

El Marco de Acción de Marrakech nos convoca a repensar la educación de personas jóvenes y adultas: concepto y políticas educativas. (parte II)¹

*Jorge Camors

Del 15 al 17 de junio de 2022, tuvo lugar en la ciudad de Marrakech, Marruecos, la VII CONFINTEA (Conferencia Internacional de Educación de Adultos)² que UNESCO convoca a sus Estados miembros desde 1949, cada 12 años desde aquel primer encuentro, en esta oportunidad con la consigna “Aprovechar el poder transformador del aprendizaje y la educación de adultos”. En este trabajo se realiza un segundo y complementario análisis del Marco de Acción de Marrakech (MAM), resultado de la VII CONFINTEA.

Tal como se anticipó en la parte I, se abordará el análisis de las recomendaciones de actuación para un “aprendizaje y educación de adultos transformador”.

Establecimiento de marcos y acuerdos de gobernanza

Comienza afirmando “la necesidad de un contrato social para la educación”, en clave de derechos humanos y de educación permanente, formulando una concepción guía de política educativa: *el derecho al aprendizaje permanente*.

Cabe destacar la perspectiva del derecho a la educación, para todos, a lo largo de la vida, lo que supone al Estado, pensar en *todos y todas*. En una dimensión claramente opuesta, en nuestro país, se piensa casi exclusivamente en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de 4 a 17 años; a lo sumo, cuando se mira más allá de ese tramo etario, se piensan algunas alternativas para que puedan culminar la educación formal obligatoria. Todo esto es una condición necesaria, pero no suficiente. Porque por un lado el universo de conocimientos trasciende ampliamente los contenidos establecidos en los currículos de los programas de la educación formal obligatoria, y por otra parte, en el marco del desarrollo tecnológico y científico, los conocimientos avanzan en forma dinámica y vertiginosa. Por lo tanto ¿cómo seguir estudiando y aprendiendo, en la vida cotidiana y social? Una alternativa la ofrecen las instituciones educativas y universitarias, pero las necesidades, intereses y problemas de los seres humanos en el mundo presente y futuro próximo, requieren, además, *otras oportunidades educativas*, que el Estado debería promover, ofrecer y garantizar.

Rediseño del sistema

Considerando la multiplicidad y diversidad de propuestas educativas, el MAM se reitera “la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos en el establecimiento de mecanismos y regulaciones y en la asignación de recursos financieros y humanos para apoyar las estructuras de AEA”. En este sentido hay una defensa del rol del Estado³ en garantizar el derecho a una educación relevante, pertinente y de calidad, para todos y todas. Independientemente del operador de las políticas y programas, se destaca el papel del Estado en elaborar e implementar reglas claras y transparentes, en la distribución de los recursos, que cabe esperar que tengan una discriminación positiva⁴, procurando la igualdad, apoyando más, a los que tienen menos.

Cabe reconocer que el MAM reivindica el papel del gobierno, pero no profundiza en la orientación de dicha función, tal como se acaba de desarrollar. De todos modos, el MAM complementa la recomendación de fortalecer el papel de regulación del Estado, con “incentivar, estimular, coordinar y supervisar el AEA”; por lo tanto, hay un seguimiento, que pensamos debería ubicarse a una distancia

¹ Este artículo, realiza un segundo análisis del texto original del Documento de UNESCO/UII. Todas las palabras y frases entre comillas, se toman del MAM.

² La CONFINTEA VII se debía realizar en el año 2021 pero se pospuso por la pandemia covid 19

³ Interpreto, bajo mi responsabilidad, que se pensó en los Estados miembros de UNESCO, donde la categoría de “Estado” tiene mayor amplitud y densidad que la categoría “gobierno” que tiene un alcance menor.

⁴ Osborne, R. (1997) Papers 53, pág.s 65 – 76 UNED.

óptima, a acordar, a los efectos de garantizar la libertad y autonomía de las instituciones y educadores, pero con una cercanía que permita asegurar alcanzar los resultados esperados, más allá de los diferentes procesos transitados. Pero este papel del Estado no se debe fundamentar solamente en la asignación de recursos, porque también corresponde, si no se asignaran; se justifica, además, en la necesaria garantía que solamente el Estado puede brindar, a todas las personas, donde las poblaciones con mayor vulnerabilidad social, tendrían el apoyo necesario. Nuevamente el camino hacia la igualdad, orienta las acciones. Esta perspectiva se complementa cuando dice que el AEA es un “bien público y común, dentro de una oferta educativa pública y fortalecida”. Esta concepción nos convoca a todos y todas, para estar atentos, participar a través de críticas y aportes fundamentados, desde un lugar de co-responsables y preocupados, por todos y todas.

Esta concepción universal incluye una mirada hacia lo local, procurando una distribución equitativa de “centros de aprendizaje comunitarios” en todos los territorios, para que cuenten con “educadores de adultos calificados” en la “diversidad de los espacios de aprendizaje” a través de diferentes instituciones educativas de diferentes niveles y áreas, “fomentando el desarrollo de la ciudad del aprendizaje”.

Una mención especial al MAM lo merece el reconocimiento de la “validación y acreditación de los aprendizajes no formales e informales”, en el marco de una política educativa abierta a todos y todas, y flexible, para que cada persona encuentre posibilidades a transitar por las diferentes propuestas que se ofrezcan.

Garantizar la calidad del aprendizaje

Se reconoce la importancia de la formación “previa y continua” de los profesores, educadores, voluntarios y otros profesionales dedicados a la AEA, en asociación con las universidades e institutos para realizar investigaciones y evaluaciones, para orientar así, las políticas y las prácticas. En Uruguay no hay una política de formación en AEA y tampoco se promueve la investigación educativa en esta área de trabajo. Está pendiente construir un “puente” entre la gestión educativa y la investigación y formación universitarias. Tampoco existe una política de profesionalización de los educadores que trabajan con personas jóvenes y adultas; ello estuvo expresamente contemplado en la ley del año 2008 pero se derogó en el año 2015.⁵

En esta perspectiva, se menciona la importancia de abordar contenidos “no discriminatorios y que tengan en cuenta cuestiones de género”, así como contemplar la educación para la ciudadanía mundial, para el desarrollo sostenible, la salud y el bienestar; las competencias socioemocionales, digitales, transversales y de pensamiento crítico.

Aumento de la financiación

Reitera los compromisos asumidos anteriormente⁶, de destinar “al menos el 4-6% del PBI y/o al menos 15-20% del gasto público total en educación”.

Esta recomendación interpela los sistemas de planeamiento y presupuesto de la educación pública porque la educación de personas jóvenes y adultas no tiene un lugar específico en dichos sistemas. Pero, además, no se cuenta con una política educativa orientada a las personas jóvenes y adultas, en sentido amplio, articulada con otras políticas públicas. Las instituciones públicas que tienen componentes educativos en su gestión, no identifican el gasto educativo y en muchos casos, ni siquiera son conscientes de su contribución a la educación de personas jóvenes y adultas. Tampoco está costeadada la financiación del Estado al sector privado, a través de diferentes exoneraciones impositivas.⁷

⁵ El art. 421 de la Ley 19.355 (2015) deroga el art. 94 de la Ley General de Educación 18.437 (2008)

⁶ Compromisos asumidos en el Foro Mundial de la Educación (Incheon, mayo, 2015) y por los 184 Estados miembros de la UNESCO en reunión de alto nivel (París, noviembre, 2015)

⁷ “Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.” (art. 69 de la Constitución. En las Constituciones de 1952, 1942 y 1934, la exoneración impositiva era para “las instituciones de enseñanza privada que suministren clases gratuitas a un número de alumnos y en la forma que determinará la ley”) Ver también Ley 16.226 de 1991 y Ley 18.083 de 2006.

El planeamiento supone asentarse en sistemas de información robustos y fiables, para poder dar seguimiento a las políticas y evaluar sus resultados, todo lo cual se encuentra escasamente desarrollado.

Esta recomendación pone en evidencia no solamente la falta de financiamiento a la política de educación de personas jóvenes y adultas, sino al lugar que ocupa que en la educación y en las políticas públicas. Denota problemas políticos, institucionales y pedagógicos.

Promover la inclusión

Se reitera un llamado a reconocer y tener en cuenta la diversidad en los programas educativos formales y no formales, “incluida la diversidad lingüística, la inclusión, la accesibilidad y la equidad”, de todos los sectores sociales en situación de vulnerabilidad.

Llama la atención que el MAM aprobado en la CONFINTEA VII de UNESCO, no coincida conceptualmente con la noción de “educación inclusiva” (UNESCO, 2008). Es la educación, en su “visión ampliada”, la que debe presentar contenidos y formas, susceptibles de facilitar el acceso y su continuidad a todas las personas; preocuparse por la inclusión, es necesario, pero no problematiza la educación que se propone; en cierta medida la responsabilidad se ubica en los participantes y no se analiza críticamente la propuesta educativa en curso, que debería ser inclusiva.

Ampliación de los ámbitos de aprendizaje

Se reafirma la alfabetización como un primer paso hacia la continuidad educativa de las personas; se recuerdan los Objetivos de Desarrollo Sustentable y las metas de la Agenda 2030, así como la hoja de ruta que propone para alcanzarlos.

En esta parte del MAM, corresponde destacar el reconocimiento del lugar del trabajo, como un importante lugar de aprendizaje. Se realiza un llamado a reconocer y potenciar los temas vinculados al trabajo, los trabajadores y los empleadores, como temas importantes de las políticas educativas.

La educación para el desarrollo sostenible aparece como una temática a considerar en los contenidos de la AEA. De la misma forma se incluyen, en el marco de la pandemia de COVID-19 más aún, los contenidos vinculados a la salud, individual y pública.

Se destaca la importancia de contemplar la salud y la educación de las personas adultas mayores. En nuestra Cátedra UNESCO EPJA es una línea de investigación jerarquizada. En Uruguay las personas mayores de 65 años constituyen el 15% de la población total del país, mientras que los menores de 15 años son el 19.35% del total.⁸ La consideración de los adultos mayores no es solamente un tema de la salud, sino además, de la educación, de la cultura y de la vida social. Constituye un sector de la población con una experiencia de vida y conocimientos que se deberían capitalizar, porque tienen capacidad de aportar en el diálogo intergeneracional y la convivencia social.

En este sentido se destaca “la importancia de la ciudadanía activa”, para “abordar los retos sociales y de desarrollo”. Se propone “fortalecer la educación ciudadana para adultos con el objetivo de desarrollar capacidades para evaluar críticamente la información, tomar decisiones informadas, desarrollar la capacidad de acción y contribuir significativamente a sus comunidades locales y debate público”. La educación para la ciudadanía activa debe incluir a todas las personas, de cualquier edad y principalmente también a los jóvenes y adolescentes. La participación – activa, reflexiva, crítica, propositiva y responsable – se aprende participando, desde los primeros años de vida.

Por último, en este apartado, se destacan los desafíos de la tecnología, para la educación, en el mundo presente y futuro. Promover “los recursos educativos abiertos para el bien común y público”. El tratamiento que se viene realizando con la tecnología es muy importante, pero debemos advertir que se trata de un medio, para un fin educativo.

⁸ INE, proyección de la población al año 2022

El MAM y la Política EPJA en Uruguay.

Es necesario y muy importante, hacer un análisis comparativo. UNESCO es una organización gubernamental que Uruguay integra, si bien sus recomendaciones no son vinculantes para los estados miembro.

La política EPJA en Uruguay actualmente se ha visto reducida y está cada vez más invisibilizada, en comparación con el impulso que tuvo en el período 2005 – 2015.

El Plan de Política Educativa Nacional que presentó en Julio de 2021 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), presenta una sumatoria de acciones, que no se basa en lo establecido en la Ley General de Educación⁹; propone fortalecer a ANEP, INEFOP, INEEd, SODRE y UTEC, pero no se menciona a la Universidad de la República. Se incluyen las acciones que desarrollaría el MEC en relación a su política de educación no formal, con el asesoramiento de una Comisión (CONENFOR) y sus programas CECAP y PAS, el apoyo al programa “Yo estudio y trabajo” del MTSS y desarrollar con otros actores, el Plan Nacional de Educación en Cárceles; apoyar al CEFOPEN y “favorecer la inclusión de personas migrantes y retornados al país en el sistema educativo uruguayo.”

No es el propósito en este trabajo analizar en profundidad la política EPJA del MEC, pero no hay objetivos y metas relacionados con las personas jóvenes y adultas; faltan contenidos para lo cual el MAM podría resultar una contribución, y se enumeran acciones de las diferentes instituciones, sin crear una estructura organizativa que formule, diseñe, coordine y evalúa las acciones y resultados de los programas. El indicador más claro de esto es la inexistencia de un presupuesto con recursos específicos a la EPJA.

Por otra parte, ANEP en el Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020 – 2024, reduce su mirada a la población de 4 a 17 años y procura profundizar en seis lineamientos estratégicos, de los cuales, en primer lugar, se establece “El derecho a la educación de calidad para todos y para toda la vida” y le sigue “La centralidad del niño y del joven a partir de políticas inclusivas que consideren la diversidad”. El documento procura profundizar, a través de los lineamientos estratégicos generales de la Política Educativa en “Ampliar el acceso, la retención, el egreso y mejorar el trayecto de todos los estudiantes en los diferentes ciclos de su formación, promoviendo aprendizajes de calidad.”

No es el propósito en este trabajo analizar en profundidad la política EPJA de ANEP; además no hay una formulación en este sentido, porque las personas jóvenes y adultas, se consideran en tanto no hayan culminado la educación formal obligatoria y se presenten a culminarla; la educación formal obligatoria es una condición necesaria, para la vida, pero no es suficiente. Por lo tanto, se concluye que no hay una política EPJA específica y amplia, orientada a toda la población. En ANEP, tampoco se puede desglosar el presupuesto asignado a la EPJA.

En síntesis, el contraste entre el MAM y la política EPJA que se desprende de los documentos comentados del MEC y ANEP, dejan una sensación de distancia, desactualización y pobreza de objetivos y contenidos, muy grande.

Consideraciones finales

Para finalizar, retomando la idea expresada en el título de estos dos artículos, “el Marco de Acción de Marrakech nos convoca a repensar la educación de personas jóvenes y adultas”, se puede concluir en que sentimos una profunda decepción sobre los escasos avances logrados en materia de educación de personas jóvenes y adultas, considerando la acumulación de experiencias y conocimientos alcanzados desde la CONFINTEA I en 1949 y posteriores estudios realizados, así como considerando la importancia de la educación para todos, a lo largo y ancho de la vida.

⁹ Ver Ley General de Educación, art. 12 y 13 referidos a Política Educativa Nacional

No se puede pensar que con los aprendizajes alcanzados en el período de la vida de una persona de los 4 a los 17 años¹⁰, se puedan enfrentar todas las necesidades, intereses y problemas, que se le van a presentar en las siguientes décadas¹¹, y menos aún en un mundo dinámico, complejo y con cambios vertiginosos.

Este Marco de Acción nos interpela en cuanto a la concepción de la educación de personas jóvenes y adultas que, si bien comenzó a desarrollarse desde la alfabetización y se apoyó en la educación escolar construida para los niños y niñas, es necesario trascender los ámbitos institucionales, abordar los múltiples espacios de la vida cotidiana y social, considerar los diversos contenidos necesarios para la vida, de las personas jóvenes y adultas, que se encuentran con diferentes tipos de intereses y problemas.

De acuerdo a la información que hemos relevado, en América Latina, la concepción de educación de personas jóvenes y adultas, se encuentra aún, muy circunscripta a la culminación de la educación formal obligatoria, sin mayores avances hacia una “visión ampliada” (Jomtien, 1990).

La concepción educativa es fundamental para formular y diseñar políticas, programas y proyectos; para promover líneas de investigación; y para la formación inicial y permanente de los educadores; y para innovar con propuestas educativas.

Es sustancial pensar ese sujeto concreto de la educación, tan singular, diverso y complejo, dadas las circunstancias que ha debido enfrentar en la vida, para poder *pensar y hacer* educación¹² y que los participantes logren mejorar sus condiciones materiales, intelectuales y sociales, de vida.

Desde nuestro país en particular, con una rica tradición educativa, cultivada desde la educación del pueblo de las últimas décadas del siglo XIX, y desde América Latina con amplia experiencia acumulada y su diversidad cultural, desde los primeros pasos dados por Simón Rodríguez, hasta la contribución específica y valiosa de Paulo Freire, uno de los principales educadores de adultos de la región, nos sentimos con la responsabilidad de reivindicar la importancia de la EPJA y seguir trabajando en el proceso de construcción del marco teórico y metodológico que se requiere, porque *otra educación de personas jóvenes y adultas, es posible y necesaria*.

*Jorge Camors, Coordinador de la Cátedra UNESCO EPJA, Universidad de la República, Uruguay
Setiembre, 2022

Referencias bibliográficas

Acuña-Collado, V. y Catelli Jr., R., “La Educación de Personas Jóvenes y Adultas como estrategia para enfrentar las desigualdades en América Latina. De las políticas a las prácticas”, Nueva Mirada/UPLA, Valparaíso, 2022.

ANEP, TOMO 1 MOTIVOS Presupuesto 2020-2024. <https://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances> (recuperado 14 de agosto de 2021).

Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S., y Alfonzo, M, “Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones”, Internacional de la Educación, 2017.

Cabello M. María J. (Coord.) *Educación de Personas Jóvenes y Adultas en Iberoamérica*, Ministerio de Educación y Ciencia de España y Universidad Complutense de Madrid, 2006.

¹⁰ En 365 días del año, si descontamos 8 horas diarias de sueño y suponemos que durante 190 días tienen 8 horas diarias de escolarización, los niños, niñas y adolescentes conviven con personas adultas en la vida cotidiana 3 horas por cada hora de escolarización.

¹¹ La esperanza de vida en Uruguay es de 78 años promedio y en las mujeres alcanza los 81 años

¹² Camors, J. (2016) p. 121 - 133

Camors, J. “Los desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas. Pensar desde la Pedagogía Social”, Udelar/UEM, Montevideo. P.121 - 133

Camors, J. (Coord.) Cordano, M.N., Camejo, M., Turnes, G. y Rodríguez, E. “Educación de Personas Jóvenes y Adultas: un campo específico en debate”, América Latina, Montevideo, 2020.

CEPAL, Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>, (recuperado 8 de julio de 2022).

Delors, J. “La educación encierra un tesoro”, Dower, México, 1996.

Faure, E. y otros “Aprender a ser”, Alianza/UNESCO, Madrid, 1978.

Ireland, T.D. y Spezia, C.H. (Orgs.), “La educación de adultos en retrospectiva. 60 años de CONFINTEA”, UNESCO, Brasilia, 2014.

MEC, Plan de Política Educativa Nacional, <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/plan-nacional-politica-educativa-2020-2025>, (recuperado 1 de julio de 2021).

Mejía, M.R. “Educaciones y pedagogías críticas desde el sur. Cartografías de la Educación Popular”, Crujía, Buenos Aires, 2017.

Morin, E., “Enseñar a vivir. Manifiesto para cambiar la educación”, Nueva Visión, Buenos Aires, 2015.

Trilla, J. “La educación fuera de la escuela. Ámbitos no formales y educación social”, Ariel, Barcelona, 1996.

Osborne, R. (1997) Papers 53, pág.s 65 – 76 UNED [file:///C:/Users/Admin/Downloads/25481-Text%20de%20l'article-25405-1-10-20060309%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/25481-Text%20de%20l'article-25405-1-10-20060309%20(1).pdf) (recuperado 24 de setiembre de 2022).

Rivero, J. “Educación y Actores Sociales frente a la pobreza en América Latina”, CLADE/CEAAL, Lima, 2008.

UNESCO/UIL, *CONFINTEA VII Marco de Acción de Marrakech. Aprovechar el poder transformador del aprendizaje y la educación de adultos*, <https://www.uil.unesco.org/es/septima-conferencia-internacional-de-educacion-adultos> (recuperado 8 de julio de 2022).

UNESCO/UIL, *CONFINTEA VII Marco de Acción de Belem*, <https://uil.unesco.org/es/educacion-adultos/confintea/marco-accion-belem> (recuperado 8 de julio de 2022).

UNESCO/UIL, *Informe Mundial. GRALE V*, <https://uil.unesco.org/es/educacion-adultos/informe-mundial-sobre-el%20aprendizaje-y-la-educacion-de-adultos>, (recuperado 8 de julio de 2022).

UNESCO/Comisión Internacional, *Los futuros de la educación*, <https://es.unesco.org/futuresofeducation/comision-internacional>, (recuperado 8 de julio de 2022).

UNESCO, “Declaración Mundial sobre Educación Para Todos”, Jomtien, 1990.

UNESCO, Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos. Conferencia General, Reunión 38ª Adoptada el 13 de noviembre de 2015.

UNESCO, “La educación inclusiva: un camino para el futuro”, Ginebra, 2008.

Valdés, R. y otros, “Aportes conceptuales de la educación de personas jóvenes y adultas: hacia la construcción de sentidos comunes en la diversidad”, UNESCO- UILL/OEI, 2013.