



Fotografía: Simenon. Original a color. Licencia CC BY-SA 2.0.

## El camino de Belém a Suwon: una perspectiva latinoamericana

Timothy D. Ireland

Cátedra de la UNESCO para la Educación de Personas Jóvenes y Adultas  
Universidad Federal de Paraíba | Brasil  
ireland.timothy@gmail.com

¿Cómo podemos medir la importancia política de una conferencia internacional? Una medida podría ser la cantidad de participantes que asistieron y su representatividad global; una segunda podría ser el estatus político de dichos participantes; una tercera medida podrían ser los recursos presupuestales que los distintos países han dedicado al tópico eje de la conferencia; y una cuarta, la importancia que el país anfitrión dio a la conferencia, estimada por el apoyo otorgado por el gobierno central a la reunión.

Si tomáramos alguna de estas medidas de manera individual, o todas en conjunto, sería entendi-

ble que alguien externo concluyera que la reunión de revisión de medio término de la sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VI), celebrada en Suwon en octubre de 2017, no tuvo mayor importancia. El informe final de la conferencia revela que participaron 325 personas de 95 países, así como 50 representantes de medios de comunicación. Eso significa que hubo representación de menos de 50 por ciento de los países del mundo. Además, en términos de equilibrio de género, sólo 30 por ciento de los participantes fueron mujeres.

En segundo lugar, hubo una evidente ausencia de funcionarios de alto nivel entre quienes representaban a gobiernos. La presencia del viceministro de Educación Alternativa y Especial de Bolivia fue un claro ejemplo de la importancia que dicho país otorga a la educación de adultos (EA); sin embargo, no asistió ningún ministro de Educación. Incluso la UNESCO, como convocante de la conferencia, no estuvo representada, en la sesión inaugural, por su director general, sino por el director interino del Instituto para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL, por sus siglas en inglés), con sede en Hamburgo.

Respecto a los asuntos presupuestales, 42 por ciento de todos los países dedican menos de 1 por ciento de su presupuesto a la educación y el aprendizaje de los adultos. Se podría disculpar al observador externo, una vez más, por pensar que esto sugiere que el aprendizaje y la educación de adultos tiene poca relevancia política y es, por tanto, relativamente poco importante.

Por último, es procedimiento normal en las reuniones globales de esta naturaleza, que se fundamenten en un acuerdo entre la UNESCO y el gobierno nacional, representado por su ministerio de Educación. En este caso, la asociación entre la UNESCO y dos gobiernos municipales, el de Suwon y el de Osan, fueron la base de la reunión de revisión de medio término de la CONFINTEA VI. Tal como los participantes aprendieron a lo largo de los tres días de la conferencia y las consiguientes visitas a las ciudades, lejos de tratarse de ciudades comunes, ambas son ejemplos excelentes de ciudades de aprendizaje, que han hecho del concepto de educación y aprendizaje a lo largo de toda la vida, una realidad.

Sería demagógico negar la importancia de los datos que hemos enumerado, sin embargo, aun cuando el aprendizaje y la educación de adultos son una preocupación global, y el apoyo gubernamental resulta esencial, tanto como los recursos públicos, históricamente la sociedad civil ha jugado un papel central en este campo, y en Suwon participó activamente y estuvo bien representada. Un día antes de

la reunión formal hubo un foro de la sociedad civil que reunió a más de 70 participantes de 50 países, representantes de las cinco regiones del planeta. En síntesis podemos decir que la ausencia de delegaciones gubernamentales de alto nivel en la reunión de medio término de Suwon no debe considerarse enteramente negativa, sino también emblemática de la necesidad de una sociedad civil fuerte y participativa, para que la política pública no sea el resultado de perspectivas verticales, ni exclusivamente de las bases, sino un diálogo democrático entre ambas posturas.

### **Las agendas internacionales en educación, y en educación de personas jóvenes y adultas: algunos antecedentes**

Para poder entender el propósito de la reunión de revisión a medio término de Suwon es importante explicar que no fue un encuentro que la UNESCO tuviera la obligación de celebrar. La primera reunión de revisión a medio término fue en Bangkok en 2003, entre la V CONFINTEA de Hamburgo, de 1997, y la VI CONFINTEA de Belém, de 2009. La reunión de Suwon se planeó para revisar el estado del arte en el aprendizaje y educación de adultos a nivel global, entre la Conferencia de Belém y la VII Conferencia que se llevará a cabo en 2021. La revisión a medio término es, principalmente, un instrumento de seguimiento pedagógico, con la intención de que cada país pondere los compromisos y responsabilidades que asumió al firmar el Marco de Acción de Belém (MAB) en 2009.

