

El paso importa: la cuesta a del derecho a la educación

El Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y el Instituto de la Unesco para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL/Unesco) analizaron la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe tras las dificultades estructurales. A pesar de haber casos excepcionales y algunas buenas prácticas, la tendencia marginal de la EPJA en la región está lejos de revertirse.

PALABRAS CLAVE:

Educación de personas jóvenes y adultas, Confintea VI, América Latina y el Caribe.

The pace matters: the uphill climb of the right to lifelong education

The Latin American Council for Adult Education (CEAAL) and the UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL/UNESCO) analysed youth and adult education (Y&AE) in Latin America and the Caribbean following structural difficulties. Despite some exceptional cases and good practices, the marginal trend of Y&AE in the region is far from being reversed.

KEYWORDS:

Youth and adult education, Confintea VI, Latin America and the Caribbean.

FRANCISCO CABRERA ROMERO

Guatemalteco, consultor independiente sobre política educativa y procesos de aprendizaje, con experiencia en incidencia, derechos humanos, cultura de la legalidad, educación ciudadana, educación de personas jóvenes y adultas y educación popular, entre otros temas. Ha trabajado en distintos países de América Latina y el Caribe, para entidades internacionales de cooperación, redes latinoamericanas, ONG y otros. Columnista de la revista digital gazeta.

Arriba a lo largo de la vida

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A CONTEXTOS ADVERSOS

En noviembre del 2009, en Belem do Pará, Brasil, se celebró la Confinteá VI,¹ con la expectativa de reimpulsar los compromisos gubernamentales para enfocar su atención y esfuerzos en el cumplimiento del derecho a la educación a lo largo de la vida, en particular para los amplios sectores tradicionalmente desatendidos, muchos de los cuales se encuentran aún en condiciones de analfabetismo absoluto,² mientras que otro muchos con apenas unos pocos años de escolaridad, lo que en la práctica les limita el acceso a oportunidades y, en definitiva, al ejercicio de derechos elementales.

La educación de personas jóvenes y adultas, conocida como EPJA,³ recoge el enfoque de educación a lo largo de la vida, porque se enfoca en la población que por distintas razones no accedió a educación formal durante la niñez y la adolescencia, de manera que en la juventud y la vida adulta enfrentan las consecuencias, especialmente cuando las condiciones estructurales que definen los modelos económicos les reducen el espacio de participación a acciones marginales de subsistencia y sin goce de derechos, ni perspectiva de movilidad social.

Siendo América Latina y el Caribe una de las regiones más desiguales del mundo respecto de la tenencia y

disfrute de la riqueza, el factor de acceso a oportunidades de educación asociadas con mejores condiciones de vida cobra una gran relevancia como alternativa para millones de personas que viven una escasa escolaridad y limitadísimo dominio de la cultura escrita. Son personas que viven lentamente transiciones como las del mundo virtual, con lo cual las brechas se siguen ampliando.

En la presente década se está enfrentando la particular regresión hacia gobiernos de ideología conservadora y prácticas a favor del libre mercado, que como efecto práctico traen menor prioridad para la injerencia pública en política social y más desprotección para las amplias mayorías que no pueden colocarse en la parte alta de la pirámide de la riqueza.

Muy frecuentemente estos gobiernos también están asociados a movimientos religiosos radicales, con el efecto directo de reducir cualquier perspectiva de equidad de género y destruir medidas tendientes a procurar mayores oportunidades para las mujeres. Esto, a pesar de que el analfabetismo absoluto y la baja escolaridad están más marcadamente presentes entre las mujeres, como consecuencia de los rasgos culturales y políticos dominantes.

Esta tendencia a devolver el voto popular a propuestas políticas conservadoras se traduce en un menor compromiso con los marcos de derechos humanos y, eventualmente, en la deslegitimación de los compromisos asumidos en agendas regionales o mundiales. Todo lo cual reduce las posibilidades de cumplimiento de marcos de acción como el de la Confinteá VI.

MONITOREANDO LOS AVANCES

En el 2013 y el 2017 CEAL publicó sendos informes de monitoreo a los avances reportados oficialmente por los Estados a la Unesco. El segundo informe se produjo

1 Conferencia Internacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas. Las reuniones de la Confinteá datan de 1949, cuando se celebró la primera. Desde entonces se han realizado seis, incluyendo la de Belem en el 2009.

