



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

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe



Entre el reloj y la brújula

Desafíos en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe

DOCUMENTO DE TRABAJO



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

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

Entre el reloj y la brújula

Desafíos en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje
de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe

DOCUMENTO DE TRABAJO

El Sector de Educación de la UNESCO

La educación es la prioridad principal de la UNESCO porque es un derecho humano esencial y es la base para consolidar la paz e impulsar el desarrollo sostenible. La UNESCO es la organización de las Naciones Unidas especializada en educación y su Sector de Educación proporciona un liderazgo mundial y regional en la materia, fortalece los sistemas educativos nacionales y responde a los desafíos mundiales de nuestra época mediante la educación, con un enfoque especial en la igualdad de género y África.



La Agenda Mundial de Educación 2030

En calidad de organización de las Naciones Unidas especializada en educación, la UNESCO ha recibido el encargo de dirigir y coordinar la Agenda de Educación 2030. Este programa forma parte de un movimiento mundial encaminado a erradicar la pobreza mediante la consecución, de aquí a 2030, de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La educación, fundamental para alcanzar todos estos objetivos, cuenta con su propio objetivo específico, el ODS 4, que se ha propuesto *“garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”*. El Marco de Acción de Educación 2030 ofrece orientación para la aplicación de este ambicioso objetivo y sus compromisos.



Publicado en 2019 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).

© UNESCO 2019



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Ilustraciones de cubierta e interiores: © Carlos Martínez.

Edición y diagramación: tipografica.cl

Este documento tiene por objetivo proporcionar una visión general de la educación y del aprendizaje de personas jóvenes y adultas como derecho humano y social. Los instrumentos de derecho vinculante y no vinculante que la sustentan son históricos y de larga data, como también contingentes, amplios y extensos en su alcance, con presencia regional e internacional.

El documento muestra —sobre la base de los Indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4 Agenda 2030)— que los principales desafíos para los países de América Latina y el Caribe tienen relación con la lentitud de los progresos (el desafío del reloj) dejando a muchas y muchos jóvenes y adultos al margen de oportunidades educativas, de conocimientos, habilidades y actitudes y privados de alcanzar el bienestar integral. Este informe también sostiene —basado en los informes nacionales del *Tercer Reporte Global de Educación y Aprendizaje de Adultos*— que muchos desafíos están vinculados con la dirección de las políticas (el desafío de la brújula), con sentidos reduccionistas y homogeneizadores detrás de las instituciones y de la acción pública, lo que precariza y fragiliza la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje de las personas jóvenes y adultas.

Este documento es consistente con el llamado de la UNESCO a «repensar la educación» e invita a reconstruir en el siglo XXI un mundo y una educación sin muros, donde se difuminen las fronteras mentales e institucionales que reducen, dividen y aislan los sistemas educativos, con el fin de liberar su poder transformador para todos y todas.

Agradecimientos

Este reporte fue elaborado por Henry Renna (OREALC/UNESCO Santiago) y contó con la asistencia en su proceso de investigación de Melquin Ramos (The George Washington University) y Alysha Banerji (Penn State University).

El documento recoge el trabajo desarrollado durante una visita de investigación de Henry Renna realizada en septiembre de 2017 al Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO en Hamburgo (UIL/UNESCO) en el marco de las becas Confintea VI y bajo las acciones del proyecto «Brechas y tendencias en educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe».

Parte de los resultados fueron presentados, enriquecidos y mejorados entre los años 2017 y 2019 en diversidad instancias. En primer lugar, durante el ciclo de seminarios «Pedagogías para la Transformación Social» organizado por el Laboratorio de Aprendizaje Basado en la Comunidad (ABC Lab) de la Universidad Católica Silva Henríquez; en segundo lugar, en el marco de la Cátedra Educación Pública y Actores Sociales del Equipo Psicología, Educación y Sociedad (EPES) de la Universidad de Chile; y en tercer lugar, también fue enriquecido por el diálogo con los equipos de las escuelas de reingreso y programas socioeducativos de la Fundación Súmate (Chile), por el intercambio y debate permanente con la Universidad Abierta de Recoleta (Chile), y en los encuentros de educación alternativa organizados por el Viceministerio de Educación Alternativa y Especial del Estado Plurinacional de Bolivia.

El análisis se benefició de las revisiones y comentarios de Cecilia Barbieri y Carlos Vargas Tamez (OREALC/UNESCO Santiago), Raúl Valdés y Werner Mauch (UIL/UNESCO), Ulrike Hanemann (consultora de la UNESCO), Silke Schreiber-Barsch (Universität Hamburg), Juan Cruz Perusia (Instituto de Estadística de la UNESCO, UIS), Rodrigo Sánchez (Observatorio Chileno de Políticas Educativas) y Juan González (EPES).

La edición final del documento estuvo a cargo de Héctor Opazo (ABC Lab).

Este trabajo fue elaborado con el apoyo de la Sección Educación 2030 de la OREALC/UNESCO Santiago, liderada por Cecilia Barbieri.

El autor desea agradecer a Lisa Krolak y a todo el equipo de la biblioteca del UIL/UNESCO en Hamburgo por el apoyo ofrecido durante la estancia de investigación y a las y los compañeros becarios por los aprendizajes compartidos.

Tabla de contenido

Nota del autor	9
Presentación	11
Capítulo 1 El derecho de personas jóvenes y adultas a la educación y al aprendizaje	13
Capítulo 2 El desafío del reloj en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas	27
Capítulo 3 El desafío de la brújula en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas	39
Capítulo 4 Reflexiones y propuestas	49
Referencias	53



Nota del autor

Dentro del amplio campo de lo que se denomina hoy como aprendizaje a lo largo de la vida (conocido ayer como educación permanente) se encuentra el ámbito de la educación de adultos. Dado el contexto latinoamericano y caribeño de las últimas décadas, marcado por la alta participación de jóvenes, este concepto ha tomado la denominación de educación de jóvenes y adultos. A su vez, por la necesidad de reconstruir el lenguaje marcado por sesgos sexistas y reconociendo la alta participación femenina en los programas, usamos la denominación de *educación de personas jóvenes y adultas*. Recientemente, para relevar y dar valor a las formas educativas más allá de la escuela, en especial la importancia del aprendizaje no formal e informal, se ha comenzado a usar la denominación más extensa de *educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas*, la que asumimos en este documento. Si bien en la región ha sido tradicional el uso de la sigla EPJA para referirse a este ámbito (sigla que a la luz de lo expuesto debiéramos modificar por EAPJA), para más claridad en este documento evitamos su uso y haremos referencia a su denominación íntegra, excepto en las referencias que hacen mención directa a la sigla en cuestión.

Presentación

En los últimos años la fructífera actividad regional e internacional en el campo de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas refleja, entre otros factores, la relevancia que esta adquiere en un proceso planetario de transformación social (Aguirre, 2012; Mejía, 2012). Los Estados han debido reconocer su carácter esencial como un derecho humano y social y se han comprometido a trazar un curso de acción nuevo y urgente para que jóvenes y adultas/os puedan ejercer con plenitud este derecho (UNESCO, 2015). Este campo es, sin lugar a dudas, un factor clave de la transformación económica, política y cultural de las personas, las comunidades y las sociedades en el siglo XXI (UIS/UNESCO, 2013).

Diversas investigaciones han demostrado la importante contribución de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas al bienestar integral. Se ha registrado su valor en el ejercicio de derechos, la profundización democrática, la cohesión social (Feinstein, Hammond, Woods, Preston y Bynner, 2003), la prevención de la violencia y el impulso a una cultura de paz (Campero, Maceira, Matus, 2009). También se han comprobado sus aportes al trabajo decente y la autogestión, la vida comunitaria y la participación social y política (UIL/UNESCO, 2016), al capital humano, social e identitario (Schuller y Watson, 2009), a la reducción de la pobreza y la desigualdad (EAEA, 2008), a la mejora en la calidad de vida y la salud (Sabates, 2008), entre otros.

Los estudios desarrollados también han generado evidencia sobre su aporte tanto en el proceso de aprendizaje de personas jóvenes y adultas, como en el sistema educativo completo. La educación y aprendizaje para este grupo de la población puede contribuir con una formación pertinente al incorporar la cultura popular y local para desarrollar modalidades de aprendizaje variadas y adaptadas a la vida real de las comunidades (UNESCO, 2014c);

a una educación integral, al ser un puente entre las redes comunitarias y los centros educativos (UNESCO, 2014a); a una educación equitativa, por su acceso fácil y universal. También su proximidad y cercanía facilita la disminución de las desventajas de jóvenes y adultas/os (Yoruzo, 2014) y acerca a los grupos excluidos al aprendizaje y la educación (Gartenschlaeger, 2015). Asimismo, contribuye a una educación democrática, por cuanto promueve el protagonismo y autonomía de la persona y la comunidad en el proceso de toma de decisiones y la configuración de las instituciones (Rivero, 2013). Sin embargo, y a pesar de existir conciencia de su importancia, en tiempos actuales de transformaciones económicas, políticas, sociales, ambientales, entre otras, su traducción institucional en políticas, planes y programas dentro de los países no ha alcanzado la velocidad ni el sentido esperado.

Este documento expone que la implementación de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas presenta enormes desafíos en materia de la velocidad de los cambios —el desafío del reloj—, así como también grandes retos relativos a la dirección de las acciones —el desafío de la brújula.

Respecto al primero, la literatura enseña que siendo tan relevantes los beneficios de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas, y a pesar de que regiones como América Latina y el Caribe cuentan con un abundante entramado de estas prácticas y experiencias, sus impactos son desconocidos, no son comprendidos ni divulgados por la institucionalidad en general, y continúan siendo subvalorados en el debate público y en las políticas educativas (Valdéz, Pilz, Rivero y Machado, 2013). Diversas plataformas de la sociedad civil, como la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) y el Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE), han organizado diferentes reuniones donde se han compartido lecturas

comunes sobre el débil compromiso gubernamental y la insuficiencia de los cambios. Además, grupos como el Consejo de Educación Popular para América Latina (CEAAL), han expresado a través de una serie de investigaciones una alerta por la lentitud de los pasos y la necesidad de poner el pie en el acelerador (CEAAL, 2017). La educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas enfrenta con claridad el desafío del reloj: a casi una década de cumplirse la fecha límite de los compromisos del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, los progresos son pobres y el derecho a la educación para personas jóvenes y adultas está en entredicho.

Sobre el segundo desafío —el de la brújula—, y la importancia de retomar la dirección de las acciones, se identifican serias dificultades relacionadas con el sentido detrás de ellas (UIL/UNESCO, 1997). Se sabe que el foco escolar convencional es insuficiente para lidiar con la inmensidad de los cambios estructurales actuales (UNESCO, 2015). A pesar de ello, las familias, los barrios, los espacios públicos, los lugares de trabajo y las comunidades siguen siendo omitidos en las propuestas educativas (Yang y Valdez, 2011). La investigación también ha alertado sobre las concepciones correctoras y compensatorias que siguen dominando la agenda regional y mundial en el campo de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas (Torres, 2009; Vargas, 2017), y los enfoques instrumentales, reduccionistas y simplificadores que orientan las políticas educativas en este campo (Calvo, 2012).

Otras investigaciones han llamado la atención sobre la contracción epistemológica de las políticas y la organización educativa (Assael *et al.*, 2016), provocadas, por un lado, por el avance de la gramática neoliberal y la nueva orientación de la educación basada en el

mercado como un bien de consumo privado (Mayo, 2011), fundamentado en el concepto de capital humano y en imperativos económicos (MGEIP/UNESCO, 2017); y, por otro lado, también provocado por el reflujo y retroceso de su sentido transformador, humanista y crítico (CLADE, 2017), por la falta de vinculación de la educación con un proyecto de cambio social profundo (Vargas, 2017) que atienda, enfrente y altere la radical desigualdad social, la degradación de los ecosistemas, los bienes comunes (Gadotti, 2000) y la falta de cuidado y afectos entre los seres humanos (Boff, 2002). El campo de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas tiene que superar también el desafío de la brújula, pues cumplido más de la mitad del período del Marco de Acción de Belém (2009) las transformaciones en instituciones y políticas son muy débiles, y con ello se fragiliza la garantía del derecho.

La agilidad y fuerza institucional para dar respuesta a las demandas de la gente, así como el sentido detrás de la acción pública para conectar con sus necesidades e intereses, siguen siendo insuficientes; no estamos alcanzando ni la velocidad esperada para lograr las metas educativas globales ni estamos alineados en la ruta para llegar a dicho destino. El asunto para los países de América Latina y el Caribe es tanto la velocidad de los pasos (el desafío del reloj) como el camino (el desafío de la brújula). Existe, por tanto, una necesidad urgente de defender los escasos logros obtenidos presionando para lograr más avances y también para repensar el curso de las acciones. El esfuerzo es reconstruir en el siglo XXI un mundo y una educación sin muros, exceder los límites establecidos, buscando expandir, diversificar y ecologizar los sistemas educativos para liberar su poder transformador para todos y todas.

El derecho de personas jóvenes y adultas a la educación y al aprendizaje

El derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas tiene una larga y extensa tradición jurídica en el derecho internacional y regional. Lamentablemente, quienes toman las decisiones políticas conciben este derecho como una oferta opcional.

Derecho internacional y regional relativo a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas

El derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas tiene una larga y extensa tradición jurídica en el derecho internacional, y también en América Latina y el Caribe. Ha sido consagrado en diversos instrumentos vinculantes, y complementado por un abundante desarrollo de instrumentos no vinculantes.

El régimen internacional posee un robusto conjunto de tratados de derechos humanos y un cuerpo blando de instrumentos de derecho no vinculante. Los tratados constituyen lo que se conoce como *ley convencional de derechos humanos*, y corresponden a acuerdos multilaterales concertados por organizaciones internacionales que han sido abiertos a la ratificación, adhesión, aprobación o aceptación por parte de los Estados. Este proceso señala el consentimiento de los Estados para estar legalmente vinculados al tratado.¹ Las otras fuentes del derecho internacional, conocidas como *leyes blandas*, son fuentes materiales (instrumentos legales u otros documentos) que no dan lugar a obligaciones legales vinculantes. La aceptación y el cumplimiento de tales instrumentos y documentos por parte de un Estado dependen completamente del Estado en cuestión.

¹ Para una revisión profunda al respecto, véase UNESCO y Right to Education Initiative (2019).

A continuación realizamos una breve revisión de la presencia de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas en el derecho internacional y regional. Para ello se consultó un listado de instrumentos universales de derechos humanos presente en la plataforma web de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos,² el buscador de instrumentos normativos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),³ el Sistema de Información de Estándares para el Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁴ el buscador de Tratados Multilaterales Interamericanos de la Organización de Estados Americanos (OEA),⁵ la Biblioteca Digital de la UNESCO⁶ y la del Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO en Hamburgo (UIL).⁷

Se presentan sus resultados ordenados de acuerdo a la presencia del campo de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas en instrumentos de derechos internacional vinculante y no vinculante, y en instrumentos de derecho regional vinculante y no vinculante. La evidencia da cuenta de un desarrollo normativo de larga data donde el campo está presente desde los orígenes del derecho internacional en

² Buscador de Instrumentos Universales de Derechos Humanos. Disponible en <http://bit.ly/2YjxJux>.

³ Disponible en <https://on.unesco.org/2L6jcev>.

⁴ Disponible en <https://on.unesco.org/2luw38M>.

⁵ Disponible en <https://on.unesco.org/31FXjc5>.

⁶ Biblioteca Digital UNESCO, disponible en <https://unesdoc.unesco.org/>.

⁷ Biblioteca Digital UIL, disponible en <http://uil.unesco.org/library>.

educación y también en los instrumentos más recientes, lo que indica que su relevancia sigue vigente. Además, la diversidad de instrumentos donde se encuentra mencionada el área muestra un amplio campo jurídico de defensa del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas, que lo sitúa como elemento fundamental para la dignidad humana y la justicia social. Su presencia es importante en los instrumentos, tanto internacionales como regionales, en tanto indica una valoración común sobre su importancia entre los países (véase **cuadro 1** en pág. 22).

Presencia en instrumentos de derecho internacional vinculante

El derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas ha sido consagrado en diversos instrumentos de derecho internacional vinculante como, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). También en convenciones como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la Convención sobre Estatuto de Apátridas (1952), la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención de la UNESCO sobre la Enseñanza Técnica y Profesional (1989), la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). Y también en convenios, como el Convenio de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (1975) y el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989).

Presencia en pactos

Los pactos (sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales) aplican la Declaración Universal de Derechos Humanos y establecen medidas obligatorias para los Estados firmantes.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). En su artículo 13, numeral 2, dice: «Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo

completo de instrucción primaria». En la Observación General 13 (1999) del mismo pacto, párrafo 24, se afirma: «Debe hacerse hincapié en que el goce del derecho a la educación fundamental no está limitado por la edad ni el sexo; se aplica a niños, jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores. La educación fundamental, por consiguiente, es un componente integral de la educación de adultos y de la educación permanente».⁸

Presencia en convenciones

Las convenciones son acuerdos entre Estados que disponen de una fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de quienes las han ratificado.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).⁹ En su artículo 22 se acordó que «los Estados contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental. Los Estados contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto al acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas».¹⁰

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1952). En su artículo 22 afirma: «Los Estados contratantes concederán a los apátridas el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental. Los Estados contratantes concederán a los apátridas el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general, respecto de la enseñanza que no sea la elemental y, en particular, respecto al acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios expedidos en

⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Disponible en <https://on.unesco.org/2ZEtJSy>.

⁹ Esta convención solo es aplicable si el Estado parte ha ratificado el Protocolo relacionado al estatuto de los refugiados de 1967.

