

# GEM 2019: las nuevas complejidades de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas

Una mirada a la situación actual de la educación de personas jóvenes y adultas, con base en el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros* (Unesco, 2019).

**PALABRAS CLAVE:**

Educación,  
Jóvenes,  
Adultos,  
Migración,  
Desplazamiento.

## GEM 2019: THE NEW COMPLEXITIES of youth and adult education

A look at the current situation of youth and adult education, based on the *World Education Monitoring Report 2019. Migration, displacement and education: building bridges, not walls* (Unesco, 2019).

**KEYWORDS:**

Education,  
Youth,  
Adults,  
Migration,  
Displacement.

---

**MAGALY ROBALINO CAMPOS**

Representante de Unesco en Perú y jefa de la Oficina de Unesco Lima. Doctora en Educación, Políticas Públicas y Profesión Docente por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Magíster en Desarrollo Educativo por la Universidad Central del Ecuador, Asociación de Facultades de Ciencias de la Educación del Ecuador. Autora de varias publicaciones, ensayos y artículos publicados en revistas nacionales e internacionales.

---

# ejidades Jóvenes y Adultos

## ¿QUÉ DICE EL GEM 2019<sup>1</sup> SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL MUNDO? ALGUNOS DATOS

Un primer problema que advierte el último *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros* (en adelante, GEM 2019) es la dificultad para encontrar información organizada, sistemática y accesible sobre el aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos (Unesco, 2019a: 144). Alerta sobre la limitación que tienen los países para tomar decisiones de política y diseñar estrategias sostenibles basadas en conocimiento, más aún en un período en el cual la movilidad de las personas se ha intensificado debido a los fenómenos migratorios internos y externos en prácticamente todos los continentes.

La necesidad de informarse sobre la población que requiere atención educativa –no conformada, por supuesto, solo por personas jóvenes y adultas– aparece tanto en los países con movimientos migratorios internos como en los países de acogida. Se complejiza, además, si se considera que la toma de decisiones informadas para asegurar el derecho a la educación requiere data cuantitativa y cualitativa: número, edad, nivel de escolaridad, lengua, culturas, etcétera.

A partir de la información disponible reportada por los países y generada por estudios internacionales y de casos, el GEM 2019 aborda la educación de personas jóvenes y adultas siguiendo las metas establecidas en el

Objetivo de Desarrollo Sostenible referido a la educación (ODS 4), y es consecuente con el nuevo horizonte que amplía los compromisos con este derecho. El ODS 4 –y, en especial, las metas 4.3 y 4.6– se centra en el compromiso de promover el aprendizaje durante toda la vida, más allá de la educación obligatoria, al anotar que “La nueva definición de la participación de los adultos en la educación y la formación engloba todas las prestaciones en este ámbito, ya sea la educación formal o informal, y las oportunidades laborales y de otra índole” (Unesco, 2019a: 142)

La Meta 4.3, “velar por el acceso igualitario para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y terciaria de calidad, incluida la educación universitaria”, abarca, de acuerdo con el GEM 2019, un amplio abanico de grupos de edad (personas jóvenes y adultas), de tipos de educación (formal y no formal) y de fines de la educación (orientada al trabajo y de otra índole). Lo cual, siendo importante en términos de horizonte y de enfoque integral e intersectorial, presenta el desafío de pensar en un “marco de seguimiento conciso que aborde todas las necesidades y haga posible que los Estados y actores involucrados puedan asumir compromisos claros y rendir cuenta sobre ellos”.

Esta perspectiva ampliada trae importantes retos para los sistemas educativos y, en general, para la multiplicidad de actores involucrados. El *Informe* menciona que la demanda de educación terciaria ha aumentado, lo cual es una buena noticia porque implica que un mayor número de estudiantes están terminando la secundaria. Sin embargo, “En muchos países los gobiernos no pueden responder a la creciente demanda en el ámbito de la educación terciaria, lo que se traduce en un aumento de la proporción del gasto privado, y ello supone el pago de tasas de matriculación en un número cada vez mayor de instituciones privadas (Johnstone y Marcucci, 2010, citados en p. 148), [...] [I]ncluso cuando los be-

1 El presente trabajo recopila información contenida en el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*, conocido como GEM (por sus siglas en inglés: Global Education Monitoring Report), coordinado por la Unesco. Por lo tanto, contiene textos tomados literalmente de este documento. Mayor información en <https://es.unesco.org/gem-report/node/1878>.

neficios posteriores de un título universitario justifiquen el gasto privado, la educación debe ser asequible para los estudiantes más pobres” (Unesco, 2019a: 148).