2 De acuerdo con el Instituto de Estadísticas de la Unesco (UIS, 2016), en América Latina y el Caribe había 32 millones de personas mayores de 14 años en condiciones de analfabetismo.

3 El concepto de EPJA por definición incluye la alfabetización, generalmente considerada la primera etapa de cualquier proceso. No obstante, algunos prefieren indicar "la alfabetización y la EPJA" por separado, como para recordar que el aprendizaje básico de la lectoescritura es apenas el primer paso de un recorrido a lo largo de la vida.

en colaboración con el Instituto de Educación a lo Largo de la Vida (UIL, por sus siglas en inglés) de la Unesco, como parte de un esfuerzo común realizado en todas las regiones del mundo de cara a la revisión de medio término de la Confintea VI, que se celebró hacia el final del 2017.

Como reflejo de los resultados obtenidos, el primer informe (2013) se denominó *A paso lento*, trasluciendo los pocos esfuerzos que para entonces reportaron los Estados. Habían pasado tres años desde noviembre del 2009 cuando los informes oficiales no reportaban mayores progresos en términos de nuevas acciones o de fortalecimiento de políticas públicas en favor de la EPJA.

En el segundo informe (2017) se advertían mayores acciones y destacaban algunos pocos países que habían dado lugar a esfuerzos más consistentes y ambiciosos que el resto, aunque en general en la región los progresos eran discretos. De manera que ese informe se tituló *Procurando acelerar el paso*.

Uno de los asuntos fundamentales colocados en los marcos internacionales del derecho a la educación, incluso desde mucho antes de la *Educación para todos*,⁴ fue la participación de la sociedad civil en condición de actor activo en roles de auditoría social, consulta y propuesta. Esos roles han sido seguidos por el CEAAL, especialmente por medio de su grupo de trabajo de *Incidencia en políticas*, conocido como Gipe.

ESTADO DE LOS AVANCES EN LA REGIÓN

Los informes ya citados exponen diversos aspectos que muestran la complejidad de situaciones de los países respecto de la EPJA, a la vez que presentan los esfuerzos comunes y particulares que se vienen realizando.

En primer lugar hay que considerar la diversidad cultural y étnica de cada país y subregión. La multiculturalidad es un rasgo de identidad de América Latina y el Caribe, que en el plano de las políticas educativas impone condiciones que demandan atención específica para ser pertinentes. La presencia activa de muchos idiomas, algunos de ellos muy focalizados y otros de amplia pre-

sencia, es también un factor característico y constitutivo del derecho a la educación.

De manera que el seguimiento y desarrollo de procesos que aproximen el cumplimiento de los compromisos de la Confintea VI no es sencillo, en particular si se tiene en cuenta que la inversión en educación es también muy dispar y sobresalen realidades como las de Haití, Guatemala, Perú⁵ y otros con una inversión en educación por debajo de la media regional.

El Marco de Acción (Unesco, Confintea VI, 2009) define los compromisos, en su parte sustantiva, de la siguiente manera:

- a. El reconocimiento de la importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida, identificando los aprendizajes formulados por la Comisión Internacional sobre la Educación del Siglo XXI: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos.
- b. La importancia de la alfabetización como “cimiento indispensable” para el continuo educativo.
- c. Que las políticas y medidas legislativas sean incluyentes e integradas en la perspectiva de educación a lo largo de la vida.
- d. Procurar una buena gobernanza, que implica la participación y la aplicación de una política eficaz, transparente, responsable y equitativa.
- e. Alcanzar al menos una inversión del 6 % del producto bruto interno (PBI) y procurar una cada vez mejor asignación a la EPJA.
- f. Procurar la participación y evitar la exclusión, combatiendo los efectos acumulados de múltiples desventajas.
- g. La búsqueda de una mejora de la calidad, elaborando criterios para los currículos, los materiales y la metodología de aprendizaje. Así como formular criterios para la evaluación de los aprendizajes de las personas adultas en distintos niveles.

4 La Educación para todos (EpT) se estableció por primera vez como marco de acción en la cumbre de Jomtien, Tailandia, en 1990, donde se instauraron metas y compromisos a nivel mundial. En el año 2000 las metas se renovaron con el Marco de Dakar, en la cumbre celebrada en Senegal. La EpT incluyó metas específicas para la alfabetización y la EPJA, que más recientemente se integraron al marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el 2030.

5 De acuerdo con el sitio Datosmacro.com (2017), el Perú invierte el 3,92 % del PIB, Guatemala el 2,8 % y Haití el 2,45 % (<https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion>). De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2017) el promedio regional es de 5 % del PBI (<https://www.efc.com/efe/america/sociedad/bid-alerta-gran-rezago-educativo-en-latinoamerica-aunque-destina-5-del-pib/20000013-3365801>).

- h. Supervisar los avances y la puesta en marcha de acciones que permitan cumplir con los compromisos de la EPJA.

Los hallazgos que resumen la situación de la región respecto a la EPJA se pueden enumerar de forma sencilla:⁶

1. Prevalece un concepto restringido de EPJA, muchas veces limitado a la alfabetización inicial.
2. El problema no está en las leyes. En casi todos los casos, los países cuentan con leyes que incluyen la EPJA.
3. La mayor parte de programas no tiene destinatarios específicos, son intervenciones generales que se dirigen por igual a toda la población a pesar de las notorias identidades y diferencias de distintos tipos.
4. Las lenguas originarias no están en la oferta regular, o están muy disminuidas, y no hay en todos los casos una política sobre la lengua de enseñanza para personas adultas.
5. Menos de la mitad de los países ha formulado o actualizado planes de acción después de la Confintea VI.
6. La tecnología virtual ha llegado a los procesos de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas. En varios casos se está utilizando como apoyo del aprendizaje.
7. Los énfasis están en la fase inicial de la alfabetización.
8. Hay una multiplicidad de instituciones involucradas en los esfuerzos que se realizan, tanto gubernamentales como no gubernamentales.
9. En la mayoría de los casos, las personas participantes o educandos no han participado en la formulación o discusión de los planes nacionales.

Estos hallazgos en su conjunto señalan que la región no está avanzando en la dirección y al ritmo correctos. Los esfuerzos son aún marginales dentro de la complejidad de los sistemas de educación, donde prevalece la prioridad de los subsistemas escolarizados, que consumen la mayor parte de recursos públicos.

Esta constatación cobra mayor relevancia si se considera que las posibilidades de concreción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están inevitablemente vinculadas con la EPJA, en distintas formas. Cada uno de los 17 ODS requiere intervenciones que son afectadas por la información que la población recibe, por la calidad del manejo de esa información y por la aplicación que de esta se pueda hacer. Por ejemplo, mejorar la salud, enfrentar la desnutrición y la hambruna, preservar el ambiente, etcétera, son procesos que para ser llevados a cabo requieren preparar a la población en general. Se trata de población joven y adulta que es la que ejerce los liderazgos comunitarios y mueve a grandes conglomerados en una sola dirección y con determinada coherencia. Todo eso implica y requiere procesos de EPJA que no se están teniendo en cuenta, que no han arrancado y que podrían no ser priorizados.

Los informes de seguimiento presentados por CEAAL muestran la situación de la región como buscando ser escuchados para provocar acciones de política pública y de contribución ciudadana.

HAY BUENAS NOTICIAS FOCALIZADAS

El informe destaca acciones de política pública que marcan rumbo en varios países. Se trata de buenas prácticas que merecen ser fortalecidas y ampliadas porque colocan la EPJA como un derecho y permiten su impacto positivo en la vida de las personas, las comunidades y los países.

Aquí algunos extractos de *Procurando acelerar el paso* (CEAAL/UIIL, 2017):

En Uruguay, el programa “Aprender Siempre” (PAS) es una iniciativa nacional promovida por el área de Educación No Formal del Ministerio de Educación y Cultura, que opera desde 2008. Este programa promueve el acceso permanente a las propuestas educativas, en espacios de aprendizaje flexibles, en diferentes entornos y contextos culturales y con un fuerte enclave territorial. Las propuestas contemplan diversos intereses y aspectos derivados de la variedad de espacios socioculturales que integran a diversos grupos de población (p. 42).

República Dominicana. Hasta el año 2008, cuando se preparó el informe para Confintea VI (2009), el presupuesto total destinado a la EPJA ascendía a US\$ 7,5 millones (Florentino / OEIRD, 2008). En ese presupuesto estaba incluida la inversión en todos los programas de EPJA. En 2014, cuando estaba fun-

6 A partir de Cabrera/DVV International (2018). *Estado de situación de la educación de personas jóvenes y adultas en Guatemala respecto de la Agenda 2030*.

cionando el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo (QAC), la inversión pública aumentó notablemente. Ese año, solo el Plan de Alfabetización declaró un presupuesto de US\$ 44 millones (Digepep, 2014), lo cual confirma la prioridad otorgada a la alfabetización.

En general, el presupuesto en educación del gobierno ha mostrado un crecimiento sostenido. El PIB aumentó de 1,51% en 2004 a 4% en 2014. Una década en la que el crecimiento real se ha acelerado. El presupuesto general de educación aumentó de 8,25% del gasto público a 17,81% en el mismo período (p. 48).

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

Los fundamentos de estas nuevas bases son: la importancia de los sujetos del proceso de aprendizaje; la renovación de la enseñanza; la valorización de los contextos culturales de quienes participan en el proceso educativo; el diseño del currículo basado en un enfoque de competencias; la educación cívica y la implementación de instancias de formación diversas y plurales que respondan a las demandas y necesidades sociales y laborales de los/as estudiantes (p. 35).

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

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

Paraguay, un país que reconoce el guaraní y el español como lenguas oficiales, promueve una estrategia de alfabetización intercultural, integral y bilingüe, donde se respeta la identidad cultural de cada grupo al que se dirige a través del programa "Paraguay Lee y Escribe" (p. 54).

Estos esfuerzos traducidos en acciones no son los únicos que se pueden reportar, pero dan una muestra de que en varios de los países se están impulsando acciones que buscan darles más pertinencia a los planes y programas oficiales, buscando ser una mejor respuesta a la realidad de los sectores generalmente excluidos de otras oportunidades.

La EPJA no ha dejado de ser marginal en la organización de las políticas educativas ni en la distribución

presupuestaria, pero se están llevando adelante líneas de acción con el potencial de crecer y hacer realidad el derecho a la educación a lo largo de la vida. ❶

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BID, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2017). BID alerta gran rezago educativo en Latinoamérica, aunque destina 5 % del PIB. Agencia EFE <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/bid-alerta-gran-rezago-educativo-en-latinoamerica-aunque-destina-5-del-pib/20000013-3365801>

CABRERA/DVV INTERNATIONAL (2018). *Estado de situación de la educación de personas jóvenes y adultas en Guatemala respecto de la Agenda 2030*. Ciudad de Guatemala.

CEAAL, CONSEJO DE EDUCACIÓN POPULAR DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. GRUPO DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS EDUCATIVAS (2013). *A paso lento. Análisis de los avances en el cumplimiento de la Confintea VI*. Lima: CEAAL.

CEAAL, CONSEJO DE EDUCACIÓN POPULAR DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. GRUPO DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS EDUCATIVAS (2017). *Procurando acelerar el paso 2017. Informe regional. Educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. Lima: CEAAL.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS ESPECIALES DE LA PRESIDENCIA, República Dominicana (2014). Plan Nacional de Alfabetización. Presupuesto 2014. Disponible en: <http://www.digepep.gob.do/portaltransparencia/presupuesto/presupuesto-aprobado/>

Datmacro.com (2017). Gasto público educación. Datosmacro.com <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion>

FLORENTINO MORILLO, Basilio/OEI-IDIE (2008). Situación de la educación de jóvenes y adultos en República Dominicana. Informe final. Santo Domingo: OEI e IDIE.

UNESCO/UII y MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL BRASIL (2010). *Confintea VI. Marco de acción*. Bremen: Institute for Lifelong Learning.

UIS/UNESCO (2016). 50mo. Aniversario del Día Internacional de la Alfabetización: Las tasas de alfabetización están en aumento, pero millones de personas siguen siendo analfabetas. Ficha informativa del UIS.