¹⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Disponible en <https://on.unesco.org/2FnSGcY>.

el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas».¹¹

Convención Internacional Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960). En su artículo 4 manifiesta «fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes».¹²

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965). En su artículo 5 afirma: «los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] v) el derecho a la educación y la formación profesional; vi) el derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales».¹³

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979). En su artículo 10 establece: «Asegurar las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres».¹⁴

¹¹ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), del 26 abril de 1954. Entrada en vigor: 6 de junio de 1960, de conformidad con el artículo 39. Disponible en <https://on.unesco.org/2RnPpiC>.

¹² Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Entrada en vigor: 22 de mayo de 1962, de conformidad con el artículo 14. Disponible en <https://on.unesco.org/2x6K5XS>.

¹³ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. Disponible en <https://on.unesco.org/2KqpJ55>.

¹⁴ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27(1). Disponible en <https://on.unesco.org/2L2Z25m>.

Convención de la UNESCO sobre la Enseñanza Técnica y Profesional (1989). En su artículo 2 señala: «Los Estados partes convienen en formular políticas, definir estrategias y poner en práctica, en función de sus necesidades y recursos, programas y planes de estudios de enseñanza técnica y profesional destinados a los jóvenes y a los adultos, en el marco de sus respectivos sistemas educativos, a fin de que puedan adquirir los conocimientos prácticos indispensables para el desarrollo económico y social y para la realización personal y cultural de cada individuo en la sociedad».¹⁵

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). En su artículo 42 establece: «los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: a) el acceso a instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de admisión y otras reglamentaciones de las instituciones y servicios de que se trate; b) el acceso a servicios de orientación profesional y colocación; c) el acceso a servicios e instituciones de formación profesional».¹⁶

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). En su artículo 24 conviene que: «los Estados partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, a la formación profesional, a la educación para adultos y al aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados partes asegurarán que se realicen todos los ajustes razonables para las personas con discapacidad».¹⁷

Presencia en convenios

Los convenios son acuerdos internacionales promovidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tienen el mismo valor jurídico que una convención.

Convenio de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (1975). En su artículo 2 los países se comprometen a que «todo [Estado] miembro

¹⁵ Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional, 1989, París, 10 de noviembre de 1989. Disponible en <https://on.unesco.org/2Rriz0z>.

¹⁶ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Preámbulo. Disponible en <https://on.unesco.org/2Y0vU2g>.

¹⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en <https://on.unesco.org/2XpO68i>.

deberá establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de este».¹⁸

Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989). En su artículo 22 afirma que en los países «deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general [...] Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación».¹⁹

Presencia en instrumentos de derecho internacional no vinculante

También el derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas ha sido consagrado en diversos instrumentos de derecho internacional no vinculante, como en declaraciones. Entre ellas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992), la Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales (1994), la Declaración de Hamburgo. El saber adulto: Una clave para el siglo XXI (1997), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016).

El derecho a la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas está presente también en recomendaciones como la Recomendación de la OIT Relativa a la Situación del Personal Docente (1966), la Recomendación sobre la Educación para la

Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación Relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1974), la Recomendación Relativa al Desarrollo de la Educación de Adultos (1976), la Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior (1993), la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (2015, actualización de Recomendación de 1976), Recomendación sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (2004), las Directrices de la UNESCO para el Reconocimiento, Validación y Acreditación de los Resultados del Aprendizaje no Formal e Informal (2012), la Recomendación Relativa a la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (2015). Y también ella se expresa a través de programas y planes mundiales del sector de educación, como la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (1990), el Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: Cumplir nuestros compromisos comunes (2000), el Marco de Acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable (2009) y, recientemente, la Declaración de Incheon, y Marco de Acción para la Realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (2015).

Presencia de declaraciones

Las declaraciones son documentos que detallan derechos y crean obligaciones morales, pero que no implican un compromiso legal por parte de los Estados.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). En su artículo 26, numeral 1, señala: «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos».²⁰

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992). En su artículo 4.3 afirma: «Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas, de modo que siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener

¹⁸ Convenio sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975 (núm. 142). Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (Entrada en vigor: 19 julio 1977). Adopción: Ginebra, 60.ª Reunión CIT (23 junio 1975). Disponible en <https://on.unesco.org/2XkAo6M>.

¹⁹ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Entrada en vigor: 5 septiembre 1991) Adopción: Ginebra, 76.ª reunión CIT (27 de junio 1989). Disponible en <https://on.unesco.org/2J1wGG5>.

²⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 durante su 183.ª sesión plenaria. Disponible en <https://on.unesco.org/2ltVZkL>.

oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno»; y en su artículo 4.4 indica que «los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto».²¹

Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales (1994). En su apertura afirma y reconoce «la necesidad y urgencia de impartir enseñanza a todos los niños, jóvenes y adultos con necesidades educativas especiales dentro del sistema común de educación»; y en su apartado 3 señala la necesidad de «crear mecanismos descentralizados y participativos de planificación, supervisión y evaluación de la enseñanza de niños y adultos con necesidades educativas especiales». En su artículo 16 señala además que «la legislación debe reconocer el principio de igualdad de oportunidades de los niños, jóvenes y adultos con discapacidades en la enseñanza primaria, secundaria y superior, enseñanza impartida, en la medida de lo posible, en centros integrados».²²

Declaración de Hamburgo. El saber adulto: Una clave para el siglo XXI (1997). En su numeral 9 establece: «La educación básica para todos supone que todas las personas, cualquiera sea su edad, tengan una oportunidad, individual y colectivamente, de realizar su potencial. No es sólo un derecho, sino también un deber y una responsabilidad para con los demás y con la sociedad en su conjunto. Es indispensable que junto al reconocimiento del derecho a la educación a lo largo de toda la vida se adopten medidas para crear las condiciones que propicien el ejercicio de este derecho».²³

²¹ Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992. Disponible en <https://on.unesco.org/2WXbuKQ>.

²² Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales, aprobada por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, Salamanca, España, 7-10 de junio de 1993. Disponible en <https://on.unesco.org/2XmCAux>.

²³ La educación de las personas adultas la Declaración de Hamburgo la agenda para el futuro. Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas 14-18 de julio de 1997. Disponible en <http://bit.ly/2Yghf2p>.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). En su artículo 14 conviene en que «los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje».²⁴

Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016). En su numeral 39 señala: «nos comprometemos a combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra los refugiados y migrantes en nuestras sociedades. Tomaremos medidas para mejorar su integración e inclusión, según proceda, teniendo en cuenta en particular el acceso a la educación, la atención de la salud, la justicia y la enseñanza de idiomas».²⁵

Presencia en recomendaciones

Las recomendaciones son actos internacionales sin fuerza obligatoria que invitan a tomar decisiones a los Estados miembros.

Recomendación de la OIT Relativa a la Situación del Personal Docente (1966). En su apartado II señala: «esta Recomendación se aplica a todo el personal docente de los establecimientos públicos y privados, de enseñanza secundaria o de nivel más bajo, establecimientos de segunda enseñanza, intermedia, general, técnica, profesional o artística».²⁶

Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación Relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1974). En su artículo 33 señala que «cualquiera que sean los fines y las formas de la educación extraescolar, incluida la educación de adultos, deberían inspirarse en las consideraciones siguientes: a) en la medida de lo posible, todos los programas de educación extraescolar deberían adoptar una perspectiva global que abarcara los elementos adecuados de educación para la comprensión internacional en los planos moral, cívico, cultural, científico y técnico»; y en su artículo 34: «los Estados miembros deberían cuidar de que todo el personal de

²⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. Disponible en <http://bit.ly/2SyvaPU>.

²⁵ Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. Disponible en <https://on.unesco.org/2RpCahD>.

²⁶ Recomendación de la OIT y la UNESCO Relativa a la Situación del Personal Docente, disponible en <http://bit.ly/30Tlrpk>.

dirección, supervisión u orientación —por ejemplo, inspectores, asesores pedagógicos, directores de escuelas normales y organizadores de actividades educativas para jóvenes y adultos— reciba una formación, una información y consejos que les permitan ayudar a los educadores a trabajar en el sentido de los objetivos de la presente Recomendación».²⁷

Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior (1993). En los números 4 y 16 señala: «Los Estados miembros deben tomar todas las medidas posibles [...] a fin de disminuir los obstáculos con que tropiezan, cuando vuelven a su país de origen y desean proseguir sus estudios o ejercer una profesión, las personas que han cursado estudios en el extranjero [...] a fin de elaborar procedimientos que permitan evaluar equitativa y rápidamente las competencias y la calificación adquiridas en sus estudios superiores por los refugiados y las personas desplazadas que no puedan presentar prueba documental de esos estudios».²⁸

Recomendación de OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, Educación, Formación y Aprendizaje Permanente (2004). En su número 195 señala que los países deberían «fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como los jóvenes, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad, los migrantes, los trabajadores de edad, las poblaciones indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas socialmente excluidas, así como de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes».²⁹

Directrices de la UNESCO para el Reconocimiento, Validación y Acreditación de los Resultados del Aprendizaje no Formal e Informal (2012). En su párrafo 2 señala: «Los sistemas de calificación en muchas sociedades todavía se concentran en el aprendizaje

formal en instituciones educativas. El resultado es que una gran parte del aprendizaje de las personas no es reconocido, por lo que la motivación y la confianza de muchas de ellas para proseguir aprendiendo no son bien promovidas».³⁰

Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (2015). Afirma en el párrafo 1 de definición y alcance que «el aprendizaje y la educación de adultos es un componente básico del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Comprende todas las formas de educación y aprendizaje cuya finalidad es lograr que todos los adultos participen en sus sociedades y en el mundo del trabajo. Designa el conjunto de todos los procesos educativos, formales, no formales e informales, gracias a los cuales personas consideradas adultas por la sociedad a la que pertenecen desarrollan y enriquecen sus capacidades para la vida y el trabajo, tanto en provecho propio como en el de sus comunidades, organizaciones y sociedades».³¹

Recomendación Relativa a la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (2015). En su artículo 10 llama a que «los Estados miembros deberían guiar, reconocer y promover la enseñanza y formación técnica y profesional en todas sus formas y contextos, estableciendo un marco general de aprendizaje a lo largo de toda la vida destinado a dotar a todos los jóvenes y adultos de los conocimientos, las destrezas y las competencias pertinentes para el trabajo y la vida, y mejorar los resultados del mercado laboral y en materia social».³²

Presencia en programas y planes de acción del sector educación

Los programas y planes de acción traducen los instrumentos anteriormente descritos en políticas a través de principios y directrices.

Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades

²⁷ Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 19 de noviembre de 1974, Recuperado de <https://on.unesco.org/2xcBz9r>.

²⁸ Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior, 13 de noviembre de 1993, disponible en <https://on.unesco.org/2KtKMTM>.

²⁹ Recomendación de OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, Educación, Formación y Aprendizaje Permanente. Disponible en <http://bit.ly/2yheUcZ>.

³⁰ Directrices de la UNESCO para el Reconocimiento, Validación y Acreditación de los Resultados del Aprendizaje no Formal e Informal. Nueva Delhi, 29-30 de junio de 2012. Disponible en <http://bit.ly/2y4YeoP>.

³¹ Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos. 13 de noviembre de 2015. Disponible en <https://on.unesco.org/2WUq7K7>.

³² Recomendación Relativa a la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional. 13 de noviembre de 2015. Disponible en <https://on.unesco.org/2lQobxa>.

Básicas de Aprendizaje (1990). En su artículo 2 señala que «la educación básica debería proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Para este fin, habría que aumentar los servicios de educación básica de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades. [...] Para que la educación básica sea equitativa debe darse a todos los niños, jóvenes y adultos la oportunidad de lograr y mantener un nivel aceptable de aprendizaje».³³

Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: Cumplir nuestros compromisos comunes (2000). En su párrafo 7 las autoridades de educación afirmaron «velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria [...] y [se comprometieron a] aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50 %, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente».³⁴

Marco de Acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable (2009). Los párrafos 1 y 8 señalan: «La educación de adultos se reconoce como un elemento esencial del derecho a la educación y debemos trazar un nuevo y urgente curso de acción para posibilitar que todos los jóvenes y adultos ejerzan ese derecho. [...] El aprendizaje y la educación de adultos atienden a las necesidades de aprendizaje de los jóvenes, los adultos y los mayores. El aprendizaje y la educación de adultos abarcan una amplia gama de contenidos —asuntos generales, temas profesionales, alfabetización en el hogar, educación en familia, ciudadanía y muchos otros—, con prioridades que dependen de las necesidades específicas de cada país».³⁵

³³ Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo de 1990. Disponible en <https://on.unesco.org/2XshQBx>.

³⁴ Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: Cumplir nuestros compromisos comunes. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación. Dakar (Senegal), 26-28 de abril de 2000. Disponible en <https://on.unesco.org/2FkXU9y>.

³⁵ Marco de Acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (Confitea V). Disponible en <https://on.unesco.org/2Xnsdq9>.

Declaración de Incheon, y Marco de Acción para la Realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (2015). En sus metas 4.3, 4.4 y 4.6 indica que los Estados se comprometen a «asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. [...] Aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. [...] Garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética».³⁶

Presencia en instrumentos de derecho regional vinculante

El derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas también ha sido consagrado en diversos instrumentos de derecho regional vinculante, como la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), el Protocolo de San Salvador (1988) y la Carta Democrática Interamericana (2001), el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (1974), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995), la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015).

Presencia en cartas y protocolos

Las cartas y protocolos son similares a las convenciones, en tanto son acuerdos entre Estados que disponen de una fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de quienes los han ratificado.

Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948, 1967, 1985, 1992). En su artículo 50 establece: «los Estados miembros prestarán especial atención a la erradicación del analfabetismo; fortalecerán los sistemas de educación de adultos y

³⁶ Declaración de Incheon, y Marco de Acción para la Realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa.

habilitación para el trabajo; asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población, y promoverán el empleo de todos los medios de difusión para el cumplimiento de estos propósitos».³⁷

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1969). En su artículo 3 señala: «Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria, técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria».³⁸

Carta Democrática Interamericana (2001). En su artículo 16 indica que «la educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías».³⁹

Presencia en convenciones

Las convenciones son acuerdos entre Estados que disponen de una fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de quienes las han ratificado.

³⁷ Carta de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en <http://bit.ly/2ZazORI>.

³⁸ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.

³⁹ Carta Democrática Interamericana. Vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú. Disponible en https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (1974). En su artículo 1 expresa que «se entiende por educación superior toda forma de enseñanza y de investigación de nivel postsecundario. A esta educación pueden tener acceso todas las personas con capacidad suficiente, ya sea por haber obtenido un diploma, título o certificado de fin de estudios secundarios, o bien porque poseen la formación o los conocimientos apropiados en las condiciones que para este efecto determine el Estado interesado».⁴⁰

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994). En su artículo 6 señala: «El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a) el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación; y b) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación».⁴¹

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999). En su artículo 3 establece: «b) la detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y c) la sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad».⁴²

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015). En su artículo 20 convino que «la persona mayor tiene derecho a la educación en igualdad de condiciones con otros sectores de la población y sin discriminación, en las modalidades definidas por cada uno de los Estados parte, y a participar en los programas

⁴⁰ Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, 1974, México D.F., 19 de julio de 1974. Disponible en <http://bit.ly/2y85TCU>.

⁴¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra de la Mujer. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

⁴² Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Disponible en <http://bit.ly/2M9uAaj>.

educativos existentes en todos los niveles, y a compartir sus conocimientos y experiencias con todas las generaciones. [...] Los Estados parte garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación de la persona mayor y se comprometen a: a) facilitar a la persona mayor el acceso a programas educativos y de formación adecuados que permitan el acceso, entre otros, a los distintos niveles del ciclo educativo, a programas de alfabetización y posalfabetización, formación técnica y profesional, y a la educación permanente continua, en especial a los grupos en situación de vulnerabilidad».⁴³

Presencia en instrumentos de derecho regional no vinculante

El campo de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas ha sido consagrado en diversos instrumentos de derecho regional no vinculante, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), y también se expresa en programas y planes a nivel regional del sector de educación, como la Declaración de Lima (2014), la Declaración de Buenos Aires (2017) y los Acuerdos de Cochabamba (2018).

Presencia en declaraciones

Las declaraciones son documentos que detallan derechos y crean obligaciones morales pero que no implican un compromiso legal por parte de los Estados.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). En sus artículos 12 y 13 reconoció que «toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. [...] El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos».⁴⁴

Presencia en programas y planes de acción del sector educación

Los programas y planes de acción traducen los instrumentos anteriormente descritos en políticas a través de principios y directrices.

Declaración de Lima (2014). En su numeral 11 y 17 las autoridades de educación de la región se comprometieron a impulsar «programas comunitarios y parentales, en la escuela y en centros educativos, y cuando sea necesario, se provean trayectorias alternativas de aprendizaje relevante que sean debidamente acreditadas. Estamos comprometidos con la educación y alfabetización para personas jóvenes y adultas, a través de programas formales y no formales desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida. [...] Decidimos promover e incrementar acciones encaminadas a construir puentes entre la educación formal y la educación no formal e informal y de fortalecimiento del rol de las familias para que puedan apoyar de mejor manera e involucrarse en la educación de sus hijos e hijas».⁴⁵

Declaración de Buenos Aires (2017). Las ministras y los ministros en su numeral 17 afirmaron: «Valoramos el concepto de ciudades del aprendizaje y las prácticas del aprendizaje continuo en las comunidades, teniendo en cuenta los altos niveles de urbanización de la región. Reconocemos su potencial para la consecución de la E2030 [Agenda de Educación al 2030] y del desarrollo sostenible a través de ofertas educativas diversificadas que respondan a desafíos como la violencia, la segregación urbana y escolar, la cohesión social, la prosperidad cultural, la resiliencia y la sostenibilidad».⁴⁶

Acuerdos de Cochabamba (2018). En su numeral primero, los Estados miembros se comprometen a avanzar «de forma coordinada y coherente en el desarrollo de políticas y acciones en los temas que hasta el momento han sido priorizados por la región: la calidad de la educación, equidad e inclusión, docentes y trabajadores de la educación, y aprendizaje a lo largo de la vida».⁴⁷

⁴³ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Disponible en <http://bit.ly/2GqTuyq>.