Por otra parte, en algunos países el acceso a la educación universitaria sigue siendo un indicador de movilidad y progreso social; y las carreras técnicas superiores no universitarias, consideradas de menor estatus. De ahí el desafío de los países de asegurar la calidad de todos los niveles. Se precisa también un marco normativo que permita que las carreras técnicas de carácter terciario sean una entrada a un horizonte de formación y posibilidad de acceder a ocupaciones laborales calificadas y necesarias para el crecimiento de las comunidades y países, y un tramo del recorrido de desarrollo profesional que mantenga la oportunidad de acceder a la Universidad.

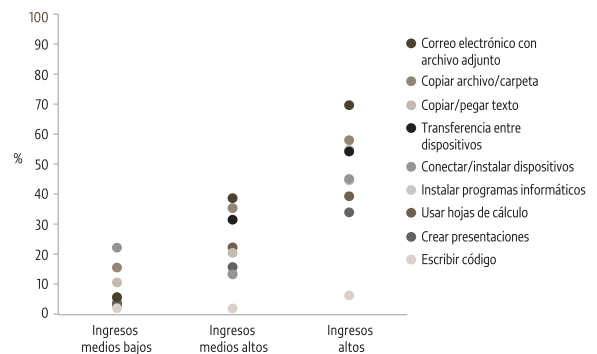
Del mismo modo, la Meta 4.4 instala nuevas perspectivas para la educación de las personas jóvenes y adultas: “De aquí a 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”. Los indicadores de esta meta dan cuenta de los ámbitos emergentes que ya están instalados en la vida de las personas y las comunidades; por ejemplo: competencias en tecnología de la información y la comunicación (TIC), por tipo de competencia para el trabajo (indicador 4.4.1); nivel mínimo de competencia en alfabetización digital (indicador 4.4.2); y tasa de logros educativos por grupo de edad, actividad económica, nivel educativo y orientación del programa (indicador 4.4.3).

Claramente, como señala el *Informe*, “Los indicadores relativos a la tecnología de la información y la comunicación y la alfabetización digital son, de todos modos, innovadores en un marco de seguimiento de la educación. En primer lugar, apuntan a reflejar unas competencias que van más allá de la lectoescritura y la aritmética. En segundo lugar, intentan evaluar competencias que están cobrando una importancia casi universal en el mundo del trabajo; no hay muchas categorías de competencias que puedan reivindicar tal grado de pertinencia en todo el mundo. En tercer lugar, exigen a los gobiernos reflexionar sobre la forma en que se pueden adquirir esas competencias fuera de la escuela” (Unesco, 2019a: 160).

El *Informe*, junto con metas que se han ampliado, muestra la dimensión de las brechas que deben cerrarse, generadas debido a que la distribución de las competencias digitales sigue siendo desigual (gráfico 1). Así,

## Gráfico 1. La distribución de las competencias relativas a las TIC sigue siendo desigual

**La distribución de las competencias relativas a las TIC sigue siendo desigual**  
Porcentaje de adultos que realizaron una actividad relacionada con la informática en los tres meses anteriores, por categoría de ingresos de los países, 2014-2017



GEM StatLink: [http://bit.ly/fig11\\_1](http://bit.ly/fig11_1)

Nota: Las medianas de los países de ingresos medios se basan en un pequeño número de países (5 de ingresos medios bajos, 15 de ingresos medios altos).

Fuente: Base de datos de la UIT.

Fuente: *Resumen del Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2019* (Unesco, 2019b: 55).

señala que “un poco más de una de cada tres personas de países de ingresos medianos altos puede copiar y adjuntar ficheros a mensajes de correo electrónico, aumentando hasta el 58 % y el 70 %, respectivamente, en países de altos ingresos” (Unesco, 2019a: 160).

El *Informe* señala también que la tecnología no puede reemplazar la participación en la educación formal, y que la mayoría de las iniciativas basadas en la tecnología solo sirven como soluciones complementarias o provisionales (Unesco, 2019a: 204).

La misma meta 4.4 coloca las competencias socioemocionales como un aspecto central de la educación de las personas jóvenes y adultas, en la medida en que aborda temas relativos a su desarrollo personal, el autoconocimiento, el manejo de las relaciones con otras personas, los valores para la convivencia, el respeto, las relaciones interculturales, etcétera. Si bien hay avances interesantes, este es un campo que todavía se debe ser profundizar, analizar y desarrollar en su relación con las culturas y cosmovisiones de los grupos poblacionales. Es más, todavía no hay acuerdo sobre la construcción de mecanismos de seguimiento y medición del cumplimiento de este indicador.

El GEM 2019 destaca, sin embargo, el valor de que este ámbito hoy esté considerado en la educación integral de las personas jóvenes y adultas, y recoge otros informes que abordan “la importancia que tienen estas aptitudes

para el empleo, y las preocupaciones que suscitan las dificultades para realizar el seguimiento, como lograr el consenso intercultural en relación con las definiciones y la puesta en práctica” (Unesco, 2019a: 162). Asimismo, ámbitos referidos a educación financiera, planeamiento, diseño de proyectos, etcétera, emergen dentro de una meta de educación. La educación financiera ayuda a las personas a gestionar más eficazmente sus condiciones económicas y a evitar el fraude o la explotación financiera (Unesco, 2019a: 165).

Por primera vez aparece con tanta nitidez la necesidad de abordar la construcción de proyectos de vida como una condición central de la educación de personas jóvenes y adultas, que implique opciones y definiciones propias que armonicen su identidad, sus culturas y su territorio, con el espacio universal.

## LA ALFABETIZACIÓN CONTINÚA SIENDO UNA DEUDA SOCIAL

El ODS 4 incluye la meta 4.6, específicamente, para avanzar en la superación del analfabetismo en el mundo: “De aquí a 2030, garantizar que todos los jóvenes y una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética”. Esta meta tiene medidas para su seguimiento: 4.6.2, tasa de alfabetización de jóvenes y adultos; y 4.6.3, tasa de participación de jóvenes y adultos en programas de alfabetización.

Al respecto, el GEM 2019 proporciona varios datos; entre estos, que en el 2017 había en el mundo 750 millones de personas adultas analfabetas; y que la tasa de alfabetización alcanzó el 86 % a nivel mundial, aunque las diferencias entre países y al interior de estos pueden ser muy grandes.

Las tasas de alfabetización de personas adultas prosiguen su lento incremento, señala el *Informe*. En el 2017 la tasa mundial era de 86 %, lo que significa que hay aún 750 millones de personas analfabetas. Las tasas de alfabetización varían de casi el 65 % en el África subsahariana hasta cerca de la alfabetización universal en Europa y América del Norte. En los países de bajos ingresos, la tasa media de alfabetización de las mujeres (53 %) todavía va a la zaga de la tasa correspondiente a los hombres.

Asimismo, el *Informe* destaca que el número total de jóvenes analfabetos –mujeres y hombres– se redujo de 144 millones en el 2000 a 102 millones en el 2017. Este

progreso ha sido suficientemente rápido en los últimos años como para llevar a un descenso rotundo del analfabetismo de personas jóvenes y adultas menores de 65 años. Un avance que no significa que haya que bajar la guardia, en especial en países donde la no conclusión de los estudios primarios y el rezago escolar siguen siendo problemas que afectan en especial a la población rural, a grupos indígenas y a afrodescendientes, en el caso de América Latina.

Al mismo tiempo que destaca los avances, el *Informe* alerta que la cantidad de personas analfabetas mayores de 65 años sigue aumentando. En el 2016 había 40 % más de mujeres y hombres analfabetos de edad avanzada que de jóvenes. El número sigue aumentando tanto en los países de ingresos bajos y medianos bajos como a nivel mundial (Unesco, 2019a: 180).

