

Educación y Aprendizaje a lo Largo de la Vida: Desafíos para América Latina y el Caribe

Carlos Concha Albornoz¹

1. Introducción

El propósito de este documento es aportar a la reflexión acerca de la educación y el *aprendizaje a lo largo de la vida*. Es preciso reconocer que este es un concepto relativamente reciente y en discusión, y que los desafíos que involucra son de orden muy distinto entre los países desarrollados y la región de Latinoamérica y el Caribe.

El texto revisa el desarrollo del concepto de *aprendizaje a lo largo de la vida* y los aportes de UNESCO, OIT y OCDE. Luego, describe los avances que la Comunidad Europea está realizando para la constitución de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida. Más adelante el texto da cuenta de la situación de la región de Latinoamérica y el Caribe, y reconoce la diversidad de sus resultados y sus desafíos en relación con el concepto estudiado. La última parte propone alternativas de políticas e iniciativas para nuestra región, con el objetivo de avanzar en la generación de sistemas de educación que integren la visión del aprendizaje a lo largo de la vida.

2. Contenidos del aprendizaje a lo largo de la vida

En este capítulo se revisan las contribuciones que UNESCO, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han hecho al tema en la última década, tanto desde la perspectiva conceptual como desde la propuesta de políticas para la instalación de sistemas de aprendizaje, lo que sin duda ha influido en numerosos países y comunidades.

2.1. Aporte de UNESCO

El aporte de UNESCO al desarrollo del concepto de aprendizaje a lo largo de la vida ha sido central. Desde los años 60, específicamente en la Conferencia de Montreal (1960), se propone que el fundamento básico de la educación de adultos es el aprendizaje continuo en sus vidas; luego en la Conferencia de Tokio (1972) se incorpora la expresión “aprendizaje a lo largo de la vida”.

¹ Profesor de Historia y Geografía y Magíster en Educación, académico de la Universidad Alberto Hurtado y del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE.

La Conferencia General de Nairobi (1976) perfila y consolida el concepto de educación de adultos como un subsistema dentro de la educación permanente, con la misión de lograr el desarrollo integral de las personas². La de Hamburgo (1997) declara a la educación a lo largo de la vida como un derecho y amplía el concepto de alfabetización a “los conocimientos y capacidades básicas que necesitan todas las personas en un mundo que vive una rápida evolución”. La califica como “un derecho humano fundamental. En toda sociedad es necesaria, por sí misma y como fundamento de los demás conocimientos que la vida diaria requiere”³. Finalmente, el Marco de Acción de Belem (2009) aporta especificaciones a los acuerdos sobre alfabetización (carácter continuo, necesidad de fijar objetivos y plazos, focalizar en mujeres, diseño de programas, entre otros), y también sugiere establecer políticas y dar gobernanza y financiamiento a la educación de adultos y el desarrollo de instrumentos de aprendizaje permanente (existencia de servicios de orientación e información y el fomento de una cultura de la calidad del aprendizaje que incluya criterios de calidad, profesionalización de educadores, diversidad de proveedores, evaluación de niveles de aprendizaje de los adultos)⁴.

A los acuerdos anteriores hay que agregar al menos otros tres de orden más general. La Conferencia de Educación para Todos

(Jomtiem, 1990) vinculó el aprendizaje a lo largo de la vida como un contenido del Derecho a la Educación: “asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje a todos”, lo que fue enriquecido poco después en el Informe de Delors (1996), que propone “avanzar a una educación estructurada en cuatro grandes aprendizajes: aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir con otros”. El Marco de Acción de Dakar (2000) reforzó lo anterior incluyendo un compromiso específico destinado a velar por la atención de las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos, mediante el acceso equitativo al aprendizaje y a programas de preparación para la vida activa.

A partir de la sistematización que hace UNESCO de lecciones que surgen de programas innovadores de segundas oportunidades educativas para las personas (2009)⁵, se avanza en políticas y estrategias para hacer efectivo el aprendizaje a lo largo de la vida, entre ellas la necesidad de pasar de sistemas rígidos y lineales a sistemas educativos flexibles y diversificados, con múltiples y variadas oportunidades educativas. Esto implica superar la lógica de grados y edades por la lógica de las necesidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, favoreciendo las transiciones entre tipos de escuelas, ramas de formación y tipos de enseñanza, y el reconocimiento

² Ríos, M.F. La Educación de Adultos, principal impulsora de la educación permanente. Revista Euphoros, 2004, N° 7, págs. 238 y 239. Consultada en junio de 2014 en: <file:///C:/Users/Pap%C3%A1/Downloads/Dialnet-LaEducacionDeAdultos-1973658.pdf>

³ UNESCO (1997). Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos, Acuerdo 11. Revisado en julio de 2014 en: <http://www.unesco.org/education/uie/confintea/declasp.htm>

⁴ UNESCO (2009). Marco de Acción de Belem. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Revisado en julio de 2014 en: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/working_documents/Belem%20Framework_Final_es.pdf

⁵ UNESCO (2009): Experiencias educativas de segunda oportunidad. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina, pág. 17. Revisado en mayo de 2014 en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001864/186472s.pdf>

de competencias adquiridas en contextos de educación no convencional e informal.