⁴⁴ Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en <http://bit.ly/2Z9El6i>.

⁴⁵ Declaración de Lima. Disponible en <http://bit.ly/2Z7vmYP>.

⁴⁶ Declaración de Buenos Aires. Disponible en <http://bit.ly/2Z4NwdW>.

⁴⁷ Acuerdos de Cochabamba: Solidaridad regional para el logro del ODS4-E2030 en América Latina y el Caribe. Disponible en <http://bit.ly/2XZwKAv>.

Cuadro 1. Instrumentos relativos al derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas.

Derecho internacional	Tipo de instrumento	Instrumentos
Instrumentos de derecho internacional vinculante	Pactos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
	Convenciones	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), Convención sobre Estatuto de Apátridas (1952), Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), Convención de la UNESCO sobre la Enseñanza Técnica y Profesional (1989), Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).
	Convenio	Convenio de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (1975), Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989).
Instrumentos de derecho internacional no vinculante	Declaraciones	Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüística (1992), Declaración de Salamanca y Marco de acción para las necesidades educativas (1994), Declaración de Hamburgo. El saber adulto: Una clave para el siglo XXI (1997), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016).
	Recomendaciones	Recomendación de la OIT Relativa a la Situación del Personal Docente (1966), Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación Relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1974), Recomendación Relativa al Desarrollo de la Educación de Adultos (1976), Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior (1993), Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (2015, actualización de Recomendación de 1976), Recomendación sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (2004) y Recomendación Relativa a la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (2015).
	Programas y planes de acción mundial del sector Educación	Declaración Mundial sobre Educación para Todos. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (1990), Marco de acción de Dakar: Educación para todos: Cumplir nuestros compromisos comunes (2000), Directrices de la UNESCO para el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal (2012), Marco de acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable en Confitea VI (2009) y, recientemente, la Declaración de Incheon y Marco de acción ODS 4 Agenda 2030 (2015).
Instrumentos de derecho regional vinculante	Cartas y protocolos	Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), Protocolo de San Salvador (1988) y Carta Democrática Interamericana (2001).
	Convenciones	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015).
	Convenios	Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (1974).
Instrumentos de derecho regional no vinculante	Declaraciones	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
	Programas y planes de acción regional del sector Educación	Declaración de Lima (2014), Declaración de Buenos Aires (2017) y Acuerdos de Cochabamba (2018)

Fuente: Elaboración propia.

A modo de síntesis

La evidencia da cuenta que el derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas posee un desarrollo normativo de larga data, y que está presente desde los orígenes del derecho internacional, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y desde los albores de los derechos sociales, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También se muestra que este campo tiene una presencia significativa en los instrumentos de derecho internacional más reciente, sean vinculantes y no vinculantes, lo que indica que su relevancia no solo sigue vigente sino que ha aumentado. Además la diversidad de instrumentos donde el derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas está presente muestra un amplio campo jurídico de defensa de ese derecho y que lo sitúa como un elemento fundamental para la dignidad humana y la justicia social. Está vinculado al sector de cultura y del trabajo, a los derechos de pueblos indígenas, a los derechos de personas migrantes, refugiadas, desplazadas y apátridas, a los derechos de las mujeres, al desarrollo de las personas mayores, a la eliminación de las barreras a las personas en situación de discapacidad, así como a todas las formas de discriminación étnica y racial, y busca promover la diversidad cultural y la paz, para asegurar el acceso a oportunidades alternativas en primaria y secundaria, sean formales, no formales o informales, de formación técnica y estudios superiores, para el reconocimiento de las competencias, títulos y saberes, entre otros. Por último, es evidente la importancia de este derecho en los instrumentos tanto internacionales como en los instrumentos regionales, cuestión que indicaría una valoración común en los países del rol importante que podría jugar en el bienestar individual y colectivo.

Núcleos del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas: Principales consensos contenidos en el ODS 4 de la Agenda 2030

El marco de derechos humanos, en general, y el derecho a la educación, en particular, que da soporte normativo a la garantía del derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, es histórico y de larga data, como también es reciente y contingente en la actualidad, por lo que es amplio y extenso en su alcance y tiene presencia internacional y regional.

El derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, en tanto derecho humano y derecho económico, social y cultural, acorde con la Observación General núm. 13 de 1999 sobre el derecho a la educación desarrollada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debería ser *respetado, protegido y cumplido* por los Estados.⁴⁸ También en tanto derecho, su garantía implica mucho más que «todos dentro de la escuela», y abarca un conjunto amplio de dimensiones. En línea con el modelo de las 4A (uno de los marcos de referencia más aceptados y usados para monitorear el derecho a la educación) que fue adoptado en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y posteriormente desarrollado en extenso por Katarina Tomasevski, relatora especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004, el derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas debería considerar su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁴⁹ Desde esta perspectiva basada en derechos, la garantía de este derecho abarca aspectos cuantitativos y cualitativos y se mide en relación al goce efectivo del derecho a la educación (acceso a oportunidades), también se cercioran los derechos *en* educación (disfrute de aprendizajes) y los derechos *a través de* la educación (habilitador de otros derechos).

⁴⁸ En este sentido, el derecho a la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas se debería respetar (exige que los Estados eviten medidas que dificulten o impidan el disfrute del derecho a la educación), proteger (requiere que los Estados partes tomen medidas que eviten que terceros interfieran con el disfrute del derecho a la educación), y cumplir (incorpora la obligación de proporcionar y facilitar, y requiere que los Estados tomen medidas positivas para permitir y ayudar a las personas y comunidades a disfrutar del derecho a la educación).

⁴⁹ En esta dirección, el derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas debería considerar la obligación de los gobiernos de implementar instituciones, y disponer de recursos físicos, personal y programas educativos en cantidad suficiente y con las instalaciones necesarias para funcionar apropiadamente según el contexto de las personas; la accesibilidad, respecto a la necesidad que la educación sea de libre acceso para todos y todas, física y económicamente, sin discriminación; la aceptabilidad en torno a la forma y contenido de la educación debe ser adecuado y coherente a las necesidades de las comunidades, ello considera un currículum pertinente, materiales escolares que valoren la diferencia, la pluralidad étnica y el diálogo intercultural; y la adaptabilidad, que es la exigencia que los sistemas sean flexibles y capaces de responder a las necesidades de los estudiantes dentro de diversos ambientes sociales y culturales. Para una fuente directa de las dimensiones, véase Tomasevski (2004).

Principales consensos

Luego de casi un siglo de desarrollo teórico, de movilización social, de políticas públicas y de jurisprudencia en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje para personas jóvenes y adultas, se pueden vislumbrar algunos núcleos principales en torno a los cuales existe relativo consenso y que se han condensado en las distintas Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (Confintea I a VI).⁵⁰ Estos consensos están contenidos en los acuerdos de la Declaración de Incheon y el Marco de Acción del Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Sobre el foco de las políticas: El derecho a la educación no tiene límites etarios. Las y los jóvenes y adultos en tanto titulares de derechos deben ser foco de las políticas educativas de los Estados. Esto fue reafirmado en la Declaración de Incheon en su numeral 10, en el que los Estados firmantes señalaron: «Nos comprometemos además a velar porque todos los jóvenes y adultos, especialmente las niñas y las mujeres, alcancen niveles de excelencia en alfabetización funcional y aritmética que sean pertinentes y reconocidos y adquieran competencias para la vida, así como a que se les proporcionen oportunidades de formación, educación y capacitación de adultos» (UNESCO, 2015a).

Sobre el contenido de las políticas: El derecho a la educación comprende aprendizajes pertinentes y relevantes. Los Estados deberían tener como foco la alfabetización, la formación y capacitación permanente para asegurar la adquisición de las habilidades básicas cognitivas a las personas jóvenes y adultas. Ello en el Marco de Acción en su capítulo 2 numeral 12 se ha establecido el compromiso de «garantizar que se ofrezcan oportunidades de aprendizaje, de tal forma que todos los jóvenes y adultos adquieran destrezas prácticas en lectura y escritura, y matemáticas, y que se fomente su plena participación como ciudadanos activos» (UNESCO, 2015a). Y también se comprometió a ir más allá y abordar competencias complejas para el trabajo decente y los conocimientos teóricos y prácticos, tanto cognitivos, conductuales y socioemocionales,

necesarios para el mundo de hoy y el planeta del mañana. En el capítulo 1, numeral 6, del Marco de Acción se afirmó que «es urgente que los niños, jóvenes y adultos adquieran a lo largo de la vida las aptitudes y competencias flexibles necesarias para vivir y trabajar en un mundo más seguro, sostenible, interdependiente, basado en el conocimiento e impulsado por la tecnología. El ODS 4-Educación 2030 garantizará que todas las personas adquieran una sólida base de conocimientos, desarrollen un pensamiento creativo y crítico y habilidades para la colaboración, y estimulen su curiosidad, valor y resiliencia» (UNESCO, 2015a).

Sobre el alcance de las políticas: El derecho a la educación implica un sistema integrado de aprendizajes diversos. Las medidas de los Estados no se reducen a un «vacío por llenar», sino que la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, en tanto parte del derecho a la educación, debe ser constitutiva de un sistema educativo a lo largo de la vida, abarcando un crisol de actividades de aprendizaje para personas de todas las edades, en todos los contextos de la vida, mediante diversas modalidades, y que responden a una amplia gama de necesidades, considerando la educación formal, educación no formal y aprendizaje informal. Como fue reconocido en el Marco de Acción, en su numeral 15 del capítulo 2, «como complemento y suplemento de la enseñanza formal [...], oportunidades amplias y flexibles de aprendizaje a lo largo de la vida por medios no formales, con recursos y mecanismos adecuados, y mediante un aprendizaje informal estimulante» (UNESCO, 2015a).

Sobre las condiciones de las políticas: El derecho a la educación involucra un movimiento en igualdad de condiciones. Los Estados, que conocen el vínculo inexorable de la educación formal, no formal y aprendizaje informal, deberían desarrollar mecanismos para que los movimientos de las personas en los diferentes espacios sean en igualdad de condiciones. En esta línea, la Declaración de Incheon en el numeral 10 de su presentación estableció: «Es importante que se ofrezcan vías de aprendizaje flexibles, así como también el reconocimiento, la validación y la acreditación de los conocimientos, habilidades y competencias adquiridos mediante la educación informal y no formal. [...] El flujo de alumnos que salen de sus países para mejorar sus credenciales académicas, la comparabilidad, el reconocimiento y la garantía de la calidad de las calificaciones es una preocupación creciente. [...] Promover la colaboración orientada a reforzar la transparencia y el reconocimiento transfronterizo de

⁵⁰ Desde la Confintea I en Dinamarca (1949) y II en Canadá (1960) en que se puso en valor la idea de la educación continua, Confintea III en Tokio (1972) y IV en París (1985), que sostuvieron que incorporar la educación de adultos implicaba no agregar un sector sino un cambio del sistema completo, y Confintea V en Hamburgo (1997) y Confintea VI en Belém (2009), que llaman a reconocer todas las formas de aprender y educarse en comunidad.

las calificaciones de la EFTP [educación y formación técnico-profesional], a fin de mejorar la calidad de los programas de EFTP y permitir la movilidad de los trabajadores y educandos» (UNESCO, 2015a).

Sobre el sentido de las políticas: El derecho a la educación implica la máxima realización de la persona y la emancipación colectiva de comunidades y países.

Los Estados deberían promover el acceso y goce efectivo del derecho a la educación a personas jóvenes y adultas con miras al máximo desarrollo personal, bienestar colectivo y la transformación estructural de los países con miras a la justicia social, política, económica y ambiental. Como se estableció en la Declaración de Incheon, en su numeral 5: «la visión se inspira en una concepción humanista de la educación y del desarrollo basada en los derechos humanos y la dignidad, la justicia social, la inclusión, la protección, la diversidad cultural, lingüística y étnica, y la responsabilidad y la rendición de cuentas compartidas». Y en el Marco de Acción, en su numeral 10: «la educación deberá tener

por finalidad el desarrollo pleno de la personalidad humana y promover el entendimiento mutuo, la tolerancia, la amistad y la paz» (UNESCO, 2015a).

La educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas es un derecho humano y social de primera obligatoriedad de los Estados y que debiese ser incorporado en los sistemas nacionales de educación. Sus programas deberían entregar las herramientas necesarias en alfabetización, desde las habilidades básicas hasta las competencias necesarias para el mundo de hoy, a través de experiencias tan variadas como sean las necesidades y situaciones de vida de las personas, y velando porque los aprendizajes adquiridos en su pasaje por ellas sean reconocidos y les permitan retomar sus trayectorias escolares, laborales o formativas según lo estimen. Todo lo anterior, con miras tanto al máximo desarrollo de la persona, como a la transformación de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.



El desafío del reloj en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas

Sobre la base de los indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y otros objetivos de la Agenda 2030, en este capítulo se muestra que los desafíos tienen relación con la lentitud de los progresos, lo que deja a muchos jóvenes y adultos fuera de las oportunidades educativas, en desventaja en conocimientos, aptitudes y habilidades, y privados de bienestar integral.

Marco de monitoreo del derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 de la Agenda 2030 establece que se debe «garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos y todas». El objetivo contempla siete metas y tres medidas de implementación.¹ Estas metas y medidas establecen una ampliación de los compromisos internacionales en materia del derecho a la educación. Buscan ir más allá de la educación básica (Acuerdos de Jomtien, 1990) y de la educación regular para todos (Acuerdos de Dakar, 2010) y aspiran a garantizar la expansión progresiva de una cobertura escolar de

¹ Las metas comprometidas por los países son: Educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad (meta 4.1); Educación y desarrollo en primera infancia y educación parvularia (meta 4.2); Educación y formación técnica-profesional, educación superior y programas de educación no formal de calidad (meta 4.3); Competencias necesarias para que jóvenes y adultos accedan al empleo (meta 4.4); Acceso igualitario y eliminar disparidades de género en educación (meta 4.5); Competencias de lectura, escritura y aritmética para jóvenes y adultos (meta 4.6); y Conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial (meta 4.7). Sus medidas de implementación se refieren a: Entornos seguros y de aprendizaje (medida 4.a); Maestros y maestras calificados y con adecuadas condiciones de trabajo (medida 4.b); y Becas para países de ingresos bajos (medida 4.c).

calidad con aprendizajes pertinentes y relevantes y, a su vez, promocionar las variadas formas individuales y colectivas de aprender, vivir y ser en el siglo XXI.

Las metas educativas abarcan dos interrogantes interrelacionadas que han motivado las principales movilizaciones, debates y reformas en las últimas décadas: por un lado, ¿qué educación queremos?; y por otro, ¿qué queremos aprender? Se abre, por lo tanto, un diálogo colectivo en dos frentes, tanto sobre la capacidad de la institucionalidad educativa de proveer acceso, permanencia y conclusión a una oferta de calidad, como sobre los sentidos y contenidos de lo que se está enseñando y aprendiendo para el mundo de hoy y del mañana.

Las respuestas a estas interrogantes se traducen en compromisos gubernamentales en dos macro ámbitos. Un grupo de metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 está enfocado en garantizar oportunidades de acceso de forma inclusiva y equitativa a una educación de calidad, desde el cuidado y desarrollo en primera infancia hasta la educación no formal para jóvenes y adultos. Estas metas podrían agruparse bajo la consigna de «no dejar a nadie fuera». Por otra parte, otro grupo de metas se focaliza en asegurar aprendizajes efectivos, relevantes y pertinentes, desde el desarrollo de habilidades de lectura, escritura y numéricas, competencias para el trabajo decente, hasta los conocimientos teóricos y prácticos en ciudadanía global

y desarrollo sostenible. Estas metas podrían agruparse bajo la consigna de «no dejar a nadie atrás».