Una condición social que profundiza la exclusión es que entre el 15 % y el 40 % de las personas analfabetas están aisladas, ya que viven en hogares en los que ningún miembro sabe leer. En los países de ingresos altos y medianamente altos, incluidos el Ecuador y el Uruguay, los analfabetos aislados –mujeres y hombres– suelen ser de edad más avanzada y viven solos o con una persona solamente (Unesco, 2019a: 178).

El Instituto de la Unesco para el Aprendizaje a lo largo de Toda la Vida<sup>2</sup> coordina dos grupos expertos en alfabetización y conocimientos de aritmética elemental de personas adultas en el marco de la Alianza Mundial para el Seguimiento del Aprendizaje.<sup>3</sup> Su objetivo es definir el nivel fijo de competencias que los países utilizarán para aportar información relativa al indicador mundial, y elaborar un modelo conceptual y herramientas de medición que se ajusten al marco del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos,<sup>4</sup> aprobado por dicha Alianza en el 2017 como marco para el indicador mundial (Unesco, 2019a: 181). Esta iniciativa contribuirá a superar la dificultad para compilar datos desde una perspectiva ampliada de la alfabetización e inclusive de las competencias básicas.

2 Conocido como UIL, por sus siglas en inglés: Institute for Lifelong Learning.

3 Conocido como GAML, por sus siglas en inglés: Global Alliance to Monitor Learning.

4 Conocido como Grale, por sus siglas en inglés: Global Reports on Adult Learning and Education.

Programas como LAMP<sup>5</sup> y PIAAC<sup>6</sup> confirman que las competencias relacionadas con la alfabetización no pueden medirse de forma apropiada trazando arbitrariamente una línea entre quienes saben leer y quienes no (Unesco, 2019a: 182).

A los retos señalados se añade que el financiamiento para la alfabetización sigue siendo insuficiente. Según el III Grate (UIL, 2016: 5), el aprendizaje y la educación de personas adultas continúan recibiendo solamente un porcentaje reducido de la financiación pública: el 42 % de los países le destina menos del 1 % de su presupuesto público de educación, mientras que solo el 23 % de los países le destina más del 4 %. No obstante, el 57 % de los países en general y el 90 % de los países de bajos ingresos pretenden aumentar su gasto público en aprendizaje y educación de personas adultas.

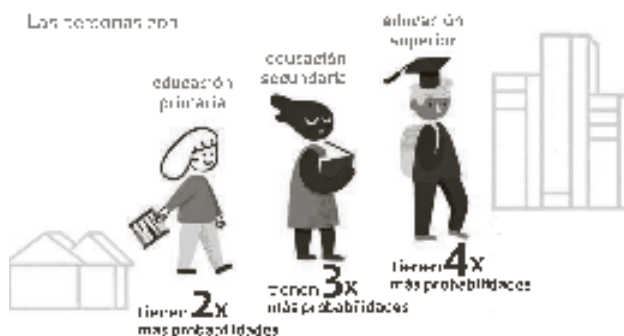
## EDUCACIÓN DE JÓVENES, MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO

El apartado final de este trabajo ofrece algunos datos que muestran la migración y el desplazamiento como parte de las nuevas complejidades de la educación en general, y de la educación de jóvenes, de modo particular.

El *Informe* señala que 763 millones de personas viven fuera de la región donde nacieron. Una de cada 8 son migrantes internos; una de cada 30, migrantes internacionales; y una de cada 80, personas desplazadas. Todos los movimientos migratorios, pero particularmente los flujos estacionales o circulares y los flujos de zonas rurales a urbanas, son los que presentan mayores desafíos a los sistemas educativos. Las tasas de migración varían de acuerdo con la edad; sin embargo, el dato más relevante para el tema de este trabajo es que el nivel más alto está constituido por jóvenes de 20 años. Resulta significativo, también, que la búsqueda de una mejor educación es una de las razones de la migración interna de la juventud.

Hay una relación directa entre el nivel educativo y las posibilidades de migrar. Las personas con estudios primarios tienen el doble de posibilidades de migrar frente

## Gráfico 2. Nivel de educación y probabilidad de trasladarse para obtener mayores beneficios de la educación en otros lugares



Fuente: Resumen del Informe de seguimiento de la educación en el mundo (Unesco, 2019b: 14).

a quienes no tienen estudios; el triple si tienen estudios universitarios y el cuádruple si tienen estudios universitarios (gráfico 2).

Las personas refugiadas, las que se desplazan internamente y las que migran están, en su mayoría, expuestas a diverso tipo de vulnerabilidades. Sin embargo, el *Informe* anota que, si bien una de sus vulnerabilidades puede ser la educación, también es posible que se transforme en una de sus fortalezas.

La migración de zonas rurales a urbanas puede mejorar los resultados en países donde el acceso a la educación en áreas rurales es bajo. Es posible que quienes migran mejoren en este aspecto, pero no alcanzarán los mismos resultados que sus pares en el lugar de acogida. El *Informe*, de todos modos, reporta casos como el del nordeste brasileño: estudiantes en edad de asistir a la secundaria obtuvieron resultados más bajos que quienes se quedaron en sus lugares, debido a las condiciones de enorme precariedad de los lugares de llegada.

Así, las oportunidades y los logros educativos están afectados por la pobreza, la precariedad de la condición jurídica, los prejuicios y estereotipos, el desconocimiento de la lengua, y la falta de políticas y estrategias del Estado, entre otros factores.

La migración laboral estacional, de acuerdo con el *Informe*, es una de las condiciones que más perturba la educación de niñas, niños y adolescentes, tanto porque abandonan la escuela sin posibilidades de inserción en el lugar de llegada, como por su vinculación a formas absolutamente precarias de trabajo infantil adolescen-

5 Literacy Assessment and Monitoring Programme, Programa de Evaluación y Seguimiento de la Alfabetización del Instituto de Estadística, de la Unesco.


6 Programme for the International Assessment of Adult Competencies, Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

te. En casos como la India, el 80 % de niñas y niños migrantes temporales en siete ciudades estaban fuera de la escuela.

El *Informe* cita casos como el de Lima, donde adolescentes migran a las ciudades y se enrolan en el trabajo doméstico con un alto riesgo de ser excluidos de la educación, pese a que la búsqueda de mejores oportunidades educativas es una de las razones del desarraigo. La migración interna y externa interpela a sistemas educativos que no han conseguido eliminar las barreras de acceso, presentes en los marcos regulatorios, así como en los modelos y dispositivos de planificación educativa, por citar dos ejemplos.

La migración afecta tanto a quienes se van como a quienes se quedan. En muchos lugares, la migración del campo a la ciudad ha significado, en general, para la población escolar –y, en este caso específico, para adolescentes y jóvenes–, una asimilación forzosa a través de la escuela, erosión cultural, discriminación, pérdida de la lengua y otras dificultades. El *Informe* señala que, en ciudades de México, Ecuador y el Perú, las generaciones jóvenes tienen una alta probabilidad de perder su lengua materna.

Para quienes se quedan, la migración puede significar ausencia de uno o ambos progenitores, e incluso abandono; llegada de remesas, con el consiguiente efecto positivo o negativo en la educación; conflictos personales, etcétera.

El *Informe* cierra con un conjunto de recomendaciones –las cuales suscribimos–, en las que se abordan distintos ámbitos: jurídico, político, educativo, entre otros. Se espera que esta reflexión contribuya a que los países avancen en el cumplimiento de los compromisos asumidos, para que la educación sea, efectivamente, una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible, en el que estemos involucradas todas las personas. 

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UIL, INSTITUTO DE LA UNESCO PARA EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE TODA LA VIDA (2016). *Tercer Informe Mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos. El impacto del aprendizaje y la educación de adultos sobre la salud y el bienestar; el empleo y el mercado de trabajo; y la vida social, cívica y comunitaria Mensajes clave y resumen ejecutivo*. Disponible en [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245917\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245917_spa)

UNESCO (2019a). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*. París: Unesco. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367436/PDF/367436spa.pdf.multi>

UNESCO (2019b). *Resumen del Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*. París: Unesco. Disponible en [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265996\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265996_spa)



## 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)

HENRY RENNA. SANTIAGO DE CHILE: 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). 2019

Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Entre-el-reloj-y-la-brujula.pdf>