Lo anterior, se señala, conduce a dos tareas principales: por una parte, la existencia de sistemas que facilitan acceder, completar y proseguir estudios en cualquier nivel educativo, incluyendo la educación superior; y, por otra, facilitar el perfeccionamiento, la actualización de competencias y la formación técnica vinculada al trabajo, a la conversión laboral y a la promoción profesional.⁶

2.2. OIT y la Recomendación 195

La Recomendación sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: Educación, Formación y Aprendizaje Permanente (2005), recoge la necesidad de los países de contar con medios que hagan accesible a las personas oportunidades de formación permanente. Ello incluye “todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones”⁷. Ambas facilitan el desarrollo de las capacidades de empleabilidad de las personas, permitiendo “aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”⁸.

La Recomendación insta a los gobiernos a asegurar a todos el acceso al aprendizaje permanente, a promover políticas de empleabilidad y a ordenar sus sistemas educativos dentro del concepto de educación permanente. Se espera que ello contribuya a alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, mejorar la inclusión social y el crecimiento económico en una economía mundializada.

Como instrumentos específicos para avanzar sobre este tema, enumera un conjunto de componentes de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida, entre ellos, los referidos a la existencia de políticas nacionales e instrumentos de educación y aprendizaje permanente, como marcos nacionales de cualificaciones, sistemas de evaluación, reconocimiento y certificación de competencias y aprendizajes de las personas, desarrollo de ofertas de educación no formal y la existencia de sistemas de información, orientación vocacional y de intermediación laboral. Por otra parte, se requiere también sistemas e instrumentos de aseguramiento de la calidad para acreditar instituciones y la calidad de los programas de formación.

Esta Recomendación fue formulada como una guía para que los países puedan revisar sus sistemas formativos y sus políticas de empleo.

⁶ UNESCO (2009), op cit., págs. 18 y 19.

⁷ OIT, Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: Educación, Formación y Aprendizaje Permanente, Recomendación 195. Primera Edición, 2005, pág. 8. Revisado en mayo de 2014, en: <http://www.oei.es/pdfs/rec195.pdf>

⁸ OIT/CINTERFOR (2006): La nueva Recomendación 195 de OIT. Desarrollo de recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente, pág. 42. Revisado en mayo de 2014, en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/new_r195.pdf

2.3. Visión de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) asocia la educación permanente a una condición necesaria para alcanzar el éxito individual en el mercado del trabajo y en el bienestar social, y también la considera una base para la democracia y la ciudadanía. El concepto abarca las actividades de aprendizaje que una persona emprende a lo largo de su vida para “perfeccionar conocimientos, destrezas y competencias con fines personales, cívicos, sociales y/o laborales. Así, incluye todo el espectro de posibles aprendizajes – formales, no formales o informales–, junto a elementos tales como la ciudadanía activa, la realización personal, la inclusión social y aspectos relacionados con la profesión, el oficio o el empleo”⁹.

Los compromisos involucrados en esta definición son muy amplios. El *aprendizaje formal* es el que se imparte en las instituciones educativas en todos sus niveles y modalidades y que para las personas corresponde a los programas regulares de enseñanza y sus correspondientes certificaciones. El *aprendizaje no formal* se relaciona con actividades educativas organizadas y sistemáticas realizadas en entornos educativos o de trabajo, fuera del marco del ámbito regular oficial, tanto en lo que respecta a su reconocimiento como a su certificación. Finalmente, al incluir al aprendizaje informal, se está aludiendo a lo que las personas aprenden en la cotidianidad de sus vidas, en lo social

o familiar, en lo laboral o en actividades propias del ocio¹⁰.

La confianza en el aprendizaje como artífice principal para construir y extender competencias existentes, integrar nuevas o recuperar las que se dejaron de utilizar resulta central para mejorar la calidad y ampliar las competencias, e integrar a poblaciones que se definan como prioritarias. Por otra parte, la naturaleza y la estructura del empleo actual requiere competencias de alto nivel. El foco de atención al respecto son los programas de formación y la necesidad de mantenerlos actualizados. Se hacen recomendaciones de política para que los países alienten a las personas en sus tareas de aprendizaje permanente. Como se verá, muchos de los avances de la Comunidad Europea van en esa dirección.

Las principales recomendaciones se refieren a la necesidad de vincular los mundos académicos y del trabajo, a propósito de la necesidad de desarrollar las denominadas competencias “duras” (específicas del empleo) y las “blandas” (trabajo en equipo, comunicación, negociación). En este sentido, los mejores espacios de formación son los que se realizan en los lugares de trabajo. Se insiste también en la necesidad de asegurar la calidad de los servicios de formación con estándares y sistemas de evaluación y control internos y externos. Finalmente se advierte acerca de la necesidad de sostener políticas de incentivos para que los empleadores y los

⁹ OCDE (2007), Sistema de Cualificaciones. Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida, pág. 30. Revisado en mayo de 2014 en http://www.educacion.gob.es/educa/incual/pdf/2/00_OCDE_COMPLETO_Internet.pdf

¹⁰ OCDE (2007), op. cit., págs. 31 y 32

trabajadores generen ambientes que apoyen el aprendizaje, y políticas de equidad para asegurar a los menos desfavorecidos el acceso a la formación mediante becas y préstamos¹¹.