Entre las siete metas educativas² hay cinco donde se hace referencia, directa o indirectamente, a la situación educativa de jóvenes y adultos. En el primer objetivo, «no dejar a nadie fuera», las metas asumen las deudas y el compromiso con la universalidad del acceso en secundaria alta en el sistema educativo regular formal,³ y a su vez —desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida— se extiende y amplía a otros momentos vitales (ciclos etarios más extensos desde secundaria alta hasta terciaria), así como otras modalidades educativas (formatos más amplios desde la escolarización hasta formación y educación no formal) (Cropey, 1980; Dave, 1976; Delors, 1996; Faure, 1972). De tal modo, las y los hacedores de políticas educativas, de acuerdo a los compromisos de acceso, deberían considerar:

- Educación secundaria alta (meta 4.1)
- Educación y formación técnica profesional (meta 4.3)
- Educación terciaria (meta 4.3)
- Educación no formal (meta 4.3)

Hemos señalado la existencia de una serie de metas e indicadores que operan como referencia para asegurar la equidad, relevancia y pertinencia de los procesos de aprendizaje, y que se agruparían bajo el cometido de «no dejar a nadie atrás». Las metas se refieren a la alfabetización no como una condición binaria y estática de alfabetizado o no (Hanemann, 2015), sino como un continuo dinámico con niveles de desarrollo que se extienden más allá de la escolarización formal, vinculándose con una diversidad de tareas que las y los jóvenes y adultos enfrentan en su hogar, comunidad y trabajo (Benavot, 2015). Por esta razón, las metas consideran desde la adquisición de las habilidades mínimas, pasando por competencias más complejas, hasta los conocimientos teóricos y prácticos para el mundo de hoy y el planeta del mañana. Las y los hacedores de políticas educativas en esta materia deberían considerar:

- Niveles mínimos de competencia en lectura y matemática al finalizar la secundaria baja (meta 4.1)
- Alfabetización (meta 4.6)
- Niveles de alfabetización funcional y habilidades numéricas básicas (meta 4.6)
- Competencias necesarias para el acceso al trabajo decente (meta 4.4)
- Conocimientos teóricos y prácticos para la ciudadanía global y el desarrollo sostenible (meta 4.7)⁴

De forma novedosa respecto a agendas anteriores, los diecisiete objetivos de la Agenda 2030 están conectados y asumen la interdependencia entre lo educativo y otros campos de la vida social, económica y medioambiental. La educación así no se circunscribe solo al Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, sino que se relaciona con casi todos los demás objetivos y se menciona de manera explícita en otros cinco (por ejemplo, en salud, equidad de género, trabajo, consumo y producción, y combate contra el cambio climático).⁵ Garantizar el derecho a la educación, entonces, tiene un efecto multiplicador en todas las demás áreas del bienestar social. Se aspira a que la educación sea un medio para acceder a otros elementos de satisfacción del bienestar individual y sea, además, un dinamizador de satisfactores colectivos. Esto invita a asociar las preguntas sobre qué educación y qué aprendizaje queremos con la interrogante: ¿para qué vida y qué sociedad?

Las metas educativas presentes en otros Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden agruparse también bajo dos cometidos y compromisos gubernamentales. En una esfera individual, las metas se agruparían bajo el cometido de hacer de la educación «una llave de otros

⁴ De modo transversal a ambos grupos de metas estaría la meta y el compromiso de eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas en situación de exclusión, como las personas con discapacidad y los pueblos indígenas en situaciones de vulneración (meta 4.5).

⁵ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas donde la educación se menciona directamente son: Educación en salud sexual (ODS 3, salud, meta 3.7); Educación sobre derechos reproductivos (ODS 5, equidad de género, meta 5.6); Educación y capacitación para jóvenes que no trabajan (ODS 8, crecimiento inclusivo y trabajo decente, meta 8.6); Información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (ODS 12, consumo y producción sostenible, meta 12.8); y Educación, sensibilización y capacidad humana e institucional para combatir el cambio climático (ODS 13, combatir el cambio climático, meta 13.3).

² Por las limitaciones de este estudio, comentaremos sólo las metas y no las medidas de implementación.

³ Esto ha sido descrito como la deuda de los compromisos incumplidos de la Agenda de Educación para Todos. Cf. UNESCO, 2016.

derechos», es decir, un habilitador-multiplicador de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este caso, en referencia a garantizar una vida sana y a promover el bienestar a través de la educación en salud sexual, a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres con educación en derechos reproductivos, y a promover el crecimiento inclusivo y el trabajo decente gracias a la educación y capacitación para jóvenes que no trabajan. Al igual que en el caso de las metas educativas, las y los hacedores de políticas educativas deberían considerar:

- Información y educación en salud sexual (meta 3.7)
- Información y educación sobre derechos reproductivos (meta 5.6)
- Educación y capacitación para jóvenes que no trabajan (meta 8.6)

Otro grupo de metas seleccionadas se refieren a una esfera colectiva y se organizan bajo el cometido de hacer de la educación un «catalizador de otro modelo de desarrollo», es decir, una fuerza crítica y propositiva frente a los paradigmas dominantes de organización económica, política y social (UNESCO, 2016a). La educación en general, y la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, en particular, no pueden quedarse en la reproducción de lo dado: deben proponerse cambiar actitudes y hábitos. Todas las personas deberían gozar de la oportunidad de recibir educación y aprender los valores y los cambios en los estilos de vida necesarios para conseguir un futuro sostenible (Sterling, 2005) y demostrar también que existen alternativas reales al actual desarrollo insostenible, como otras economías (circulares, autogestionarias y cooperativas), y otras formas de producción y consumo de la población (solidarias y en armonía con la naturaleza) (Korsgaard, 1997). Las y los hacedores de políticas educativas, conociendo estos vínculos, deberían considerar para jóvenes y adultos a lo menos las siguientes dimensiones intersectoriales:

- Información y conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (meta 12.8)
- Educación, sensibilización y capacidad humana e institucional para combatir el cambio climático (meta 13.3)

Como se sintetiza en el cuadro 2, los compromisos educativos relativos a la garantía del derecho al aprendizaje y la educación de personas jóvenes y

adultas establecidos en las metas de la Agenda 2030, y suscritos por los Estados miembros, se refieren a: «No dejar a nadie fuera» (meta 4.1, 4.3) y «No dejar a nadie atrás» (meta 4.1, 4.4, 4.6, 4.7). A su vez, los compromisos se refieren también a su función social —sea individual o colectiva—, apuntando a que ella sea la «llave de otros derechos» (meta 3.7, 5.6, 8.6) y el «catalizador de otro modelo de desarrollo» (meta 12.8 y 13.3).

El desafío del reloj: Brechas en la garantía del derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas

Sobre la base de la información disponible para los países de América Latina y el Caribe en los indicadores de monitoreo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, se pueden identificar las brechas en materia de acceso, aprendizajes e intersectorialidad para las personas jóvenes y adultas. A nivel general, los resultados indican que la gran mayoría de los jóvenes y adultos de la región no está disfrutando del derecho a la educación, y que los Estados tendrían claros déficits en el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos en la Agenda 2030.

En este informe se presenta un análisis general de resultados de los indicadores seleccionados del marco de monitoreo de la Agenda 2030 para la situación educativa de jóvenes y adultos en los países de América Latina y el Caribe. Los resultados se presentan por cada meta y agrupados según los grupos de indicadores expuestos a continuación. Para las metas educativas, la información fue obtenida del centro de datos del eAtlas E2030 del Instituto de Estadística de la UNESCO en Montreal, que recoge las cifras provistas por los Estados en los reportes anuales. La disponibilidad de información estadística para los indicadores es aún limitada, por lo cual el alcance de países no es representativo de la región completa.⁶ A su vez, la actualización de la información disponible es heterogénea, por lo que se optó por el año 2018 y/o el último año de información disponible. Por esta razón se realizó en cada indicador el análisis solo a partir de los promedios simples de los países como una referencia aproximada en la situación regional y sin buscar una apreciación concluyente y definitiva.

Si bien los indicadores y las metas representan una ampliación del foco de los compromisos, incluyendo por

⁶ Sobre el último balance de información disponible, véase UIS/UNESCO (2016).

ejemplo la educación técnico-profesional y la educación no formal, aún no se cuenta con información comparada para otras formas de educación no formal y permanece invisible lo que sucede en el aprendizaje informal. Y aunque los indicadores a nivel de aprendizaje se abren a otras competencias más complejas y conocimientos prácticos, aún es reducida la información comparada para otros dominios de tipo socioemocional, por ejemplo.

La información para las metas de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible fue obtenida del Centro de Datos Global en Indicadores del ODS de la División de Estadística de Naciones Unidas.⁷ Al igual que para el sector educativo, la información en casos es limitada, tanto en su representatividad como en su temporalidad, por lo cual también se trabajó sólo a partir de los promedios simples como una referencia aproximada a la situación regional. Hay que recalcar que el vínculo de la educación con otros campos sociales es mucho más amplio que el que aquí se expone, el cual se limita a la ligazón explícita de las metas educativas con otros Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

No dejar a nadie afuera

Exclusión juvenil y fragilización de trayectorias escolares en secundaria alta en América Latina y el Caribe. La exclusión creciente de amplios contingentes de jóvenes de la educación secundaria es un tema preocupante y crítico para la región (López, Opperti y Vargas, 2017). Si bien las tasas de jóvenes fuera de la escuela han disminuido en los últimos años (del 30% en el año 2000 al 22,8% en el año 2017), dos de cada diez jóvenes está fuera de secundaria alta.

Una de las deudas más críticas en la región es con la juventud: 7,2 millones de jóvenes están fuera de la escuela. Para ellos, el derecho a la educación es otra promesa incumplida por la sociedad.

Otro desafío es la fragilización de las trayectorias escolares (Terigi, 2009), especialmente para jóvenes de sectores populares.

Uno de los retos muy claros para la región en este campo es la sobreedad: fenómeno que es visible principalmente en adolescentes y jóvenes varones, y que es el resultado de una combinación entre ingreso tardío, itinerario interrumpido y repetición de grado. La situación es muy dispar dentro de la región: en países de América

Latina el nivel de sobreedad en la educación secundaria es del 10,6%, y en países del Caribe es del 5,8%. Este tipo de itinerarios escolares termina frecuentemente en la interrupción del ciclo escolar. Aunque las tasas de conclusión han mejorado, continúan siendo muy bajas en relación con los niveles de acceso: en América Latina, en promedio, siete de cada diez jóvenes logra concluir su ciclo en secundaria baja, y en secundaria alta solo se llega a cinco de cada diez.

Al igual que respecto a la sobreedad, los bajos niveles de conclusión afectan con más fuerza a adolescentes y jóvenes varones y de sectores más desaventajados: de los jóvenes entre 20 y 24 años del quintil más pobre, solo el 21,7% concluyó la secundaria versus el 78,3% de sus pares del quintil más rico. Asimismo, los diagnósticos son coincidentes en demostrar que en toda la región los resultados de nivel de escolaridad de la población indígena y afrodescendiente es menor que el de la población no indígena (OREALC/UNESCO Santiago, 2014).

Factores estructurales como la desigualdad mantienen en situación de exclusión a muchas y muchos de la escuela (UIS/UNESCO, 2017), y las inequidades existentes en el sistema social y educativo impiden experiencias de aprendizaje sólidas y estables a lo largo del tiempo. Así, las condiciones de inequidad en que se desarrolla la escolarización más bien justifican el éxito escolar de los ya destinados socialmente al éxito, y culpabilizan el fracaso escolar de los desfavorecidos (Redondo, 2005).

La retórica de la educación y la formación técnico-profesional. A pesar de innumerables debates sobre la importancia de la educación y la formación técnico-profesional (OIT, 1998), e incluso de su irrupción a nivel de derecho y compromisos regionales e internacionales (OREALC/UNESCO Santiago, 2016), la tasa de participación en las últimas dos décadas en este tipo de programas de jóvenes entre 15 a 24 años de edad se ubica, en promedio, bajo el 10% en países de América Latina y el Caribe. Para el año 2017, en países de América Latina la tasa fue del 6,8%, y en el Caribe, del 4,1%.

Estos resultados limitados son diferenciados por país: 11 de 24 países con información disponible presentan tasas bajo el 5%. Los resultados desagregados por género también son dispares: en el Caribe, 6 de 7 países con información disponible presentan desventaja en la participación de mujeres. Si bien la meta no es la cobertura universal, en este nivel se observa con claridad que la oferta disponible es insuficiente de cara

⁷ Vease SDG Indicators, disponibles en <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.

a la demanda potencial en la región, y los patrones de acceso basados en discriminación de género permanecen dentro de los países. Por los desafíos que presenta la región, es un imperativo la transformación de su matriz productiva e impulsar acciones concretas para fortalecer la oferta de educación técnico-profesional y revisar las políticas existentes para asegurar su acceso igualitario entre sexos.

La educación terciaria sigue siendo solo una promesa para la mitad de las y los jóvenes de la región.

En 1990 los estudiantes de educación terciaria en la región representaban el equivalente al 17% de la población joven entre 18 y 22 años; en el año 2017 fueron el 45% en países de América Latina, y el 37% en el Caribe. En valores absolutos del año 2000, al año 2017 se pasó de 11,4 millones a 27,4 millones de estudiantes participando en estudios superiores. Cabe señalar que dicha expansión en muchos países fue y está siendo sostenida de forma importante por el gasto familiar. A pesar de este crecimiento positivo, para la mitad de las personas jóvenes y adultas de la región, especialmente para aquellas de bajos ingresos, la educación terciaria aún es solo una promesa.

Los programas de educación y formación no formal continúan siendo el pariente pobre del sistema educativo.

En 18 países de la región con información disponible, se estima que más de 10 millones de personas jóvenes y adultas están matriculados en programas de educación no formal, ya sea a nivel de primaria o secundaria.⁸ Aunque es un valor importante proporcionalmente, solo el 2% de los jóvenes y adultos está matriculado en programas de educación primaria no formal como parte del total de la matrícula por nivel, el 7,3% en secundaria baja, y el 15,7% en secundaria alta. El aumento del último grupo se relaciona con los factores de exclusión de las y los jóvenes antes señalados: los programas en principio destinados a personas adultas atraen gran cantidad de jóvenes que incluso se encuentran en muchos casos dentro del rango de edad típica asociado a la educación regular de ese nivel; por ejemplo, las y los estudiantes de hasta 24 años representan más del 60% de la matrícula a nivel secundario en 11 de los 15 países con información disponible (UIS/UNESCO, 2013).

⁸ Sobre la participación de las mujeres en estos programas, es mayor a nivel de primaria, y representa el 58,4% de los estudiantes en este nivel. Sin embargo, esta diferencia no se mantiene en la educación secundaria, donde se observa prácticamente una paridad, con una proporción de participación levemente a favor de las mujeres (51,4%).

Si bien no existe acuerdo (al igual como sucede con la educación técnico-profesional), para que la expectativa en esta modalidad sea una cobertura total de la población que lo demanda (como sucede con el ciclo regular en primaria y secundaria), ciertamente lo que es innegable es que la oferta institucional está muy lejos de la demanda real existente dentro de los países. Esta falta de oportunidades educativas para personas que no lograron concluir sus estudios de forma regular mantiene la desigualdad dentro de la población joven y adulta en la región. La rigidez de los sistemas educativos respecto de ofertas alternativas para quienes lo requieren es un determinante en la reproducción de la pobreza y la exclusión socioeconómica dentro de los países (Roosmaay Saar, 2012).

El análisis de brechas sobre la situación de acceso de la población joven y adulta, y el llamado a no dejar a nadie fuera, indican que los países de América Latina y el Caribe están en una deuda crítica. En tanto permanecen deudas de la agenda anterior (por ejemplo, de la agenda de Educación para Todos) en secundaria alta, y las oportunidades en formación técnico-profesional y educación no formal son marginales. La trayectoria de expansión del sistema educativo para jóvenes y adultos se encuentra aún focalizada en el ciclo escolar regular y un esfuerzo de continuidad lineal hacia estudios terciarios. Con ello se pierden de vista otras trayectorias de educación y de aprendizaje alternativos y se ignoran otras modalidades educativas.

No dejar a nadie atrás

Brecha intergeneracional en la alfabetización de personas jóvenes y adultas.

En los países de América Latina y el Caribe existen avances sustantivos en las tasas de alfabetización de jóvenes (15 a 24 años), especialmente por la expansión de la base educativa en primaria y secundaria en las generaciones recientes. Esto se expresa en el aumento de más de cinco puntos porcentuales desde 1990 al año 2017, cuando se llegó a una tasa de alfabetización juvenil plena en el promedio regional —98% para América Latina y 95,4% para el Caribe— y con relativa paridad de género. No obstante, con la población adulta que no tuvo chances de acceso en las últimas décadas, la situación es menos favorable. La tasa de alfabetización de jóvenes y adultos (15 años y más) es de un 93,4% en países de América Latina y un 90,2% en países del Caribe, y en muchos países se mantiene bajo el noventa por ciento, con desventaja del lado de las mujeres. Estos resultados son coherentes con otros estudios que han demostrado brechas

intergeneracionales sustanciales de alfabetización en los países (Suehje, 2018). Esta desigualdad intergeneracional ha sido explicada, entre otros factores, por el acceso diferenciado de grupos etarios a la educación básica.⁹

Crisis de aprendizajes fundacionales para la vida social. Cuando se va más allá de las mediciones tradicionales binarias y se profundiza en la situación de los niveles de funcionalidad, la situación es menos favorable. Por ejemplo, si se examina la suficiencia de competencias con relación a lectura y matemática al finalizar la secundaria baja, solo con datos de países de América Latina, los resultados son alarmantes: solo un 54,1 % tiene los niveles de suficiencia en lectura y el 36,9 % en matemáticas, con desventaja de mujeres jóvenes en matemáticas. Esto es grave también para personas adultas: los niveles de alfabetización funcional disminuyen alrededor de veinte puntos porcentuales en relación con la tasa de alfabetización; 2 de cada 10 jóvenes y adultos de la región no tienen los niveles mínimos de suficiencia en lenguaje y 3 de cada 10 no los tiene en matemáticas.

Estos datos son consistentes con investigaciones comparadas que han demostrado que aun en países con tasas de analfabetismo significativamente menores al 10 % existe un elevado porcentaje de personas con muchas limitaciones para manejar los niveles más básicos de interpretación de textos informativos (UNESCO, 2009). En efecto, la escasa atención prestada a la calidad de la educación en su sentido amplio ha desembocado en muchos casos en que jóvenes no lleguen a adquirir ni siquiera las competencias más básicas en su trayectoria escolar, y las oportunidades alternativas para personas adultas que vieron negada la escolarización son ciertamente insuficientes (OREALC/UNESCO Santiago, 2015). La relativa igualdad en la puerta de entrada que se logró en las últimas décadas coexiste con la desigualdad en la distribución de los resultados y beneficios obtenidos (Gentili, 2013). Si ayer era posible medir el acceso a la educación de acuerdo con la cantidad de años de estudio, en la actualidad, una trayectoria más larga en la escuela no garantiza el acceso a los conocimientos socialmente significativos que se requieren para la participación social plena (Filmus, 1995).

⁹ Si bien reconocemos y enfatizamos que las fuentes de aprendizaje de jóvenes y adultos son diversas y superan el *locus* escolar, lo que se multiplica exponencialmente en las sociedades contemporáneas, la evidencia indica que, para el desarrollo de las capacidades fundacionales en alfabetización, la escolarización a nivel primario sigue siendo de los principales factores predictivos.

Desacople con las habilidades necesarias para el trabajo decente. Usualmente se ha considerado el nivel de logro educativo como referencia para entender la presencia o ausencia de habilidades para el trabajo decente, cuestión que, ya dijimos, es insuficiente. Ahora, analizando ese criterio, los resultados para la región son aún muy débiles. De la población de 25 años y más en países de América Latina, el 74,8 % ha terminado la educación primaria, y el 39,1 %, la secundaria; y para países del Caribe es del 95,4 % y 59,5 %, respectivamente. Desde otro ángulo, también reducido pero que nos da otra referencia, podemos evaluar las habilidades para el trabajo decente referidas al uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Los resultados para algunos países son alarmantes. De acuerdo con la información disponible en solo cuatro países de América Latina y el Caribe, sabemos que el 28,6 % de jóvenes y adultos entre 18 y 44 años sabe mover un archivo, el 18 % sabe hacer una presentación y el 17,4 % es capaz de instalar un dispositivo electrónico.

Un largo camino hacia los conocimientos teóricos y prácticos para la ciudadanía global y el desarrollo sostenible. Sobre los conocimientos teóricos y prácticos para promover el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, un reciente reporte de la UNESCO mostró que América Latina y el Caribe es la región que menos progresos ha realizado en esta materia (UNESCO, 2018). El 50 % de los países afirma que los principios de la Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, es decir, paz y no violencia, derechos humanos y libertades fundamentales, diversidad cultural y tolerancia, y supervivencia humana y bienestar, están incorporados en las constituciones o en leyes nacionales (en comparación al 61 % de la respuesta en el escenario global), y el 43 % afirma que estos principios se reflejan en las políticas y marcos educativos (en relación con el 53 % a nivel global).

Si bien casi la totalidad de los países de la región y a nivel mundial afirman que los principios rectores están incluidos en los planes de estudio de educación formal, los países de América Latina y el Caribe hacen menos hincapié en el principio de diversidad cultural y tolerancia; el 69 % de los países señala darle una prioridad. También, si bien el 82 % de los países incluye los principios en las evaluaciones, de ese total, el 82 % lo hace sólo en la dimensión del conocimiento, el 61 % en valores y actitudes, y el 41 % en la dimensión conductual. En los resultados generales, los países

refieren un nivel insuficiente de apoyo a la formación del profesorado sobre los principios rectores en el contexto de los programas previos al ejercicio de la docencia. Por ejemplo, el 13% de los países señala que están plenamente integrados los principios de la convención en la formación docente inicial (similar al 15% a nivel global) (UNESCO, 2018).

El análisis de brechas sobre la situación de aprendizajes de personas jóvenes y adultas y el llamado a «no dejar a nadie atrás», indican que muchos sistemas educativos de la región permanecen inmóviles ante un mundo en cambio. Los progresos a nivel de aprendizaje de jóvenes y adultos se han limitado a la alfabetización básica, omitiendo niveles de suficiencia y desarrollo más avanzados y competencias más complejas (en uso de tecnologías, por ejemplo), así como conocimientos y actitudes de nuevo tipo (ciudadanía global y desarrollo sostenible). Existen áreas de saber y propósitos formativos inexplorados, y que, a pesar del relativo consenso mundial sobre su necesidad, están aún marginados.

La educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas como llave de otros derechos

Información y educación en salud sexual. La educación permanente, en general, y la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, en particular, han sido gravitantes para integrar un enfoque situado en el entorno entregando a jóvenes y adultos las capacidades para construir comunidades de cuidado, lugares de trabajo sanos y ciudades del bienestar (OMS, 1997). Estudios demuestran que la educación ha permitido a las personas adultas conocer, por ejemplo, la alimentación adecuada facilitando mejores decisiones en relación con la nutrición de sus hijos y de sí mismos (Kassouf y Senauer, 1996). Se ha desarrollado evidencia sobre el impacto positivo en una vida saludable y sobre la reducción de enfermedades que tiene la socialización de información en salud (Kirby, 2002). En el último tiempo se ha enfocado este vínculo en la prevención de embarazos no deseados y en la reducción de embarazos en adolescentes a través del acceso universal a la atención en salud sexual. Sobre esto último, según la información disponible para cuatro países de la región, las mujeres entre 15 y 49 años de edad que estaban casadas o en unión, y que cumplían con su necesidad de planificación familiar utilizando métodos anticonceptivos modernos, llegaron al 69% en promedio. Esto significa que para el 30% de las mujeres

jóvenes y adultas la educación no habilita el goce efectivo del derecho a la salud y el acceso universal a los servicios de información en salud sexual.

Información y educación sobre derechos reproductivos. Diversos estudios han puesto en evidencia que el ejercicio del derecho a la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas tiene un rol clave para lograr la equidad de género en tanto puede ofrecer un espacio formativo para los adultos dirigido a superar las tradiciones y actitudes patriarcales que les fueron inculcadas en la escuela (Medel, 1997). También existe evidencia sobre la promoción del empoderamiento y autonomía de las mujeres (Kabeer, 2005), ya que en ocasiones facilita un espacio de reflexión sobre las barreras y exclusiones relacionadas con el género a través del esclarecimiento, la toma de conciencia y la organización (Longwe, 1997).

Otros estudios también han demostrado que el acceso a los servicios educativos y a la información adecuada para mujeres jóvenes y adultas se asocia positivamente con la reducción tanto de la violencia de género como de matrimonios y embarazos precoces (Myers y Harvey, 2011). Considerando la información disponible para ocho países, las mujeres entre 15 y 49 años de edad que están casadas o en unión y que toman sus propias decisiones sobre las relaciones sexuales llegan al 72% promedio. Para alrededor del 30% de las mujeres jóvenes y adultas la educación no estaría habilitando el goce efectivo de la equidad de género en materia de educación sobre derechos reproductivos, según lo acordado en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la Plataforma de Acción de Beijing, y en los documentos finales de sus conferencias de examen.

Capacitación y educación de jóvenes que no trabajan. En este ámbito es abundante la literatura que ha estudiado el vínculo entre educación, empleo y juventud. Se ha demostrado que la primera contribuye al crecimiento del PIB, al impacto sobre los ingresos (Krueger y Lindahl, 2001), al mejoramiento de la competitividad internacional y a la promoción de nuevos abanicos de innovación social (UNESCO, 2016), que incide fuerte y positivamente en la reducción de la pobreza, ya sea a través de la generación de ingresos, la inclusión laboral (Card, 1999) o el mejoramiento de la resistencia a las condiciones adversas (Sondermann, 2018). Se ha estimado, por ejemplo, que lograr que la población joven y adulta complete su educación primaria y secundaria de forma universal permitiría sacar a más de 420 millones de personas de la pobreza

(UIS/UNESCO, 2017). En los países de América Latina y el Caribe, dos de cada diez jóvenes entre 15 y 24 años no trabajan, no estudian o no están recibiendo capacitación, y se estima que son 30 millones de personas en esta situación. De ese total, el 15 % no tiene una razón clara para estar fuera de la escuela y el trabajo (4,8 millones), y es caracterizado como el núcleo duro de la exclusión social. Este grupo está conformado principalmente por hombres, de zonas urbanas, de 15 a 19 años y de los quintiles de más bajos ingresos (Rico y Trucco, 2014).

El análisis de brechas sobre la situación de vinculación de la educación con otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el cometido de hacer de ella «una llave de otros derechos» —salud y bienestar, equidad de género, crecimiento inclusivo y trabajo decente—, indica que aún hay un largo camino que recorrer para los países de América Latina y el Caribe. Existe todo un campo y horizonte de acción del sector educativo en otros ámbitos sociales que permanece en ciernes; la intersectorialidad sigue siendo una promesa incumplida.

La educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas como catalizador de otro modelo de desarrollo

Educación para formas de producción y consumo en armonía con la naturaleza. Siendo las personas jóvenes y adultas las principales productoras y consumidoras del medio ambiente a través de actividades productivas y de reproducción social, es elemental que tengan información pertinente acerca del impacto de sus acciones (N'Gaba, 1997). Existe poca información para determinar los avances de la contribución de la educación al cambio en los modelos de consumo y producción, aunque con indicadores complementarios del mismo Objetivo de Desarrollo Sostenible, como el consumo de material interno (la cantidad total de recursos naturales utilizados en los procesos económicos) y la huella de material (la cantidad de extracción de material necesaria para satisfacer el consumo de un país), se evidencia que no hay mayores modificaciones en los patrones de consumo y producción nacionales durante el período en la región.

Diversas investigaciones han mostrado que la incorporación de estos elementos al área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas está aún en un desarrollo embrionario y es raramente focalizado. Por ejemplo, el balance del

Decenio de las Naciones Unidas para la Educación del Desarrollo Sostenible indicó que, a nivel general, si bien hay avances en la incorporación de la educación del desarrollo sostenible en educación primaria y secundaria, y es incipiente a nivel de educación parvularia, su inclusión en la formación técnico-profesional, en la educación terciaria y en educación no formal para personas jóvenes y adultas está recién comenzando (UNESCO, 2014). El área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, en particular, ha sido pobremente considerada en este proceso.

El Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO ha expresado que la alfabetización para jóvenes y adultos puede y debe ser un medio para construir caminos hacia la salvaguarda de los bienes comunes y del planeta. Los cambios reales exigen que la educación para el desarrollo sustentable no puede ser solo para niños y niñas o estudiantes, sino que debe abarcar a la sociedad toda. La educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas es así un jugador clave en el futuro de una nueva relación entre seres humanos y naturaleza (UIL/UNESCO, 2015).

Educación para combatir el cambio climático.

El Reporte Mundial de Educación de la UNESCO mostró que los saberes en adultos indígenas sobre la tierra entregan pistas para mantener y conservar la diversidad biológica, y para entender de mejor manera el funcionamiento de los ecosistemas; las diferentes prácticas de organización local de jóvenes y adultos proveen soluciones concretas de sistemas comunitarios de alerta temprana y formas locales de prevención y reducción de riesgo de desastres (UNESCO, 2016). Existe una falta de información estadística en los indicadores de esta meta para determinar cuánto la educación estaría contribuyendo al combate del cambio climático y la forma en que escuela y las diferentes formas de aprendizaje fortalecen la resiliencia y la capacidad de adaptación de las personas y comunidades a los peligros relacionados con el clima y los desastres naturales. Aunque también hay indicadores complementarios que indicarían que los sistemas siguen siendo reactivos a la crisis humanitaria y de desarrollo provocada por el cambio climático y que su incorporación, especialmente en los programas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, es aún marginal.

El análisis de brechas sobre la situación de vinculación de la educación con otros sectores y el llamado a hacer de ella un catalizador de otro modelo de desarrollo, sea en los patrones de producción y consumo como en la relación de la especie humana con los

ecosistemas, indica que aún hay un largo camino en materia de levantamiento de información y de estudios que profundicen en el impacto de la educación. Lamentablemente, no se observa una modificación sustantiva en los patrones de desarrollo a la fecha.

Síntesis de resultados

El análisis de información da cuenta de que se mantiene en la región un reduccionismo de los sistemas

educativos latinoamericanos y caribeños, tanto en materia de los niveles escolares que garantiza como de las modalidades educativas que ofrece a la población joven y adulta (véase el **cuadro 2**). La situación general es que la oferta se encuentra limitada al ciclo y al espacio escolar, ignorando una variedad de expresiones de educación y aprendizaje que se despliegan a lo largo y ancho de la vida. Ello provoca, entre otras consecuencias —materiales y subjetivas— de exclusión, que muchos jóvenes y personas adultas «estén fuera»

Cuadro 2. Brechas regionales en educación de personas jóvenes y adultas.

Cometido	Meta	Tema	Indicador	Brechas regionales
No dejar a nadie fuera	Meta 4.1	Educación secundaria alta	4.1.4. Tasa de conclusión en secundaria alta	44,6% en América Latina y 40,8% en el Caribe no ha terminado la educación secundaria alta
			4.1.5. Tasa de jóvenes fuera de la escuela en secundaria alta	22,8% está fuera de la escuela en secundaria alta
	Meta 4.3	Educación técnico-profesional	4.3.2. Tasa de participación en programas de educación técnico-vocacional (15 a 24 años de edad)	54,9% no está participando en educación terciaria
		Educación terciaria	4.3.3. Tasa bruta de matrícula en educación terciaria	6,8% de jóvenes en América Latina participó en un programa en los últimos 12 meses y el 4,1% en el Caribe
		Educación no formal	4.3.1. Tasa de participación de jóvenes/adultos en programas de educación y formación en los últimos 12 meses	2% de jóvenes y adultos matriculados en programas de educación primaria no formal como parte del total de la matrícula por nivel, un 7,3% en secundaria baja y un 15,7% en secundaria alta
No dejar a nadie atrás	Meta 4.1	Nivel de competencia	4.1.1. Proporción de niños y jóvenes: a) en grados 2 o 3; b) al final de la educación primaria; y c) al final de la educación secundaria inferior que lograron al menos un nivel mínimo de competencia en: i) lectura, y ii) matemática	54,1% tiene los niveles de suficiencia en lectura y el 36,9% en matemáticas
	Meta 4.4	Competencias en el uso de tecnologías	4.4.1. Proporción de jóvenes/adultos que han adquirido competencias en tecnología por tipo de competencias	28,6% de jóvenes y adultos entre 18 y 44 años sabe mover un archivo, un 18% sabe hacer una presentación y un 17,4% es capaz de instalar un dispositivo electrónico
		Nivel de logro educativo	4.4.3. Tasas de logro educativo de jóvenes/adultos por grupo de edad, estado de actividad económica, nivel de educación y orientación del programa	74,8% ha terminado la educación a nivel primario y el 39,1% en secundaria
	Meta 4.6	Alfabetización de jóvenes y adultos	4.6.2. Tasa de alfabetismo de jóvenes/adultos	Se ha llegado a tasas de alfabetización plena con jóvenes: 98,0% para América Latina y 95,4% en el Caribe, y con adultos es un 93,4% en países de América Latina y un 90,2% en países del Caribe
		Alfabetización funcional de jóvenes y adultos	4.6.1. Porcentaje de la población por grupo de edad que alcanzó al menos un nivel de competencias definido como: a) alfabetismo funcional, y b) habilidades numéricas.	Alrededor de 2 de cada 10 jóvenes y adultos de la región no tienen los niveles mínimos de suficiencia en lenguaje y 3 de cada 10 no los tiene en matemáticas

	Meta 4.7	Educación para la ciudadanía global y Educación para desarrollo sostenible a nivel de sistema y espacio educativo	4.7.1. Grado en el que: i) la educación para la ciudadanía mundial, y ii) la educación para el desarrollo sostenible, incluyendo igualdad de género y derechos humanos, se incorporan en: a) las políticas nacionales de educación, b) los planes de estudio, c) la formación de los docentes, y d) la evaluación de los estudiantes	<p>El 50% de los países afirma que los principios de la Recomendación están incorporados en la constitución o leyes nacionales y el 43% afirma que esto se refleja en las políticas y marcos educativos</p> <p>La totalidad de los países afirman que los principios rectores están incluidos en los planes de estudio de educación formal, sin embargo hacen menos hincapié en el principio de diversidad cultural y tolerancia; el 69% de los países señala darle una prioridad</p> <p>El 13% de los países señala que están plenamente integrados los principios de la Convención en la formación docente inicial</p> <p>El 82% de los países incluye los principios en las evaluaciones. Del total, el 82% lo hace solo en la dimensión del conocimiento, el 61% en valores y actitudes, y el 41% en la dimensión conductual</p>	
	Una llave de otros derechos	Meta 3.7	Educación en salud sexual	3.7.1. Proporción de mujeres en edad de procrear (de 15 a 49 años) que practican la planificación familiar con métodos modernos	Para alrededor de 3 de cada 10 mujeres jóvenes y adultas la educación no estaría habilitando el goce efectivo del derecho a la salud y el acceso universal a los servicios de información en salud sexual
		Meta 5.6	Educación en derechos reproductivos	5.6.1. Proporción de mujeres de 15 a 49 años de edad que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva	Para alrededor de 3 de cada 10 mujeres jóvenes y adultas la educación no estaría habilitando el goce efectivo de la equidad de género en materia de educación sobre derechos reproductivos
		Meta 8.6	Capacitación para quienes no trabajan ni estudian	8.6.1. Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación	2 de cada 10 jóvenes no trabajan, no estudian o no están recibiendo capacitación
Catalizador de otro modelo de desarrollo	Meta 12.8	Educación para estilos de vida en armonía con la naturaleza	12.8.1. Grado en que: i) la educación cívica mundial, y ii) la educación para el desarrollo sostenible (incluida la educación sobre el cambio climático) se incorporan en: a) las políticas nacionales de educación; b) los planes de estudio; c) la formación del profesorado y d) la evaluación de los estudiantes	Sin datos	
	Meta 13.3	Educación para combatir el cambio climático	13.3.1. Número de países que han incorporado la mitigación, la adaptación, la reducción del impacto y la alerta temprana en los planes de estudios de la enseñanza primaria, secundaria y terciaria	Sin datos	

Fuente: Elaboración propia.

y no tengan asegurado el acceso al derecho a la educación.

A su vez, se mantiene una homogenización del área de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas, y de la educación en general, en relación a los aprendizajes esperados. La tendencia es que la oferta se limita a ciertas habilidades de tipo cognitivo, especialmente básicas, con omisión de las competencias más complejas o de otros dominios, como los aprendizajes socioemocionales o comportamientos para el mundo de hoy y del mañana. La educación en general llegaría de forma débil a las mentes de los educandos (ámbito cognitivo), pero muy lejos de sus corazones (ámbito socioemocional) o de sus acciones (ámbito conductual). Esto estaría provocando, junto a otros factores en la calidad educativa —contextuales, institucionales y procesuales—, que muchas y muchos jóvenes y adultos «se queden atrás» y no estén satisfaciendo el disfrute efectivo del derecho a la educación.

Sobre el vínculo con otros sectores a nivel individual, se desprende una debilidad en la intersectorialidad del área de educación y aprendizaje de personas jóvenes

y adultas como llave de otros derechos. Los escasos logros en salud, equidad de género y trabajo decente son un síntoma del aislamiento en que opera el sistema escolar en general y que se reproduce en ocasiones en el ámbito de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas. A nivel del impacto colectivo, se carece de información para establecer la situación regional, pero sí es evidente que las acciones para hacer de este tipo de educación un catalizador de otro modelo de desarrollo son insuficientes. Una transición desde las concepciones economicistas dominantes que posibiliten un quiebre en los patrones de consumo y producción de los países, y en su relación con los ecosistemas hacia otro modelo de bienestar social integral, parece aún lejana.

Los resultados de las brechas educativas sobre la base de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 en materia de acceso, aprendizaje y bienestar integral indican que los Estados tendrían claros déficits en el cumplimiento de los compromisos internacionales, y un gran número de jóvenes y adultos de América Latina y el Caribe no estaría accediendo ni disfrutando del derecho a la educación.



El desafío de la brújula en la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje de personas jóvenes y adultas

Sobre la base de los informes por país del Tercer Reporte Global de Aprendizaje y Educación de Adultos se muestra que los desafíos están vinculados a la dirección de las políticas (el desafío de la brújula), y a la orientación de las instituciones y de la acción pública que precariza y fragiliza el derecho a la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas.

Marco de monitoreo de instituciones y políticas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas a partir del Marco de Acción de Belém-Confinte VI

En la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (Confintea) del año 2009 fue aprobado el Marco de Acción de Belém por 144 países (UIL/UNESCO, 2010). Esto representó unos de los compromisos de la mayor significación de los Estados en materia de educación de personas jóvenes y adultas. Los gobiernos se comprometieron a fortalecer la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas en cinco áreas clave: i) política; ii) gobernanza; iii) financiamiento; iv) participación, equidad e inclusión; y v) calidad.

Política. Se estableció en su numeral 12 que «las políticas y las medidas legislativas relativas a la educación de adultos tienen que ser globales, incluyentes e integradas en una perspectiva de aprendizaje a lo largo y ancho de la vida, basadas en enfoques sectoriales e intersectoriales, y abarcar y vincular todos los componentes del aprendizaje y la educación».

Gobernanza. Se estableció en su numeral 13 que «la buena gobernanza facilita la aplicación de la política de aprendizaje y educación de adultos de manera eficaz, transparente, responsable y equitativa. La representación y la participación de todas las partes

interesadas son indispensables para garantizar que sea receptiva a las necesidades de todos los educandos, especialmente de los más desfavorecidos».

Financiamiento. Se estableció en su numeral 14 que «el aprendizaje y la educación de adultos son una inversión valiosa que produce beneficios sociales al crear sociedades más democráticas, pacíficas, integradoras, productivas, saludables y sostenibles. Las inversiones financieras importantes son esenciales para asegurar la prestación de un aprendizaje y una educación de adultos de calidad».

Participación, equidad e inclusión. Se estableció en su numeral 15 que «la educación inclusiva es fundamental para alcanzar el desarrollo humano, social y económico. Dotar a todos los individuos para que desarrollen su potencial contribuye de manera importante a alentarlos a convivir armoniosa y dignamente. Nadie puede ser objeto de exclusión por su edad, sexo, origen étnico, condición migratoria, idioma, religión, discapacidad, condición rural, identidad u orientación sexual, pobreza o por haber sido desplazado o encarcelado. Es especialmente importante combatir los efectos acumulados de múltiples desventajas. Deben tomarse medidas que amplíen la motivación y el acceso a todos».

Calidad. Se estableció en su numeral 16 que «la calidad del aprendizaje y la educación es un concepto y una práctica integrales y pluridimensionales que exigen que se les preste atención constantemente y que se

desarrollen permanentemente. Para fomentar una cultura de la calidad en el aprendizaje de adultos se requiere que el contenido y las modalidades conforme a las cuales se imparte la enseñanza sean pertinentes, que se concentre en la evaluación de las necesidades de los educandos, que se adquieran múltiples competencias y conocimientos, que los educadores se profesionalicen, que se enriquezcan los entornos de aprendizaje y se potencie la autonomía de las personas y las comunidades».

En la misma Conferencia, los Estados dieron a la UNESCO el mandato de coordinar el monitoreo a nivel global para reportar periódicamente los progresos en aprendizaje y educación de adultos. Así, en la 36.ª Conferencia General de la UNESCO se mandató al Director General para asegurar el desarrollo del GRALE (por sus siglas en inglés: Global Report on Adult Education) cada tres años. El Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO en Hamburgo (UIL/ UNESCO) es el encargado y responsable del GRALE. El reporte pregunta sobre los progresos en estas cinco dimensiones y consulta sobre enfoques y perspectivas, planes de seguimiento al Marco de Acción de Belém y algunos módulos temáticos (véase el [cuadro 3](#)).

El desafío la brújula: Tendencias en instituciones y políticas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe

Sobre la base de información del *Tercer Reporte Mundial sobre Aprendizaje y Educación de Adultos* desarrollado por el Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO se identificaron las tendencias dominantes en la institucionalidad en el área de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas a nivel de política, gobernanza, calidad, financiamiento y participación, equidad e inclusión.

En términos generales, los resultados indican una débil alineación con la mirada del aprendizaje a lo largo de la vida y se mantienen con mayor alineación en el paradigma escolar. Se observa la desatención de grupos como migrantes y refugiados, una inclusión segmentada de mujeres y situaciones críticas relativas a la formación de docentes y educadores/as y a mecanismos de evaluación de resultados. Por último, se identifica un empobrecimiento y fragilización de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas como bien público.

A continuación se presentan los resultados regionales del análisis de los informes por país que recopila el Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO en Hamburgo para la realización del *Tercer Reporte Global de Educación de Adultos*. El último reporte del año 2016 abordó 139 Estados miembros, incluyendo 24 países de América Latina y el Caribe. El cuestionario se enfocó en las cinco dimensiones acordadas en la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (2009) de donde emana el Marco de Acción de Belém (política, gobernanza, financiamiento, calidad, y participación, equidad e inclusión). Hay que recalcar que los reportes son elaborados directamente por los Estados, por lo cual es posible que no se logre capturar la diversidad del campo de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas, en especial las experiencias desarrolladas por la sociedad civil y por los movimientos sociales en países de la región. Como los informes son autorreportados, hay que considerar el riesgo de sesgos en sus respuestas.

Las preguntas del *Tercer Reporte Global de Educación de Adultos* para cada una de las dimensiones están interconectadas en su análisis y de ese modo nos iluminan sobre tendencias estructurales en las instituciones y políticas del área. A continuación se describen los principales resultados orientados por dichas tendencias.

Debilidad en la concepción de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida

Del dicho al derecho, la distancia entre lo declarado y la acción. En la región, el área de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas tiene una presencia importante en los marcos nacionales de política educativa, lo que está expresado en la existencia de definiciones oficiales: un 91 % de los países de la región señala tener una definición oficial (la respuesta global fue de un 74 %), cuestión que podría ser explicada por una larga tradición de trabajo regional en este campo marcada por el legado de Paulo Freire y la tradición de educación popular latinoamericana y caribeña (véase Osorio, 2018). A su vez, estas definiciones cambiaron de manera ostensible en relación con otras regiones desde la última Conferencia del 2009: el 61 % de los países afirma que estas han cambiado mucho desde la Confintea VI (la respuesta global fue un 38 %), lo que explicaría una influencia

Cuadro 3. Marco de monitoreo del área de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas sobre la base de Marco de Acción de Belém

Área	Definición del Marco de Acción de Belém (2009)	Campos clave abordados por el Tercer Reporte Mundial sobre Aprendizaje y Educación de Adultos
Perspectiva	«El aprendizaje a lo largo de toda la vida cumple una función crítica en la manera de abordar los problemas y los retos mundiales de la educación. El aprendizaje a lo largo de toda la vida "de la cuna a la tumba" es un marco filosófico y conceptual [...] global y parte integrante de la perspectiva de una sociedad basada en el conocimiento».	Perspectivas de los actores sobre el área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas
Planes	«Reconociendo que el pleno ejercicio del derecho a la educación de los jóvenes y adultos está condicionado por consideraciones de política, gobernanza, financiación, participación, inclusión, equidad y calidad».	Definición del área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas
		Plan de acción Confitea VI
		Áreas del Marco de Acción de Belém que cubre el plan
Políticas	«Las políticas y las medidas legislativas relativas a la educación de adultos tienen que ser globales, incluyentes e integradas en una perspectiva de aprendizaje a lo largo y ancho de la vida, basadas en enfoques sectoriales e intersectoriales, y abarcar y vincular todos los componentes del aprendizaje y la educación».	Progresos significativos en políticas del área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas
		Promulgación de alguna política del área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas
		Prioridad alfabetización y competencias básicas
		Marco de política para el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales
		Conocimiento sobre beneficios de diversas formas de aprendizaje no convencional
		Grupos objetivo importantes en las políticas
Participación	«La educación inclusiva es fundamental para alcanzar el desarrollo humano, social y económico. Dotar a todos los individuos para que desarrollen su potencial contribuye de manera importante a alentarlos a convivir armoniosa y dignamente. Nadie puede ser objeto de exclusión por su edad, sexo, origen étnico, condición migratoria, idioma, religión, discapacidad, condición rural, identidad u orientación sexual, pobreza o por haber sido desplazado o encarcelado».	Evolución de la participación
		Situación de la participación por sexo y tipo de programa
		Cambios en niveles de participación por grupos
Financiamiento	«El aprendizaje y la educación de adultos son una inversión valiosa que produce beneficios sociales al crear sociedades más democráticas, pacíficas, integradoras, productivas, saludables y sostenibles. Las inversiones financieras importantes son esenciales para asegurar la prestación de un aprendizaje y una educación de adultos de calidad».	Evolución gasto
		Proyección del gasto
		Gasto actual
Gobernanza	«La buena gobernanza facilita la aplicación de la política de aprendizaje y educación de adultos de manera eficaz, transparente, responsable y equitativa. La representación y la participación de todas las partes interesadas son indispensables para garantizar que sea receptiva a las necesidades de todos los educandos, especialmente de los más desfavorecidos».	Situación general de la gobernanza
		Consulta a los actores sociales y la sociedad civil en las políticas
Calidad	«Para fomentar una cultura de la calidad en el aprendizaje de adultos se requiere que el contenido y las modalidades conforme a las cuales se imparte la enseñanza sean pertinentes, que se concentre en la evaluación de las necesidades de los educandos, que se adquieran múltiples competencias y conocimientos, que los educadores se profesionalicen, que se enriquezcan los entornos de aprendizaje y se potencie la autonomía de las personas y las comunidades».	Recopilación sistemática de información
		Investigación sustancial
		Impacto de programas en salud, trabajo y comunidad
		Educación y formación inicial
		Exigencia de calificaciones iniciales y previas al servicio
		Educación y formación en servicio
		Recursos sociales y culturales que promueve

Fuente: Elaboración propia.

importante de la agenda educativa internacional en las definiciones que se toman a nivel nacional en países de América Latina y el Caribe. Además, la opinión de los países sobre los logros es positiva: el 83 % de los países considera que ha hecho progresos desde 2009 (a nivel global fue 74 %). No obstante, sobre acciones concretas —por ejemplo, como haber promulgado en su país alguna política nueva importante en esta materia— la tasa disminuye: solo el 54 % de los países de la región confirma haber promulgado una política en el área desde al año 2009. La brecha pues entre los dichos y el derecho se vuelve preocupante y urgente de atender.

Dificultades en su entendimiento. Detrás de las definiciones sobre el área de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas se identifican algunas dificultades. Ante la consulta sobre si cree que los actores estarán de acuerdo o no con algunas declaraciones, el 57 % de los países señaló estar de acuerdo con que el área es un sector tan diverso que es difícil de definir con precisión, y una misma proporción de países afirmó estar de acuerdo con que el aprendizaje de adultos y la educación de adultos es lo mismo. En efecto, si bien es importante tanto la inclusión nominal de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas como su actualización luego de 2009, la debilidad de un entendimiento acabado y profundo de ella entre los actores permanece como un denominador común entre los países de la región.

Reduccionismo de la política. Para la mayoría de los países de la región, la alfabetización y las competencias básicas son una prioridad en los programas nacionales de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas: el 96 % de los países lo afirma (a nivel global fue el 85 %). Al parecer esa mirada que transita del saber leer, escribir y cumplir con operaciones aritméticas básicas hacia un concepto más global que define la alfabetización como una necesidad básica de aprendizaje que se adquiere a lo largo de toda la vida y que permite a las personas desarrollar sus conocimientos y capacidades para participar plenamente en la sociedad (UNESCO, 2006) y alcanzar los propios objetivos y desarrollar el propio potencial y conocimiento (OECD, 2010), sigue pendiente o no se logra distinguir en las respuestas.

Por otro lado, sobre las estructuras y mecanismos para reconocer, validar y acreditar el aprendizaje no formal e informal, la situación de la región es menos favorable: solo el 70 % de los países confirma que tiene un marco de políticas para reconocer, validar y acreditar el aprendizaje no formal e informal (a nivel global fue

el 85 %). Al parecer, sería débil todavía una concepción sobre los numerosos significados y sentidos de la alfabetización, y la valoración social que se expresa en las políticas sobre los aprendizajes no formales e informales es aún reducida (UNESCO, 2004). Una de las razones que influyen en esto es que mientras el 65 % de los países cree que los hacedores de política tienen conocimiento fuerte sobre los beneficios de la alfabetización y las competencias básicas (63 % es la tasa global), solo el 29 % considera que tendría ese conocimiento sobre los impactos positivos del aprendizaje autodirigido (33 % a nivel global), el 17 % sobre aprendizaje informal en el lugar de trabajo (41 % a nivel mundial) y el 13 % sobre educación a distancia (30 % a nivel global).

La debilidad en el entendimiento del área de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas, su limitación a una alfabetización básica y la poca relevancia dada a los aprendizajes no formales e informales dan cuenta de una continuidad en las perspectivas tradicionales presentes en los programas.

Exclusión e inclusión segmentada y dentro de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas

Segmentación basada en género. Sobre la participación, en general los países afirman que hay una tendencia al alza: el 68 % afirma que desde el 2009 la tasa de participación en este tipo programas ha aumentado (a nivel global fue del 60 %). Las tasas se inclinan de manera leve hacia el lado de la población femenina: el 60 % de los países afirma que, en general, las mujeres han incrementado su participación en relación a sus pares hombres (a nivel global fue del 54 %). Sin embargo, el reconocimiento del aumento de la población femenina no significa una inclusión plena.

Cuando se distingue el tipo de programas por variables de género, las opiniones de los países muestran una fuerte segmentación: el 78 % señala que las mujeres tienen una mayor participación que sus pares varones en programas de alfabetización y educación no formal e informal, pero solo el 28 % de los países afirma que hay una mayor participación de mujeres en programas de educación técnico-profesional. Como manifestó la Red de Educación Popular entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe: «Después de seis conferencias en el mundo, no se registran avances significativos en la modificación del paradigma androcéntrico dominante en educación, en general, y de jóvenes y adultos, en particular» (REPEM

LAC, 2017). La segmentación basada en género en la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas sostiene la herencia de desigualdad regional por género.

Personas migrantes y refugiadas: fuera del radar de las políticas. Los grupos más importantes para los programas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas en la región son los adultos con bajos niveles de alfabetización o competencias básicas (92 %), grupos socialmente excluidos (63 %) y jóvenes no escolarizados, desempleados o que no reciben formación (54 %); y los grupos menos importantes son padres y familias (8 %) y adultos viviendo con discapacidad (8 %); y al final de la tabla se encuentran adultos mayores o jubilados (4 %) y migrantes y refugiados de otros países (4 %).

Cuando se les consulta a los Estados por los grupos que en la práctica más han aumentado su demanda en los programas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas desde el 2009, las respuestas se concentran en minorías étnicas, lingüísticas y religiosas y pueblos indígenas: el 73 % de los países confirma su crecimiento; y luego figuran migrantes y refugiados (64 %) y jóvenes que no están ni estudiando ni trabajando (56 %). Así pues, al mismo tiempo que la población migrante es el grupo que más ha aumentado la demanda, es también el grupo menos atendido por las políticas; por ende, el déficit en la satisfacción del derecho a la educación para personas y comunidad en situación de movilidad es uno de los casos más críticos dentro del área en los países analizados. Sería esperable que el próximo reporte dé cuenta de una mejora en la situación de esta tendencia.

Son aún reducidas las oportunidades de acceso para personas jóvenes y adultas, permanecen formas de inclusión excluyentes con mujeres (limitadas a la alfabetización y que no consideran la educación ni formación técnico-profesional), y falta atención a los nuevos grupos en situación de exclusión (migrantes y refugiados). Sobre lo primero, hay que señalar la falta de disponibilidad de programas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas y limitaciones de cobertura que aún perviven; sobre lo segundo, vale mencionar la carencia de accesibilidad de esos mismos programas y la segmentación basada en diferencias de género; sobre lo tercero, hay que señalar la crisis de aceptabilidad de los programas en el área y su capacidad de sintonizar con la realidad cultural y contextual que viven los países. A no ser que la educación y aprendizaje de personas jóvenes y

adultas se oponga conscientemente a esta tendencia de desigualdad, podría estar contribuyendo a crear una diferenciación todavía más grande y aguda en la sociedad (Korsgaard, 1997).

Empobrecimiento de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas como bien público

Priorización de la cobertura, desatención de la institucionalidad que la respalda. Si bien los programas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas se multiplican con diferentes velocidades y enfoques en la región, lo común a los países es una debilidad en el fortalecimiento de la institucionalidad educativa destinada a este campo provocada por un conjunto de elementos interconectados. El 62 % de los países afirma haber desarrollado un plan de acción para hacer seguimiento al Marco de Acción de Belém (a nivel global fue del 41 %). Las áreas más atendidas fueron participación (54 %) y calidad (50 %), y las menos atendidas son gobernanza (38 %) y financiamiento (33 %). Se encuentran tasas similares cuando se les consulta sobre si han realizado innovaciones por área, aunque a nivel global los planes no tienen tal dispersión entre las áreas. Los planes de acción impulsados por los países han privilegiado más aumentar la cobertura de los programas que la construcción de un sistema necesario para su desarrollo en el tiempo. Esto se transforma en una gran barrera para emprender nuevos cursos de acción.

Desfinanciamiento crónico. Esta falta de prioridad en el fortalecimiento de la institucionalidad educativa es proporcional al desfinanciamiento crónico del área. El 61 % afirma que el gasto en educación entre 2000 y 2014 destinado a la educación de jóvenes y adultos como porcentaje del gasto público aumentó (a nivel global fue del 46 %) y el 55 % responde que prevé aumentar el gasto (a nivel global fue del 57 %). Sin embargo, en la práctica solo el 22 % confirma invertir más del 4 % del gasto público en educación y un 35 % invierte menos del 1 %.

Fragilización institucional. Dentro de los aspectos más citados sobre lo que ha sucedido con la gobernanza desde el 2009, hay un mayor número de partes interesadas y se han introducidos mejores arreglos de coordinación, ambos ítemes con el 96 % (el mismo porcentaje que se verifica a nivel global). Las categorías menos reiteradas fueron fortalecer iniciativas de

desarrollo de capacidades con el 71 % (a nivel global fue del 85 %) y desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de mayor eficacia, con el 83 % (misma tasa a nivel global).

Cuando se les consulta sobre si ha habido algún análisis sustancial en diferentes áreas temáticas, las opiniones más reiteradas en las respuestas por los países fueron análisis sobre resultados de aprendizaje con un 54 % (similar valor a nivel global) y la menos analizada es diversidad de proveedores con el 17 % (a nivel global fue del 39 %). Sería un sector educativo que ha logrado construir una gobernanza para mejorar la coordinación con actores no estatales, pero que no poseería las capacidades de acción propia ni la información necesaria sobre la oferta existente. Este escenario podría ser controlado de forma hipotética con adecuados mecanismos de participación y control social, pues en caso contrario la tendencia es la de una institucionalidad ensimismada: solo el 65 % de los países afirma haber consultado a las partes interesadas y la sociedad civil en la formulación de políticas (a nivel global fue del 68 %).

Este «caldo de cultivo» denota un escenario de alta complejidad, pues los planes priorizan cobertura y no fortalecen la institucionalidad, junto a un desfinanciamiento crónico y pocas capacidades instaladas en un escenario de aumento del número de partes interesadas. Ello puede provocar que se vea —acríticamente— en la oferta de provisión privada una forma para ampliar la cobertura conteniendo la inversión fiscal y el aparato público (Ball y Youndell, 2007).

Cabe alertar que todo esto se da en un escenario donde la institucionalidad tiene una débil capacidad de impulsar iniciativas y de dar seguimiento en profundidad a lo que sucede con la diversidad de proveedores, y ha limitado los espacios de participación, de control ciudadano y de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas. Esto hace que el área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas puede convertirse en una suerte de caja negra, o peor aún, en un sistema en la sombra fuera de control público.

Déficit de calidad de programas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas

La cuestión de docentes y educadores: un ejemplo del abandono del sector. El 71 % de los países afirma que las calificaciones para docentes y educadores son un

requisito para trabajar (a nivel global fue del 85 %). Del total de países que afirma que es un requisito, solo la mitad señala que «siempre» se requieren y la otra mitad que solo «a veces». Esta situación mantiene la tendencia de hace décadas en el campo de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas de un déficit de profesionalización de los equipos de educación, que deviene también en falta de protección y precarización laboral. Sobre la formación inicial de maestros y educadores, la situación es preocupante, pues solo el 67 % de los países afirma contar con programas de formación inicial (a nivel global fue del 89 %), con un porcentaje similar en materia de formación continua. La evidencia acerca de la precarización de las y los educadores es una consecuencia del notable abandono en el cual se encuentra esta modalidad (Messina, 2016).

Falta de retroalimentación de las acciones emprendidas.

Sobre la recopilación de información sistemática, los países declaran mayoritariamente que se focaliza en las tasas de conclusión (83 %) y la certificación o cualificación de grados (75 %). Las áreas más desatendidas son resultados sociales (42 %) y resultados para el empleo (29 %). Este desconocimiento sobre el impacto de los programas a nivel social, o de forma crítica a nivel laboral, se cruza con la falta de conocimiento en las y los decisores de política sobre la evidencia de los beneficios de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas. Por ejemplo, el 90 % de los países considera que el conocimiento sobre los beneficios de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas en el área de sociedad y comunidad en los últimos años ha sido «algo o mucho», lo mismo sobre los beneficios en el área de salud y bienestar con el 86,4 % (ambos valores similares a la tasa global). Sobre los beneficios en el área de empleo y resultados en el mercado laboral, disminuye la percepción de conocimiento sobre los beneficios a un 79 % (la respuesta global fue un 86 %). La falta de retroalimentación de en las y los decisores de política a nivel de los resultados sociales y laborales de los programas podría explicar casos de pérdida de relevancia de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas. Al no conocer el impacto real y concreto de la educación en la vida de las y los participantes de los programas no se podrán realizar los cambios necesarios para lograr una mayor conexión con los intereses, deseos y necesidades de la población.

La herencia monocultural. Las dificultades que enfrentan los programas es un asunto de acceso y también de pertinencia. Cuando se les consulta a los

Cuadro 4. Resultados de las tendencias regionales en educación de personas jóvenes y adultas.

Área	Campos clave abordados por el Tercer Reporte Mundial sobre Aprendizaje y Educación de Adultos	Tendencias regionales
Perspectiva	Perspectivas de los actores sobre el área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas	57% de los países señaló estar de acuerdo con que el área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas es un sector tan diverso que es difícil de definir con precisión. 57% de los países afirmó estar de acuerdo con que aprendizaje de adultos y educación de adultos es lo mismo.
Monitoreo	Definición	91% de los países de la región señala tener una definición oficial.
	Plan de Acción Confitea VI	62% de los países de la región afirma haber desarrollado un Plan de Acción Confitea VI para hacer seguimiento al Marco de Acción de Belém.
	Áreas del Marco de Acción de Belém que cubre el plan	Las áreas más atendidas fueron participación (54%) y calidad (50%), y las menos atendidas son gobernanza (38%) y financiamiento (33%).
Políticas	Progresos significativos en políticas en el área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas	La opinión de los países sobre los logros es positiva: el 83% considera que ha hecho progresos desde 2009.
	Promulgación de alguna política en el área	54% confirma haber promulgado una política en el área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas desde al año 2009.
	Prioridad de la alfabetización y las competencias básicas	96% considera que la alfabetización y las competencias básicas son una prioridad en los programas nacionales de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas.
	Marco de política para el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales	70% de los países confirma que tiene un marco de políticas para reconocer, validar y acreditar el aprendizaje no formal e informal.
	Conocimiento sobre beneficios de diversas formas de aprendizaje no convencional	El 65% cree que los hacedores de política tienen conocimiento fuerte sobre los beneficios de la alfabetización y las competencias básicas (63% respuesta global), el 29% lo tendría sobre el aprendizaje autodirigido (33% a nivel global), el 17% sobre aprendizaje informal en el lugar de trabajo (41% a nivel mundial) y el 13% sobre educación a distancia (30% a nivel global).
	Grupos objetivo importantes en las políticas	El grupo menos importantes son migrantes y refugiados de otros países (4%).
Participación	Evolución de la participación	68% afirma que desde el 2009 la tasa de participación en los programas del área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas ha aumentado.
	Situación por sexo y tipo de programa	60% afirma que, en general, las jóvenes y adultas mujeres han incrementado su participación, pero 78% señala que las mujeres tienen una mayor participación en programas de alfabetización y educación no formal e informal, pero solo el 28% de los países afirma una mayor participación de mujeres en programas del área de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas
	Cambios en los niveles de participación por grupos	Los grupos que más han aumentado la participación son minorías étnicas, lingüísticas y religiosas y pueblos indígenas (73%) y luego migrantes y refugiados de otros países (64%).
Financiamiento	Evolución gasto	El 61% afirma que el gasto público entre 2000 y 2014 destinado a educación de jóvenes y adultos como porcentaje del gasto público aumentó.
	Proyección del gasto	55% responde que prevé aumentar el gasto.
	Gasto actual	22% confirma invertir sobre el 4% del gasto total en educación y el 35% gasta menos del 1% del gasto público en educación.
Gobernanza	Situación general de la gobernanza	Mejores arreglos de coordinación con un 96% (las mismas preferencias a nivel global) y dentro de las categorías menos reiteradas está fortalecer iniciativas de desarrollo de capacidades, con el 71%.
	Consulta a los actores sociales y la sociedad civil en las políticas	65% de los países afirma haber consultado a las partes interesadas y la sociedad civil sobre la formulación de políticas.

Calidad	Recopilación sistemática de información	Sobre la recopilación de información sistemática los países declaran mayoritariamente que ello se focaliza en las tasas de conclusión (83%) y la certificación o cualificación de grados (75%) y las áreas más desatendidas son resultados sociales (42%) y resultados para el empleo (29%).
	Investigación sustancial	54% (similar valor a nivel global) y la menos analizada es diversidad de proveedores con un 17% (a nivel global es un 39%).
	Educación y formación inicial	67% afirma contar con programas de formación inicial.
	Educación y formación en servicio	67% de los países afirma contar con programas de formación continua.
	Exigencia de calificaciones iniciales y previas al servicio	71% de los países afirma que las calificaciones para docentes y educadores son un requisito para trabajar.
	Recursos sociales y culturales que promueve	La mayoría de las respuestas de los países se concentran en los valores de solidaridad comunitaria y justicia social (100%), valores democráticos y coexistencia pacífica (88%) y aumentar el acceso a educación, literatura, arte y patrimonio-cultural (88%), sin embargo, el área del multilingüismo y diversidad cultural es de las menos atendidas y es consignada solo por el 43% de los países.

Fuente: Elaboración propia.

Estados en qué grado los programas contribuyen a fortalecer los recursos culturales y sociales, la mayoría de las respuestas se concentra en los valores de solidaridad comunitaria y justicia social (100%), valores democráticos y coexistencia pacífica (88%), y aumento en el acceso a educación, literatura, arte y patrimonio-cultural (88%). Sin embargo, el multilingüismo y las diversidad cultural son menos atendidos y son mencionados solo por el 43% de los países. En una región con 522 pueblos indígenas u originarios y 420 lenguas desde el norte de México hasta la Patagonia, y que se caracterizó por movimientos humanos significativos a lo largo de toda su historia (voluntarios o forzados), resulta un despropósito esta falta de consideración del reconocimiento de la interculturalidad en los programas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas.

Los desafíos de acceso cohabitan con los problemas de calidad. Esta debilidad de los programas está vinculada a su pobreza institucional y también a cuestiones específicas de la oferta educativa, como la escasa información sobre los resultados sociales y laborales de la educación entregada, el déficit de formación inicial y continua de maestros y facilitadores, y la falta de pertinencia de su oferta.

Síntesis de resultados

Los resultados de las tendencias sobre la base de los reportes por país del *Reporte Global de Educación de Adultos* en materia de política, calidad, financiamiento, gobernanza y participación, equidad e inclusión

muestran que se mantiene el diferencial entre la palabra y la acción, es aún reducida la promulgación de políticas en el área de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas, y se mantienen perspectivas parciales y reducidas sobre alfabetización, competencias básicas y aprendizaje no formal e informal (véase el **cuadro 4**).

Se observa también una fragilización del área de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas como bien público de primera responsabilidad del Estado, el que debe garantizar su acceso y goce efectivo y los recursos necesarios. Lo que encontramos son diseños pobres para pobres sostenidos por una institucionalidad empobrecida. A esto se suma en términos de calidad la situación dramática en la formación inicial y continua de maestros y facilitadores. Lo anterior solo reafirma que, para los Estados de la región, la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas sigue siendo una «segunda oportunidad», una medida compensatoria de la incapacidad del sistema regular de cumplir su misión, y por lo tanto una iniciativa de «segunda clase».

Este escenario de empobrecimiento institucional de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas difícilmente puede asegurar una trayectoria rica de aprendizaje a sus participantes. De ese modo, es esperable que los resultados también sean pobres; a pesar de la alta demanda son reducidas las oportunidades de acceso, persisten formas excluyentes con las mujeres, y despreocupación hacia nuevos grupos excluidos, como migrantes y refugiados. Lo anterior indica una precarización, un reduccionismo y

homogeneidad en las políticas y muestra un claro déficit en el cumplimiento de los compromisos internacionales contenidos en el Marco de Acción de Belém (2009).

A nivel general, se observa que el diseño y la implementación de políticas educativas, siguiendo paradigmas propios del neoliberalismo, se han limitado a esfuerzos de acceso y satisfacción de necesidades básicas insatisfechas (Ezquerro y Renna, 2011), priorizando la disminución del analfabetismo (Campero y Zúñiga, 2017), omitiendo niveles más altos de competencias transformativas más allá de las habilidades vocacionales (UIL/UNESCO, 1997), perspectivas que vayan más allá del paradigma escolar y miradas integrales necesarias para responder a las necesidades de todas las personas, en distintos entornos, y que consideren otros modelos y contextos de aprendizaje (Ouane, 2011).

Se desprende que el problema no se reduce a la lentitud de los Estados en garantizar del derecho a la educación para personas jóvenes y adultas, sino al sentido de la acción pública en esta materia. Para superar el problema de la brújula se requiere un replanteamiento profundo de las instituciones y de las políticas, reconstruir en el siglo XXI una educación sin muros, que se difuminen todas las barreras que reducen y segmentan la educación y el aprendizaje para jóvenes y adultos, de modo de liberar su poder transformador para todos y todas. Se requiere de propósitos claros y comprometidos que aborden la educación más allá de su aporte al desarrollo económico, para sobrepasar la visión utilitaria y de capital humano que caracteriza en gran medida el discurso internacional del desarrollo y considerar la dignidad, la capacidad y el bienestar de la persona humana en relación con los demás y con la naturaleza como la finalidad fundamental de la educación del siglo XXI (UNESCO, 2015b).

Reflexiones y propuestas

El análisis sobre los niveles de acceso, aprendizaje e intersectorialidad ha mostrado que en los sistemas educativos latinoamericanos y caribeños perviven fronteras que simulan límites en el campo de la educación. Se observa una serie de *fronteras hacia afuera*, que limitan el sistema educacional en acotados niveles y modalidades escolares; un conjunto de *fronteras hacia adentro*, que homogenizan el sistema hacia aprendizajes tradicionales esperados; y, finalmente, *fronteras con otros sistemas sociales*, que descontextualizan la educación de otros sectores y la vida de la gente. Estos muros y barreras han de superarse si se desea alcanzar la velocidad para el logro de las metas educativas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 de la Agenda 2030, y con ello enfrentar de manera decidida los *desafíos del reloj*.

El análisis sobre políticas, gobernanza, financiamiento, calidad, participación, equidad e inclusión también mostró una debilidad en la concepción de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida. Se mantienen y reproducen patrones de exclusión y segmentación en la oferta, no se logra superar el empobrecimiento de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas como bien público y se reproduce el déficit de calidad de los planes y programas. Todas estas dificultades han de ser superadas por las instituciones con políticas ajustadas a la dirección propuesta en el Marco de Acción de Belém (2009), de modo de enfrentar así los *desafíos de la brújula*.

En este sentido es posible considerar que si la Agenda de Jomtien de 1990 contribuyó a la expansión de la educación primaria y la alfabetización básica, y la Agenda de Educación para Todos impulsó una ampliación hacia la educación secundaria, los ministerios de Educación coherentes con la Agenda de

Educación 2030 deberían hacer frente a los *desafíos del reloj* y la *brújula* mediante:

Una ampliación integrada del sistema educativo. Es necesario garantizar oportunidades de educación y aprendizaje desde la educación secundaria alta hasta la educación terciaria y, en adelante, a lo largo de la vida, y complementariamente en educación y formación técnico-profesional y educación no formal, en todos los niveles, expresiones y formatos, para jóvenes y adultos a lo largo y a lo ancho de la vida (Canellas, 2005; Sirvent, 2009; Noguchi, Guevara y Yoruzo, 2015). Esta concepción del aprendizaje en toda su extensión afectará el sistema educativo y formativo en una doble vertiente: a lo «largo», al cuestionar las estructuras y a la interrelación entre los niveles, y a lo «ancho», al llamar a reconsiderar la disposición de educación y formación y dar valor a las prácticas no formales, así como a las experiencias de aprendizaje informal (Rubio, 2007). De tal modo los sistemas educativos deberían *alargarse* y *ensancharse*, expandiendo así la garantía del derecho a la educación de la «cuna a la tumba» y articulando el sistema escolar formal con otras modalidades no formales e informales, construyendo una red integrada y coherente que cubra todo el ciclo vital y el mapa social de la persona y las comunidades (Renna, 2017).

Una diversificación del sistema educativo. Es necesario combinar la búsqueda de niveles de suficiencia en lectura y aritmética con competencias más complejas para el trabajo decente y los conocimientos teóricos y prácticos sobre el mundo de hoy y del mañana. El sistema educativo debería *diversificarse* para que la organización educativa transite desde la dicotomía hacia la complementariedad mediante el reconocimiento de las diferentes expresiones, formas, objetivos y necesidades socioeducativas de las y los sujetos y sus comunidades (Renna, 2017). Sería una concepción del aprendizaje desde la complejidad, que pondrá

en entredicho los tiempos, los ámbitos, las funciones y los procesos mismos del sistema educativo (Bajo, 2009) al perseguir la integración de dimensiones del conocimiento, sistemas de conocimiento y formas de acceder y crear conocimiento, en un encuentro común.

Una ecologización del sistema educativo. Es necesario retejer el vínculo entre la educación y otros campos de lo social, como en su incidencia en una transformación a escala de la sociedad. La pregunta no es sólo cómo la educación se ve influenciada por el modelo de desarrollo sino cómo ella puede alterar el orden de las cosas y prefigurar otra vida y otra sociedad. Por lo tanto, el sistema educativo debería *ecologizar*¹ y sus diferentes componentes se han de enredar con la realidad socioespacial de las comunidades y conectar con las condiciones reales de existencia, para responder con sentido y pertinencia a las necesidades educativas (Morin, 1998). Esto invita a pensar la educación y el aprendizaje desde su lugar viendo la escuela, el barrio, los sistemas educativos, el territorio, el sistema social y el contexto como un todo integrado (Renna, 2017).

Lo expuesto no podrá ser efectivo ni sostenible sin una transformación radical de las instituciones y las políticas, lo que implicará la transformación del sentido detrás de ellas. Dicho proceso debiese tener como condiciones transversales las siguientes.

a) Asumir una perspectiva amplia y transformadora en el área de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas. Hay que partir del entendido que es el diseño del sistema el que debe transformarse en función de las formas de ser y aprender de las personas y comunidades y no viceversa, que sea nuevamente la gente la que tenga que adaptarse a una escolarización en crisis. Esto debe abrir un camino certero y concreto al reconocimiento del campo no formal e informal, así como de otras dimensiones del aprendizaje (socioemocional y conductual), otros lugares de enseñanza (barrios, espacios públicos, lugar de trabajo y hogar) y otros recursos y medios de aprendizaje (radiofónicos, móviles, audiovisuales, orales, iconográficos).

¹ Esta idea está inspirada en diferentes autores/as que en el último tiempo han destacado la importancia de pensar el sistema de educación desde un modelo ecológico, de manera de integrar las políticas educativas con la realidad económica, social y política de las comunidades; incorporar en el análisis y quehacer de los espacios educativos los vínculos entre los centros y los territorios; y reflexionar en la tarea pedagógica sobre la relación de influencia mutua entre el hábitat y el proceso de aprendizaje de las personas.

b) Fortalecer el área de la educación y el aprendizaje de personas jóvenes y adultas como bien público y bien común. Esto implica reforzar las capacidades del Estado como primer responsable y garante de este derecho y de los recursos necesarios para un adecuado funcionamiento (bien público) y, al mismo tiempo, fortalecer donde las haya, y crear donde no, las capacidades locales y comunitarias de autogestión y desarrollo educativo (bien común).

c) Encarar directamente a través de las políticas de educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas el patrón de desigualdad. Es imprescindible abordar en las acciones las múltiples desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales acumuladas en personas jóvenes y adultas, y ocuparse activamente de eliminar progresivamente toda forma de discriminación en la oferta, especialmente con personas migrantes y refugiadas, y de segmentación de la misma con mujeres.

d) Apostar de manera decidida por hacer de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas una opción de calidad. Hay que partir por fortalecer, multiplicar y diversificar la oferta de formación inicial y continua para sus educadores y docentes, mejorar los mecanismos de retroalimentación institucional y pedagógica, y revisar la pertinencia y relevancia de sus currículos y planes de estudio, especialmente en el plano de la diversidad intercultural.

Se cuenta con evidencia para avanzar en lo expuesto, pero lo que falta es que la sociedad en general tome conciencia de la relevancia de la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas en un proceso de transformación local y global, y que decisores, hacedores de políticas públicas y legisladores asuman con voluntad y compromiso político la garantía del derecho a la educación y aprendizaje de personas jóvenes y adultas.

Como concluyó el Reporte de Revisión de Medio Término de la Confitea VI (2017) para América Latina y el Caribe del Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO en Hamburgo: «[Esta región tiene] un rico patrimonio en los campos de la educación de jóvenes y adultos y de la educación popular. El desafío que tiene la región es fortalecer políticas que enfatizen la creación de capacidades endógenas productivas, tecnológicas y culturales que apoyen la inserción de la región en la dinámica económica y cultural global. Con este fin, el Estado debe desempeñar un papel de coordinador de un nuevo ciclo de políticas que

promuevan la igualdad, la inclusión y el desarrollo sostenible. [...] Las pruebas que aparecen en el informe muestran que donde hay voluntad política, el aprendizaje de los adultos tiene poder para contribuir

al logro de un futuro viable y que las decisiones que configuran ese futuro deben ser una prerrogativa democrática de todos los ciudadanos-educandos» (UIL/ UNESCO, 2017).

Referencias

- Aguirre, N. 2012. Educación alternativa y especial en tiempos de transformación. Realidades y perspectivas. Serie: Educación, Transformación e Inclusión. La Paz, Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, Ministerio de Educación.
- Assael, J., Goldar, M., Gonzáles, J., Manggini, T., Mejía, M., Ouviña, H., Renna, H., Sánchez, R., Thwaites Rey, M. (eds.). 2016. Sentidos diversos, lugares comunes: Educación hacia el 2030 en América Latina y el Caribe. Comunicado final del debate Actores Sociales UNESCO. Santiago de Chile: CEAAL, OREALC/UNESCO, OPECH, GT CLACSO Estado en ALC, IEALC.
- Benavot, A. 2015. Literacy in the 21st Century: Towards a dynamic nexus of social relations. *International Review of Education*, Vol. 61, Núm. 3, pp. 273-294.
- Boff, L. 2002. El cuidado esencial: Ética de lo humano. Compasión por la tierra. Madrid, Trotta.
- Calvo Muñoz, C. 2012. Del mapa escolar al territorio educativo: Diseñando la escuela desde la educación. 4.ª edición. La Serena, Universidad de La Serena.
- Campero, C., Maceira, L. y Matus, H. (coords.). 2009. Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México. Mesa de trabajo por una educación de calidad para las personas adultas. México, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe, CEAAL. 2017. Procurando acelerar el paso. Informe regional. Educación de personas jóvenes y adultas. América Latina y el Caribe, Lima. CEAAL. Disponible en <http://bit.ly/2YnssC7>.
- . 2013. A paso lento. Análisis de los avances en el cumplimiento de la Confinte VI. Lima: CEAAL. Disponible en <http://bit.ly/2y3FEgV>.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, CLADE. 2017. Consulta Ampliando Voces. La educación de Personas Jóvenes y Adultas desde la mirada de sus sujetos. Sao Paulo: CLADE. Disponible en <https://redclade.org/publicacion/>.
- Cropey, D. 1980. Lifelong learning and System of Education: An Overview. UNESCO.
- Dave, R. H. 1976. Foundations of Lifelong Education. Hamburgo: UIE-UNESCO.
- Delors, J. 1996. La educación encierra un tesoro. Madrid: Santillana y UNESCO.
- EAEA, European Association for the Education of Adults. 2008. The Role of Adult Education in Reducing Poverty. Disponible en <https://on.unesco.org/2IV895u>.
- Faure, E. 1972. Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow. París, UNESCO.
- Feinstein, L., Hammond, C., Woods, L., Preston, J. y Bynner, J. 2003. The Contribution of Adult Learning to Health and Social Capital. Londres, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning.
- Filmus, D. 1995. Las condiciones de la calidad educativa. Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Gadotti, M. 2000. Pedagogía de la Tierra y cultura de la sustentabilidad. Foro sobre nuestros retos globales. Comisión Costa Rica 2000: Un nuevo milenio de paz «Si vis pacem, para pacem». San José de Costa Rica, Universidad para La Paz.
- Gartenschlaeger, U. 2015. Aprendiendo cerca del hogar. Ejemplos de aprendizaje comunitario de distintos lugares del mundo. *Revista Educación de Adultos y Desarrollo*, Núm. 81.

- Gentili, P. 2013. Tres argumentos acerca de la crisis de la educación media en América Latina. DEBATE 07, Buenos Aires: IIPE-OEI.
- Hanemann, U. 2015. Lifelong literacy: Some trends and issues in conceptualizing and operationalizing literacy from a lifelong learning perspective. *International Review of Education*, Vol. 61, Núm. 3, pp. 295-326.
- Kabeer, N. 2005. Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third millennium development goal 1. *Gender & Development*, Vol. 13, Núm. 1, pp. 13-24.
- Kassouf, A.L. and Senauer, B. 1996. Direct and indirect effects of parental education on malnutrition among children in Brazil: A full income approach. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 44, Núm. 4, pp. 817-838.
- Kirby, D. 2002. The impact of schools and school programs upon adolescent sexual behavior. *Journal of Sex Research*, Vol. 39, Núm. 1, pp. 27-33.
- Korsgaard, O. 1997. Internacionalización y globalización. En *número especial de Educación de Adultos y Desarrollo. Artículos de fondo CONFINTEA V. Edición conjunta DVV-UIL/UNESCO.*
- Krueger, A.B. and Lindahl, M. 2001. Education for growth: Why and for whom? *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, Núm. 4, pp. 1101-1136.
- Longwe, S. 1997. Education for woman's empowerment or schooling for woman's subordination. Trabajo presentado en el Seminario Taller Internacional «Promoting the Empowerment of Woman Through Adult Learning». Chiangmai, Tailandia.
- López, N., Opperti, R., y C. Vargas. 2017. Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina. París: UNESCO. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247578>.
- Mayo, P. 2011. The centrality of the state in neoliberal times. Gramsci and beyond. *International Gramsci Journal*, Núm. 3, pp. 57-71.
- Medel, C. 1997. Aprendiendo sobre justicia en materia de sexos: El desafío de la educación de adultos en el siglo XXI. Número especial de *Educación de Adultos y Desarrollo. Artículos de fondo CONFINTEA V. Edición conjunta DVV-UIL/UNESCO.*
- Mejía M. R. 2012. *La(s) escuela(s) de la(s) globalización(es) II. Entre el uso técnico instrumental y las educomunicaciones.* Bogotá, Ediciones Desde Abajo.
- Myers, J. y Harvey, R. 2011. *Breaking vows: early and forced marriage and girls' education.* London, England.
- MGEIP/UNESCO. 2017. *Rethinking schools for the 21st century: The State of Education for Peace, Sustainable Development and Global Citizenship in Asia.* Nueva Delhi, MGEIP/UNESCO.
- N'Gaba, A. 1997. La educación ambiental de adultos. Un factor de desarrollo sostenible en los albores del tercer milenio. En *número especial de Educación de Adultos y Desarrollo. Artículos de fondo CONFINTEA V. Edición conjunta DVV-UIL/UNESCO.*
- OMS, Organización Mundial de la Salud. 1997. Declaración de Yakarta, Educación para la salud y promoción de la salud. Disponible en <http://bit.ly/32N4PSZ>.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. 1998. La educación permanente en el siglo XXI: Nuevas funciones para el personal de la educación. Informe para el debate de la reunión paritaria sobre educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de la educación. Ginebra. Disponible en <http://bit.ly/2JK5wox>.
- OREALC/UNESCO Santiago. 2014. *América Latina y el Caribe: revisión regional 2015 de la Educación para Todos.* Disponible en <http://bit.ly/2MhpkI5>.
- OREALC/UNESCO Santiago. 2015. *Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad para todos.* Santiago, UNESCO.
- OREALC/UNESCO Santiago. 2016. *La enseñanza y formación técnico-profesional en América Latina y el Caribe. Una perspectiva regional hacia 2030.* Disponible en <http://bit.ly/30RNPJk>.
- Redondo, J. 2005. El experimento chileno en educación: ¿Conduce a mayor equidad y calidad en la educación? *Última Década*, Vol. 13, Núm. 22.
- Renna, H. 2017. Territorios educativos. Hacia un sistema de educación ampliado para garantizar oportunidades de aprendizajes a lo largo de toda la vida. En Guevara, D. (coord), *Desarrollo y calidad de vida. Observaciones, aprendizajes y apuntes desde y hacia una nueva Colombia.* Fica, Cali Bucaramanga Bogotá.

- Rico, M. y Trucco, D. 2014. *Adolescentes, derecho a la educación y al bienestar futuro*. Santiago: UNICEF.
- Rivero, J. 2008. *Educación y actores sociales frente a la pobreza*. Lima: CEAAL y CLADE.
- Roosmaa, E.-L., y Saar, E. 2012. Participation in non-formal learning in EU-15 and EU-18 countries: Demand and supply side factors. *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 31, Núm. 4, pp. 477-501.
- Sabates, R. 2008. The Impact of Lifelong Learning on Poverty Reduction. IFL Public Value Paper 1. Londres, NIACE.
- Schuller, T. y Watson, D. 2009. Learning through life. Inquiry into the future of lifelong learning. Leicester, National Institute for Adult and Continuing Education.
- Sondermann, D. 2018. Towards more resilient economies: The role of well-functioning economic structures. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 40, Núm. 1, pp. 97-117.
- Sterling, S. 2005. Whole Systems Thinking as a Basis for Paradigm Change in Education: Explorations in the Context of Sustainability. Tesis doctoral. Centre for Research in Education and the Environment, Universidad de Bath.
- Suehye K. 2018. Literacy skills gaps: A cross-level analysis on international and intergenerational variations. *International Review of Education*, Vol. 64, Núm. 1, pp. 85-110.
- Terigi, F. 2009. *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa*. Proyecto Hemisférico. Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Tomasevski, K. 2004. *Manual on rights-based education: Global human rights requirements made simple*. Bangkok, UNESCO.
- 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, UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UNESCO. 2009. *La nueva generación de estadísticas sobre competencias en alfabetismo: Implementando el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP)*. Documento técnico 1. Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
- UNESCO. 2014a. *Okayama Commitment 2014. Promoting ESD beyond DESD through Community-Based Learning*. Disponible en <https://on.unesco.org/2XsLiY5>.
- UNESCO. 2014b. *Shaping the future we want. UN decade of Education for Sustainable Development (2005-2014). Final report*. París, UNESCO.
- UNESCO. 2014c. *Sustainable Development begins with Education: How education can contribute to the proposed post-2015 goals*.
- UNESCO. 2015a. *Education 2030: Incheon declaration and Framework for action for the implementation of sustainable development goal 4*. París, UNESCO. Disponible en <http://on.unesco.org/2d8qjnV>.
- UNESCO. 2015b. *Repensar la educación: ¿Hacia un bien común universal?* París, UNESCO.
- UNESCO. 2016a. *Education for people and planet: Creating Sustainable Future For All*. Global Education Monitoring Report. Paris: UNESCO.
- UNESCO. 2016b. *Guide: Unpacking Sustainable Development Goal 4 Education 2030*. Disponible en <http://bit.ly/2JNDfO3>.
- UNESCO. 2018. *Avances en la educación para el desarrollo sostenible y la educación para la ciudadanía mundial*. Resultados de la Sexta Consulta sobre la Aplicación de la Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1974 (2012-2016). Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000266176_spa.
- UNESCO y Right to Education Initiative. 2019. *Right to Education Handbook*. Disponible en <http://bit.ly/2Y6wxLX>.
- UIL/UNESCO. 1997. *Politics and policies. The politics and policies of the Education of Adults in a globally transforming society*. UIL: Hamburgo.
- UIS/UNESCO. 2013. *Nunca es tarde para volver a la escuela. Resultados de la encuesta del UIS sobre programas de educación de adultos y alfabetización en América Latina y el Caribe*. Documento informativo del UIS, núm. 10. Montreal.

- UIL/UNESCO. 2015. Transforming Our World Literacy for Sustainable Development. Hamburgo: UIL/UNESCO.
- UIS/UNESCO. 2016a. *Sustainable development data digest: Laying the foundation to measure sustainable development goal 4*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics (UIS).
- UIL/UNESCO. 2016b. *Third Global Report on Adult Learning and Education*. UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UIS/UNESCO. 2017. *Reducing global poverty through universal primary and secondary education*. Policy Paper 32. FactSheet 44.
- Valdéz R., Pilz, D., Rivero, J., Machado, M. (coord.). 2013. *Aportes conceptuales de la educación de personas jóvenes y adultas: Hacia la construcción de sentidos comunes en la diversidad*. OEI-UIL.
- Vargas, C. 2017. El aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social. *Serie de documentos temáticos sobre Investigación y Prospectiva en Educación*, núm. 21. París, UNESCO.
- Yang, J. y Valdéz, R. (eds.). 2011. *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning*. Hamburgo: UIL.
- Yoruzo, R. 2014. Aprendizaje comunitario en la sociedad del aislamiento. Número: Comunidades. DVV Internacional. *Revista Educación de Adultos y Desarrollo*, Núm. 8.



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

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe