	Total
25	43	154
Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Venezuela	Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Chad, Comoras, Guinea, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Uganda, Zambia, Zimbabwe	Países con leyes o políticas generales
20	34	126
80	79	82
Honduras, Panamá	Benin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Comoras, Eritrea, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Seychelles, Sudáfrica, Uganda, Zimbabwe	Países con políticas o leyes específicas
2	19	56
8	44	36
Argentina, Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Uruguay	Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Chad, Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Lesotho, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Uganda, Zimbabwe	Países con ejecución armonizada
16	27	80
64	63	52
Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname	Botswana, Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Malawi, Malí, Namibia, Uganda, Zambia	Países donde la existencia de otras políticas incide sobre el AEA
9	15	42
36	35	27

Apéndice Cuadro 2

Nivel estimado de escolaridad de la población de 25 años y más en países para los que se dispone de datos por región, subregión y grupo de ingreso; último año disponible

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	PIB per cápita (PPA),* 2007	Tasa promedio ponderada de adultos alf. (%) de 15 o más años	Promedio ponderado de quienes tienen menos que primaria (%), total	Promedio ponderado de CINE 1 concluido (%), total	Promedio ponderado de CINE 2 concluido (%), total	Promedio ponderado de CINE 3 concluido (%), total	Promedio ponderado de CINE 4, 5, 6 concluido (%), total	Promedio ponderado de quienes tienen menos que primaria (%), mujeres	Promedio ponderado de CINE 1 concluido (%), mujeres
Mundo (sólo países con datos disponibles)	12.976	82	18	82	66	51	20	20	80
Ingreso bajo	1.319	63	53	47	30	20	6	63	37
Ingreso medio bajo	4.783	83	26	74	54	42	18	28	72
Ingreso medio alto	11.655	94	25	75	50	33	12	27	73
Ingreso alto: no OCDE	33.048	89	22	78	60	45	22	26	74
Ingreso alto: OCDE	35.135	98	2	98	88	71	29	3	97
Estados Árabes	16.491	72	48	52	34	18	8	55	45
Ingreso bajo	2.132	58							
Ingreso medio bajo	4.778	71	55	45	26	10	3	61	39
Ingreso medio alto	12.241	87							
Ingreso alto: no OCDE	38.311	87	37	63	49	34	19	44	56
Oriente Medio	25.173	79	44	56	41	26	14	50	50
Ingreso bajo	2.336	59							
Ingreso medio bajo	4.708	80	56	44	28	13	7	59	41
Ingreso medio alto	10.113								
Ingreso alto: no OCDE	38.311	87	37	63	49	34	19	44	56
África septentrional	5.639	69	54	46	24	8	0	62	38
Ingreso bajo	1.928	56							
Ingreso medio bajo	4.802	68	54	46	24	8	0	62	38
Ingreso medio alto	14.370	87							
Asia y el Pacífico	10.381	81	24	76	62	46	18	28	72
Ingreso bajo	1.842	66	52	48	32	22	6	62	38
Ingreso medio bajo	4.545	83	18	82	58	45	20	18	82
Ingreso medio alto	9.549	95	15	85	66	49	22	18	82
Ingreso alto: no OCDE	46.376	94	5	95	66	55	27	7	93
Ingreso alto: OCDE	29.807		0	100	94	71	28	0	100
Asia Central	4.736	99	5	95	88	76	35	6	94
Ingreso bajo	2.053	98	3	97	91	78	24	4	96
Ingreso medio bajo	5.126	99	3	97	91	80	38	4	96
Ingreso medio alto	10.829	100	9	91	82	71	38	11	89
Asia Meridional y Occidental	4.116	64	53	47	30	20	5	64	36
Ingreso bajo	1.600	53	53	47	30	20	5	64	36
Ingreso medio bajo	5.626	68							
Asia Oriental	19.008	93	6	94	81	61	24	6	94
Ingreso bajo	1.845	89							
Ingreso medio bajo	5.155	93	22	78	49	35	15	21	79
Ingreso medio alto	13.379	92	18	82	54	35	11	23	77
Ingreso alto: no OCDE	46.376	94	5	95	66	55	27	7	93
Ingreso alto: OCDE	29.118		0	100	94	71	28	0	100

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Promedio ponderado de CINE 2 concluido (%), mujeres	Promedio ponderado de CINE 3 concluido (%), mujeres	Promedio ponderado de CINE 4, 5, 6 concluido (%), mujeres	Promedio ponderado de quienes tienen menos que primaria (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 1 concluido (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 2 concluido (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 3 concluido (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 4, 5, 6 concluido (%), hombres	Número estimado de todos los adultos de más de 25 años sin educación primaria (CINE 1), (sólo países con datos disponibles) (miles)	Número total estimado de todos los adultos de más de 25 años sin educación primaria (CINE 1), (datos disponibles imputados para tener en cuenta la falta de cobertura) (miles)	Población cubierta en las estimaciones relacionadas con la CINE (%)
64	49	19	15	85	69	54	22	223.782	876.221	36
22	15	4	44	56	38	26	7	84.271	254.660	33
52	40	18	24	76	56	44	18	41.433	483.510	9
48	32	11	23	77	52	35	12	78.058	114.966	68
56	44	22	18	82	63	46	22	5.555	7.314	76
86	68	27	2	98	89	73	31	14.465	15.770	92
31	17	8	42	58	36	20	9	18.442	67.274	27
								0		0
23	8	2	48	52	28	12	4	13.417	57.859	23
								0		0
45	33	20	32	68	52	34	18	5.025	6.402	78
38	24	14	40	60	43	28	15	10.036	21.541	47
								0		0
28	10	4	53	47	28	17	10	5.012	12.388	40
								0		0
45	33	20	32	68	52	34	18	5.025	6.402	78
21	7	0	46	54	27	9	0	8.406	48.791	17
								0		0
21	7	0	46	54	27	9	0	8.406	45.018	19
								0		0
58	42	16	20	80	66	50	20	83.031	422.053	17
23	16	4	42	58	40	28	8	70.933	133.632	53
58	44	20	18	82	59	45	20	8.441	284.664	3
62	47	22	11	89	70	52	22	3.114	3.171	98
63	53	24	3	97	70	57	30	405	432	94
92	68	24	0	100	96	75	33	139	153	91
85	73	34	4	96	91	79	36	1.243	1.982	63
88	74	22	2	98	94	82	26	158	537	29
88	77	36	2	98	93	82	41	295	359	82
79	68	40	7	93	86	73	36	790	790	100
21	14	4	44	56	37	26	7	70.775	393.387	18
21	14	4	44	56	37	26	7	70.775	81.176	87
								0		0
80	58	22	6	94	83	64	28	10.875	223.773	15
								0		0
49	35	16	22	78	49	35	14	8.146	221.034	4
50	32	10	14	86	59	38	12	2.324	2.324	100
63	53	24	3	97	70	57	30	405	415	98
92	68	24	0	100	96	75	33	0	0	100

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	PIB per cápita (PPA),* 2007	Tasa promedio ponderada de adultos alf. (%) de 15 o más años	Promedio ponderado de quienes tienen menos que primaria (%), total	Promedio ponderado de CINE 1 concluido (%), total	Promedio ponderado de CINE 2 concluido (%), total	Promedio ponderado de CINE 3 concluido (%), total	Promedio ponderado de CINE 4, 5, 6 concluido (%), total	Promedio ponderado de quienes tienen menos que primaria (%), mujeres	Promedio ponderado de CINE 1 concluido (%), mujeres
El Pacífico	7.793	60	5	95	94	66	32	5	95
Ingreso bajo	1.884	58							
Ingreso medio bajo	2.754	90	0	100	74	74	8	0	100
Ingreso medio alto	4.439								
Ingreso alto: no OCDE									
Ingreso alto: OCDE	30.496		5	95	95	66	32	5	95
Europa y América del Norte	25.731	98	4	96	82	67	27	6	94
Ingreso medio bajo	6.374	99	3	97	88	72	36	5	95
Ingreso medio alto	13.445	97	14	86	53	38	12	21	79
Ingreso alto: no OCDE	24.599	99	3	97	85	66	23	4	96
Ingreso alto: OCDE	36.061	98	3	97	86	71	29	3	97
Europa Central y Oriental	13.819	97	9	91	70	54	20	13	87
Ingreso medio bajo	6.374	99	3	97	88	72	36	5	95
Ingreso medio alto	13.445	97	14	86	53	38	12	21	79
Ingreso alto: no OCDE	24.173	100	2	98	92	72	23	2	98
Ingreso alto: OCDE	20.693	99	0	100	96	76	15	0	100
Europa Occidental	36.212	98	5	95	79	58	22	6	94
Ingreso alto: no OCDE	24.884	96	7	93	67	47	22	9	91
Ingreso alto: OCDE	38.100	98	5	95	79	58	22	6	94
América del Norte	40.760		1	99	93	84	38	1	99
Ingreso alto: OCDE	40.760		1	99	93	84	38	1	99
América Latina y el Caribe	9.079	91	30	70	45	32	11	31	69
Ingreso bajo	1.155	62							
Ingreso medio bajo	5.198	89	36	64	40	34	12	39	61
Ingreso medio alto	10.262	93	28	72	47	31	11	29	71
Ingreso alto: no OCDE	19.645	98	8	92	84	46	17	8	92
América Latina	8.003	92	30	70	45	31	11	31	69
Ingreso medio bajo	5.048	90	36	64	40	34	12	39	61
Ingreso medio alto	10.958	92	29	71	46	31	11	29	71
El Caribe	11.036	87	14	86	69	41	10	15	85
Ingreso bajo	1.155	62							
Ingreso medio bajo	6.691	89							
Ingreso medio alto	9.102	97	14	86	69	40	9	15	85
Ingreso alto: no OCDE	19.645	98	8	92	84	46	17	8	92
África Subsahariana	3.640	62	50	50	38	18	7	55	45
Ingreso bajo	1.052	59	64	36	19	8	4	73	27
Ingreso medio bajo	3.682	72							
Ingreso medio alto	13.201	88	38	62	55	27	9	40	60

* Paridad de poder adquisitivo (PPA).

Fuente: cálculos basados en las siguientes bases de datos: datos sobre alfabetización del UIS; datos sobre el PIB y la población de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)

Notas:

- Datos sobre alfabetización del UIS (columna 2: base de datos disponible públicamente en línea en el Centro de Datos del UIS; datos de la CINE del UIS (columnas 3-18); datos sobre el PIB y la población del Banco Mundial (columnas 1, 18: World Development Indicators database, Banco Mundial, revisados el 17 de octubre de 2008).
- Se consignan datos del año más reciente para cada país. Los años de referencia para los datos sobre el nivel de escolaridad por región y subregión son los siguientes: Estados Árabes (2001-2006), Europa Central y Oriental (2001-2007), Asia Central (2001-2007), Asia Oriental y el Pacífico (1996-2006), América Latina y el Caribe (2000-2007), América del Norte y Europa Occidental (2002-2006), Asia Meridional y Occidental (2001-2006), África Subsahariana (1998-2002), Mundo (1996-2007). El año de referencia para la alfabetización se sitúa entre 1998 y 2007.
- Las estimaciones del nivel de escolaridad para cada región, subregión y grupo de ingreso se calculan como promedios ponderados de las estimaciones disponibles para el país. Así, las estimaciones reflejan el tamaño o peso relativo de cada país, región, subregión o grupo de ingreso. Sin embargo, las estimaciones ponderadas en las columnas 3-16 no toman en cuenta la incidencia de los datos que faltan.
- Es importante notar que, debido a los datos que faltan, las estimaciones en las columnas 3-16 no reflejan el número total de adultos en el mundo. La columna 18 ofrece una estimación de la población cubierta en cada grupo región, subregión o grupo de ingreso. La columna 17 ofrece una estimación ponderada imputada que tiene en cuenta la incidencia de los datos que faltan.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Promedio ponderado de CINE 2 concluido (%), mujeres	Promedio ponderado de CINE 3 concluido (%), mujeres	Promedio ponderado de CINE 4, 5, 6 concluido (%), mujeres	Promedio ponderado de quienes tienen menos que primaria (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 1 concluido (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 2 concluido (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 3 concluido (%), hombres	Promedio ponderado de CINE 4, 5, 6 concluido (%), hombres	Número estimado de todos los adultos de más de 25 años sin educación primaria (CINE 1), (sólo países con datos disponibles) (miles)	Número total estimado de todos los adultos de más de 25 años sin educación primaria (CINE 1), (datos disponibles imputados para tener en cuenta la falta de cobertura) (miles)	Población cubierta en las estimaciones relacionadas con la CINE (%)
94	64	33	5	95	95	69	30	139	1.057	13
								0		0
72	72	6	0	100	76	76	10	0	0	5
								0		0
								0		0
95	63	34	5	95	95	69	31	139	851	16
80	64	27	3	97	85	70	28	24.859	44.355	77
85	69	38	2	98	91	76	34	1.199	1.374	87
46	32	11	7	93	60	44	14	9.239	27.316	34
84	62	24	2	98	88	70	21	95	99	96
85	69	28	2	98	87	73	30	14.326	15.566	92
65	49	19	4	96	75	60	20	10.552	28.804	47
85	69	38	2	98	91	76	34	1.199	1.374	87
46	32	11	7	93	60	44	14	9.239	27.316	34
90	69	24	1	99	93	76	21	40	40	100
95	70	14	0	100	97	83	16	75	75	100
76	55	21	3	97	81	62	24	11.237	13.142	86
63	42	21	4	96	71	51	23	55	65	86
76	55	21	3	97	81	62	24	11.182	13.077	86
93	84	37	1	99	93	84	38	3.070	3.070	100
93	84	37	1	99	93	84	38	3.070	3.070	100
45	32	11	29	71	46	31	11	75.062	85.308	88
								0		0
38	32	11	36	64	39	33	11	18.376	24.228	76
46	31	11	27	73	47	30	11	56.656	59.792	95
85	49	19	8	92	82	43	16	30	313	10
44	31	11	29	71	45	30	11	73.974	80.398	92
38	32	11	36	64	39	33	11	18.376	22.573	81
45	31	11	28	72	46	30	11	55.598	58.376	95
67	41	10	12	88	72	41	10	1.089	2.909	37
								0		0
								0		0
66	40	10	13	87	72	41	9	1.058	1.264	84
85	49	19	8	92	82	43	16	30	313	10
34	16	6	44	56	42	21	8	22.387	140.539	18
13	5	3	54	46	25	12	6	13.338	130.990	10
								0		0
53	25	8	36	64	58	29	9	9.049	9.550	95

del UIS y el Banco Mundial.

5. En el cálculo de las estimaciones de conclusión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) se incluye a 88 países y dos territorios ocupados.
 - a. Estados Árabes
 - i. Oriente Medio: Arabia Saudita, Bahrein, Gaza, Kuwait, Qatar, República Árabe de Siria y Cisjordania
 - ii. África Septentrional: Argelia
 - b. Asia y el Pacífico
 - i. Asia Central: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Mongolia y Tayikistán
 - ii. Asia del Sur y Occidental: Bangladesh, Pakistán
 - iii. Asia Oriental: Filipinas, Hong Kong Región Administrativa Especial (RAE) de China, Japón, Macao de China, Malasia, República de Corea y Singapur
 - iv. El Pacífico: Nueva Zelanda y Tonga

- c. Europa y América del Norte
 - i. Europa Central y Oriental: Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Montenegro, República Checa, Rumania, Turquía, Ucrania
 - ii. Europa Occidental: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza
 - iii. América del Norte: Canadá, Estados Unidos de América
 - d. América Latina y el Caribe
 - i. América Latina: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, Uruguay
 - ii. El Caribe: Anguila, Barbados, Cuba, Dominica, Granada
 - e. África Subsahariana: Benin, Malawi, Mauricio, República Unida de Tanzania, Seycheles, Sudáfrica, Uganda, Zimbabwe

Apéndice Cuadro 3
Proporción de adultos de 16 a 65 años que participaron en formas organizadas de aprendizaje y educación de adultos
fuentes múltiples (1994-2003)

			Grupo 1 (≥50%)					Grupo 2 (35-<50%)				
	Promedio de la IALS*	Promedio del Eurobarometer UE 15 + 15	Dinamarca ^{1,2}	Finlandia ^{1,2}	Islandia ²	Noruega ^{1,2,3}	Suecia ^{1,2}	Australia ¹	Austria ²	Bermudas ³	Canadá ^{1,3}	Estados Unidos ^{1,3}
Tasa global de participación	33	37	57	58	69	47	51	36	39	47	37	41
Edad												
16-25	42	47	68	70	90	43	41	46	44	56	44	33
26-35	43	42	63	70	71	56	57	41	41	56	42	47
36-45	41	41	64	65	68	52	61	40	47	47	42	45
46-55	34	34	55	55	62	47	57	31	36	44	33	44
56-65	18	21	32	30	56	24	35	18	26	29	15	27
Sexo												
Mujeres	36	36	59	62	72	46	52	35	40	52	36	41
Hombres	37	37	55	55	66	48	49	38	39	42	38	41
Educación de los padres⁶												
Menos del segundo ciclo de secundaria	31		49	50		39	48	34		40	28	27
Segundo ciclo de secundaria	44		60	66		50	54	41		51	42	45
Más del segundo ciclo de secundaria	53		69	77		58	57	48		60	56	55
Educación⁷												
Menos del segundo ciclo de secundaria	22	21	41	36	71	25	35	24	28	19	21	14
Segundo ciclo de secundaria	40	37	56	63	64	44	52	38	40	32	32	32
Más del segundo ciclo de secundaria	58	52	75	80	70	65	67	56	55	60	56	63
Nivel de alfabetización funcional^{8,9}												
Nivel 1	17		23	21		15	29	14		22	17	14
Nivel 2	31		47	42		39	41	27		38	28	31
Nivel 3	47		69	68		51	52	43		50	43	48
Nivel 4/5	59		77	83		64	60	61		65	53	64
Situación laboral												
Desempleado	27	34	53	30	75	38	44	29	41	32	30	26
Empleado	44	43	60	70	68	53	59	43	43	49	42	48
Jubilado	10	14	18	17	100	7	16	9	19	24	11	13
Estudiante ⁹	63	89	89	92	100	44	40	96	94	83	66	42
Fuera de la fuerza de trabajo (por ej., ama de casa)	15	15	22	29	43	14	25	13	29	35	23	14
Ocupación¹⁰												
Trabajador manual poco calificado	26	29	42	48	69	37	39	26	10	23	26	22
Trabajador manual altamente calificado	30	31	47	50	57	43	42	33	32	29	29	29
Trabajador no manual poco calificado	42	47	63	68	66	47	52	44	44	40	40	44
Trabajador no manual altamente calificado	58	59	73	82	74	63	68	55	61	61	53	65
Estatus migratorio⁶												
Nacido en el extranjero	34		55	61		41	38	31		51	33	30
Nacido en el país	37		57	58		47	52	38		45	38	42
Estatus lingüístico⁶												
Lengua materna y oficial(es) no son iguales	31		46	66		42	37	29		39	28	29
Lengua materna y oficial(es) son iguales	37		57	58		47	52	38		48	39	43
Área de la comunidad												
Rural	33	34	49	63	65	45	49	34	39	47	31	43
Urbana	38	39	60	51	70	50	52	37	39	47	38	34

* IALS = International Adult Literacy Survey = Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos.

durante el año precedente a la entrevista, por agrupamiento de países y diversas variables de clasificación,

					Grupo 3 (20-<35%)								Grupo 4 (<20%)				
Luxemburgo ²	Nueva Zelanda ¹	Países Bajos ²	Reino Unido ^{1,2}	Suiza ^{1,3}	Alemania ^{2,4}	Bélgica ^{2,4}	Eslovenia ¹	España ²	Francia ²	Irlanda ^{1,2}	Italia ^{1,2,3}	República Checa ¹	Chile ¹	Grecia ²	Hungría ¹	Polonia ¹	Portugal ^{2,4}
38	48	38	45	42	35	32	34	27	23	24	23	26	20	17	20	15	13
59	60	48	51	49	46	40	43	40	39	29	34	24	25	26	28	18	25
36	52	46	51	50	41	34	46	38	25	27	28	34	25	26	28	17	18
44	51	40	54	44	40	38	39	29	21	25	25	29	21	18	20	18	12
36	43	31	41	39	34	28	28	15	22	18	18	30	12	11	16	11	7
24	28	17	21	25	16	18	9	8	8	9	9	9	7	3	3	3	1
35	47	36	44	41	32	29	32	26	20	25	19	22	20	13	21	13	13
41	49	39	46	44	37	34	35	27	26	22	26	31	19	20	19	16	12
	44	34	44	30			23			21	19	22	16		12	12	
	52	49	63	48			45			33	39	34	33		25	21	
	62	46	68	50			66			38	52	31	47		43	36	
20	38	26	34	20	24	13	12		14	14	9	18	10	4	7	8	8
42	51	44	53	45	35	31	36		20	28	38	36	25	16	18	21	19
51	65	53	71	56	51	47	74		32	45	51	47	45	31	48	34	42
	30	22	21	22			15			9	8	12	11		8	8	
	36	30	34	36			41			18	22	22	25		20	15	
	56	42	58	52			62			30	39	33	40		35	23	
	68	54	74	64			75			48	44	41	48		46	41	
11	33	38	30	33	35	26	17	43	46	10	16	19	19	20	13	9	8
45	54	43	57	46	43	41	42	30	25	30	29	33	23	23	29	20	17
8	18	13	9	20	6	14	6	11	4	3	5	5	15	3	1	2	0
100	92	66	56	49	59		88	84	100	50	100	21	100	100	30	19	10
29	23	23	14	25	16	6	11	10	7	11	3	0	8	2	0	4	1
14	36	29	37	28	25	21	18	16	18	17	13	19	12	10	13	11	11
30	41	40	37	36	37	29	25	27	16	16	15	29	13	16	15	10	10
53	54	43	58	44	41	50	47	32	26	38	27	23	30	27	25	18	23
58	69	48	69	56	59	70	68	46	37	46	50	45	50	43	45	38	41
	46	45	45	27			23			26	29	13	31		24	3	
	48	37	45	46			35			23	22	27	19		20	15	
	41	42	41	33			23			28	18	24	13		11	11	
	49	38	45	44			35			23	23	26	20		20	15	
42	40	36	46	37	34	30	25	22	22	18	19	21	9	10	14	10	12
35	51	38	45	44	36	33	37	29	23	27	27	29	22	20	23	18	13

Fuentes: cálculos basados en las bases de datos siguientes: Statistics Canada, 1994, 1996, 1998; OECD y Statistics Canada, 2005 y Eurobarometer, 2003.

1. La fuente de los datos es la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (IALS, por sus siglas en inglés) (Statistics Canada, 1994, 1996, 1998). Debido a los diferentes criterios de exclusión utilizados en relación con la definición de la población adulta pertinente, las tasas de participación pueden variar respecto de los resultados publicados por la OECD y Statistics Canada (2000). Los criterios de exclusión utilizados para producir las tasas de participación que aquí se presentan son los siguientes: adultos de 16 a 19 años de edad que participan en estudios a jornada completa (4 o más días por semana) hacia los niveles 0-3 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) y que excluye a quienes no son apoyados financieramente por un empleador o sindicato. De manera semejante se excluye a los adultos de 16 a 24 años de edad que estudian a jornada completa hacia los niveles 4-7 de la CINE y que no están financieramente apoyados por un empleador o sindicato.

2. La fuente de los datos es Eurobarometer, 2003. Para los países que participaron en el IALS (Statistics Canada, 1994, 1996, 1998) y Eurobarometer 2003, aquí sólo se presentan los resultados de la IALS a fin de mantener una mejor comparabilidad con tantos países como sea posible. Se excluyó a todos los estudiantes de 16-24 años a jornada completa, pues no fue posible efectuar una exclusión más refinada como en la IALS. Sin embargo, las pautas generales entre las diversas categorías son muy similares.

3. Bermudas, Canadá, Estados Unidos, Italia, Noruega y Suiza participaron en la Encuesta sobre Alfabetización y Competencias para la Vida (ALL, por sus siglas en inglés) de 2003. Sin embargo, para mantener la mayor comparabilidad posible se presentan los resultados del IALS para el Canadá, los Estados Unidos, Italia, Noruega y Suiza. La fuente de datos para las Bermudas es ALL, 2003. Los mismos criterios de exclusión descritos en la nota 1 se aplicaron en la definición de la población adulta de las Bermudas. Es de notar que el Canadá, los Estados Unidos de América, Noruega y Suiza logran todas tasas cercanas o superiores al 50% en la ALL de 2003, lo que significa sustanciales mejoras especialmente para el Canadá, los Estados Unidos de América y Suiza, pero debido a los cambios en el diseño del cuestionario, la comparabilidad con el IALS no está garantizada. No obstante, se podría sostener que estos países deberían ser cambiados al Grupo 1. De manera similar, la tasa de participación de Italia cayó en la encuesta ALL a 19%, dando pie a ser cambiada al Grupo 4, pero esto no se hace aquí, porque en su lugar se escogió presentar los resultados de la IALS.

4. Alemania, Bélgica (comunidad flamenca) y Portugal también participaron en la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (IALS) (Statistics Canada, 1994, 1996, 1998), pero dado que algunas preguntas incluidas en este análisis no se plantearon, o no se consideraron comparables, en su lugar se presentan los datos del Eurobarometer de 2003.

5. El promedio del Eurobarometer incluye a los 15 Estados Miembros originales más Islandia.

6. Las variables 'educación de los padres', 'nivel de alfabetización funcional', 'estatus migratorio' y 'estatus lingüístico' no estaban disponibles en el conjunto de datos del Eurobarometer de 2003.

7. En el conjunto de datos del Eurobarometer de 2003, las categorías correspondientes fueron en realidad definidas utilizando la variable 'número total de años de escolaridad': '10 años o menos'; '11 a 13 años'; '14 años o más'; mientras que en la IALS y la ALL las categorías se definieron utilizando 'nivel más alto de educación alcanzado'.

8. Las mediciones de la alfabetización funcional se basan en la variable 'alfabetización en prosa' de la IALS, que se definió como: 'el conocimiento y las competencias requeridas para comprender y utilizar información proveniente de textos, entre ellos editoriales, artículos noticiosos, folletos y manuales de instrucción'. Los niveles de alfabetización en la escala de prosa de la IALS se definen de la manera siguiente:

a. Nivel 1 – La mayoría de las tareas en este nivel requieren que el encuestado lea un texto relativamente corto para localizar un solo pedazo de información que es idéntico o sinónimo de la información dada en la pregunta o directiva. Si en el texto se presenta información plausible pero incorrecta, ésta tiende a no estar situada cerca de la información correcta.

b. Nivel 2 – Algunas tareas en este nivel requieren que los encuestados localicen una sola pieza de información en el texto. Sin embargo, pueden estar presentes varios distractores o pedazos de información plausible, pero incorrectos, o se pueden requerir inferencias de bajo nivel. Otras tareas requieren que el encuestado integre dos o más piezas de información o que compare y contraste información fácilmente identificable, basada en un criterio dado en la pregunta o directiva.

c. Nivel 3 – Las tareas en este nivel tienden a requerir que los encuestados efectúen correspondencias literales o sinónimas entre el texto y la información dada en la tarea, o que realicen correspondencias que requieren inferencias de bajo nivel. Otras tareas piden a los encuestados que integren información proveniente de textos densos o largos que no contienen ayuda organizativa, como encabezados. A los encuestados también se les puede pedir que produzcan una respuesta basada en información fácilmente identificable en el texto. Hay información distractiva, pero no está localizada cerca de la información correcta.

d. Nivel 4 – Estas tareas requieren que los encuestados efectúen varias correspondencias múltiples e integren o sintetizen información proveniente de pasajes complejos o largos. Se requieren inferencias más complejas para responder exitosamente. En tareas de este nivel, frecuentemente se presenta información condicional y debe ser tenida en cuenta por el encuestado.

e. Nivel 5 – Algunas tareas en este nivel requieren que el encuestado busque información en textos densos que contienen un número aceptable de distractores. Otras piden a los encuestados que efectúen inferencias de alto nivel o utilicen conocimiento previo especializado. Algunas tareas piden a los encuestados que comparen información compleja.

9. Adultos entre 25 y 65 años de edad que se consideran a sí mismos como estudiantes a jornada completa o parcial, y estudiantes a jornada parcial de 16 a 24 años de edad que no informan necesariamente que participan en formas organizadas de aprendizaje y educación de adultos. Esto puede suceder, por ejemplo, entre estudiantes en programas formales para la obtención de un diploma. En algunos países, quizá se los contabilice, por omisión, como educandos adultos, lo que explica observaciones de 100% en algunos casos. Esta situación permite destacar las dificultades para hacer estrictamente comparable lo que cuenta como 'aprendizaje y educación de adultos' en cada país, especialmente en el grupo de edad de 16 a 25 años.

10. La categoría 'grupos ocupacionales' se define de la manera siguiente: 'trabajadores no manuales altamente calificados [white-collar high-skilled] incluye a legisladores, personal directivo de la administración pública, gerentes y profesionales, técnicos y profesionales asociados; 'trabajadores no manuales de baja calificación' [white-collar low-skilled] incluye a trabajadores de servicios, agentes vendedores y personal administrativo de comercios y mercados; 'trabajadores manuales altamente calificados' [blue-collar high-skilled] incluye a trabajadores especializados de la agricultura y la pesca, así como a oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios; y 'trabajadores manuales de baja calificación' [blue-collar low-skilled] incluye a operadores de instalaciones y máquinas, ensambladores y ocupaciones elementales. Estos datos se clasifican de acuerdo con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO).

Apéndice Gráfico 1
Clasificación de regiones y países según el Índice de Desarrollo de la EPT (IDE), 2006

		Países con IDE bajo (IDE inferior a 0,80)	Países con IDE medio (IDE: 0,80 – 0,94)	Países con IDE alto (IDE de por lo menos 0,95)
Europa y América del Norte	Europa Occidental			Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza
	Europa Central y Oriental		Azerbaiyán, Moldova, Turquía	Albania, Armenia, Belarrús, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Georgia, Hungría, Israel, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania
América Latina y el Caribe	América Latina	Nicaragua	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela	Argentina, Chile, Cuba, México, Uruguay
	Caribe		Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago	Aruba
Asia	Central	Bangladesh, Bhután, India, Nepal, Pakistán		Kazajstán, Kirguistán, Mongolia, Tayikistán,
	Meridional y Occidental	Camboya, República Democrática Popular Lao		Maldivas
	Oriental y Sudoriental		Filipinas, Indonesia, Macao, Myanmar, Viet Nam	Brunei Darussalam, Japón, Malasia, República de Corea, Singapur
	Pacífico		Fiji	Australia, Nueva Zelandia, Tonga
África Subsahariana	Occidental	Benin, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Malí, Senegal, Togo, Burundi, Chad, Djibouti,	Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe	Seychelles
	Oriental y Meridional	Eritrea, Etiopía, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda	Botswana, Kenya, Mauricio, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe	
Estados Árabes	Todos	Iraq, Marruecos, Mauritania, Yemen	Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Irán, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, Túnez	Bahrein, Emiratos Árabes Unidos

Fuente: Cuadros 1 y 2 (UNESCO, 2006: pp. 280-283).

Apéndice Cuadro 4
Gasto real frente al gasto recomendado en educación de adultos

	Gasto público efectivo en educación		Gasto público recomendado en educación (6% del PIB)		Gasto público asumido en el aprendizaje y la educación de adultos (1% para todos los países o % variable por grupo de ingreso)	
	% del PIB (promedio ponderado)	Gasto (millones de US\$)	Gasto (millones de US\$)	Diferencia con el gasto público efectivo (millones de US\$)	1% del gasto público efectivo (millones de US\$)	% del gasto público en educación
Mundo (de países disponibles)	4,7	2.589.956	3.309.197	-719.241	25.900	1,06
Ingreso bajo	3,4	36.746	63.931	-27.185	367	0,25
Ingreso medio bajo	3,9	290.846	452.330	-161.484	2.908	0,50
Ingreso medio alto	4,4	431.756	582.227	-150.470	4.318	0,75
Ingreso alto: no OCDE	4,8	77.335	96.330	-18.995	773	1,00
Ingreso alto: OCDE	5,0	1.753.273	2.114.380	-361.107	17.533	1,25
Estados Árabes	4,7	77.146	97.613	-20.467	771	0,81
Ingreso bajo	2,9	174	361	-188	2	0,25
Ingreso medio bajo	4,6	27.748	36.474	-8.726	277	0,50
Ingreso medio alto	2,7	1.107	2.486	-1.379	11	0,75
Ingreso alto: no OCDE	5,0	48.117	58.292	-10.175	481	1,00
Oriente Medio	4,9	49.224	60.778	-11.554	492	0,99
Ingreso bajo			3.137			0,25
Ingreso medio bajo			7.068			0,50
Ingreso medio alto	2,7	1.107	2.486	-1.379	11	0,75
Ingreso alto: no OCDE	5,0	48.117	58.292	-10.175	481	1,00
África Septentrional	4,5	27.922	36.835	-8.913	279	0,50
Ingreso bajo	2,9	174	361	-188	2	0,25
Ingreso medio bajo	4,6	27.748	36.474	-8.726	277	0,50
Ingreso medio alto			5.308			0,75
Asia y el Pacífico	3,8	507.832	810.535	-302.704	5.078	0,88
Ingreso bajo	2,8	19.207	41.806	-22.599	192	0,25
Ingreso medio bajo	3,7	206.452	338.705	-132.253	2.065	0,50
Ingreso medio alto	4,8	25.067	31.596	-6.528	251	0,75
Ingreso alto: no OCDE	3,4	10.798	18.851	-8.053	108	1,00
Ingreso alto: OCDE	3,9	246.307	379.579	-133.271	2.463	1,25
Asia Central	2,6	7.927	18.000	-10.073	79	0,50
Ingreso bajo	4,4	984	1.332	-349	10	0,25
Ingreso medio bajo	2,9	3.148	6.609	-3.461	31	0,50
Ingreso medio alto	2,3	3.795	10.059	-6.264	38	0,75
Asia Meridional y Occidental	3,6	160.186	270.568	-110.382	1.602	0,47
Ingreso bajo	2,7	17.430	38.160	-20.729	174	0,25
Ingreso medio bajo	3,7	142.756	232.408	-89.652	1.428	0,50
Asia Oriental	3,8	297.032	471.062	-174.030	2.970	1,05
Ingreso bajo	2,1	793	2.314	-1.521	8	0,25
Ingreso medio bajo	3,6	60.451	99.615	-39.165	605	0,50
Ingreso medio alto	5,9	21.043	21.314	-270	210	0,75
Ingreso alto: no OCDE	3,4	10.798	18.851	-8.053	108	1,00
Ingreso alto: OCDE	3,7	203.947	328.968	-125.021	2.039	1,25