Como dijimos, Suwon ofreció a los países la oportunidad de detenerse a considerar sus avances y dificultades, y para ello, cada región preparó un reporte sobre el estatus de la educación de adultos en sus territorios. En el caso de América Latina y el Caribe, la UNESCO invitó al Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL) a elaborar dicho reporte.

En retrospectiva, las primeras cinco CONFINTEA se caracterizaron por la ausencia de seguimiento;

sin embargo, la VI Conferencia en Belém inauguró una nueva estrategia de monitoreo, que es la publicación de un Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE, por sus siglas en inglés) cada tres años. El primer informe se lanzó justamente durante la conferencia de Belém, y el tercero coincidió con la revisión a medio término en Suwon. Los informes GRALE se elaboran con base en datos e información que presenta cada uno de los Estados miembros, y se complementan con estudios adicionales y material secundario. El tercer informe, GRALE III, da seguimiento no sólo a aquellos elementos centrales que estructuraron el Marco de Acción de Belém —políticas públicas, gobernanza, finanzas, participación, inclusión y equidad, y calidad—, sino también a la contribución del aprendizaje y educación de adultos a la salud y el bienestar, el empleo y el mercado laboral, y la vida social, cívica y comunitaria.

En 2009, más que proponer el establecimiento de nuevas metas, el Marco de Acción de Belém (MAB) eligió reforzar las metas ya existentes, establecidas por dos agendas internacionales actuales: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las metas de la Educación para Todos (EPT), acordadas en el año 2000, con una duración de 15 años. El MAB establece cinco elementos centrales que no sólo estructuran este documento, sino también otros documentos importantes que se produjeron en el periodo que va de 2009 a 2017, incluyendo los informes regionales para la revisión a medio término, y la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos, aprobada en 2015 en la Conferencia General de la UNESCO, después de un largo proceso de consultas.

La primera Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos (que se conoce como la Recomendación de Nairobi), se ratificó en 1976. Su importancia reside en que, durante muchos años, fue el único documento normativo internacional sobre educación de adultos. Con el paso del tiempo, tanto la Declaración de Hamburgo de 1997, como el MAB de 2009, urgieron respecto a la necesidad de revisar la Recomendación; y como parte de ese pro-

ceso se integraron los cinco elementos centrales del MAB (políticas, gobernanza, finanzas, participación, inclusión y equidad, y calidad) a su arquitectura.

Es necesario tomar en cuenta otras dos consideraciones: la primera es que la “Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos”, en su versión actualizada después de Belém (RAEA), sirvió como un filtro más para la revisión de la AEA en Suwon. Identifica tres campos clave del aprendizaje: 1) alfabetización y habilidades básicas; 2) capacitación continua y desarrollo profesional; y 3) ciudadanía activa. Como herramienta normativa única, la RAEA ofrece medios para poner en práctica las cinco áreas de acción de la educación de adultos: 1) políticas públicas; 2) gobernanza; 3) finanzas; 4) participación, inclusión y equidad; y 5) calidad, que aparecieron por vez primera en el Marco de Belém. En segundo lugar, el seguimiento a la implementación de la Recomendación debe quedar en manos del Informe Global sobre Educación y Aprendizaje de Adultos (GRALE), que ahora es responsable del seguimiento del Marco de Belém y la Recomendación.

### **Suwon: la revisión a medio término después de Belém y las agendas internacionales**

Tal y como su título indica con claridad, la “Revisión a medio término de la CONFINTEA” en Suwon tenía la misión primordial de revisar los compromisos asumidos por las 144 naciones presentes en Belém, en 2009, en la Sexta Conferencia. Como parte del proceso acordado en Brasil, el GRALE III se elaboró con base en los informes nacionales presentados por una cantidad significativa de países (139), de los cuales 23 eran de América Latina y el Caribe. Los informes regionales, preparados en específico para la reunión, colaboraron con el proceso de revisión. Además, la Recomendación proveyó de una lente para analizar y comprender mejor, tanto los campos clave del aprendizaje, como las cinco distintas áreas de acción.

Por si esto no fuera suficiente, también debemos recordar que en Belém, el MAB decidió adherirse a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como a las metas de Educación para Todos, más que crear un conjunto adicional de objetivos. La fecha límite para estas dos agendas internacionales era 2015, pero los instrumentos utilizados para darles seguimiento a las agendas —y a sus respectivos objetivos— revelaron que muchos países no habían alcanzado las metas acordadas. Después de un proceso de discusión y consulta, largo y detallado, en el que participaron los gobiernos nacionales y la sociedad civil, las Naciones Unidas negociaron la aprobación de dos nuevas agendas mundiales con una duración de 15 años a partir de 2015 (2015-2030), centradas en el desarrollo sostenible y la educación.

En respuesta al consenso por el cual la mayoría de los países diera prioridad a los ODM por encima de las metas de EPT, y al hecho de que la educación no se había enfatizado suficientemente en los ODM —en particular con relación a la educación de adultos—, se acordó que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deberían contener una robusta meta educativa, autónoma. El resultado fue que, de los 17 ODS, el cuarto (ODS4) se dedica a la educación, incluyendo la de adultos, ya que se considera que ésta también juega un papel esencial para alcanzar otras metas relacionadas con la salud, el medio ambiente, el mundo del trabajo, y una ciudadanía y participación activas.

De este modo, la Revisión a medio término de la CONFINTEA en Suwon, no se preocupó solamente por revisar la implementación del Marco de Acción de Belém, sino también por la manera en que el aprendizaje y la educación de adultos podrían contribuir a cumplir con la Agenda de Desarrollo Sostenible y la Agenda Educativa del 2030.

### **Presencia de Latinoamérica y el Caribe en Suwon**

El informe que preparó el CEAAL para la Revisión a medio término hace énfasis en la naturaleza profun-

damente heterogénea de la región latinoamericana, así como en su riqueza y diversidad lingüística, cultural, étnica y geográfica. Nuestra región está compuesta por 41 países y territorios en los que se hablan más de 600 lenguas; tiene una población total de 577 millones de personas (menos de 10 por ciento de la población mundial, según datos de la ONU del 2004), incluyendo una población indígena que se calcula en cerca de 40 millones de personas, perteneciente a más de 400 grupos étnicos. Además, existe una importante población afro-descendiente en varios países, en especial en el Caribe, en Brasil y en Colombia.

Al mismo tiempo, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la región de América Latina y el Caribe sigue siendo, en el 2017, la región más desigual del mundo, pues tiene la brecha más amplia entre ricos y pobres: una de las concentraciones más altas de personas “ultra ricas”, al mismo tiempo que 30.7 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza, y 10 por ciento en extrema pobreza (CEPAL 2017). Desde 2011 ha habido un descenso general del producto interno bruto (PIB), que ha golpeado en particular a las economías de Brasil y Venezuela; la desaceleración de la economía china, una de las principales consumidoras de bienes provenientes de la región, ha ejercido una fuerte influencia en este sentido.

El drama de la región es, como plantea el informe, su incapacidad para desarrollar políticas productivas que generen seguridad humana y alimentaria, así como integración a una estructura de empleo que produzca un mayor bienestar y calidad de vida para la población. Su dependencia estructural del mercado de las exportaciones (esto es, a la lógica de las mercancías) hace que su economía sea altamente vulnerable a las crisis globales, como la actual. Los ciclos recesivos de la economía global impiden que los países latinoamericanos mantengan los sistemas de protección social, y que implementen eficazmente las políticas de desarrollo y educación para la infancia.

En lo político, sobresale la existencia de sistemas de gobierno democráticos, con diversos niveles de

legitimidad y participación ciudadana. Sin embargo, no debe soslayarse la presencia de regímenes que sistemáticamente han desaparecido los logros sociales de los llamados gobiernos progresistas que les precedieron.

Los diversos contextos socioeconómicos, étnicos y culturales de la región presentan un amplio conjunto de retos a la alfabetización y a otras formas de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas, en un contexto educativo en el que existen 35 millones de adultos analfabetas y 88 millones que no han completado la educación primaria. La evidencia sugiere con fuerza que un acceso limitado a la escuela se vincula, en general, con la pobreza estructural, al igual que con el desempleo, la falta de atención a la salud, la exclusión social, la migración, la violencia, y las disparidades entre hombres y mujeres. Vistas con la lente del Marco de Acción de Belém, y a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el aprendizaje y la educación de adultos se enfrenta a una serie de retos respecto a cobertura, género, etnicidad, calidad y participación.

El informe de América Latina y el Caribe se titula *Procurando acelerar el paso*, lo que sugiere cierta impaciencia dada la escala de los retos que enfrenta la región. Se buscó identificar países en los que se hubiera alcanzado algún avance en relación con los retos; tanto la República Dominicana como Bolivia se citaron con frecuencia debido a sus enfoques innovadores en el aprendizaje y educación de adultos. Al mismo tiempo, el informe señala las debilidades y problemas comunes, identificados gracias a las estructuras expuestas en el MAB y la Recomendación. Muchos de estos problemas ya habían sido identificados por primera vez en el GRALE III.

En lo que sigue, distinguiré algunas de las problemáticas que parecen ser comunes a la mayoría de los países latinoamericanos y que, al mismo tiempo, tienen un efecto poderoso sobre su capacidad de responder a las demandas de las dos agendas internacionales que hemos venido abordando (el MAB y los ODS). Al vincular la enorme e inquietante desigualdad de la región con su rica diversidad, salta

a la vista que será en extremo difícil alcanzar el derecho fundamental a la educación como parte de una política de inclusión, bajo la premisa de una política estratégica de aprendizaje a lo largo de toda la vida, incluso a mediano plazo. Dado el acceso desigual a la educación básica, el aprendizaje y la educación de adultos ha tenido como preocupación principal sus funciones de capacitación y compensatorias, que no se consideran suficientes para atender aquello que las agencias multilaterales llaman “destrezas del siglo XXI”. La globalización claramente ha dejado un impacto indeleble sobre la dinámica económica y sobre la estructura misma del mercado laboral, que plantea nuevas demandas sobre los responsables de la educación y formación de los jóvenes y adultos que buscan entrar al mercado formal.

Las nuevas demandas presentan con claridad la cuestión de la inversión en el aprendizaje y educación de adultos. En la gran mayoría de los países de la región, la EA aún recibe una fracción muy pequeña de los recursos gubernamentales dedicados a la educación. En el pasado, esto se complementaba, en parte, con la cooperación internacional; pero, según la información presentada para el Informe Global, tan sólo 36 por ciento de todos los países de América Latina y el Caribe reportaron financiamiento externo para la EA. Otras formas de cooperación han aumentado en este periodo, como por ejemplo la cooperación Sur-Sur entre países de la región, pero ésta tiende a ser más técnica que financiera.

Tal como sostiene la Recomendación sobre EA, la oferta de educación para personas jóvenes y adultas no se restringe a los gobiernos nacionales o subnacionales. Como se dijo antes, la RAEA agrupa a los proveedores de EA en tres categorías diferentes: 1) alfabetización y habilidades básicas; 2) capacitación continua y desarrollo profesional; y 3) ciudadanía activa. La provisión nacional en la región se dirige, principalmente, a la alfabetización y las habilidades básicas, con alguna inversión en capacitación continua. En general, la tercera categoría, “ciudadanía activa”, tiende a quedar en el dominio de la

sociedad civil, en la que prevalecen los proyectos orientados por los principios de la educación popular. Cuando situamos esta discusión en el contexto del ODS4, aunque su objetivo general es “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, ciertos cambios de énfasis son motivo de preocupación: mientras que la meta de la iniciativa EPT era universalizar la alfabetización, el ODS4 menciona como meta “Para el 2030, garantizar que todos los jóvenes, y al menos una proporción substancial de adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética”. Se advierte una mayor preocupación por la provisión de educación técnica y profesional:

- garantizar acceso igual para todas las mujeres y todos los hombres a una educación terciaria, vocacional y técnica de calidad, incluyendo la universitaria; y
- aumentar sustancialmente la cantidad de personas jóvenes y adultas que tengan destrezas relevantes, incluyendo habilidades técnicas y vocacionales para el empleo, para obtener trabajos dignos y para favorecer un espíritu emprendedor.

Si bien el tema de las finanzas es fundamental, el informe *Procurando acelerar el paso* —y las discusiones durante la reunión de medio término en Suwon— también hicieron énfasis en la participación. Por un lado, se puso de relieve la falta de involucramiento de los sujetos de la educación en las discusiones sobre las políticas y los planes en torno a la EA. Las decisiones sobre currículos, contenidos y estructuras tienden a centralizarse sin hacer un esfuerzo por dialogar. Y, aunque la sociedad civil en América Latina y el Caribe juega un papel dinámico —en específico respecto al Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe, el Consejo Internacional para la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (ICAE por sus siglas en

inglés) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)—, la coordinación y discusión entre gobierno y sociedad civil respecto a la política nacional es menos evidente y está menos organizada. Esto también se aplica a los actores involucrados con la EA en el mismo país. Una vez más se puso en primer plano el reconocimiento de la gran importancia que tiene la coordinación, dada la naturaleza intersectorial del aprendizaje y la educación de adultos. Durante las discusiones de Suwon se debatió acaloradamente el impacto de la EA sobre la prevención de enfermedades y sobre la preparación para acceder a un universo de empleos dignos.

Un punto al que también se dio un lugar importante en el informe del CEAAL, en GRALE y a lo largo de las discusiones en Suwon, fue la falta de datos sobre EA. La mayor parte de los gobiernos generan información estadística razonable sobre alfabetización y educación compensatoria, pero recaban poca información, si es que lo hacen, sobre otras formas de educación y aprendizaje menos institucionalizadas. A menudo la falta de aquello que se denomina información “confiable” se utiliza como excusa para no invertir más en EA. En realidad, la carencia de información también es resultado directo de la falta de inversión en el área.

## Reflexiones finales

Mientras que las discusiones de la Revisión a medio término de la CONFINTEA en Suwon tomaron como punto de partida los compromisos acordados en el Marco de Acción de Belém, apoyados por la versión revisada de la Recomendación, su centro de atención estuvo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible; con ello, la Agenda para la Educación 2030 fue relegada a un claro segundo lugar.

El ODS4 contiene una sólida orientación hacia la preparación para el mercado laboral, que parecería reflejar la posición de las agencias financieras internacionales. Sin embargo, la *Declaración de Suwon-Osan sobre la revisión a medio término de la*

CONFINTEA VI. *El poder del aprendizaje y la educación de adultos: una visión hacia el 2030*, atribuye otros valores a la EA. Refuerza la visión de la “EA [...] como algo verdaderamente transformador, crítico, empoderador, participativo e inclusivo, que toca las necesidades de toda la ciudadanía, en particular de aquellos que menos participan”, así como la importancia de la “educación popular [...] [como aquella que provee] un concepto subyacente a la EA, y apoya a las políticas y las prácticas educativas”. Estas perspectivas reflejan la persistente influencia de la postura de América Latina y el Caribe respecto a la educación y aprendizaje para adultos, y confirman el vigor de la sociedad civil en la reunión.

## Referencias

- CEPAL, *Panorama social de América Latina 2017*, Santiago de Chile, CEPAL, en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/4/S1800002\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/4/S1800002_es.pdf)
- CÉSPEDES ROSSEL, NÉLIDA ELCIRA / ADVOCACY GROUP ON EDUCATION POLICY OF THE COUNCIL OF POPULAR EDUCATION OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (CEAAL) (2017), CONFINTEA VI Mid-Term Review 2017 - The status of adult learning and education in Latin America and the Caribbean - regional report, Hamburgo, UIL, en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002597/259724E.pdf>
- ONU (2015), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, ONU.
- ONU-PNUD (2015), “Objetivos de desarrollo sostenible”, en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- ROBINSON, CLINTON (2017), *CONFINTEA VI: Revisión a medio término. Avances, desafíos y oportunidades: el estatus del aprendizaje y la educación de adultos*, informe de la conferencia realizada del 25 al 27 de octubre de 2017 en Suwon, República de Corea, publicado en Hamburgo por el UIL, en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002597/259709S.pdf>
- UNESCO (2000), *Marco de Acción de Dakar*, París, UNESCO.
- UNESCO (2015), *Educación 2030. Declaración de Incheon y marco de acción. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*, UNESCO, en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf>
- UNESCO-UIL (2009), *Informe global sobre educación y aprendizaje de adultos*, Hamburgo, UIL.
- UNESCO-UIL (2010), *Marco de Acción de Belém*, Hamburgo, UIL.
- UNESCO-UIL (2013), *Segundo informe global sobre educación y aprendizaje de adultos: repensando la alfabetización*, Hamburgo, UIL.
- UNESCO-UIL (2016a), “Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos (2015)”, Hamburgo, UIL.
- UNESCO-UIL (2016b), *Tercer informe global sobre educación y aprendizaje 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*, Hamburgo, UNESCO-UIL.
- UNESCO-UIL (2017), *CONFINTEA VI. Revisión a medio término 2017. Avances, desafíos y oportunidades: el estatus del aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo, UIL.
- UNESCO-UIL (2018), *Declaración de Suwon-Osan sobre la revisión a medio término de la CONFINTEA VI. El poder del aprendizaje y la educación de adultos: una visión hacia el 2030*, Hamburgo, UIL.