2.4. En definitiva, ¿de qué se trata el aprendizaje a lo largo de la vida?

El concepto de aprendizaje a lo largo de la vida supone una visión enriquecida de la alfabetización y la educación de adultos. Integra a ambas, pero les asigna un sentido distinto al tradicional, al incorporarlas a los esfuerzos de creación y desarrollo de un sistema de aprendizaje continuo para las personas. La visión actual de la alfabetización supera el leer y escribir como competencias elementales de las personas y hace referencia a la “adquisición de la capacidad más general de comunicarse y ser parte de la sociedad tanto en el ámbito de la comunicación social cotidiana, como del trabajo”¹². La alfabetización recoge los cambios sociales, culturales, tecnológicos y del trabajo, los que demandan mayores habilidades lingüísticas y aprendizaje continuo. Por su parte, la educación de adultos incluye al conjunto de procesos formales y no formales que desarrollan las capacidades de las personas, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales, o las reorientan en función de las necesidades de las personas y de la sociedad¹³.

Esta nueva perspectiva pone su atención en las necesidades de aprendizaje de las personas durante toda la vida, integrando en ello sus necesidades de desarrollo y realización en todas sus dimensiones. Importa dar relevancia a las competencias y cualificaciones vinculadas a la empleabilidad (OIT), a los conocimientos, destrezas y competencias personales, cívicas y/o laborales en todo el espectro de aprendizajes (formal, no formal e informal) (OCDE). Lo anterior se lleva a cabo en el marco de un sistema de aprendizaje, el cual sobre la base de un marco de referencia de niveles de aprendizaje (o de cualificaciones), genera programas articulados, flexibles y diversificados, con múltiples y variadas oportunidades educativas, favoreciendo transiciones entre instituciones formales y no formales, ramas de formación y tipos de enseñanza, que permiten que las personas progresen en su formación y que las competencias logradas sean reconocidas y certificadas con independencia de cómo ellas fueron adquiridas.

3. Comunidad Europea: un ejemplo regional de esfuerzos para la acción

La Comunidad Europea ha implementado medidas concretas para transformar las definiciones anteriores en políticas y programas en los distintos países que integran la Comunidad. La educación formal

¹¹ OCDE (2013), op cit., págs. 18 y 19

¹² UNESCO (2013): Situación educativa de América Latina y El Caribe: hacia la educación de calidad para todos en 2015, pág. 167. Revisado en junio de 2014, en:

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

¹³ IUS N° 15 (2013), UNESCO: Nunca es tarde para volver a la escuela, pág. 7. El texto hace referencia a la definición establecida en Nairobi en 1976. Consultado en julio de 2014, en

<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/IP15-literacy-education-survey-lacES.pdf>

de adultos, se propone alcanzar un resultado de aprendizaje que le permita situarse en el marco común de cualificaciones de la Comunidad, instrumento que “define las relaciones entre todas las cualificaciones de formación y de educación”¹⁴.

El Marco Europeo de Cualificaciones (EQF/MEC) fue adoptado en 2008. Con él se crea una referencia común para los marcos nacionales de cualificaciones que cada país ha formulado. Establece ocho niveles de referencia, desde el más básico (Nivel 1, por ejemplo, cualificaciones para el título de educación básica), hasta el más avanzado (Nivel 8, por ejemplo, el doctorado). Se define como una herramienta para el aprendizaje permanente; cada nivel da cuenta de resultados de aprendizaje, es decir “lo que una persona en proceso de aprendizaje sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje”¹⁵. Ello incluye conocimientos, destrezas y competencias.

El principal esfuerzo de los países de la Comunidad para implementar lo anterior fue el Programa de Aprendizaje Permanente (PAP) diseñado para ser ejecutado entre 2007 y 2013. Su objetivo general consistió en “fomentar el intercambio, la cooperación y la movilidad entre los sistemas de educación y formación de los países europeos para que se conviertan en una referencia de calidad”¹⁶.

Es interesante hacer referencia a los instrumentos de aprendizaje permanente que mencionan los distintos programas que componen el PAP¹⁷. Entre ellos se destacan programas de “segunda oportunidad” para educación secundaria inferior o superior en todos los países y en una gran variedad de centros, que han sido adaptados a las necesidades de los adultos, destacando especialmente los esfuerzos hechos en España, Italia, Chipre, Lituania, Austria, Eslovenia, Islandia, Bélgica, Portugal y Reino Unido.

Los programas incluyen itinerarios formativos flexibles y modulares, mientras que la ordenación por módulos permite acumular y certificar cualificaciones impartidas a través de diversas modalidades de formación (clases nocturnas, educación a distancia o con uso de TICs), con flexibilidad en tiempo, lugar, ritmo y métodos de estudio de los usuarios y uso de medios de evaluación distintos a los tradicionales (portafolio, demostración, simulación, observación, certificación por materia). Los programas incluyen también servicios de acreditación de aprendizajes adquiridos en contextos no formales e informales. La formación permanente de los docentes e instructores es una preocupación constante, así como la cooperación entre centros educativos y empresas y el apoyo al desarrollo de contenidos, servicios, pedagogías y prácticas de aprendizaje

¹⁴ Comisión Europea, Eurydice (2011): La Educación formal de adultos en Europa: políticas y prácticas. Pág. 19. Revisado en mayo de 2014, en: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/128Es.pdf

¹⁵ Comunidad Europea (2009): El Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (EQF-MEC), pág. 3. Consultado en mayo de 2014, en: [file:///C:/Users/Pap%C3%A1/Downloads/broch_es%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Pap%C3%A1/Downloads/broch_es%20(2).pdf)

¹⁶ PAP, Guía 2013, visitado en mayo de 2014, en: <http://www.oapee.es/dctm/weboapee/servicios/documentos/2013/parte-1-disposiciones-generales.pdf?documentId=0901e72b8175a5ab>

¹⁷ Se trata del Programa Comenius para los niveles infantil, básico y secundario, el Programa Erasmus, para educación superior, el Programa Leonardo Da Vinci, para la formación profesional no superior, y el Programa Grundtvig para educación de adultos.

permanente, innovadoras y basadas en TICs. Además, en todos los países se mantienen programas de información, orientación e intermediación laboral¹⁸.

No obstante lo anterior, subsiste una amplia diversidad de avances nacionales y asimismo de tareas de mejora de la coherencia entre los sistemas nacionales y los resultados propuestos por la Comunidad Europea. Las necesidades principales se refieren a mejorar las relaciones entre el marco europeo de calificaciones y los marcos nacionales, a intensificar las garantías de calidad para los marcos nacionales de cualificaciones y monitorear y mantener información acerca de cómo los países avanzan en relacionar sus marcos de cualificación con el de la Comunidad¹⁹.

4. Avances y desafíos en la región de Latinoamérica

En general, en la región la visión del aprendizaje a lo largo de la vida permanece en una condición de atraso en relación con las declaraciones y los compromisos adquiridos por los Estados en diversas reuniones internacionales; sigue reducido “al viejo paradigma de la educación de adultos, alternativa de educación ‘no formal’ remedial de los déficits de los sistemas formales de enseñanza”²⁰.

Una revisión de políticas y estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida da cuenta de más declaraciones que avances. El Informe Mundial sobre Educación de Adultos (2010) consigna una serie de dificultades para concretar los criterios propios de la educación y el aprendizaje permanente en políticas y estrategias en países o territorios, que es posible observar en América Latina y el Caribe²¹. Entre ellas, destaca la ausencia de acuerdos sobre qué se entiende por aprendizaje a lo largo de la vida, los alcances involucrados y su traducción en derechos, políticas y programas. Por otra parte, la estrecha relación entre educación de adultos, alfabetización y adquisición de competencias básicas ha contribuido a bajar los niveles de contenidos y rendimiento en muchos países. En tercer lugar, se reconoce que la certificación de la educación de adultos posee un bajo valor social y de mercado. Además, la insuficiencia de recursos financieros asignados a ella tiene efectos tales como los bajos niveles de calidad profesional de docentes e instructores, y una gran precariedad de sus condiciones de empleo y en su desarrollo profesional. Finalmente, no se observa la existencia de la capacidad de involucrar a la sociedad civil y a los privados para que colaboren en el aprendizaje y la educación de adultos.

El seguimiento a los compromisos del Marco de Acción de Belem (2009), realizado por el Instituto de Estadística de UNESCO

¹⁸ Comisión Europea, Eurydice (2011), op cit., cap. 3.

¹⁹ Comunidad Europea (2013): Evaluación del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), págs. 10 a 12. Revisado en mayo de 2014, en: http://www.madrimasd.org/empleo/documentos/doc/juridica_aue_ENE14_35364.pdf

²⁰ UNESCO (2013): op cit., pág. 174. Revisado en junio de 2014, en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

²¹ UNESCO (2010), Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos. Introducción, pág. 24 y 25. Revisado en mayo de 2014, en: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf

(IUS) a través de una encuesta regional de estadística de Educación de Adultos en América Latina y el Caribe en 2011, confirma las dificultades antes señaladas. Los resultados fueron sistematizados en 2013²² y permiten dar cuenta de algunos progresos realizados en nuestra región en los últimos años, y asimismo da cuenta de muchos desafíos.

4.1. Progresos y desafíos en alfabetización

La mayoría de nuestros países ha focalizado sus esfuerzos en los grupos de mayor desventaja social y educativa para la alfabetización y la adquisición de competencias básicas²³. En ese sentido, el *Informe sobre la situación educativa de América Latina y El Caribe (2013)* reconoce avances de la región en alfabetización de los adultos en relación a la meta propuesta en Dakar el año 2000, especialmente en los grupos más jóvenes (15 a 24 años). La tasa de alfabetización total de la población de 15 años y más para el 2011 alcanzaba en la región un 91,5%; entre la población de 15 a 24 años se elevaba a 97,1%, lo que implica la existencia de 3,1 millones de jóvenes analfabetos en América Latina y el Caribe.

No obstante, siete países todavía mantienen tasas de analfabetismo superiores al 10% (Haití, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Guyana, Honduras y Jamaica)²⁴.

Lo anterior implica que 35,9 millones de personas mayores de 15 años de la región continúan siendo analfabetas, siendo el 55% de ellas mujeres. Su relación con el empleo es directa: a mayor escolaridad mayor proporción de población con empleo y mejor calidad de este (hay contrato, el trabajo es menos precario y tiene más estabilidad, y los ingresos son mayores)²⁵. Por otra parte, al ritmo de avance actual la región no logrará la meta de reducir en un 50% su población analfabeta al año 2015. Para ello, debiera llegar al 95% de su población alfabetizada, y según los datos disponibles esta llega al 92,9%²⁶.

4.2. El rezago educativo de la población adulta

El acceso de niños, niñas y jóvenes a educación primaria y secundaria ha mejorado sostenidamente en la región. En educación primaria, la tasa neta de matrícula logró ya el 95% de la población, y la tasa neta en secundaria alcanzó el 76%²⁷.

²² UNESCO (2011) Matriz Regional para la implementación y el monitoreo del Marco de Acción de Belém en América Latina y El Caribe. Revisado en julio de 2014, en: http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/es/confinteavi_fu_matrix_lac_sp.pdf

²³ No obstante que el concepto de alfabetización hoy alude a competencias relacionadas con la lectoescritura, en el marco de un aprendizaje continuo, en la práctica, los instrumentos estadísticos oficiales siguen asignando la condición de alfabetizado o analfabeto a la respuesta “Sí” o “No” que las personas den a la pregunta de si saben leer y escribir (Documento IUS N° 15, pág. 8).

²⁴ IUS N° 15 (2013), UNESCO: Nunca es tarde para volver a la escuela, pág. 12. Consultado en julio de 2014, en <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/IP15-literacy-education-survey-lacES.pdf>

²⁵ El estudio Impacto social y económico del analfabetismo: Modelo de análisis y estudio piloto realizado en 2009 por la División de Desarrollo Social de CEPAL, indica que la brecha entre no escolarizados y los que lograron seis años de escuela fluctúa entre US\$ 440 y 1.100 en valores 2006. También se estimó el costo total que el analfabetismo tiene para el país o para una región. Por ejemplo, Ecuador dejó de generar US\$ 104 millones, República Dominicana con sus 460.000 analfabetos, perdió US\$ 135 millones. Revisado en julio de 2014, en: http://www.oei.es/pdf2/impacto_social_economico_analfabetismo.pdf

²⁶ UNESCO (2013), op cit., pág. 168.

²⁷ IUS N° 15 (2013), op cit., pág. 18.

Sin embargo, el rezago de la población mayor de 25 años sigue siendo considerable. Abordar este desafío es sin duda una tarea prioritaria para nuestros países. La revisión de los informes nacionales de avance indica que la mayoría de los programas efectivamente están destinados a la nivelación y conclusión de la educación secundaria de adultos (73% de los matriculados). Las únicas excepciones son Guatemala y El Salvador que solo ofrecen programas de nivelación de educación primaria²⁸.

No obstante lo anterior, la proporción de población atendida, en relación a la población adulta sin educación primaria o secundaria, es irrelevante y representa apenas el 5,3% de la secundaria y 2,8% de la primaria. Es evidente que esas magnitudes dejan como solución principal por defecto el aumento gradual de la escolarización formal de las nuevas generaciones. Las mayores proporciones de población adulta sin escolaridad completa en educación secundaria las logran Bolivia (13%), Ecuador (9%), Colombia (7,9%) y República Dominicana (6,9%)²⁹. Llama la atención que en casi todos los países, los participantes de los programas de nivelación de secundaria sean mayoritariamente menores de 24 años; de hecho, en 11 de los 15 países con información, ellos representan cifras superiores al 60%³⁰. Esto refleja un cambio sustantivo en la modalidad de educación de adultos; ella está sirviendo hoy mucho más a poblaciones juveniles

que por distintas razones han desertado de la educación secundaria regular, que a los adultos que combinan la nivelación de su escolaridad con su trabajo.

4.3. Política e institucionalidad

En el último tiempo ha sido satisfactorio observar a países que incorporan en sus legislaciones los temas de alfabetización y educación de adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida. Por ejemplo, Uruguay (2010) creó un Consejo de Educación No Formal, Chile (2009) reconoció en su Ley General de Educación, los procesos educativos formales y no formales y la existencia de modalidades flexibles de nivelación de estudios; Ecuador (2010) reconoció en su Constitución el aprendizaje a lo largo de la vida como un derecho; Bolivia (2009) fijó en su Constitución que el Estado tiene el deber de garantizar y promover la educación permanente.

No obstante lo anterior, la institucionalidad de la educación a lo largo de la vida sigue siendo débil. En las políticas “raramente se encuentran referencias explícitas a la educación de adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida”³¹. En general, los procesos de educación y aprendizaje permanente siguen reducidos a lo escolar, principalmente con respecto a la alfabetización y a la educación básica. La alfabetización no se vincula con aprendizaje continuo sino con el binomio analfabetismo-

²⁸ IUS N° 15 (2013), op. cit., pág. 20

²⁹ El cálculo se hace considerando para primaria la población mayor de 15 años y para secundaria la mayor de 20 años que no asisten a instituciones educacionales. IUS N° 15 (2013), op. cit., pág. 24.

³⁰ IUS N° 15 (2013), op. cit., págs. 26 y 27.

³¹ UNESCO, SEP, INEA (2011): Reunión Regional de Seguimiento de la CONFITEA de América Latina y el Caribe, pág. 5. Revisado en julio de 2014, en: http://covevyt.org.mx/colaboracion/pdfs/Agenda_de_la_reunion.pdf

alfabetismo, y la oferta de programas sigue siendo muy limitada.

La creación de sistemas de evaluación y de reconocimiento de aprendizajes previos que permitan construir trayectorias educativas y de formación laboral ha tenido un desarrollo muy incipiente. Hay experiencias en México (el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación, SASA) del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA); en Chile, la existencia de entidades examinadoras a cargo de aplicar pruebas elaboradas por el Ministerio de Educación y certificar a los participantes de los programas flexibles de nivelación de estudios; y en El Salvador, también la evaluación y certificación de estudios de modalidades flexibles.

La eliminación de las barreras que dificultan el acceso y la participación de jóvenes y adultos en programas de educación y formación, la existencia de sistemas de información, la creación de espacios comunitarios de aprendizaje y el desarrollo de ofertas adaptadas a las necesidades de los educandos, constituyen desafíos en los que los Estados debieron avanzar luego de los acuerdos de Belem. Se constata que muchos sectores de la población de América Latina y el Caribe siguen excluidos y sin acceder a programas y oportunidades. Ello es especialmente grave en el caso de los mayores de 25 años sin escolaridad secundaria, y las poblaciones indígenas, rurales, las mujeres y los grupos culturalmente distintos sin educación primaria.

Subsisten algunas experiencias de diversificación de ofertas tal como en

Argentina, donde se cuenta con un plan de finalización de estudios primarios y secundarios (FINES) para jóvenes entre 18 y 25 años. México y Brasil han diseñado programas de seguimiento de los progresos de los participantes de sus programas de educación de jóvenes y adultos. Guatemala, México y Bolivia están desarrollando iniciativas bilingües que favorecen a sus poblaciones indígenas.

La preocupación por la calidad de las ofertas y por el aprendizaje incluye desafíos referidos al currículo, a los materiales pedagógicos y a los entornos de aprendizaje. En todos los casos se requiere establecer criterios de calidad. Estos debieran incluir a los proveedores, también asegurar la calidad de los docentes –mejorando su formación, desarrollando sus capacidades y mejorando sus condiciones de empleo–, y finalmente la fijación de criterios para evaluar los resultados de aprendizaje de los jóvenes y adultos en los diferentes niveles de formación y educación.

Se trata de un tema que concita gran preocupación, porque las debilidades en estos aspectos son notables y las experiencias de avance todavía son pocas y parciales. Se reconocen progresos en la actualización curricular en Paraguay, Bolivia, República Dominicana, Chile y México y de desarrollo profesional de los educadores en Jamaica, El Salvador, República Dominicana y Guatemala; respecto de la evaluación del aprendizaje, México está avanzando en la descripción de niveles de aprendizaje y Brasil en el levantamiento de marcos de evaluación para la alfabetización en lenguaje y matemáticas.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Avances y desafíos del aprendizaje a lo largo de la vida

Una primera constatación es el gran avance conceptual que se ha hecho en las últimas décadas en la educación de jóvenes y adultos. Es destacable el enriquecimiento del concepto de alfabetización y el de aprendizaje a lo largo de la vida. Al primero se le incorpora el carácter continuo en relación con las competencias básicas para el desempeño de las personas en el mundo actual. Por su parte, la visión de la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida amplía el horizonte educativo de las personas y lo propone como principio rector de las políticas. En esto, los principales aportes los ha realizado UNESCO. Esa visión ha sido enriquecida por OIT, que enfatiza en el aprendizaje a lo largo de la vida la perspectiva del desarrollo de competencias y cualificaciones relacionadas con el progreso de las capacidades de empleabilidad de las personas, y por último la OCDE, que lo vincula con el desarrollo personal, ciudadano y laboral, con la cualificación del capital humano y con el desarrollo productivo de los países.

Una segunda constatación es que, en relación con América Latina y el Caribe, los aportes anteriores han permitido enriquecer conceptualmente la alfabetización y la educación de adultos, han logrado trazar un horizonte de propósitos y de compromisos que han quedado establecidos en numerosas declaraciones. Al momento de evaluar avances y logros, es preciso considerar que el horizonte de criterios y estrategias que traza la OCDE y el

de acciones que impulsa la Comunidad Europea, responden a la lectura que estos países y organismos internacionales hacen de sus necesidades. Aunque los programas y acciones que impulsan no necesariamente son la ruta para nuestra región, se trata de experiencias que hay que estudiar y eventualmente adecuar a nuestro contexto.

Por otra parte, hay que reconocer que no ha sido fácil armonizar la visión, los compromisos y las acciones referidas a la educación de adultos y al aprendizaje a lo largo de la vida en nuestra región. Persiste una distancia entre lo que se declara como urgente y necesario, y las prioridades que los distintos Estados asignan a estas políticas. Por ejemplo, en relación con los compromisos del Marco de Acción de Belem (2009), la región avanzó en las metas de alfabetización, pero no logrará reducirla en un 50% en 2015 respecto de su situación en 2000. En este caso, además, el concepto de alfabetización sigue atrasado en relación con la manera como se informa en las estadísticas oficiales. Ellas no aluden a niveles de dominio de competencias en el marco de las exigencias de la sociedad del conocimiento, sino a si la persona lee y escribe a un nivel elemental.

En cuanto a los compromisos de política e institucionalidad, financiación, participación y calidad referidos a educación de adultos, la región ha avanzado en su incorporación en documentos normativos, pero dista mucho de considerar el derecho al aprendizaje a lo largo de la vida como exigible. Respecto de los demás compromisos, persiste una enorme diversidad en el avance logrado entre los países. La región está lejos de avanzar con firmeza hacia la conformación

de sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida. Por cierto, los recursos financieros destinados son insuficientes, los sectores más pobres, las mujeres y los sectores rurales siguen excluidos, y los criterios de calidad del currículo, del aprendizaje, de las instituciones que ofrecen servicios y de los docentes e instructores están débilmente desarrollados, y solo en unos pocos países.

5.2. Prioridades y tareas para avanzar hacia sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida

¿Qué requisitos deben considerar los sistemas educativos de nuestra región para agruparse bajo el concepto de aprendizaje a lo largo de la vida? Importa especialmente articular bien las necesidades, los contextos sociales y culturales con las prioridades políticas reales existentes al respecto. Parece claro que la experiencia de declaraciones y compromisos de los Estados es útil para fijar trayectorias, pero no logra traducir ello en prioridades, estrategias, programas y recursos. ¿Cómo salir de este círculo? Lo que sigue propone algunos criterios, los cuales se organizan luego como propuestas concretas en un cuadro resumen que ejemplifica el tipo de desafíos que los estados enfrentan para abordar sistémicamente la educación a lo largo de la vida.

Es claro que la situación de partida es muy heterogénea entre países, e incluso es posible reconocer, al interior de cada nación, diversidad cultural y territorial, de recursos y de capacidades. Es posible

que ayude la fijación de distintos niveles e indicadores asociados a cada uno y sobre la base de ellos, trazar hojas de ruta claras y consistentes, pero diferenciadas. A partir de ellas, los países debieran identificar sus prioridades, los tiempos, los indicadores de logro, el financiamiento adecuado y las estrategias, la gradualidad y los plazos para implementar las medidas anunciadas, y los instrumentos que serán utilizados en cada caso, incluyendo su monitoreo y evaluación.

Un segundo criterio tiene que ver con la necesidad de establecer un itinerario que permita caracterizar los diferentes niveles de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida y los indicadores asociados a cada uno. Sin duda, éste debiera facilitar las trayectorias de los países o de sus diferentes grupos o territorios de manera que haya normas para establecer itinerarios, para evaluar la coherencia de las decisiones y prioridades y para monitorear y evaluar sus resultados.

Un tercer criterio es asignarle perspectiva de sistema de aprendizaje a lo largo de la vida a las actuales iniciativas de alfabetización y de educación de adultos de nuestros países; es decir, revisar los programas de alfabetización y de nivelación de la escolaridad básica y secundaria, los programas de formación para el trabajo y de actualización, y a partir de ellos desarrollar instrumentos que diversifiquen y flexibilicen las oportunidades educativas de las personas, que les permitan desarrollar itinerarios distintos, formales, no formales e informales y que se reconozcan,

homologuen y certifiquen las competencias solo a partir del principio de que las personas demuestren lo que saben.

Las distintas entidades de cooperación y financiamiento internacional debieran apoyar la definición y ejecución de planes nacionales de desarrollo de sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida. Sus contenidos debieran ajustarse a las necesidades de cada territorio sobre la base de los niveles e indicadores del sistema y sistemas de información adecuados.

Los avances y la experiencia de la Comunidad Europea permiten identificar los componentes básicos de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida. La descripción que se hizo antes corresponde al sistema comunitario: a él tributan los sistemas nacionales. Más allá de los diversos niveles de desarrollo entre los Estados miembros, importa revisar la manera cómo cada uno se ha ido ajustando a exigencias acordadas como comunidad. El instrumento ordenador principal del sistema de formación es el Marco de Cualificaciones, que entrega referencias (criterios e indicadores) de los aprendizajes asociados. A partir de dicho Marco se han ordenado los distintos sistemas nacionales.

De acuerdo a lo anterior, por ejemplo, los programas de alfabetización y de nivelación de la escolaridad básica y secundaria, debieran definir con claridad las competencias a lograr en cada nivel (saber, ser y hacer), integrar a ello los

elementos de contextualización cultural y lingüística, promover el desarrollo de modalidades formales y no formales, presenciales, a distancia, on line o mixtos, con sistemas flexibles de tiempo, asistencia, ritmo y duración de los programas. Debiera avanzarse en la modularización del aprendizaje y el apoyo con textos y otros recursos a los participantes y sistemas de evaluación y reconocimiento de aprendizajes previos, para facilitar a las personas el desarrollo de itinerarios y la certificación, incluyendo las relaciones con educación superior y con oportunidades de educación continua.

Lo anterior en articulación con formación para el trabajo, en la forma de competencias de empleabilidad y distintos niveles de formación técnica o vocacional, coordinados con sistemas de certificación de competencias laborales y empresas, así como de información e intermediación con el mercado laboral.

La formación inicial y continua de docentes e instructores, así como las buenas condiciones para su desempeño y retribución y la formación de comunidades profesionales y redes con otras instituciones de formación y empresas, debiera ser una preocupación permanente de los Estados. De igual forma, la promoción de iniciativas y ofertas públicas y privadas. Una preocupación prioritaria debe ser la existencia de sistemas de aseguramiento del aprendizaje de los participantes y de la calidad de la enseñanza.

Una propuesta sistémica de niveles, criterios de desempeño y tareas sobre educación a lo largo de la vida.

Niveles de prioridad	Desempeño	Tareas
1. Programas de alfabetización y nivelación de escolaridad básica	El Estado, a través de sus instituciones o a través de otros, desarrolla y promueve programas que aseguren a todas las personas la adquisición, desarrollo, mantención y uso de competencias básicas referidas a la lectura, la escritura y el cálculo.	<ul style="list-style-type: none"> • Contextualización cultural y lingüística. • Modalidades formales y no formales • Recursos para el aprendizaje: textos, cuadernos de trabajo, recursos TICs. • Integración entre alfabetización y educación básica • Atender prioritariamente a sectores de extrema pobreza urbanos, rurales e indígenas, a analfabetos funcionales, mujeres y población en edad de trabajar.
2. Programas de nivelación de escolaridad secundaria	El Estado, a través de sus instituciones o a través de otros, desarrolla y promueve programas que aseguren a todas las personas el acceso y cumplimiento de la obligatoriedad escolar.	<p>Además de las anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidades formales presenciales, a distancia, on line. • Ordenación de aprendizajes sobre la base de competencias para el desarrollo personal ciudadano y productivo o de empleabilidad. • Modalidades flexibles a los tiempos, contextos y capacidades de la población. • Sistemas de reconocimientos y certificación de aprendizajes previos. • Articulación con formación profesional. • Sistemas de evaluación que aseguren logros de aprendizaje de los participantes. • Servicios de orientación vocacional e intermediación laboral.
3. Sistema de educación de jóvenes y adultos	El Estado, a través de sus instituciones o a través de otros, mantiene, articula y desarrolla la alfabetización, la nivelación de la escolaridad básica y media en un sistema de aprendizaje permanente.	<p>Además de las anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenación de los distintos niveles y modalidades de educación formal y no formal de jóvenes y adultos en torno a un marco común y articulado de aprendizajes (competencias). • Sistema de evaluación y de reconocimiento de aprendizajes previos, con independencia de cómo las

		<p>personas los hayan adquirido.</p> <ul style="list-style-type: none">• Articulación vertical con la continuidad de estudios superiores, para facilitar trayectorias de experiencias de formación y de experiencias laborales.• Articulación con los sectores productivos y del empleo.• Estándares de aprendizaje, de la autorización y funcionamiento de las instituciones que ofrecen servicios de educación y formación profesional.• Sistema de aseguramiento de la calidad de aprendizajes de los participantes, del desempeño y del funcionamiento de las instituciones y de su personal (autoevaluación y evaluación externa).
4. Sistema de aprendizaje a lo largo de la vida	El Estado mantiene, articula y desarrolla un sistema que incluye oportunidades para todos los aprendizajes (formales, informales y no formales) de las personas a lo largo de su vida.	<p>Además de las anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Marco de cualificaciones, que asocia criterios y niveles de aprendizaje que integran y coordinan los desempeños de las personas en un sistema común.• Sistemas de cualificaciones, incluyendo definiciones de aprendizajes (conocimientos, destrezas y habilidades), de reconocimiento de éstos y de relación entre educación (formal, no formal e informal) y mercado del trabajo.• Ofertas de educación y formación profesional formal e informal, ordenadas sobre la base del marco y del sistema de cualificaciones.

Propuesta del GTA sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 19 de Julio 2014

El objetivo universal en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible referirá a asegurar educación inclusiva y equitativa de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos. En ese marco, y entre otros 9 objetivos específicos, se puntualiza este: para 2030 asegurar que todos los jóvenes y al menos x% de los adultos, tanto hombres como mujeres, logren la alfabetización y el conocimiento de la aritmética; y para el 2030, aumentar en un x% el número de jóvenes y adultos que tienen habilidades pertinentes, incluidas las aptitudes técnicas y profesionales, de empleo, puestos de trabajo decentes y el espíritu empresarial.

Declaración Final, Reunión Mundial de EPT 2014, Acuerdo de Mascate (Omán), 14 de Mayo de 2014

Por su parte, en la Declaración de Omán señala que la agenda de educación debe adoptar un enfoque integral y de aprendizaje a lo largo de toda la vida, y proporcionar múltiples vías de aprendizaje mediante métodos innovadores y las tecnologías de la información y la comunicación. Al mismo tiempo, se acordaron como objetivos, entre otros: para 2030, todos los jóvenes y al menos el x% de los adultos sabrán leer, escribir y calcular con el grado de dominio necesario para participar plenamente en la sociedad; se prestará especial atención a las jóvenes y las mujeres y a los más marginados; y para 2030, al menos el x% de los jóvenes y el y% de los adultos poseerán los conocimientos y las competencias necesarios para tener un trabajo y una vida dignos gracias a la enseñanza y la formación técnica y profesional, el segundo ciclo de secundaria y la educación superior; se prestará especial atención a la igualdad de género y a los más marginados.