Monto del gasto público en educación (millones de US\$)	Gasto público recomendado en aprendizaje y educación de adultos (3% del gasto público en educación) (millones de US\$)	Déficit global estimado en inversión pública en aprendizaje y educación de adultos basado en la recomendación sobre gasto en educación y en aprendizaje y educación de adultos			Inversión adicional requerida para eliminar el analfabetismo de los adultos	
		Diferencia con el gasto público en educación (millones de US\$)	Diferencia ajustada con la cobertura de la población (millones de US\$)	Diferencia ajustada con el PIB (millones de US\$)	Costo anual del programa de alfabetización (millones de US\$)	Costo trienal del programa de alfabetización (millones de US\$)
27.474	99.276	-71.802	-104305,50	-83.742	155.860	467.581
92	1.918	-1.826	-3129,51	-3.221	11.819	35.458
1.454	13.570	-12.116	-21390,66	-24.678	119.327	357.982
3.238	17.467	-14.229	-14515,76	-14.516	14.239	42.717
773	2.890	-2.117	-2614,57	-2.521	6.924	20.773
21.916	63.431	-41.515	-41536,13	-41.560	3.550	10.651
629	2.928	-2.300	-4319,22	-3.184	14.816	44.447
0	11	-10	-113,95	-101	574	1.723
139	1.094	-955	-1784,64	-1.679	7.637	22.912
8	75	-66	-165,85	-208	369	1.107
481	1.749	-1.268	-1295,13	-1.299	6.235	18.705
489	1.823	-1.334	-3144,66	-1.590	6.904	20.711
	94	-94	-94,11	-94	629	1.887
	212	-212	-212,03	-212	40	119
8	75	-66	-66,27	-66	0	0
481	1.749	-1.268	-1295,13	-1.299	6.235	18.705
139	1.105	-966	-1665,14	-1.644	8.068	24.204
0	11	-10	-39,37	-10	0	0
139	1.094	-955	-1544,74	-1.494	7.635	22.905
	159	-159	-159,24	-159	433	1.299
4.455	24.316	-19.861	-33640,47	-31.304	95.888	287.663
48	1.254	-1.206	-1811,50	-1.844	6.275	18.825
1.032	10.161	-9.129	-16850,97	-20.715	88.300	264.899
188	948	-760	-761,28	-760	780	2.339
108	566	-458	-812,16	-821	533	1.599
3.079	11.387	-8.309	-8308,52	-8.309	0	0
40	540	-500	-846,28	-647	35	105
2	40	-38	-121,60	-148	2	5
16	198	-183	-231,29	-220	8	24
28	302	-273	-273,30	-273	25	76
757	8.117	-7.360	-7454,73	-7.543	87.583	262.750
44	1.145	-1.101	-1101,21	-1.148	4.762	14.286
714	6.972	-6.258	-6362,90	-6.396	82.822	248.465
3.119	14.132	-11.012	-37871,14	-21.627	0	0
2	69	-67	-591,24	-526	792	2.375
302	2.988	-2.686	-12082,56	-14.101	24.233	72.699
158	639	-482	-481,58	-482	1.061	3.183
108	566	-458	-765,09	-821	533	1.599
2.549	9.869	-7.320	-7319,70	-7.320	0	0

	Gasto público efectivo en educación		Gasto público recomendado en educación (6% del PIB)		Gasto público asumido en el aprendizaje y la educación de adultos (1% para todos los países o % variable por grupo de ingreso)	
	% del PIB (promedio ponderado)	Gasto (millones de US\$)	Gasto (millones de US\$)	Diferencia con el gasto público efectivo (millones de US\$)	1% de gasto público efectivo (millones de US\$)	% del gasto público en educación
El Pacífico	5,0	42.686	50.905	-8.219	427	1,25
Ingreso bajo			841			0,25
Ingreso medio bajo	8,1	97	72	25	1	0,50
Ingreso medio alto	6,2	229	223	6	2	0,75
Ingreso alto: OCDE	5,0	42.360	50.611	-8.250	424	1,25
Europa y América del Norte	5,1	1.720.587	2.025.647	-305.060	17.206	1,19
Ingreso medio bajo	6,3	20.721	19.828	893	207	0,50
Ingreso medio alto	4,1	174.917	253.060	-78.143	1.749	0,75
Ingreso alto: no OCDE	6,0	17.983	17.957	26	180	1,00
Ingreso alto: OCDE	5,2	1.506.966	1.734.801	-227.836	15.070	1,25
Europe Central y Oriental	4,4	224.880	310.074	-85.193	2.249	0,79
Ingreso medio bajo	6,3	20.721	19.828	893	207	0,50
Ingreso medio alto	4,1	174.917	253.060	-78.143	1.749	0,75
Ingreso alto: no OCDE	5,5	4.576	4.992	-416	46	1,00
Ingreso alto: OCDE	4,6	24.666	32.193	-7.527	247	1,25
Europa Occidental	5,1	699.742	816.209	-116.467	6.997	1,25
Ingreso alto: no OCDE	6,2	13.407	12.965	442	134	1,00
Ingreso alto: OCDE	5,1	686.335	803.244	-116.909	6.863	1,25
América del Norte	5,3	795.965	899.364	-103.400	7.960	1,25
Ingreso alto: OCDE	5,3	795.965	899.364	-103.400	7.960	1,25
América Latina y el Caribe	4,5	233.328	312.452	-79.123	2.333	0,72
Ingreso bajo			666			0,25
Ingreso medio bajo	3,8	30.024	47.322	-17.298	300	0,50
Ingreso medio alto	4,6	202.961	264.833	-61.872	2.030	0,75
Ingreso alto: no OCDE	6,9	344	297	47	3	1,00
América Latina	4,5	229.465	306.916	-77.452	2.295	0,72
Ingreso medio bajo	3,8	27.745	43.407	-15.662	277	0,50
Ingreso medio alto	4,6	201.720	263.510	-61.790	2.017	0,75
El Caribe	4,2	3.864	5.535	-1.672	39	0,62
Ingreso bajo			666			0,25
Ingreso medio bajo	3,5	2.279	3.915	-1.636	23	0,50
Ingreso medio alto	5,6	1.241	1.323	-83	12	0,75
Ingreso alto: no OCDE	6,9	344	297	47	3	1,00
África Subsahariana	4,9	51.063	62.951	-11.888	511	0,55
Ingreso bajo	4,8	17.365	21.764	-4.399	174	0,25
Ingreso medio bajo	3,5	5.901	10.002	-4.101	59	0,50
Ingreso medio alto	5,5	27.704	30.252	-2.548	277	0,75

Fuente: cálculos basados en las siguientes bases de datos: datos sobre gasto público en educación del UIS y datos sobre el PIB del Banco Mundial.

Monto del gasto público en educación (millones de US\$)	Gasto público recomendado en aprendizaje y educación de adultos (3% del gasto público en educación) (millones de US\$)	Déficit global estimado en inversión pública en aprendizaje y educación de adultos basado en la recomendación sobre gasto en educación y en aprendizaje y educación de adultos			Inversión adicional requerida para eliminar el analfabetismo de los adultos	
		Diferencia con el gasto público en educación (millones de US\$)	Diferencia ajustada con la cobertura de la población (millones de US\$)	Diferencia ajustada con el PIB (millones de US\$)	Costo anual del programa de alfabetización (millones de US\$)	Costo trienal del programa de alfabetización (millones de US\$)
532	1.527	-995	-1338,60	-1.014	5	14
	25	-25	-25,24	-25	0	0
0	2	-2	-7,85	-4	5	14
2	7	-5	-5,45	-5	0	0
530	1.518	-989	-988,82	-989	0	0
20.432	60.769	-40.337	-40976,50	-40.560	8.843	26.530
104	595	-491	-579,26	-589	25	74
1.312	7.592	-6.280	-6445,68	-6.403	5.308	15.924
180	539	-359	-371,91	-359	68	204
18.837	52.044	-33.207	-33227,84	-33.251	3.442	10.327
1.770	9.302	-7.533	-7867,51	-7.750	5.446	16.338
104	595	-491	-579,26	-589	25	74
1.312	7.592	-6.280	-6445,68	-6.403	5.308	15.924
46	150	-104	-104,00	-104	10	30
308	966	-657	-657,48	-657	103	309
8.713	24.486	-15.773	-15807,80	-15.817	3.506	10.517
134	389	-255	-267,82	-255	58	175
8.579	24.097	-15.518	-15536,59	-15.562	3.447	10.342
9.950	26.981	-17.031	-17031,37	-17.031	0	0
9.950	26.981	-17.031	-17031,37	-17.031	0	0
1.676	9.374	-7.698	-8226,16	-7.955	6.855	20.566
	20	-20	-19,98	-20	140	420
150	1.420	-1.270	-1475,47	-1.472	2.252	6.756
1.522	7.945	-6.423	-6431,18	-6.429	4.443	13.330
3	9	-5	-70,27	-42	20	60
1.652	9.207	-7.556	-7866,52	-7.747	6.932	20.797
139	1.302	-1.163	-1368,06	-1.366	2.187	6.562
1.513	7.905	-6.392	-6399,86	-6.398	4.745	14.235
24	166	-142	-232,21	-211	160	480
	20	-20	-19,98	-20	140	420
11	117	-106	-106,05	-106	0	0
9	40	-30	-30,55	-31	0	0
3	9	-5	-70,27	-42	20	60
281	1.889	-1.608	-2666,88	-2.224	8.716	26.148
43	653	-609	-1117,14	-1.252	5.495	16.486
30	300	-271	-270,56	-271	121	364
208	908	-700	-720,78	-728	3.099	9.298

Notas:

1. Los datos del gasto público en educación han sido tomados de la base de datos pública del UIS disponible en línea y los datos del PIB del Banco Mundial (World Development Indicators database, Banco Mundial, revisados el 17 de octubre de 2008).

2. Las asignaciones presupuestarias del 6% del PIB para el gasto público en educación y del 3% del presupuesto del gasto público en educación para la educación de adultos fueron recomendadas por la Campaña Mundial por la Educación en 2005.

3. Las estimaciones del gasto público en educación para cada región, subregión y grupo de ingreso se calculan como promedios ponderados de las estimaciones de los países con datos disponibles. Por consiguiente, las cifras promedio reflejan el tamaño o peso relativo de cada país, región, subregión o grupo de ingreso. Sin embargo, las estimaciones ponderadas no toman en cuenta la incidencia de los datos que faltan.

Apéndice Cuadro 5

Tasa estimada de alfabetización de adultos y número de adultos analfabetos por país con datos disponibles, por región, subregión y grupo de ingreso; último año disponible con dos períodos de referencia (1988-1997 y 1998-2007)

	PIB per cápita (PPA),* 2007	Población cubierta en las estimaciones relativas a la alfabetización	Número de analfabetos, 15 años y más		
			1988-1997	1998-2007	Cambio entre los períodos de referencia
Mundo (sólo países con datos disponibles)	12.976	70	736.500.669	603.074.742	-133.425.926
Ingreso bajo	1.319	60	155.748.349	170.192.197	14.443.847
Ingreso medio bajo	4.783	91	545.191.416	405.564.596	-139.626.820
Ingreso medio alto	11.655	72	28.816.747	22.157.903	-6.658.844
Ingreso alto: no OCDE	33.048	64	3.968.067	3.358.882	-609.184
Ingreso alto: OCDE	35.135	8	2.776.090	1.801.164	-974.926
Estados Árabes	16.491	61	42.434.285	38.877.328	-3.556.957
Ingreso bajo	2.132	0	4.685.565	5.081.432	395.866
Ingreso medio bajo	4.778	66	33.484.430	30.156.538	-3.327.892
Ingreso medio alto	12.241	60	685.083	568.707	-116.376
Ingreso alto: no OCDE	38.311	93	3.579.207	3.070.652	-508.555
Medio Oriente	25.173	40	8.476.517	8.310.685	-165.832
Ingreso bajo	2.336	0	4.685.565	5.081.432	395.866
Ingreso medio bajo	4.708	13	211.745	158.602	-53.143
Ingreso medio alto	10.113	0			
Ingreso alto: no OCDE	38.311	93	3.579.207	3.070.652	-508.555
África Septentrional	5.639	70	33.957.768	30.566.643	-3.391.125
Ingreso bajo	1.928	0			
Ingreso medio bajo	4.802	74	33.272.685	29.997.936	-3.274.749
Ingreso medio alto	14.370	100	685.083	568.707	-116.376
Asia y el Pacífico	10.381	84	564.793.975	432.557.322	-132.236.653
Ingreso bajo	1.842	52	60.198.907	64.261.787	4.062.880
Ingreso medio bajo	4.545	97	502.047.226	366.537.942	-135.509.284
Ingreso medio alto	9.549	98	2.267.115	1.540.709	-726.406
Ingreso alto: no OCDE	46.376	38	280.727	216.885	-63.842
Ingreso alto: OCDE	29.807	0			
Asia Central	4.736	39	408.148	89.002	-319.146
Ingreso bajo	2.053	17	67.993	15.078	-52.915
Ingreso medio bajo	5.126	34	61.878	29.516	-32.362
Ingreso medio alto	10.829	100	278.276	44.407	-233.869
Asia Meridional y Occidental	4.116	88	345.911.371	333.933.167	-11.978.204
Ingreso bajo	1.600	53	52.076.802	56.153.103	4.076.301
Ingreso medio bajo	5.626	98	293.834.569	277.780.064	-16.054.505
Asia Oriental	19.008	85	218.439.144	98.502.899	-119.936.244
Ingreso bajo	1.845	59	8.054.112	8.093.606	39.493
Ingreso medio bajo	5.155	96	208.115.465	88.696.108	-119.419.358
Ingreso medio alto	13.379	100	1.988.839	1.496.301	-492.538
Ingreso alto: no OCDE	46.376	40	280.727	216.885	-63.842
Ingreso alto: OCDE	29.118	0			
El Pacífico	7.793	1	35.313	32.254	-3.059
Ingreso bajo	1.884	0			
Ingreso medio bajo	2.754	28	35.313	32.254	-3.059
Ingreso medio alto	4.439	0			
Ingreso alto: OCDE	30.496	0			

	Tasa de alfabetización (%), 15 años y más			Tasa de alfabetización (%), mujeres de 15 años y más		
	1988–1997	1998–2007	Cambio entre los períodos de referencia	1988–1997	1998–2007	Cambio entre los períodos de referencia
	74	83	9	70	80	10
	49	62	13	39	55	16
	79	88	9	74	84	10
	89	94	5	87	93	6
	88	94	7	84	93	9
	94	97	3	92	96	4
	70	83	13	57	74	17
				17	40	23
	58	74	16	47	65	18
	76	87	10	63	78	16
	78	90	12	72	88	16
	79	90	11	65	81	16
				17	40	23
	86	93	7	80	89	9
	78	90	12	72	88	16
	56	72	17	43	62	19
	49	68	19	36	57	21
	76	87	10	63	78	16
	79	87	8	75	85	10
	64	75	11	54	69	15
	85	91	6	81	89	8
	90	96	6	87	95	8
	88	95	6	83	92	10
	98	100	1	97	99	2
	98	100	2	97	100	3
	99	99	1	98	99	1
	98	100	2	96	99	3
	57	72	14	48	65	17
	34	55	21	22	46	24
	72	83	10	65	77	12
	81	89	8	76	87	11
	72	80	8	65	77	11
	84	93	8	79	91	12
	83	92	9	77	90	12
	88	95	6	83	92	10
	87	92	5	86	91	5
	87	92	5	86	91	5

	PIB per cápita (PPA),* 2007	Población cubierta en las estimaciones relativas a la alfabetización	Número de analfabetos, 15 años y más		
			1988–1997	1998–2007	Cambio entre los períodos de referencia
Europa y América del Norte	25.731	33	14.191.134	9.375.429	-4.815.704
Ingreso medio bajo	6.374	10	200.530	73.359	-127.171
Ingreso medio alto	13.445	95	11.138.907	7.448.771	-3.690.136
Ingreso alto: no OCDE	24.599	34	75.606	52.135	-23.471
Ingreso alto: OCDE	36.061	10	2.776.090	1.801.164	-974.926
Europa Central y Oriental	13.819	79	11.443.870	7.624.088	-3.819.781
Ingreso medio bajo	6.374	10	200.530	73.359	-127.171
Ingreso medio alto	13.445	95	11.138.907	7.448.771	-3.690.136
Ingreso alto: no OCDE	24.173	100	10.656	7.912	-2.744
Ingreso alto: OCDE	20.693	39	93.777	94.046	270
Europa Occidental	36.212	16	2.747.264	1.751.341	-995.923
Ingreso alto: no OCDE	24.884	9	64.951	44.223	-20.728
Ingreso alto: OCDE	38.100	17	2.682.313	1.707.118	-975.195
América del Norte	40.760	0			
Ingreso alto: OCDE	40.760	0			
América Latina y el Caribe	9.079	58	20.383.905	18.650.217	-1.733.688
Ingreso bajo	1.155	100	2.360.132	2.285.641	-74.492
Ingreso medio bajo	5.198	84	8.662.201	8.175.396	-486.805
Ingreso medio alto	10.262	48	9.329.046	8.169.970	-1.159.076
Ingreso alto: no OCDE	19.645	23	32.526	19.211	-13.315
América Latina	8.003	60	17.991.247	16.345.366	-1.645.881
Ingreso medio bajo	5.048	90	8.662.201	8.175.396	-486.805
Ingreso medio alto	10.958	50	9.329.046	8.169.970	-1.159.076
El Caribe	11.036	28	2.392.658	2.304.851	-87.807
Ingreso bajo	1.155	100	2.360.132	2.285.641	-74.492
Ingreso medio bajo	6.691	0			
Ingreso medio alto	9.102	0			
Ingreso alto: no OCDE	19.645	23	32.526	19.211	-13.315
África Subsahariana	3.640	69	94.697.370	103.614.445	8.917.075
Ingreso bajo	1.052	70	88.503.745	98.563.337	10.059.592
Ingreso medio bajo	3.682	17	797.029	621.361	-175.668
Ingreso medio alto	13.201	100	5.396.597	4.429.747	-966.849

* PPA = Paridad de poder adquisitivo.

Fuente: cálculos basados en las siguientes bases de datos: datos de alfabetización del UIS; datos sobre PIB y población del Banco Mundial.

	Tasa de alfabetización (%), 15 años y más			Tasa de alfabetización (%), mujeres de 15 años y más		
	1988–1997	1998–2007	Cambio entre los períodos de referencia	1988–1997	1998–2007	Cambio entre los períodos de referencia
	96	98	2	93	97	3
	95	98	3	93	97	4
	96	98	2	93	97	3
	98	99	1	95	97	2
	94	97	3	92	96	4
	96	98	2	95	97	3
	95	98	3	93	97	4
	96	98	2	93	97	3
	100	100	0	100	100	0
	99	99	0	99	99	0
	93	97	4	90	95	5
	94	98	3	90	95	5
	92	96	4	90	95	6
	85	90	5	83	89	6
	46	62	16	46	64	18
	82	88	6	78	86	7
	92	95	3	92	95	3
	96	98	2	95	97	2
	87	92	5	84	90	5
	82	88	6	78	86	7
	92	95	3	92	95	3
	79	86	6	79	86	7
	46	62	16	46	64	18
	96	98	2	95	97	2
	54	67	13	47	62	15
	45	59	14	36	52	16
	70	85	15	64	82	17
	78	87	9	76	86	10

Notas:

1. Columnas 2-11: base de datos sobre alfabetización disponible públicamente en línea en el centro de datos del UIS; datos sobre el PIB y la población del Banco Mundial. Columnas 1 y 2: base de datos de los World Development Indicators, Banco Mundial, revisados el 17 de octubre de 2008.

2. El número de analfabetos sólo se contabiliza en los países en que hubo observaciones en ambos períodos (1988-1997 y 1998-2007) a fin de determinar el progreso.

3. Debido al amplio intervalo de los años adoptados como períodos de referencia, el lapso transcurrido entre los puntos de observación para cada país puede variar de 10 a 20 años.

4. Los datos para el año más reciente se toman dentro de cada período de referencia. Hay un pequeño número de excepciones para el primer período (1988-1997), donde se tomó un año de referencia anterior porque no había otros datos disponibles, entre los cuales tenemos: Argelia (1987), Emiratos Árabes Unidos (1985), Malawi (1987) y Swazilandia (1986). Para Camboya, el año de referencia para el primer período fue 1998, ya que no se disponía de datos anteriores, pero tenía datos para 2007, haciendo que este lapso fuera el menor entre los puntos de observación.

5. Las estimaciones de la alfabetización de adultos para cada región, subregión y grupo de ingreso se calculan como promedios ponderados de las estimaciones de los países para los que se dispone de datos. Por consiguiente, las estimaciones reflejan el tamaño o peso relativos de cada país, región, subregión o grupo de ingreso. Sin embargo, las estimaciones ponderadas no tienen en cuenta la incidencia de los datos que faltan.

6. Es importante notar que debido a la falta de datos, estas estimaciones no reflejan el número total de adultos analfabetos en el mundo.

7. Camboya, Chad y Rwanda no están en los grupos regionales, subregionales y de ingreso correspondientes a las estimaciones de alfabetismo para las mujeres.

8. Yemen está solamente en el grupo regional, subregional y de ingreso correspondiente a la estimación de alfabetismo de las mujeres, pero no en la estimación total de la alfabetización. Esto se debe a que no hubo datos disponibles para la tasa total de alfabetización en el primer período.

INFORMES NACIONALES PREPARADOS PARA LA CONFINTEA VI

Disponibles en:

[http://www.unesco.org/en/
confinteavi/national-reports/](http://www.unesco.org/en/confinteavi/national-reports/)

Afganistán	Estonia
Alemania	Etiopía
Argelia	Federación de Rusia
Angola	Fiji
Arabia Saudita	Filipinas
Argentina	Finlandia
Armenia	Francia
Australia	Gabón
Austria	Gambia
Bahrein	Georgia
Bangladesh	Ghana
Bélgica (Comunidad flamenca de Bélgica y Comunidad francesa de Bélgica)	Grecia
Belice	Guatemala
Benin	Guinea
Bhután	Guinea Bissau
Bolivia	Guinea Ecuatorial
Botswana	Haití
Brasil	Honduras
Brunei Darussalam	Hungría
Bulgaria	India
Burkina Faso	Irán
Burundi	Iraq
Cabo Verde	Irlanda
Camboya	Islas Salomón
Camerún	Israel
Canadá	Jamahiriya Árabe Libia
Chad	Jamaica
Chile	Japón
China	Jordania
Chipre	Kazajstán
Colombia	Kenya
Comoras	Kirguistán
Costa Rica	Kuwait
Côte d'Ivoire	La ex República Yugoslava de Macedonia
Croacia	Lesotho
Cuba	Letonia
Dinamarca	Líbano
Ecuador	Liberia
Egipto	Lituania
El Salvador	Madagascar
Emiratos Árabes Unidos	Malawi
Eritrea	Malasia
Eslovaquia	Malí
Eslovenia	Marruecos
España	Mauricio
Estados Unidos de América	Mauritania
	México
	Moldova
	Mongolia
	Montenegro
	Mozambique

Namibia	Uzbekistán
Nepal	Venezuela
Nicaragua	Viet Nam
Níger	Yemen
Nigeria	Zambia
Noruega	Zimbabwe
Nueva Zelanda	
Omán	
Países Bajos	
Pakistán	
Palau	
Palestina	
Panamá	
Papua Nueva Guinea	
Paraguay	
Perú	
Polonia	
Portugal	
Qatar	
Reino Unido	
República Centroafricana	
República Checa	
República de Corea	
República Democrática del Congo	
República Democrática Popular Lao	
República Dominicana	
República Popular Democrática de Corea	
República Unida de Tanzania	
Rumania	
Rwanda	
San Vicente y las Granadinas	
Santa Lucía	
Santo Tomé y Príncipe	
Senegal	
Serbia	
Seychelles	
Sierra Leona	
Siria	
Sudáfrica	
Sudán	
Suecia	
Suiza	
Suriname	
Swazilandia	
Tailandia	
Tayikistán	
Togo	
Túnez	
Turquía	
Uganda	
Uruguay	

Informes sintéticos regionales preparados para la CONFINTEA VI

- Ahmed, M. (2009) *The State and Development of Adult Learning and Education in Asia and the Pacific: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
Disponibile en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_asia_synthesis_en.pdf
[Consulta: 23/10/09]
- Aitchison, J. y Alidou, H. (2009) *The State and Development of Adult Learning and Education in Africa: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
Disponibile en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001829/182924e.pdf>
[Consulta: 23/10/09]
- Keogh, H. (2009) *The State and Development of Adult Learning and Education in Europe, North America and Israel: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
Disponibile en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_paneurope_synthesis_en.pdf
[Consulta: 23/10/09]
- Torres, R. M. (2009) *From Literacy to Lifelong Learning: Trends, Issues and Challenges in Youth and Adult Education in Latin America and the Caribbean: Regional Synthesis Report*, Hamburg/Pátzcuaro: UNESCO Institute for Lifelong Learning/CREFAL.
Disponibile en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_lac_synthesis_en.pdf
[Consulta: 03/11/09]
Existe versión española: Torres, R. M. 2009. *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Síntesis del Reporte Regional*, Hamburgo: UIL-UNESCO.
Disponibile en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_lac_synthesis_es.pdf
[Consulta: 25/11/09]
- Yousif, A. A. (2009) *The State and Development of Adult Learning and Education in the Arab States: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
Disponibile en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_arab_synthesis_en.pdf
[Consulta: 23/10/09]

REFERENCIAS

Publicaciones

- African Platform for Adult Education. 2008. *Civil Society Report Forging Partnerships Towards a Renewed Vision of Adult Education in Africa*.
 Disponible en:
<http://www.africacsplateforme.org/English/documents/AfricanCSReport.pdf>
 [Consulta: 12/11/2009]
- Ahl, H. 2006. "Motivation in adult education: a problem solver or a euphemism for direction and control?", *International Journal of Lifelong Education* (London: Routledge), vol. 25, n.º 4, pp. 385-404.
- Ahmed, M. 2009. *The State and Development of Adult Learning and Education in Asia and the Pacific: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
 Disponible en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_asia_synthesis_en.pdf
 [Consulta: 23/10/09]
- Aitchison, J. y H. Alidou. 2009. *The State and Development of Adult Learning and Education in Africa: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
 Disponible en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_africa_synthesis_en.pdf
 [Consulta: 19/10/09]
- Alheit, P. 2001. "On a contrary way to the learning society: a critical approach", en R. Edwards, N. Miller, N. Small y A. Tait (eds.), *Supporting Lifelong Learning*, t. III: *Making Policy Work*, London: Routledge-Falmer/Open University, pp. 30-50.
- Altrichter, H., T. Brüsemeister y J. Wissinger (eds.). 2007. *Educational Governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Antikainen, A., P. Harinen y C. A. Torres (eds.). 2006. *In from the Margins. Adult Education, Work and Civil Society*, Rotterdam: Sense Publishers.
- Asian South Pacific Bureau of Adult Education (ASPBAE). 2009. *Pursuing Adult Literacy: The Cost of Achieving EFA Goal 4*. En prensa.
- Association for the Development of Education in Africa (ADEA). 2006. *State-of-the Art of the Outsourcing Strategy of Literacy Programs*.
 Disponible en:
http://www.adeanet.org/adeaPortal/adea/biennial-2006/Alpha/vo/Word/A3_3_faire%20faire_en.doc
 [Consulta: 17/11/09]
- Bagnall, R.G. 2000. "Lifelong learning: concepts and conceptions", *International Journal of Lifelong Education* (London: Routledge), vol. 19, n.º 1, pp. 20-35.

- BALID (British Association for Literacy in Development). 2009. *Background Paper Commissioned for the Education for All Global Monitoring Report 2009*.
- Barreiro, J. 1974. *Educación popular y proceso de concientización*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Baumgartner, L. M. 2001. "An update on transformational learning", en S. B. Merriam (ed.), *The New Update on Adult Learning Theory. New Directions for Adult and Continuing Education*, Hoboken: Jossey-Bass, pp. 15-24.
- Benavot, A. 2009. "Introduction. Moderated discussion. International Aid to Education", *Comparative Education Review* (Chicago: University of Chicago Press), vol. 54, n.º 1, p. 105-124.
- Blair, A., J. McPake y P. Munn. 1995. "A New Conceptualization of Adult Participation in Education", *British Educational Research Journal* (London: Routledge), vol. 21, n.º 5, pp. 629-644.
- Blanden, J., P. Sturgis, F. Buscha y P. Urwin. 2009. *The Effect of Lifelong Learning on Intra-Generational Social Mobility: Evidence from Longitudinal Data in the United Kingdom*, London: Department for Innovation, Universities and Skills.
- Boudard, E. y K. Rubenson. 2003. "Revisiting major determinants of participation in adult education with a direct measure of literacy skills", *International Journal of Educational Research* (Elsevier: München), vol. 39, n.º 3, pp. 265-280.
- Bourdieu, P. y J.C. Passeron. 1970. *La reproducción: Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris: Éditions de Minuit.
- Brown, P., A. Green y H. Lauder. 2001. *High skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*, Oxford: Oxford University Press.
- CEPAL/UNESCO-OREALC. 2009. *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*, Santiago de Chile: CEPAL.
Disponible en:
http://www.oei.es/pdf2/impacto_social_economico_analfabetismo.pdf
- Chisholm, L. 2008. "Re-contextualizing learning in second modernity", *Research in Post-Compulsory Education* (London: Routledge), vol.13, n.º 2, pp. 139-147.
- Chisholm, L., A. Larson y A.F. Mosseux. 2004. *Lifelong learning: Citizens' Views in Close-Up. Findings from a Dedicated Eurobarometer Survey*, Luxembourg: CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training).
- Chrabolowsky, L. 2003. *Engendering Trade Unions and Social Movements: New Proposals of Social Inclusion in Argentina*. Ponencia presentada en la Conferencia "Women and Unions: Still the Most Difficult Revolution", School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, New York (USA), 21-23 November 2003.
- Colley, H., P. Hodkinson y J. Malcolm. 2004. *Informality and Formality in Learning*, London: Learning and Skills Research Centre.
Disponible en:
http://www.ecotec.com/europeaninventory/publications/concept/lsrc_informality_formality_learning.pdf
[Consulta: 03/11/09]
- Coombs, P.H. y M. Ahmed. 1974. *Attacking Rural Poverty: How Nonformal Education Can Help. A Research Report for the World Bank Prepared by the International Council for Educational Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Coulombe, S. et al. 2004. *International Adult Literacy Survey: Literacy scores, human capital and growth across fourteen OECD countries*, Ottawa: Statistics Canada.
Disponible en:
<http://www.nald.ca/fulltext/oece/oece.pdf>
[Consulta: 29/10/09]

- Crewe, A. y J. Young. 2002. *Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links*, London: Overseas Development Institute (ODI Working Paper n.º 173).
- Cross, K. P. 1981. *Adults as Learners: Increasing Participation and Facilitating Learning*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Delors, J. et al. 1996. *Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-First Century*, Paris: UNESCO. Existe versión española: Delors, J. et al. 1996. *Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. La educación encierra un tesoro*, Madrid: Santillana-Ediciones UNESCO. Edición original: Delors, J. et al. 1996. *L'Éducation. Un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle*, Paris: Éditions UNESCO-Odile Jacob.
- Desjardins, R. 2004. *Learning for Well Being: Studies Using the International Adult Literacy Survey*, Stockholm: Institute of International Education.
- Desjardins, R., K. Rubenson y M. Milana. 2006. *Unequal Chances to Participate in Adult Learning: International perspectives*, Paris: UNESCO-IIEP (Fundamentals of Educational planning n.º 83).
Disponibile en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001488/148815e.pdf>
- Dewey, J. 1915 [1900]. *The School and Society*, Revised and enlarged edition, Chicago: University of Chicago Press.
Disponibile en:
http://www.brocku.ca/MeadProject/Dewey/Dewey_1907/Dewey_1907_toc.html
- DFID (Department for International Development). 2008. *A DFID practice paper, Adult Literacy: An update*.
Disponibile en:
<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/Literacy-Briefing.pdf> [Consulta: 20/10/09]
- Drache, D. (ed.). 2001. *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*, London-New York: Routledge.
- Du Bois-Reymond, M. 2005. "What does learning mean in the 'Learning Society?'" , en L.Chisholm, B. Hoskins y C. Glahn (eds.), *Trading Up: Potential and Performance in Non-formal Learning*, Strasbourg: Council of Europe Publications, pp. 15-24.
- DVV International. 2008. *Regional Report on the Development and State of the Art of Adult Learning and Education*. South East Europe.
Disponibile en:
http://www.dvv-soe.org/images/dvv/Docs/Confintea/RegionalReport_AE_in_SEE_May2009.pdf
[Consulta: 23/10/09]
- European Commission. 2000. *A Memorandum on Lifelong Learning*, Brussels: Commission of the European Communities (Commission Staff Working Paper).
Disponibile en:
<http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumEng.pdf>
[Consulta: 22/10/09]
- European Commission. 2001. *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*, Brussels: Commission of the European Communities (Communication from the Commission).
Disponibile en:
http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=678
[Consulta: 22/10/09]

- European Commission. 2006. *Adult learning: It is never too late to learn*, Brussels: Commission of the European Communities (Communication from the Commission).
Disponible en:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:EN:PDF>
[Consulta: 27/10/09]
- European Commission. 2007. *It is Always a Good Time to Learn. Action Plan on Adult Learning*, Brussels: Commission of the European Communities (Communication from the Commission).
Disponible en:
http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_en.pdf
[Consulta: 27/10/09]
- European Commission. 2009. *Education & Training*.
Disponible en:
http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc58_en.htm
[Consulta: 03/11/09]
- Faure, E. *et al.* 1972. *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*, Paris: UNESCO. Existe versión española: Faure, Edgar *et al.* 1973. *Aprender a ser. La educación del futuro*, Madrid: Alianza Editorial. Edición original: Faure, E. *et al.* 1972. *Apprendre à être*, Paris: UNESCO-Fayard.
Disponible en francés en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132982f.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
Disponible en inglés en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000018/001801e.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
Disponible en español:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132984s.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
- Feinstein, L., D. Budge, J. Vorhaus y K. Duckworth. 2008. *The Social and Personal Benefits of Learning: A summary of key research findings*, London: Institute of Education.
- Feinstein, L. y C. Hammond. 2004. "The contribution of adult learning to health and social capital", *Oxford Review of Education* (London: Routledge), vol. 30, n.º 2, pp. 199-221.
- Freire, P. 2005 [1970]. *Pedagogía del oprimido*, 55ª ed., Madrid: Siglo XXI.
- Freire, P. 1996. *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*, São Paulo: Paz e Terra.
- French National Commission for UNESCO. 2005. *Recognition of experiential learning. An international analysis*, Paris: UNESCO-IIEP. Edición original: Commission nationale française pour l'UNESCO. 2005. *Reconnaissance des acquis de l'expérience. Apports d'une réflexion internationale*, Paris: UNESCO-IIPE.
- French National Commission for UNESCO. 2008. *Recognition of Experiential Learning: Prospects for Development in African Countries. Proceedings*, 25, 26 & 27 June 2007. Paris: UNESCO-IIEP. Edición original: Commission nationale française pour l'UNESCO. 2008. *Reconnaissance des acquis de l'expérience: perspectives de développement dans les pays africains. Actes du séminaire*, 25, 26 & 27 juin 2007. Paris: Commission nationale française pour l'UNESCO.

- Global Campaign for Education. 2005. *Writing the Wrongs. International Benchmarks on Adult Literacy*, London: ActionAid International.
Disponible en:
<http://www.actionaid.org/docs/writing%20wrongs%20literacy%20benchmarks%20report.pdf>
[Consulta: 25-11-09]
Existe versión española: Campaña Mundial por la Educación. 2005. *Corregir los errores. Puntos de referencia internacionales sobre la alfabetización de adultos*, (s.l.), ActionAid International.
Disponible:
<http://www.oei.es/alfabetizacion/b/Corregir.pdf>
[Consulta: 25-11-09]
- Gohn, M. da G. 2008. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*, São Paulo: Edições Loyola.
- Gray, W. S. 1956. *The Teaching of Reading and Writing: An international survey*, Chicago-Paris: Scott Foresman-UNESCO. Existe versión española de esta primera edición en inglés: Gray, W. W. 1957. *La enseñanza de la lectura y de la escritura: un estudio internacional*, París: UNESCO (Monografías sobre educación fundamental X).
- Gray, W. S. 1969 [1956]. *The Teaching of Reading and Writing: An International Survey*, 2nd ed., Glenview, IL/Paris: Scott Foresman/UNESCO (Monographs on Fundamental Education X). [Enlarged edition with a supplementary chapter by Ralph Staiger].
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000029/002929eo.pdf>
- Griffin, C. 1999. "Lifelong learning and welfare reform", *International Journal of Lifelong Education* (London: Routledge), vol. 18, n.º 6, pp. 431-452.
- Griffin, C. 2001. "From education policy to lifelong learning strategies", en P. Jarvis (ed.), *The Age of Learning*, London: Kogan Page, pp. 41-54.
- Hajer, M. A. y H. Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, New York: Cambridge University Press.
- Held, D. y A. McGrew (eds.). 2007. *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Malden: Polity Press.
- Henry, G.T. y K.B. Basile. 1994. "Understanding the decision to participate in formal adult education", *Adult Education Quarterly* (London: SAGE Publications), vol. 44, n.º 2, pp. 64-82.
- Husemann, R. y A. Heikkinen (eds.). 2004. *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education*, Frankfurt am Main/Oxford: Peter Lang.
- IBE-UNESCO (International Bureau of Education-UNESCO). 2008. *Inclusive Education: The Way of The Future. Final Report*. International Conference on Education, 48th session, Geneva (Switzerland), 25-28 November 2008.
Disponible en:
http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/ICE_FINAL_REPORT_eng.pdf
[Consulta: 27/10/09]
Existe versión española: OIE-UNESCO (Oficina Internacional de Educación-UNESCO). 2008. *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Informe final*. Conferencia Internacional de Educación, 48ª reunión, Ginebra (Suiza), 25-28 de noviembre de 2008.
Disponible en:
http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/ICE_FINAL_REPORT_spa.pdf
[Consulta: 25-11-09]

- Jones, N. y E. Villar. 2008. "Situating children in international development policy: Challenges involved in successful policy influencing", *Evidence & Policy* (Bristol: The Policy Press), vol. 4, n.º 1, pp. 31-51.
- Keogh, H. 2009. *The State and Development of Adult Learning and Education in Europe, North America and Israel: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
 Disponible en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_paneurope_synthesis_en.pdf
 [Consulta: 23/10/09]
- Lindblad, S. y T.S. Popkewitz. 2001. *Educational Governance and Social Integration and Exclusion. Final Report to the European Commission*.
 Disponible en:
<http://www.ped.uu.se/egsie/Final%20Report/Finalreport.pdf>
 [Consulta: 22/10/09]
- Llieva, K. E. 2007. "Lifelong learning: Institutionalization and regulating mechanisms", en M. Osborne, K. Sankey y B. Wilson (eds.), *Social Capital, Lifelong Learning and the Management of Place*, London-New York: Routledge, pp. 141-160.
- Matheson, C. y D. Matheson. 1996. "Lifelong learning and lifelong education: A critique", *Research in Post-Compulsory Education* (London: Routledge), vol. 1, n.º 2, pp. 219-236.
- Mayo, P. 2009. "Flying below the radar? Critical approaches to adult education", en M. W. Apple, W. Au y L. A. Gandin (eds.), *The Routledge International Handbook of Critical Education*, New York: Routledge, pp. 269-280.
- McMahon, W. 1999. *Education and Development: Measuring the Social Benefits*, Oxford: Oxford University Press.
- Medel-Añonuevo, C., T. Ohsako y W. Mauch. 2001. *Revisiting Lifelong Learning for the 21st Century*, Hamburg: UNESCO Institute for Education.
- Medel-Añonuevo, C. 2006. *Operationalizing the Policy Discourses of Lifelong Learning: Challenges for Africa. Biennale on Education in Africa*.
 Libreville (Gabon), March 27-31.
 Disponible en:
http://www.adeanet.org/adeaPortal/adea/biennial-2006/doc/document/A5_3_annonuevo_en.pdf
 [Consulta: 26/10/09]
- Meyer, H.-D. y W.L. Boyd (eds.). 2001. *Education between States, Markets, and Civil Society: Comparative Perspectives*, Mahwah, NJ: Erlbaum Associates.
- Mezirow, J. 1990. *Fostering Critical Reflection in Adulthood: A Guide to Transformative and Emancipatory Learning*, San-Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, Inc.
- Mezirow, J. y Associates. 2000. *Learning as Transformation: Critical Perspectives on a Theory in Progress*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, Inc.
- Moseley, A. y S. Tierney. 2004. "Evidence-based practice in the real world", *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice* (Bristol: The Policy Press), vol.1, n.º 1, pp. 113-120.
- NCES (National Center for Education Statistics). 1998. *Adult Literacy in OECD Countries: Technical Report on the First International Adult Literacy Survey*, Washington DC: National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education.
 Disponible en:
<http://nces.ed.gov/pubs98/98053.pdf>
 [Consulta: 23/10/09]

- Nunn *et al.* 2007. *Factors influencing social mobility*, London: Department for Work and Pensions (Research Report n.º 450).
- O'Donnell, K. 2006. *Adult Education Participation in 2004-05*, Washington, DC: National Center for Education Statistics (U.S. Department of Education).
Disponible en:
http://nces.ed.gov/pubs2006/adulted/tables/table_1.asp?referrer=report
[Consulta: 14/10/09]
- OECD. 2001. *Education Policy Analysis*, Paris: OECD.
- OECD. 2003a. *Beyond Rhetoric: Adult learning policies and practices*, Paris: OECD.
- OECD. 2003b. *Employment Outlook: Towards More and Better Jobs*, Paris: OECD.
- OECD. 2003c. *Education Policy Analysis*, Paris: OECD.
- OECD. 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD.
- OECD y Statistics Canada. 1995. *Literacy, Economy and Society: Results of the First International Adult Literacy Survey*, Paris-Ottawa: OECD-Ministry of industry (Canada).
- OECD y Statistics Canada. 2000. *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*, Paris-Ottawa: OECD-Ministry of Industry (Canada).
- OECD y Statistics Canada. 2005. *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, Paris-Ottawa: OECD-Statistics Canada.
Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/44/7/34867438.pdf>
[Consulta: 25-11-09]
- OECD-DAC. 2009. *Development aid at its highest level ever in 2008*.
Disponible en:
http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html
[Consulta: 18/11/09]
- Otto, H.-U. y T. Rauschenbach. 2004. *Die andere Seite der Bildung. Zum Verhältnis von formellen und informellen Bildungsprozessen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Pieck, E. 2006. "Educación de Jóvenes y Adultos vinculada con el trabajo", en María Bertely Busquets (ed.), *Educación, Derechos Sociales y Equidad*, t. II, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), pp. 647-681 (Colección: La Investigación Educativa en México 1992-2002).
Disponible en:
<http://www.comie.org.mx/v1/sitio/portal.php?sec=SC03&pub=6>
[Consulta: 25/11/09]
- Pring, R. 1999. "Politics: Relevance of the humanities", *Oxford Review of Education* (Abingdon: Taylor and Francis Group), vol. 25, n.º 1-2, pp. 71-87.
- Puiggrós, A. 2005. *De Simón Rodríguez a Paulo Freire. Educación para la Integración Iberoamericana*, Bogotá D.C.: Convenio Andrés Bello.
- Raven, J. y J. Stephenson (eds.). 2001. *Competence in the Learning Society*, New York: Peter Lang.
- Reder, S. 2009. *Adult Literacy Development and Economic Growth*. En prensa.
- Rogoff, B. 2003. *The Cultural Nature of Human Development*, Oxford: Oxford University Press.

- Rubenson, K. 2001. *The Adult Education and Training Survey. Measuring Motivation and Barriers in the AETS: A Critical Review*, Gatineau (Quebec): Human Resources Development Canada.
- Rubenson, K. 2006. "The Nordic model of lifelong learning", *Compare* (Abingdon: Routledge), vol. 36, n.º 3, pp. 327-341.
- Rubenson, K. y R. Desjardins. 2009. "The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education. A bounded agency model", *Adult Education Quarterly* (Thousand Oaks: Sage), vol. 59, n.º 3, pp. 187-207.
- Sanderson, I. 2006. "Complexity, practical rationality and evidence-based policy making", *Policy and Politics* (Bristol: Policy Press), vol. 34, n.º 1, pp. 115-132.
- Schmelkes, S. 1983. "Educación y Productividad Rural", *Revista de Educación de Adultos*, vol.1, n.º 1, pp. 38-49.
Disponible en:
<http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/servicios/hemeroteca/068/068006.pdf>
[Consulta: 26/10/09]
- Schmelkes, S. 1985. "La educación y la suerte del campesino", en P. Latapí y A. Castillo (eds.), *Lecturas sobre Educación de Adultos*, Pátzcuaro (Michoacán, México): CREFAL (Colección Retablos de Papel).
Disponible en:
http://www.crefal.edu.mx/biblioteca_digital/coleccion_crefal/retablos%20de%20papel/RP14/indice.htm
[Consulta: 25/11/09]
- Schmelkes, S. (ed.). 1990. *Postalfabetización y trabajo en América Latina*, Pátzcuaro (Michoacán, México): CREFAL/UNESCO-OREALC.
- Schmelkes, S., G. Águila y M.A. Núñez. 2008. "Alfabetización de Jóvenes y Adultos Indígenas en México", en L.E. López y U. Hanemann (eds.), *Alfabetización y multiculturalidad. Miradas desde América Latina*, Guatemala: UNESCO-UIL/GTZ, pp. 237-290.
- Schuller, T. y J. Field. 1998. "Social capital, human capital and the learning society", *International Journal of Lifelong Education* (London: Routledge), vol. 17, n.º 4, pp. 226-235.
- Schuller, T. et al. 2004. *The Benefits of Learning: The impact of education on health, family life and social capital*, London-New York: RoutledgeFalmer.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Shavit, Y. y H.-P. Blossfeld. 1993. "Persisting barriers: Changes in educational opportunities in thirteen Countries", en H.-P. Blossfeld y Y. Shavit (eds.), *Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Boulder: Westview Press (Social Inequality Series).
- Singh, M. 2009. *Recognition, Validation and Accreditation of Non-formal and Informal Learning*. Synthesis Report, Hamburg: UIL. En prensa.
- Smith, J. y A. Spurling. 2002. *Understanding Motivation for Lifelong Learning*, Leicester: National Institute of Adult Continuing Education.
- Stevenson, M. A. 1999. "Flexible education and the discipline of the market", *International Journal of Qualitative Studies in Education* (Abingdon: Taylor and Francis), vol.12, n.º 3, pp. 311-323.
- Sumner, J. 2008. "Governance, globalization, and political economy: Perspectives from Canadian adult education", *Adult Education Quarterly* (London: SAGE Publications), vol. 59, n.º 1, pp. 22-41.

- Swanson, R.A. y E.F. Holton. 2001. *Foundations of Human Resource Development*, San Francisco: Berrett-Koehler.
- Thorn, W. 2009. *International Adult Literacy and Basic Skills Surveys in the OECD Region*, Paris: OECD (OECD Education Working Papers, n.º 26).
Disponible en:
<http://econpapers.repec.org/paper/oeceduaab/26-en.htm>
[Consulta: 03/11/09]
- Torres, C. A. 1998. *Education, Power and Personal Biography: Dialogues with Critical Educators*, New York: Routledge.
- Torres, R. M. 2009. *From Literacy to Lifelong Learning: Trends, Issues and Challenges in Youth and Adult Education in Latin America and the Caribbean: Regional Synthesis Report*, Hamburg-Pátzcuaro: UNESCO Institute for Lifelong Learning-CREFAL.
Disponible en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_lac_synthesis_en.pdf
[Consulta: 03/11/09]
Existe versión española: Torres, R. M. 2009. *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Síntesis del Reporte Regional*, Hamburgo: UIL-UNESCO.
Disponible en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/GRALE/confinteavi_grale_lac_synthesis_es.pdf
[Consulta: 25/11/09]
- UIE (Unesco Institute for Education). 1997. *The Hamburg Declaration. The Agenda for the Future*. Document adopted at CONFINTEA Fifth International Conference on Adult Education. Hamburg (Germany), 14-18 July.
Disponible en:
<http://www.unesco.org/education/uiie/confintea/pdf/con5eng.pdf>
[Consulta: 11/11/09]
Existe versión española: IUE (Instituto de la UNESCO para la Educación). 1997. *Declaración de Hamburgo sobre la educación de adultos y Plan de acción para el futuro*, aprobados por la CONFINTEA V, Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos. Hamburgo (Alemania), 14-18 de julio.
Disponible en:
<http://www.unesco.org/education/uiie/confintea/pdf/con5spa.pdf>
[Consulta: 25-11-09]
- UIE (Unesco Institute for Education). 2003. *Recommitting to Adult Education and Learning: Synthesis Report of the CONFINTEA V Midterm Review Meeting*. Bangkok (Thailand), 6-11 September 2003.
Disponible en:
<http://www.unesco.org/education/uiie/pdf/recommitting.pdf>
[Consulta: 26/10/09]
Existe versión española: IUE (Instituto de la UNESCO para la Educación). 2003. *Informe en síntesis sobre el Balance Intermedio, CONFINTEA V*. Bangkok (Tailandia), 6-11 de septiembre de 2003.
Disponible en:
http://www.unesco.org/education/uiie/pdf/recommitting_sp.pdf
[Consulta: 25/11/09]
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2009. *Advancing Literacy: A Review of LIFE 2006-2009*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UIS (UNESCO Institute of Statistics). 2005. *The Next Generation of Literacy Statistics. Implementing the Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP)*, Montreal (Canada): UIS.

- UNESCO. 1976. *Recommendation on the development of adult education, adopted by the General Conference at its nineteenth session*. Nairobi, 26 November 1976.
Disponible en:
http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB_E.PDF
[Consulta: 11/11/09]
Existe versión española: UNESCO. 1976. *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimonovena reunión*. Naoribi, 26 de noviembre de 1976.
Disponible en:
http://www.unesco.org/education/uie/confintea/nairob_s.pdf
[Consulta: 25/11/09]
- UNESCO. 2000. *The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments*. Adopted by the World Education Forum. Dakar, Senegal, 26-28 April 2000, Paris: UNESCO.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf>
[Consulta: 25/10/09]
Existe versión española: UNESCO. 2000. *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación. (Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril de 2000), París: UNESCO.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147S.pdf>
[Consulta: 25/10/09]
- UNESCO. 2004. *EFA Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative*, Paris: UNESCO Publishing.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137333e.pdf>
[Consulta: 27/10/09]
Existe versión española: UNESCO. 2004. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005: Educación para Todos: el imperativo de la calidad*, París: Ediciones UNESCO.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
- UNESCO. 2005a. *Toward Knowledge Societies*, Paris: UNESCO Publishing.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843e.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
Existe versión española: UNESCO. 2005. *Hacia las sociedades del conocimiento*, París: Ediciones UNESCO.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
- UNESCO. 2005b. *EFA Global Monitoring Report 2006: Literacy for Life*, Paris: UNESCO Publishing.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141639e.pdf>
[Consulta: 20/10/09]
Existe versión española: UNESCO. 2006. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006: La alfabetización, un factor vital*, París: Ediciones UNESCO.
Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147000s.pdf>
[Consulta: 25/11/09]

- UNESCO. 2007. *EFA Global Monitoring Report 2008: Education for All by 2015: will we make it?*, Oxford-Paris: Oxford University Press-UNESCO Publishing.
Disponibile en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
Existe versión española: UNESCO. 2007. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008: Educación para Todos en 2015. ¿Alcanzaremos la meta?*, París: Ediciones UNESCO.
Disponibile en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159125S.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
- UNESCO. 2008a. *EFA Global Monitoring Report 2009: Overcoming inequality: why governance matters*, Oxford-Paris: Oxford University Press-UNESCO Publishing.
Disponibile en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>
Existe versión española: UNESCO. 2009. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo: Superar la desigualdad: ¿por qué es importante la gobernanza?*, París: Ediciones UNESCO.
Disponibile en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183289s.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
- UNESCO. 2008b. *Central Asia Sub-Region EFA Mid-Decade Assessment Synthesis Report*, Almaty: UNESCO.
Disponibile en:
http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/efa/EFA_MDA/SSR_Drafts/CentralAsia_SSR_FINAL.pdf
[Consulta: 13/11/09]
- UNESCO-OREALC. 2008. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*, Santiago de Chile: UNESCO-OREALC.
Disponibile en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152894S.pdf>
[Consulta: 22/11/09]
- United Nations. 6 September 2001. *General Assembly Resolution A/56/326: Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*.
Disponibile en:
<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>
[Consulta: 20/10/09]
Existe versión española: Naciones Unidas. *Asamblea General. 2001. Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Nueva York: Naciones Unidas (Resolución A/56/326).
Disponibile en:
<http://www.undp.org/spanish/mdg/docs/guia.pdf>
[Consulta: 25/11/09]
- United Nations. 2008. *The Millennium Development Goals Report 2008*, New York: United Nations.
Disponibile en:
http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2008/MDG_Report_2008_En.pdf
[Consulta: 20/10/09]
Existe versión española: Naciones Unidas. 2008. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Nueva York: Naciones Unidas.
Disponibile en:
http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf
[Consulta: 25/11/09]

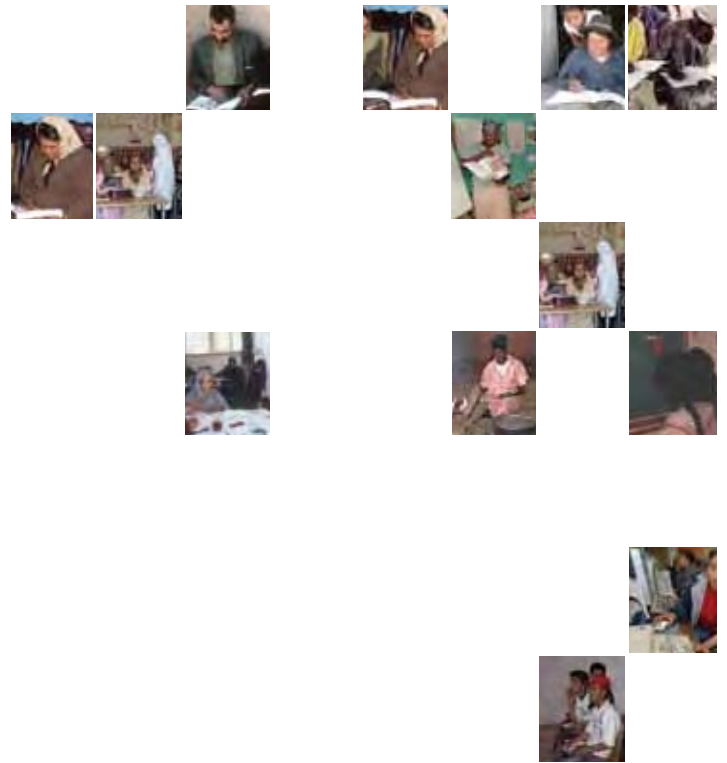
- Werquin, P. 2007. "Countries providing good practice in validation". Video filmed interview. Conference in Copenhagen (Denemark), March 2007 on *Recognition of prior learning: Nordic-Baltic experiences and European perspectives*.
Disponible en:
<http://www.nordvux.net/page/480/validationconference2007.html>
[Consulta: 04/04/08]
- Whitty, G. y S. Power. 2000. "Marketization and privatization in mass education systems", *International Journal of Educational Development* (Oxford: Pergamon), vol.20, n.º 2, pp. 93-107.
- Williams, G. 2007. "EUEREK-European universities for entrepreneurship and their role in the Europe of Knowledge", *Newsletter* (Paris: IIEP), vol. 25, n.º 1, p. 4. Existe versión española: "EUEREK: Universidades europeas para promover la iniciativa y la Europa del conocimiento", *Carta Informativa* (Paris: IIEPE), vol. 25, n.º 1, p. 4.
- World Bank. June 30 1986. *Indonesia Project Performance Audit Report. First Nonformal Education Project*, Washington DC: World Bank, Operations Evaluation Department (Report n.º 6304).
- World Bank. May 18 1999. *Republic of Ghana. National Functional Literacy Program*, Washington DC: World Bank (Project Appraisal Document, Report n.º 18997-GH).
- World Bank. January 25 2001. *The People's Republic of Bangladesh Post-Literacy and Continuing Education for Human Development*, Washington DC: World Bank (Project Appraisal Document, Report n.º 20914-BD).
- World Bank. 2009. *The Capacity Development Results Framework. A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*, Washington DC: World Bank, World Bank Institute.
Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/EXTCDRC/Resources/CDRF_Paper.pdf?resourceurlname=CDRF_Paper.pdf
[Consulta: 20/11/09]
- Yousif, A. A. 2009. *The State and Development of Adult Learning and Education in the Arab States: Regional Synthesis Report*, Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
Disponible en:
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confinteavi/grale/confinteavi_grale_arab_synthesis_en.pdf
[Consulta: 23/10/09]

Sitios en la Web

- ACCU. 2009. Asia Pacific Cultural Centre for UNESCO
<http://www.accu.or.jp/jp/en/index.html>
[Consulta: 05/11/09]
- APPEAL. 2009. Asia and Pacific Programme of Education for All (UNESCO Bangkok, Thailand).
<http://www.unescobkk.org/education/appeal/>
[Consulta: 04/11/09]
- Commonwealth of Learning. 2009.
<http://www.col.org/news/Connections/2005feb/Pages/default.aspx>
[Consulta: 29/10/09]
- Eurobarometer. 2003. *European Commission: Public Opinion*, n.º 59 y 60.
http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm
[Consulta: 12/11/09]
- Eurostat. 2009. *Population and social conditions*.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-044/EN/KS-SF-09-044-EN.PDF
[Consulta: 05/11/09]
- INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos). 2008. *MEVyT en Línea* (Modelo Educación para la Vida y el Trabajo).
<http://mevytenlinea.inea.gob.mx/implantacion2a/>
[Consulta: 26/10/09]
- Statistics Canada. 1994, 1996, 1998. *International Adult Literacy Survey*.
<http://www.statcan.gc.ca/dli-ild/data-donnees/ftp/ials-eiaa/ials-eiaa1994-96-98-eng.htm>
[Consulta: 05/11/09]
- World Bank. 2007. *Key Development Data & Statistics*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285~menuPK:1192694~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>
[Consulta: 20/11 /09]



El primer *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* se basa en 154 *Informes nacionales* presentados por los Estados Miembros de la UNESCO sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos, cinco *Informes sintéticos regionales* y literatura secundaria. Su propósito es ofrecer una visión panorámica de las tendencias en el aprendizaje y la educación de adultos, así como identificar retos clave. Ha sido concebido para ser utilizado como un documento de referencia y un instrumento de defensa activa, así como un insumo para la CONFINTEA VI.



INFORME MUNDIAL SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS