

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos (AEA) popular

© 2021 DVV International

DVV International es el Instituto de Cooperación Internacional de la Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (DVV), la Asociación Alemana para la Educación de Adultos

Se permite utilizar y reproducir libremente este texto, siempre que se mencione la fuente. Se ruega enviar una copia de la reimpresión a DVV International a la dirección que se menciona más abajo.

Publicado por: DVV International

Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. (DVV)
Königswinterer Straße 552 b
D-53227 Bonn
Alemania
E-mail: info@dvv-international.de
www.dvv-international.de

Responsable de la publicación:
Christoph Jost

Grupo de trabajo:
Levan Kvatchadze, Christoph Jost

Editores:
Chris Duke, Heribert Hinzen, Ruth Sarrazin

Editora jefe: Anja Thöne

Diseño: MediaCompany –
Agentur für Kommunikation GmbH

Traducción: Alberto Ide

Fotografía: Alexandra Loannidou (p. 281):
DIE/Lichtenscheidt

**Información bibliográfica publicada por
la Deutsche Nationalbibliothek.**

La Deutsche Nationalbibliothek incluye esta publicación en la Deutsche Nationalbibliografie. Los datos bibliográficos detallados pueden consultarse en <http://dnb.de>

ISBN: 978-3-942755-49-8

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos (AEA) popular

Experiencia, lecciones y
recomendaciones de
14 estudios por país y
estudios de casos

Publicado por
DVV International, 2021

Editores:
Chris Duke,
Heribert Hinzen,
Ruth Sarrazin



Índice

Prólogo	6
Primera parte: Síntesis	9
Rumbo a la CONFINTEA VII: Financiación pública del AEA popular	10
Estudios de caso y por país: resumen de los casos más importantes	32
Segunda parte: 14 estudios de caso y por país sobre financiación pública del AEA popular	45
Financiación pública del AEA popular en Escandinavia	46
Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Alemania	66
Financiación pública de la educación de adultos y comunitaria en Nueva Zelanda/ Aotearoa: compromiso, limitaciones y motivos para abrigar optimismo	90
Perfil de la educación comunitaria en Irlanda	100
Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular: los <i>kominkan</i> como centros de aprendizaje comunitario en Japón	112
Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular: un estudio de caso de Australia	134
Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Corea del Sur	152
Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos en Vietnam	170
Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular y general en Eslovenia: consideraciones desde la perspectiva de la sostenibilidad	182
Estructura del Aprendizaje Comunitario Integrado para Generar Riqueza (ICOLEW) de Uganda: conseguir financiación pública para el aprendizaje y la educación popular de adultos	200
Financiación pública del aprendizaje y la educación popular de adultos en Sudáfrica: un curso de “Introducción a la educación popular” en los centros de formación popular y los centros de aprendizaje comunitario	220
Financiación pública del aprendizaje y la educación popular de adultos en Tailandia	234
Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Ucrania	244
Centros comunitarios de educación de jóvenes y adultos en Palestina: la promesa de la continuidad del aprendizaje y el desarrollo	264
Tercera parte: Fuentes de referencia adicionales	275
Cuarta parte: Autores y editores	279

Prólogo

La financiación del aprendizaje y la educación de adultos (AEA) ha sido con frecuencia objeto de estudios, proyectos científicos, conferencias y publicaciones. En muchos países se acepta ampliamente y se concede en mayor o menor medida la financiación de dos tipos de AEA con recursos públicos: la dotación de alfabetización de competencias básicas y la capacitación y formación profesional permanentes. La financiación de la educación popular comunitaria y liberal como el tercer ámbito principal de la AEA¹ sigue siendo un tema polémico; sólo se ha establecido de manera definitiva en unos pocos países, la mayoría desarrollados. Las iniciativas de promoción y cabildeo, así como los servicios de asesoramiento para garantizar la canalización de fondos públicos hacia este sector, se han topado con obstáculos: en parte porque los responsables de las políticas y de la toma de decisiones de diversos países disponen de recursos muy limitados para poder estructurar sistemas educativos, y también debido a que se posee información relativamente escasa sobre los actuales modelos y marcos de financiación, al igual que sobre los beneficios para la sociedad en general que podrían obtenerse gracias a la aportación de recursos públicos a este ámbito.

Según la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos del Instituto de la UNESCO para el aprendizaje a lo largo de toda la vida (IUL, por su sigla en inglés), hasta ahora no se cuenta con una sistematización y un análisis de los mecanismos de financiación provenientes de fuentes públicas para el “tercer ámbito fundamental del aprendizaje y la adquisición de competencias”. En vista de esta situación, el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV International) ha decidido poner en marcha un proyecto destinado a elaborar un análisis sobre dicha materia. Este debería basarse en datos pertinentes y en fuentes científicas, y también enriquecerse con la recopilación de numerosos artículos de varios países, con especial énfasis en identificar las buenas prácticas en países desarrollados y en describir las mejores prácticas en materia de financiación del AEA popular.

Gracias a un proyecto de alcance mundial patrocinado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), decidimos designar a un equipo internacional de especialistas para que colaborara en dicho estudio. Sobre la base de una convocatoria de propuestas abierta y competitiva, se escogió a un experimentado equipo compuesto por el prof. Dr. doctor honoris causa Heribert Hinzen (Alemania), el prof. Dr. Chris Duke (Australia) y Ruth Sarrazin (Alemania), al que se le encomendó el estudio.

Esta publicación es el resultado de su trabajo. Sus destinatarios pertenecen a un amplio círculo formado por decisores y líderes de opinión a nivel central, regional y local, al igual que por representantes de la comunidad profesional del AEA y de organizaciones asociadas dentro y fuera de los países donde DVV International lleva a cabo proyectos de desarrollo.

Por el hecho de ser *la* organización profesional dedicada a la educación de adultos y al desarrollo desde 1969, y de trabajar en la actualidad en más de treinta países de todo el mundo, DVV International potencia la educación de adultos a escala internacional como un elemento fundamental del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

¹ Según la versión actualizada de la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (RALE, por su sigla en inglés) de la UNESCO, “El aprendizaje y la educación de adultos es un componente básico del aprendizaje a lo largo de toda la vida (...) Existe una gran variedad de actividades en materia de aprendizaje y educación de adultos. Esta educación ofrece muchas oportunidades de aprendizaje que permiten dotar a los adultos de alfabetización y competencias básicas; oportunidades para la formación permanente y el desarrollo profesional y para la ciudadanía activa, por medio de la educación conocida como educación comunitaria, popular o liberal”.

² Para obtener una información más detallada, consulte las “Esferas de acción estratégicas” en <https://www.dvv-international.de/en/about-us/profile>

Para cumplir este objetivo, promueve el desarrollo mediante proyectos de educación de adultos, impartiendo conocimientos especializados y mejorando las condiciones marco para el AEA en todo el mundo.² Como una de las muchas formas de proporcionar conocimientos especializados y de realizar labores de promoción a nivel macro, DVV International elabora y distribuye publicaciones. El presente estudio es uno de esos productos, publicado como parte de la recientemente creada serie “Análisis”.

Esperamos que esta publicación, con su sección analítica y la selección de 14 artículos de diversas partes del mundo, permita a los lectores familiarizarse con buenos ejemplos internacionales de mecanismos de financiación del AEA popular, y comprendan la lógica que los inspira y que sirve de referencia para la entrega de fondos públicos. Ojalá que influya de manera positiva y duradera en la labor de asesoramiento en materia de políticas y en las iniciativas de promoción emprendidas por DVV International y sus socios internacionales.

Consideramos que el tema abordado en esta publicación es asimismo de suma importancia en el contexto del Objetivo 4 (meta 4.7) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la agenda mundial Educación 2030 y de la próxima Séptima Conferencia Internacional de Aprendizaje y Educación de Adultos (CONFINTEA VII), que se celebrará en 2022. Aparte de lo anterior, el Quinto Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (Global Report on Adult Learning and Education, GRALE), que será publicado por el UIL en el contexto de la CONFINTEA VII, se concentrará en la educación para la ciudadanía.

Una última acotación, aunque no por eso menos importante: quisiéramos aprovechar esta oportunidad para expresar nuestro profundo agradecimiento a los autores del estudio por su profesionalidad y por demostrar una dedicación y un compromiso extraordinarios e incansables en la realización del proyecto. Quisiéramos agradecerles también a todos los autores de los artículos en que se describen los catorce estudios de casos por su contribución al proyecto.

Para concluir, deseamos agradecer de todo corazón al BMZ por su continuo y perdurable apoyo financiero a la labor de DVV International en materia de proyectos internacionales.

¡Qué disfruten la lectura!



Christoph Jost
Director de DVV International



Leván Kvatchadze
Encargado de asuntos regionales y supervisor de proyectos DVV International

Marzo de 2021





Primera parte:
Síntesis

Síntesis

Rumbo a la CONFINTEA VII: Financiación pública del AEA popular

Introducción

Análisis retrospectivo: la permanente evolución a nivel mundial de la financiación del aprendizaje y la educación de adultos (AEA)

Volvemos a analizar el pasado para lograr comprender y planificar mejor lo que hacemos. Hubo un período optimista y visionario que se originó sobre todo en el hemisferio norte entre los principales organismos internacionales hace medio siglo, a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta: el aprendizaje a lo largo de la vida de Edgard Faure en *Aprender a ser: la educación del futuro*; la periódica iniciativa educativa de la OCDE seguida de un esfuerzo sostenido por lograr “involucrar” a las universidades; la *educación permanente* del Consejo de Europa y el aumento de la influencia del liderazgo de la Unión Europea; el creciente protagonismo del Instituto de Educación de la UNESCO, con su Recomendación sobre el Desarrollo de la Educación de Adultos en 1976, y la primera Asamblea General del ICAE (por su sigla en inglés). De esta manera se fue gestando lo que hoy conocemos como “aprendizaje a lo largo de toda la vida”, desde que nacemos hasta el fin de nuestros días.

La trascendencia de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos de la UNESCO, celebrada en París en 1985, hoy conocida como CONFINTEA IV, se vio menoscabada por la Guerra

Fría entre Oriente y Occidente. Aun así, la incipiente influencia del cada vez más poderoso sector de la sociedad civil en el escenario político mundial indujo a dicha conferencia a incorporar el “derecho a aprender”. Este principio se convirtió en una plataforma incuestionable, al menos en su dimensión retórica, y sirvió de inspiración para la CONFINTEA V, celebrada en la sede del UIL en Hamburgo en 1997; asimismo, sentó las bases para gran parte de los progresos posteriores.

El Consejo Internacional de Educación de Adultos ICAE, organización líder a nivel mundial, nació a partir de la CONFINTEA III, que se llevó a efecto en Tokio en 1972. Su objetivo fundamental ha sido fortalecer las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales y regionales dedicadas al AEA, formando un coro cada vez más numeroso de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (ONGI) que han hecho oír su voz en las siguientes reuniones de la CONFINTEA: ASPBAE, CEEAL, EAEA y muchas otras. La década de 1980 fue una época dorada para el AEA, a pesar del escaso respaldo financiero brindado por el sector público en la mayoría de los países. Se emprendieron iniciativas de promoción y cabildeo más organizadas y coordinadas que tuvieron cierto éxito. Algunos Gobiernos nacionales reconocieron la urgencia y la importancia de satisfacer una amplia gama de necesidades y de imperativos en materia de políticas sobre aprendizaje de adultos, teniendo en cuenta los constantes cambios demográficos y los nuevos avances, especialmente en el área de las tecnologías electrónicas.

Han transcurrido cuatro décadas y estas entidades, a las que se ha sumado un conglomerado más

amplio de ONG de la sociedad civil, están poniendo en marcha una estrategia quinquenal destinada a abogar por que se dé mayor prioridad al AEA a nivel mundial, sobre todo en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los que se considera fundamental adoptar una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida que se extienda a todos los sectores para así alcanzar los objetivos en 2030. La labor de la próxima CONFINTEA, que se celebrará en 2022, puede resultar decisiva para que este esfuerzo prospere.

Varias de las naciones más ricas han adoptado el AEA, en tanto que otras han legislado para que sea reconocido y respaldado, empleando una diversidad de términos, herramientas y medios adaptados a sus numerosas culturas y tradiciones, a su sistema político, a su economía y a distintas circunstancias. En contextos políticamente favorables, las políticas, las leyes, las estrategias y el apoyo fiscal han sido por lo general solidarios. Los ámbitos del AEA varían desde la alfabetización básica hasta la actualización profesional; desde programas de segunda oportunidad con asignaturas escolares examinadas y evaluadas para facilitar el acceso de los adultos a la formación complementaria y a la educación superior hasta una educación de adultos general que favorece una mejor calidad de vida, incluidos el bienestar social y la atención de salud para todos los adultos, en especial para la creciente proporción de adultos mayores que llegan a una edad cada vez más avanzada luego de haber trabajado regularmente. Cuanto más frecuente ha sido esta situación, más difícil ha resultado hacer un seguimiento de los diversos canales y modalidades de subvención pública, a pesar de las modernas herramientas de gestión con que se cuenta hoy en día.

En el Informe Delors de la UNESCO, publicado en 1996, se transmitió la sensación casi utópica —inspirada en los planteamientos de Faure en 1972— de que el AEA universal estaba viviendo una época dorada. Este espíritu lo han mantenido hasta hoy la UNESCO y algunas otras organizaciones intergubernamentales (OIG). Sin embargo, el predominio cada vez mayor a escala mundial de la filosofía y las prácticas neoeconómicas, introducidas

por Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década de 1980, ha ejercido una influencia aún más poderosa. Ello ha creado las condiciones para que la educación y la formación profesional (EFP) potencien el crecimiento económico; fue así como, a partir de los años noventa, surgió un aprendizaje a lo largo de la vida restringido y de nuevo cuño.

El auge del utilitarismo neoliberal relegó a la educación general de adultos a un papel subsidiario, e incluso a la categoría de lujo propio de la clase media. Debido a la existencia de un beneficio individual sin una rentabilidad económica evidente, se realizaron auditorías durante años y se adoptó una modalidad basada en el principio “el usuario paga”, propia del clima de austeridad observado a principios del siglo XX. Empresas y empleadores se transformaron a menudo en financiadores de programas de EFP.

El aprendizaje a lo largo de la vida visionario se transformó progresivamente en parte de un subsistema económico con economías de mercado competitivas. Los ministerios y departamentos de Economía y Trabajo tuvieron las mismas posibilidades que los de Educación de contar con políticas de aprendizaje a lo largo de la vida y recibir financiación; en casi todos los casos, el monto de las aportaciones del sector público fue escaso, su alcance limitado y su fiabilidad incierta. Como lamentable efecto colateral, se agudizó una dicotomía permanente entre “educación liberal y profesional” y entre EFP y “educación general”. La situación anterior tiende a cegarnos, y tratamos de encontrar políticas y prácticas más matizadas que evolucionen constantemente, las cuales toman partido por una u otra postura de esta percepción dicotómica y acaban por dividir las voces que proclaman la pasión por el AEA.

Pese a los constantes esfuerzos por consolidar y fortalecer el AEA en las políticas, las estrategias, las leyes y la financiación del sector público, el AEA de carácter más general sigue ocupando un lugar secundario con respecto a otros gastos y políticas relacionados con sistemas educativos más habituales, formales y conocidos.

Aunque las políticas en materia de AEA sean claras y se basen en normas, su cumplimiento en cuanto a la canalización de fondos puede resultar poco menos que simbólico. Debido a este énfasis en la educación formal y fiscalizada, no somos capaces de percibir el universo cada vez más variado del aprendizaje “fuera del aula”; y se subestima no solo el “aprendizaje informal”, sino también el AEA “no formal”. Así pues, estas dos divisiones o dicotomías se refuerzan mutuamente y constriñen nuestra imaginación, impidiéndonos el acceso a un aprendizaje más variado.

Aun cuando el panorama parece sombrío, durante las primeras décadas del siglo XXI también se advierten con claridad contraculturas y tendencias compensatorias. La crisis financiera mundial y los consiguientes programas de austeridad que exigen reducir el sector público han pasado en gran medida a un segundo plano, desplazados por las crisis aún más graves derivadas de las crecientes desigualdades socioeconómicas que se traducen en agitación social y en autoritarismo; una crisis de extinción ecológica que amenaza la vida en el planeta, y, en esta nueva década, el coronavirus, una pandemia sin igual en los últimos cien años o más. Tras vivirse una situación traumática surgen nuevas posibilidades: lo impensable se vuelve inevitable; los Gobiernos “austeros” gastan sumas sin precedentes de un dinero que no poseen para combatir al menos la crisis asociada a la pandemia. Con miras a la próxima reunión de la CONFINTEA, que se celebrará en Marruecos en 2022, estamos influidos, pero no condicionados, por las tendencias de las tres últimas décadas.

Resulta evidente que en la mayoría de los 14 estudios encomendados incluidos en este informe no se analiza en detalle su ambiente político en permanente cambio ni su propio historial de evolución del AEA. Hacen bien al no quedarse atrapados en el pasado, pero también conviene adquirir conciencia de cómo llegaron a la situación en la que ahora se encuentran.

Un análisis más detallado: perspectivas para la financiación del AEA popular en la década de 2020, incluidos la iniciativa “Los futuros de la educación” y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Al momento de realizarse el presente estudio, la iniciativa de la UNESCO “Los futuros de la educación” se encuentra en pleno desarrollo. Sahle-Work Zewde, presidenta de la República Federal de Etiopía, encabeza la Comisión Internacional. El título provisional de su informe es *Los futuros de la educación: aprender a transformarse*. Se trata de una continuación de *Replantear la educación: ¿hacia un bien común mundial?* (UNESCO, 2015a), informe que el Departamento de Investigación y Prospectiva en Educación de la UNESCO presentó durante el Foro Mundial de Educación celebrado en Incheon (Corea del Sur) en 2015. ¿Qué tipo de discurso y qué recomendaciones sobre financiación de la educación propondrá la Comisión a finales de este año?

Se han elaborado dos importantes documentos a instancias de la Comisión. El Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida ha presentado “Adoptar una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida: contribución a la iniciativa Futuros de la educación; reporte; una consulta transdisciplinaria de expertos” (UIL, 2020). En este informe se concluye que “Una cultura de amplio alcance de aprendizaje a lo largo de la vida se basa en un *sólido tejido social*, que protege contra la pobreza, la discriminación y otras formas de desigualdad; por otra parte, una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida puede fortalecer activamente el tejido social.” (p. 19). Algunos de los temas relevantes que es preciso abordar son: “Un entorno propicio para el aprendizaje a lo largo de la vida depende de *una financiación suficiente y de la movilización de recursos*”.

Quedaba de manifiesto que “El financiamiento y los recursos, movilizadas por diversas partes interesadas, son necesarios en cada nivel descentralizado del ecosistema de aprendizaje”. En este contexto se incluyen explícitamente los recursos provenientes del erario. La digitalización, la importancia

de las TI y las redes sociales son aspectos que se mencionan con frecuencia: "... una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida se puede apoyar aprovechando múltiples espacios para el aprendizaje", donde los centros comunitarios, las bibliotecas o los círculos de estudio desempeñan un importante papel. Y como conclusión, "Hacer frente a los desafíos del siglo XXI y forjar un futuro sostenible para las sociedades democráticas requiere valorar el aprendizaje a lo largo de la vida como un nuevo derecho humano. Esto tiene repercusiones en la comunidad internacional, incluida la UNESCO, y en los países, especialmente en lo que respecta al establecimiento de un marco jurídico para el aprendizaje a lo largo de la vida" (UIL, 2020: 43). La financiación sostenible de todos los componentes del sistema de educación tiene profundas implicaciones: no solo en el sentido de un análisis retrospectivo y desde el punto de vista del "sistema", sino además con una percepción más amplia de cómo y qué aprenden las personas, y de qué tipos de apoyo se requieren en ese proceso.

El segundo documento empleado por la Comisión es "Adult Learning and Education (ALE) – because the future cannot wait. Contribution of the International Council for Adult Education (ICAE) to the UNESCO's Futures of Education initiative" (ICAE, 2020). Si bien el UIL analizó en profundidad el futuro del aprendizaje a lo largo de la vida como un paradigma integral, dentro del grupo de redactores del ICAE se suscitó un acalorado debate en torno a cómo habría que situar el AEA dentro de un marco efectivamente vinculado a la educación a lo largo de la vida. Mientras este último constituye un principio generalmente aceptado, el AEA se encuentra muy infravalorado. La nueva realidad demográfica que tarde o temprano terminará por instalarse en todas las sociedades es que la mayoría de las personas son adultos durante la mayor parte de su vida. Ellas son y deberían ser las encargadas de velar por que exista un mundo más justo e inclusivo.

El capítulo sobre "Financiación del AEA" comienza de la siguiente manera: "La educación en general se enfrenta con el obstáculo de que carece de

recursos suficientes, y el AEA es el eslabón más débil en la cadena global del aprendizaje a lo largo de la vida. Gran parte de las investigaciones sobre la materia confirman que en muchos países el AEA sigue recibiendo una cantidad de fondos insuficiente a nivel mundial y una financiación global inferior en comparación con otras áreas educativas [...] Pese a que la diversificación en la aportación de fondos es parte de la solución y se pueden emplear diversos modelos de financiación en distintos subsectores del AEA, la financiación pública sigue siendo una de las principales vías para la inyección de recursos, en consonancia con el concepto de educación como bien público [...]"

Es preciso buscar soluciones creativas y no limitarse a compartir de forma más equitativa los recursos dentro de un presupuesto de educación restringido. "La escasez de recursos para el AEA es más un problema de distribución que de falta de fondos. Por ejemplo, el mundo gasta una suma incomparablemente mayor en equipamiento militar que en el AEA. Las estructuras impositivas injustas que favorecen a los ricos, los incentivos tributarios perjudiciales y la fuga ilegal de capitales privan a las arcas fiscales de esos recursos tan necesarios que podrían asignarse a la educación, al AEA y a otras prestaciones sociales. Las medidas que crean un sistema de justicia tributaria ofrecen las soluciones de financiación más viables a fin de aumentar el caudal de recursos públicos de los actuales miles de millones a los billones que se necesitan para cubrir los déficits financieros en el área educativa, incluidas las merecidas asignaciones al AEA" (ICAE, 2020).

Volviendo a las nociones de aprendizaje a lo largo de la vida como un bien público y como un nuevo derecho humano, un derecho humano es el derecho de todas las personas, con independencia de su edad o condición social. Lo anterior recuerda lo afirmado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en cuanto a "no dejar a nadie atrás". Para que el AEA beneficie a todos los adultos es preciso extender la red en dos direcciones.

Una de ellas se ha estudiado hace poco en “A Review of Entitlement Systems for LLL” [Revisión de los sistemas de concesión del derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida], elaborado por encargo de la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En una parte del resumen ejecutivo se señala lo siguiente:

“El derecho al aprendizaje a lo largo de la vida significa que todos los ciudadanos tienen derecho a aprovechar las oportunidades de aprendizaje consagradas en la legislación o en la Constitución de su país, y pueden tener acceso a esas oportunidades en cualquier etapa de su vida. Aunque son pocos los países que han logrado diseñar y poner en práctica un sistema maduro con esas características, muchos reconocen su valor y han manifestado su intención de implementar uno similar.

La ventaja de instaurar el derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida está implícita en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente en aquellos relativos a la educación, el crecimiento económico y la desigualdad. Este apoyo también puede apreciarse en la labor de los organismos donantes en conjunto con los Gobiernos de los países en desarrollo, aunque ello se traduce en el fortalecimiento de los componentes de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida y no en el establecimiento de un marco político para planificar medidas de desarrollo coherentes. Ese derecho, tal como se lo conoce en la actualidad, suele originarse en uno de los tres ámbitos políticos: educación, empleo o protección social.

La naturaleza del derecho, su alcance geográfico y su población destinataria estarán determinados por el ambiente político en el cual ha surgido. El derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida se concentra en grupos desfavorecidos cuyos miembros aún se encuentran en edad activa, o en personas que aspiran a ampliar su vida laboral. Por tanto, puede que la cobertura no sea universal; rara vez se extiende

al aprendizaje recreativo o a las actividades que promueven la realización personal, sino que su objetivo básico consiste en fomentar el desarrollo económico” (Dunbar, 2020: 6).

A la luz de lo expresado en este estudio sobre la financiación pública del AEA popular, y teniendo en cuenta nuestro interés en considerar el AEA como un subsector completo de la educación y de un sistema más amplio de aprendizaje a lo largo de la vida, apoyamos la postura de que el hecho de limitar el aprendizaje a lo largo de la vida al AEA profesional por motivos económicos se contraponen radicalmente al aprendizaje como derecho humano universal.

La segunda dirección hacia la cual habría que extender la red ha sido analizada en época reciente por la OIT en “Lifelong Learning in the Informal Economy: A Literature Review” (Palmer, 2020). El aspecto clave en este caso es que la aspiración de “no dejar a nadie atrás” es sumamente ambiciosa. “La sola dimensión de la economía informal —2 000 millones de personas— y su naturaleza heterogénea da a entender que existe en contextos muy diversos y abarca varios países y regiones. El grado en que esos contextos están permitiendo acceder a las competencias, al igual que adquirirlas y aplicarlas, varía ampliamente y tiene que ser considerado cuando se procura brindar apoyo a regiones o sectores específicos [...] Si se pretende permitir el ejercicio del derecho universal al aprendizaje a lo largo de la vida de manera que beneficie a los 2.000 millones de personas que trabajan en la economía informal, será necesario modificar de manera sustancial los modelos de gobernanza y financiación” (p. 50f). Esta aspiración plantea enormes desafíos: esas personas no están dentro de la esfera de interés de las estructuras de gobernanza y de los enfoques que se aplican comúnmente en el sector de la educación formal y se ocupan de las políticas, la legislación y la financiación. La aspiración de “no dejar a nadie atrás” exige precisamente modificar esa perspectiva.

Financiación del AEA popular: el proyecto de DVV International

El objeto de interés de este proyecto es ese componente importante y marcadamente ideológico del variado panorama del AEA que aquí denominamos *AEA popular*, y es de esperar que se transforme en un tema central en los preparativos de la CONFINTEA de 2022. Un factor político y radicalmente poderoso asociado a este sector ha sido el carácter vanguardista que ha tenido el movimiento del AEA en la historia de algunos países occidentales durante varias décadas.

En los 14 estudios incluidos en esta publicación, el “AEA popular” adopta diversos nombres y sinónimos; sus modalidades y propósitos varían de manera considerable. Es posible establecer una división entre un aprendizaje general (a veces denominado liberal) orientado individualmente a los adultos para todos los fines y una educación con una intencionalidad más política, por lo común radical, cuyo fin es informar y empoderar a los adultos para que se transformen en ciudadanos activos y participativos implicados en las políticas locales y, tal vez, nacionales; para que critiquen las prácticas y los principios políticos, y para que se involucren en la elaboración y en la modificación de políticas y directrices. La atención se centra en medidas que permitan continuar los estudios y respaldar los cambios en el comportamiento de la sociedad y en las políticas públicas. Lo anterior resulta aplicable de manera explícita, y el AEA “político” puede generar la energía y la capacidad de la sociedad para lograr que las comunidades locales lleven una vida más plena, productiva y satisfactoria. Ello puede traducirse en desarrollo comunitario o en iniciativas políticas de alcance nacional. En algunas sociedades esta es una norma cultural aceptada, mientras que en muchas otras es motivo de inquietud, pues se considera que pone en jaque el orden establecido. En ocasiones puede incluso constituir una amenaza mortal.

Al reflexionar sobre el curso de los acontecimientos en 2020 y durante el período anterior, los autores de este informe concluyen que, dada la actual coyuntura, aplicar en muchos lugares una modalidad enérgica y explícitamente política de emprender campañas en favor de un AEA popular, radical y orientado a la acción como una corriente claramente distinguible —similar a la alfabetización en tecnologías de la información o a la actualización profesional, por ejemplo— no sería una manera eficaz de proceder. Si se aspira a garantizar un futuro alentador para las sociedades y sus Estados nacionales, resulta fundamental incorporar plenamente la educación política al espectro del AEA general.

En lugar de organizar campañas explícitas en favor del AEA a fin de provocar cambios políticos, la mejor forma de asegurar su futuro y de garantizar un flujo de recursos hacia las comunidades locales —que es donde radica y se desarrolla la mayor parte del aprendizaje comunitario y de la ciudadanía activa— es limitarse a abogar por que se considere el espectro completo del AEA como un derecho y una necesidad indivisibles y no separados, tal como ocurre con la TI y los idiomas. *Esta es una recomendación fundamental.*

Se trata de un consejo pragmático, inspirado no por la cobardía sino por el deseo de conseguir apoyo para el completo espectro de la AEA, cualesquiera que sean las circunstancias que imperen en un país: regímenes opresivos o democracias abiertas con una atmósfera más tranquila. Existe otro motivo que tiene que ver con las dificultades y, en ocasiones, con las falacias que surgen cuando se compartimentan diversos elementos del AEA, pues, por lo general, se genera una dicotomía entre “liberal” (donde anida la ciudadanía activa “popular”) y “profesional”, como si siempre fueran polos opuestos.

Nuestros estudios respaldan una percepción más holística del aprendizaje de adultos: un “proyecto de aprendizaje” puede contribuir al mismo tiempo a alcanzar diversos objetivos individuales y colectivos relacionados con iniciativas sociales y familiares, actividades rentables u otras ocupaciones, atención

de salud, etc. No solo las personas son sumamente complejas y diversas; también lo son las naciones a las que pertenecen. Las posturas radicales o la reducción a dicotomías no se ajustan a la realidad de la vida y el aprendizaje.

El proyecto DVV International: ¿quién llevó a cabo los estudios por países?

A mediados de 2020, además de emprender otros estudios, DVV International hizo una convocatoria para presentar propuestas con el fin de informar y ayudar a organizar los preparativos para la CONFINTEA VII, que se celebrará en 2022, y que además incluyeran percepciones y conclusiones que fortalecieran la contribución del AEA y del aprendizaje a lo largo de la vida para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenibles en década de 2020, e incluso llegar más allá, por lo menos hasta el año 2050, que es el plazo límite actual para alcanzar la meta de emisiones netas cero a nivel mundial y así frenar el calentamiento global. En la propuesta se previó que se recibirían entre siete y nueve estudios por país, de alrededor de 7000 palabras cada uno, destinados a analizar los esfuerzos que se están realizando para ofrecer “AEA popular” durante esta década y en los años posteriores. Asimismo, DVV International pidió adjuntar un análisis en el que se resumieran las tendencias mundiales, tomando como base, siempre que fuera posible, los datos de estudios cuantitativos.

Los trabajos seleccionados se emplearían para crear un modelo de estudio; para identificar países y autores; para orientar, supervisar y editar los estudios, y para analizar y crear una síntesis de las conclusiones, incluyendo recomendaciones y directrices que podrían ser aprovechadas en la labor de la CONFINTEA en 2021 y 2022.

Dentro de este contexto, se contrató a un grupo de expertos para que investigaran y emitieran informes sobre catorce situaciones, con lo cual aumentó la cantidad de estudios, al igual que su extensión. Los trabajos resultantes tienen entre 3500 y 9500 palabras, y se reproducen íntegramente en la

segunda parte de esta publicación. En ellos se describen y se analizan países muy diversos en cuanto a tamaño y población, historia, cultura y tradición, y con distintas situaciones políticas, sociales y económicas. Se presentan en una secuencia no estructurada basada en casos recientes y en circunstancias actuales: seis corresponden a países que cuentan con tradiciones de apoyo político y gozan de una aceptación pública culturalmente arraigada de las oportunidades de aprendizaje de adultos escogidas libremente; los ocho restantes se refieren a países donde el apoyo político es más reciente y tal vez menos fiable y formalizado, o quizás consagrado a una legislación con estructuras y normas más claras establecidas en época reciente.

Esta progresión irregular refleja las características de las sociedades que van desde las modalidades de gobernanza democrática más abiertas a las menos abiertas y desde el mayor al menor grado de libertad para trabajar, tal vez con especial énfasis en los estudios con una intencionalidad política destinados a las iniciativas y al aprendizaje comunitarios e individuales, que abarcan el espectro más amplio de “lo popular” en el sentido de “AEA general”. La secuencia parte con los países escandinavos en una subregión identificada con Grunttdvig, y continúa con Alemania, Nueva Zelanda y Australia (dos países situados en “el norte” dentro del sur geográfico); Irlanda, un territorio dividido en Europa Occidental, y Japón, país con una notable historia de democracia y prosperidad análoga a la de la Alemania posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, Corea del Sur también fue asolado por la guerra y sigue estando dividido, pero hoy se encuentra en una situación de bonanza.

El resto de los países viven con el legado de distintas formas de poscolonialismo, se encuentren o no dentro del sur geográfico. Se tiende a llamarlos naciones de ingresos medios: Eslovenia y Ucrania en la Europa Sudoriental postsocialista; Uganda y Sudáfrica en el África “postcolonial” o neocolonial. Tailandia, en Asia sudoriental, nunca ha sido colonizada; Vietnam padeció dos guerras de independencia atroces y acabó escindido, al igual que Irlanda.

Por último, Palestina tuvo enormes dificultades para completar su tarea debido a la angustiosa situación que atraviesa ese territorio; en esas condiciones, ejercer una ciudadanía políticamente activa puede resultar peligroso.

En esta convocatoria para la presentación de propuestas, DVV International citó la Recomendación de la UNESCO de 2015: “El aprendizaje y la educación de adultos es un componente básico del aprendizaje a lo largo de toda la vida [...] Existe una gran variedad de actividades en materia de aprendizaje y educación de adultos. Esta educación ofrece muchas oportunidades de aprendizaje que permiten dotar a los adultos de alfabetización y competencias básicas; oportunidades para la formación permanente y el desarrollo profesional y para la ciudadanía activa, por medio de la educación conocida como educación comunitaria, popular o liberal”.

DVV International añade que: “Si bien la financiación de [...] la alfabetización y las competencias básicas, de la formación permanente y el perfeccionamiento profesional con fondos públicos es una práctica que goza de amplia aceptación y se concede más o menos en muchos países [...], la financiación de la educación popular (comunitaria y liberal) y la ciudadanía activa sigue siendo un tema polémico que solo ha encontrado buena acogida en unos cuantos países (la mayoría de ellos desarrollados). La labor de promoción y cabildeo destinada a garantizar fondos públicos a esos sectores es una tarea difícil, en parte porque los responsables de las políticas y de la toma de decisiones en los países asociados cuentan con un presupuesto muy restringido y poseen escasos conocimientos acerca de los actuales modelos y marcos de financiación”.

“Este tema también cobra enorme importancia en el contexto del Objetivo 4 (meta 4.7) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Agenda 2030 y de la próxima CONFINTEA VII. Por añadidura [...] el quinto Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (Global Report on Adult Learning and Education, GRALE), que será publicado por el Instituto de la UNESCO

para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) antes de la CONFINTEA VII, se concentrará por entero en la ciudadanía activa”.

Se reconoce abiertamente la sensibilidad política del “AEA popular”. El próximo GRALE estará “dedicado por completo a la ciudadanía activa”. En gran parte de la historia del AEA referente a las políticas, la estrategia, y la administración se ha guardado hasta ahora un silencio casi total con respecto al “polémico asunto” de la realidad política, y se ha optado por soslayarlo pasando de puntillas. Es el problema evidente del que todos quieren desentenderse.

La mayoría de estos estudios fueron realizados por especialistas asociados a ONG. Es probable que las campañas que abogan por la entrega explícita de fondos públicos a la ciudadanía activa a través del AEA popular no gocen de una acogida generalizada. Como se decía en *Sí, Ministro*, una antigua serie de televisión británica, “eso sería muy osado”, es decir, insensato.

Principales resultados de los estudios por país

El meollo de la cuestión

Llegamos a la conclusión de que la mejor estrategia para proteger e impulsar este vital elemento del AEA popular consiste en incorporarlo a un concepto de AEA más amplio y abarcador. También debería gestionarse y revisarse de tal manera que el currículo y la materia de estudio queden al margen de los intereses habituales y del alcance del escrutinio político y sean tratados como un componente natural de estudios adecuadamente financiados basados en la demanda.

Extraemos de los estudios algunas características de interés para el apoyo financiero público al AEA en general, mientras las regiones se preparan para participar en la CONFINTEA VII, que se celebrará en 2022 en Marruecos. Se les pidió a los autores que escogieran los puntos esenciales y que los expusieran en resúmenes de lo que a su juicio

eran las cuestiones más importantes, y también que recomendaran en lo posible las medidas que podrían adoptarse para mejorar las iniciativas, con especial énfasis en la promoción.

Nos concentramos aquí en los estudios más recientes sobre la financiación del AEA, que se basan a su vez en trabajos recientes y anteriores sobre aportaciones de fondos al AEA dentro del marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Entre ellos se incluye “FinALE – Financing Adult Learning and Europe”; y la contribución del ICAE a la actual iniciativa “Los futuros de la educación” de la UNESCO. En otro estudio, “Financing Adult Learning and Education. The Way Forward: what Works, how and why?” (Popović, 2021), DVV International y el ICAE se basaron en ejemplos de buenas prácticas de seis estudios para recomendar mecanismos de financiación de la ALE a partir de diversas fuentes, ya sean internacionales, nacionales, privadas, empresariales y también públicas. De manera que en el presente estudio se propone una estrategia más amplia que la de recurrir al erario, las políticas y las prácticas de financiación del sector público nacional, y se incluyen fondos provenientes del exterior a modo de asistencia oficial para el desarrollo, ya sea a través del Gobierno nacional o de manera independiente, con lo cual se añade una importante dimensión al ámbito nacional, en particular cuando el Estado se muestra receloso frente a cualquier iniciativa que pueda fomentar actividades políticas radicales.

Si bien la cantidad de casos empleados como referencia para el informe del ICAE y de DVV International es inferior a los catorce del presente trabajo, incluye dos del continente americano, cada uno de los cuales se centra en una iniciativa determinada. En el presente estudio la atención se dirige hacia la financiación pública, tanto local como nacional; pero también se lleva a cabo un análisis más amplio, que abarca todo el espectro del AEA, sobre el funcionamiento del sistema de AEA en el país de cada autor. En nuestras reflexiones, basadas en los razonamientos de los autores de los estudios de caso, también planteamos algunas interrogantes de mayor alcance con respecto a dónde y de qué

manera los adultos aprenden y recopilan información al margen de cualquier contenido incluido por lo general en el AEA, y qué otras tendencias se sugieren para el siglo XXI.

¿Pérdida de la historia?

En la mayoría de los 14 estudios por país se observa un escaso interés por la historia del AEA popular. Su atención se focaliza más bien en la prevención o en aspectos que es necesario modificar. Es probable que la historia también sea percibida esencialmente como un ámbito que se enmarca dentro del historial de los sistemas de planificación y financiación de sistemas educativos, en el que la situación del AEA varía desde aportaciones módicas hasta contribuciones ínfimas o absolutamente nulas. Por otro lado, gran parte de la historia general de una nación es difícil de olvidar. En una sucesión de hechos trágicos, tal vez incluso brutales y sangrientos, que es preferible olvidar. En épocas de guerra, el AEA civil, local o mundial se deja de lado. Con todo, muchos sucesos catastróficos y experiencias traumáticas que han desgarrado a un país han dado paso a un proceso sorprendente de recuperación, reconstrucción y supervivencia nacional que ha incluido al AEA popular. Consideremos los casos de Alemania y Japón durante y después de las guerras mundiales; los notables ejemplos de recuperación de Corea del Sur y del reunificado Vietnam, y la tradicionalmente accidentada historia de la aún frágil y dividida isla de Irlanda. Ucrania, por su parte, continúa lamentando la reciente pérdida de las islas orientales y de Crimea; con respecto a Palestina, su situación es cada vez más angustiosa. Las crisis que amenazan la vida de las personas por lo general han dado lugar a un período de vigorosa recuperación y de innovación. Si hacemos caso omiso de la historia en estos tiempos de pandemia es posible que no logremos percibir las oportunidades.

Las lecciones provechosas no solo pueden extraerse de las experiencias bélicas. El recuerdo del *apartheid* aún está fresco en la memoria de los sudafricanos, como asimismo la independencia y luego los años de Idi Amin en la de los ugandeses. Por su parte,

Tailandia parece atrapada en un ciclo recurrente de golpes militares y experiencias democráticas fallidas, pero aun así cuenta con un sólido sistema de AEA administrado por el Estado. En Corea del Sur y Japón, al igual que en China, su gigantesco vecino, están creciendo rápidamente las megalópolis donde existe una infraestructura formidable y una especial preocupación por el bienestar social que están en consonancia con su magnitud.

¿Se comprende realmente lo que es el AEA popular?

El término que sirve de marco de referencia al presente estudio no es de uso generalizado, ni tampoco existe un amplio consenso respecto de los aspectos que abarca. La mayoría de los estudios avanzan con paso enérgico, pero con prudencia, en un esfuerzo por determinar, sin adentrarse en profundos análisis lingüísticos, qué tipo de AEA se considera pertinente, o incluso por establecer una clara distinción entre los objetivos y averiguar si la prestación de servicios de AEA está determinada por la oferta o depende de la demanda. A lo largo de nuestro espectro, los objetivos sociopolíticos son tal vez los más evidentes en países donde hoy en día las condiciones y las tradiciones políticas tienden a ser más favorables, comenzando por Escandinavia. Sin embargo, los objetivos políticos quedan también de manifiesto en territorios donde se vive una situación más problemática, como ocurre en Palestina, o en Ucrania al otro extremo. Más notoria es la especial preocupación por instrumentos o mecanismos como los centros de aprendizaje comunitario, los cuales reciben diversas denominaciones y se destinan a numerosos usos.

Incluso dejando a un lado el hecho de que muchos de esos términos del inglés no son fácilmente traducibles hacia y desde otros idiomas, esta escasez de sutilezas idiomáticas favorece la ambigüedad constructiva de la generalización; es decir, un programa o un centro de aprendizaje puede incluir el aprendizaje por placer y por entretención dentro de, o junto con, cursos de política y de economía y cursos prácticos que son valorados por la comunidad local, los cuales van desde nociones de construcción

y cultivo de huertos para alimentación hasta la adquisición de competencias profesionales. La desgastada dicotomía entre liberal y profesional llegó a su punto álgido en las postrimerías del siglo XX. Los actuales enfoques y estudios sobre el tema sugieren que las intenciones, los beneficios y los resultados tienen que ver con una postura inclusiva y no dicotómica.

¿Existen más esperanzas respecto del futuro que una energía transmitida por el pasado, pero menos ataduras que restrinjan las esperanzas y la imaginación?

Gobernanza y estructuras

Hoy por hoy existe una ruta bastante conocida para lograr conseguir el apoyo gubernamental o público para el AEA en general, y que ha sido reconocida en la mayoría de los estudios. Algunos ya la han recorrido y cuentan con las herramientas esenciales (políticas, leyes y normativas, medios de implementación y mecanismos) para proporcionar los recursos. Otros se encuentran transitando por ella o se dirigen a ella, o bien están reconociendo el mapa de uso generalizado y recomendando su utilización. La labor de promoción consta por lo común de dos estrategias: persuadir a los Gobiernos, a los diseñadores de políticas y a otras personas poderosas e influyentes para que adopten medidas estratégicas en materia de legislación y formulación de políticas a fin de crear una plataforma para programas, planes y mecanismos que permitan implementar la necesaria infraestructura nacional.

Por lo general, se considera que esta potestad reside en el Ministerio de Educación, y a veces se comparte con otros dos o tres ministerios o con sus departamentos, por ejemplo el de Trabajo y Empleo. Según sean la estructura y las tradiciones de gobernanza —unitarias o federales, férreamente controladas desde una capital central o descentralizadas y delegadas en Administraciones provinciales y de carácter más local— se crean canales mediante los cuales se suele transmitir la instrucción de compartir poderes, responsabilidades y recursos para apoyar el AEA. En los sistemas de

algunos Estados esta estructura desciende tres o cuatro categorías hasta llegar al nivel local subregional e, incluso más abajo, hasta la aldea o el barrio.

Incluso en los casos en que los principios parecen estar asegurados y las normas y herramientas, los mecanismos, los itinerarios, los medios de divulgación y los métodos para supervisar y evaluar los procesos se encuentran operativos, diversos especialistas utilizan la siguiente frase para describir lo que da resultado y lo que no funciona: “Hay más de un derrame entre la copa y el labio”. Algunos autores dan cuenta de una serie de retrasos burocráticos al parecer interminables, a tal punto que resulta imposible poner en práctica los derechos y las oportunidades; en vista de lo anterior, sugieren adoptar mecanismos de regulación o de revisión, tales como consejos de supervisión que permitan dar a las partes interesadas una serie de herramientas para detectar los focos de inactividad y presionar para que se apliquen las normas correspondientes.

Hay veces en que las herramientas que se consideran esenciales no están funcionando. Es probable que ni siquiera se haya detectado la necesidad: por ejemplo, contar con un sistema conocido y portable de cualificaciones profesionales a nivel nacional (NVQ por su sigla en inglés), que resulta muy útil cuando existe movilidad laboral, ya sea hacia el exterior mediante las remesas, o hacia el interior cuando llegan inmigrantes y necesitan que se reconozcan sus cualificaciones, y con herramientas y mecanismos de acceso para los adultos que, por razones personales o por motivos económicos de mayor peso, deciden retomar los estudios en una etapa avanzada de su vida, en la que la certificación de competencias y cualificaciones anteriores cobra importancia.

Al analizar el AEA desde la perspectiva de los proveedores de enseñanza profesionales y administrativos dentro de un paradigma familiar, se piensa normalmente en nuevos métodos y formas —algunos más estrictos y más prescriptivos que otros—, así como entornos, para escolarizar a

las personas que carecen de educación formal o cuyos estudios se han visto interrumpidos. Cuanto más se desplacen la reflexión y la modalidad de enseñanza hacia métodos no formales e informales para fomentar el aprendizaje, y hacia el aprendizaje basado en el lugar realizado por y dentro de grupos, más opresivas pueden resultar para quienes han dedicado toda una vida a aplicar una enseñanza instruccional.

En algunos casos, apreciamos una visión más clara y entusiasta del aprendizaje a lo largo de la vida como una renovación transformativa e integral de los sistemas educativos e incluso más allá de esos sistemas sociales: los cambios derivados de situaciones catastróficas (guerras, pandemias, crisis climática, extrema pobreza, etc.) pueden obligarnos a reconocer que una adecuada gobernanza del AEA consiste en ir mucho más allá de la escolarización familiar, y transformar radicalmente el sistema escolar y de educación superior como tal. Incluso allí donde se reconoce y se pone en práctica el “triángulo de oro de la gobernanza” es probable que (a) prevalezcan las posturas antiguas y los propios conocimientos de los administradores, y (b) el aprendizaje a lo largo de la vida sea un concepto sumamente invasivo que desestabiliza los métodos de gobernanza conocidos. La incorporación de un componente de promoción en ese concepto mucho más amplio, así como el reconocimiento del aprendizaje a lo largo de la vida, se han convertido en una condición necesaria para modificar la cultura popular y las prácticas de los Estados.

A medida que avanzan por esta vía, varios de los estudios por país reconocen lo que significa la extensión del aprendizaje a lo largo de la vida a todas las personas y el apoyo a esta iniciativa. Supone disolver el AEA asociado al aprendizaje a lo largo de la vida en un sinnúmero de ministerios, departamentos, consejos, juntas directivas, comités, etc., y, por tanto, modificar sus prácticas y promover los ODS a través de las numerosas arterias y venas del Estado modernizador, desde la cabeza y el corazón hasta la punta de los dedos.

Financiación y apoyo

Cuando DVV International resolvió financiar este estudio sobre el AEA popular, la intención era sacar a la luz datos razonablemente sólidos, fiables y comparables sobre la cuantía de la financiación pública que recibe el AEA popular en cada país, y sobre cómo se distribuye y desembolsa, y qué herramientas y mediciones se emplean para dar cuenta de los desembolsos.

Como era de suponer, tras una reflexión y un análisis más detallados, los resultados que arrojan los 14 estudios son decepcionantes. En el mejor de los casos, salvo en uno o dos de los estudios, se transita por el terreno de las estimaciones: para la mayoría se trata de una “misión imposible”.

En algún sentido, lo anterior parece alentador, aunque para los educadores de adultos esforzados y comprometidos en todas las modalidades de AEA resulta frustrante. Se hace cuesta arriba potenciar la labor de promoción con tal nivel de incerteza en los niveles, los canales y los tipos de apoyo directo e indirecto. Surgen algunas directrices y categorías que tienden a ser fluidas y a cambiar rápidamente, y por lo general carecen de los sistemas de información y de una competente labor de recopilación de datos y análisis necesarios para respaldar e informar sobre el trabajo y su análisis. Entre las más tangibles se incluyen los derechos totales y parciales de matrícula, generalmente para categorías de alumnos desfavorecidos que han abandonado el sistema escolar y que poseen unas cualificaciones mínimas, si es que las tienen.

Si los fondos van a parar a manos de los proveedores y no directamente a los alumnos en sus programas, la entrega del dinero se basa en la tasa de asistencia, y quizás en los logros obtenidos cuando se evalúa y se registra el rendimiento de los alumnos. Hay un problema señalado por varios expertos en cuanto a que esta forma de cuantificación y pago en función de los resultados puede dar lugar a que los proveedores procuren reforzar el aprendizaje de los alumnos con más necesidades,

con la carga burocrática que ello puede conllevar cuando los docentes trabajan con horarios limitados y en condiciones muy precarias.

El apoyo financiero regular, incluso si es demasiado exiguo, es acogido más favorablemente y resulta más útil que la aportación de recursos a corto plazo (e incluso competitiva), la cual impide que las entidades proveedoras ofrezcan programas de educación de manera fiable, y solo permite que se obtengan beneficios de corta duración a costa de un enorme esfuerzo. Ello se aplica a los proveedores independientes, que por lo común son organizaciones de la sociedad civil que dependen de trabajadores *ad honorem*, voluntarios, empleados mal remunerados y muchas veces poco cualificados, y, si tienen suerte, tal vez cuenten con el apoyo al menos parcial de fondos externos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales.

¿Y por qué esta situación resulta alentadora? Si adoptamos el enfoque que plantean los ODS en relación con el desarrollo sostenible e integral, y si consideramos el aprendizaje como una importante fuente para nutrirse de conocimientos que no puede estar contenida únicamente en el Objetivo 4, podemos determinar a través de cuántos canales y de cuántas maneras se hace llegar la financiación pública del aprendizaje de adultos y comunitario. A veces adoptan la forma de apoyo efectivo a los proveedores de AEA (o “capacitación”); muchos de ellos identifican una necesidad urgente de contar con muchos más de esos programas de formación profesional para el personal de AEA en todas las áreas. Se destinan muchos más recursos a obras de infraestructura, sobre todo en años recientes, y a la construcción de otras instalaciones locales para el aprendizaje comunitario de muchas asignaturas con diversos métodos. La construcción de locales, su mantenimiento y algunos costos asociados a los materiales y a la gestión se sufragan con un monto desconocido de apoyo al AEA local a través de numerosos canales públicos, centrales, regionales y locales gestionados por varios tipos de entidades públicas, privadas y pertenecientes a la comunidad local.

Este sistema sitúa y retiene el cálculo financiero en el terreno de las estimaciones; pero también demuestra la diversidad del apoyo que se brinda, cumpliendo las exigencias del mercado laboral y desde muchos ámbitos asociados a la asistencia social, la salud y el bienestar, al sector primario, secundario y terciario (industria y comercio) y a otras ramas del Estado. Los cálculos sobre el monto al cual asciende todo lo anterior como proporción del presupuesto anual, del producto interno bruto, e incluso de fondos del Ministerio de Educación son poco fiables. La mayor parte de las comparaciones del gasto en AEA público en los diversos países no resultan convincentes.

No obstante, es cierto que incluso en los países más acaudalados y prósperos el presupuesto asignado expresamente al AEA es exiguo. En comparación con la población total desde la educación preescolar hasta terminar la enseñanza secundaria o la educación superior, los fondos públicos destinados de manera formal al aprendizaje durante el resto de la vida más allá de esas edades y etapas, una vez finalizada la enseñanza inicial basada en el aula, son muy escasos. Lo anterior explica el hincapié que hacen muchos expertos en la necesidad de adoptar un nuevo paradigma en materia de aprendizaje a lo largo de la vida, de política popular y cultural para que los fondos públicos se adecúen a esta nueva realidad.

Lecciones y recomendaciones derivadas de los estudios por país

Una lección, aunque no siempre explícita, que se repite en la mayoría de los estudios, es que el sistema de financiación y políticas públicas debe relacionarse con el surgimiento y el mantenimiento de la democracia, la igualdad de derechos y de oportunidades para participar en el proceso democrático: “El aprendizaje para contribuir a la democracia y el desarrollo sostenible debe basarse en la cooperación, el reconocimiento público y el apoyo”. En el estudio sudafricano se afirma categóricamente que, si no existe una voluntad política, las buenas intenciones no se traducirán en hechos.

Ucrania aún carecía de una visión estratégica del aprendizaje a lo largo de la vida. En el frágil estado de Palestina, crear un sentimiento de identificación local y beneficio colectivo se considera una medida fundamental en el proceso de creación de centros de AEA. La promoción del diálogo a nivel comunitario y otros tipos de iniciativas ayuda a garantizar la amplia participación en la planificación y la creación de centros.

En uno de los estudios se señala que en el ámbito del AEA predominaban los donantes privados, que aportaban tres cuartas partes de todos los fondos recibidos por el sector de la educación permanente, mientras que la cuarta parte restante se financia con dinero público. Para los proveedores de AEA *popular*, sin embargo, la financiación pública es con diferencia la fuente de recursos más importante. Por ende, resulta fundamental establecer vínculos estrechos y profundos con todos los partidos políticos y con funcionarios de los departamentos gubernamentales pertinentes. De esta manera se ha ampliado la visibilidad del AEA.

En otro estudio se indica que, al no contar con financiación pública sostenible, los proveedores de AEA popular se ven obligados a destinar una cantidad exorbitante de tiempo y recursos a conseguir año tras año el apoyo de entidades gubernamentales y no gubernamentales. Si se pretende que el AEA popular sea reconocido y continúe desarrollándose, las organizaciones comunitarias tienen que hacer oír su voz para asegurarse de que los beneficios de esa modalidad de instrucción se promuevan constantemente en la comunidad y en todos los sectores del Gobierno.

En Japón, para asegurar la financiación pública del *kominkan* se requiere disponer de mecanismos que permitan supervisar y evaluar de manera sistemática y que aporten pruebas sólidas y contundentes para lograr convencer a los diseñadores de políticas de la rentabilidad de los proyectos. En este aspecto, a los investigadores les corresponde desempeñar un importante papel. En Corea del Sur se descubrió que, si se desea mantener un sistema sólido de educación para la ciudadanía,

sus elementos centrales deben ser “desarrollados de manera autónoma por activistas cívicos e instructores civiles”.

En el estudio vietnamita se percibió la necesidad de aumentar primero el grado de conciencia ciudadana sobre el AEA y de fomentar la participación en sus programas mediante una campaña de promoción de alcance nacional destinada a motivar a los adultos para que participen en el AEA. Esta iniciativa, a su vez, aumentará el interés por invertir más recursos. Una ley que incorpore el AEA al sistema educativo sentaría las bases sobre las cuales se fundarían las políticas que promuevan el AEA, incluida su financiación. Para lograr ese objetivo se requiere un organismo gubernamental que se encargue de proveer y desarrollar servicios de AEA. Tailandia, cuyo Ministerio de Educación posee una larga tradición de encabezar y ofrecer programas de AEA, también les otorga importancia a las iniciativas interministeriales: se han intercambiado memorandos de entendimiento entre todos los ministerios a fin de mejorar la situación del AEA.

Familiarizado con los procesos de circularidad ecológica, el experto esloveno lamenta que el país haya adoptado un enfoque jerárquico y que no exista un pensamiento original e innovador. Opina que es preciso basarse en los logros y perfeccionarlos en lugar de redefinir y reorganizar constantemente las estrategias. Ante la escasa confianza general que existía en el AEA, fue preciso invertir en investigaciones sobre el aprendizaje y los resultados del AEA popular que proporcionaran más indicadores y mediciones.

Uganda pudo beneficiarse al involucrar a actores locales en la toma de decisiones sobre financiación y asignación de presupuestos, cosechando de esta manera frutos en materia de sostenibilidad gracias a un mayor grado de identificación y compromiso local con las iniciativas.

Fueron pocas las recomendaciones que se desprendieron explícitamente de los estudios por país. Antes bien, quedaron implícitas en los análisis de las dificultades con que se han encontrado y han

descrito los expertos. Una postura general consistió en establecer una legislación y una base sólida, y en respaldar el seguimiento y la práctica del AEA popular con recursos financieros estables, pero de mediana cuantía, cuya aportación depende directamente de los resultados. Algunas sugerencias se refirieron a un aspecto específico de un país determinado; por ejemplo, adoptar un marco nacional de cualificaciones en el que se pudieran incorporar las vías de AEA alternativas, o una Estrategia Nacional de Competencias. Dos temas muy comunes fueron la necesidad de emprender una intensa y convincente campaña para destacar el valor añadido del AEA a la sociedad, y la formación de sólidas alianzas dentro del sector educativo y fuera de sus límites, incluida la industria y sus organizaciones asociadas.

Mirar hacia delante, mirar más allá: nuevo mundo, nuevas condiciones

Consejos y recomendaciones para la CONFINTEA VII

Como se señaló anteriormente, DVV International encomendó el presente estudio sobre financiación pública del AEA popular en el contexto del proceso que va desde la CONFINTEA VI, celebrada en 2009, y el Marco de Acción de Belém, que continúa con la Revisión a Medio Término y su Declaración de Suwon en 2017 con miras a la CONFINTEA VII, que se celebrará en Marrakech en 2022. Antes y durante la Revisión a Medio Término se presentó una sólida argumentación cuando la comunidad del AEA acogió con beneplácito, por un lado, los ODS propuestos en la agenda mundial Educación 2030 y su objetivo globalizador de “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” y, por otro lado, criticó el hecho de que en las metas para el AEA como subsector del sistema educativo y como profesión no haya recibido la atención que merecía.

Desde entonces, en numerosos documentos e informes se ha destacado la enorme importancia de financiar el AEA desde una perspectiva de

aprendizaje a lo largo de la vida. Todos ellos coinciden de alguna manera con lo expresado en el Marco de Acción de Belém respecto de la financiación:

“El aprendizaje y la educación de adultos son una inversión valiosa que produce beneficios sociales al crear sociedades más democráticas, pacíficas, integradoras, productivas, saludables y sostenibles. Las inversiones financieras importantes son esenciales para asegurar la prestación de un aprendizaje y una educación de adultos de calidad. Para estos fines, nos comprometemos a:

- a) acelerar el avance hacia la aplicación de la recomendación de la CONFINTEA V consistente en asignar por lo menos el 6 % del PIB a la educación, y esforzarse por aumentar la inversión en el aprendizaje y la educación de adultos;
- b) ampliar los recursos y presupuestos existentes asignados a la educación en todos los organismos oficiales para alcanzar los objetivos de una estrategia integrada en materia de aprendizaje y educación de adultos;
- c) considerar nuevos programas transnacionales de financiación de alfabetización y educación de adultos y extender los existentes, según las orientaciones de las medidas adoptadas en virtud del programa de aprendizaje a lo largo de toda la vida de la Unión Europea;
- d) crear incentivos para promover nuevas fuentes de financiación, por ejemplo, del sector privado, las ONG, comunidades y personas, sin perjuicio de los principios de equidad e inclusión;
- e) dar prioridad a las inversiones en el aprendizaje a lo largo de toda la vida en favor de las mujeres, las poblaciones rurales y las personas discapacitadas”. (UIL, 2010: 30)

En el Marco de Acción de Belém se le encargó al UIL la misión de “recomendar la preparación de un informe trienal sobre los avances realizados que se presentará a la UNESCO” y de “producir, basándose en los resultados del proceso de supervisión, el Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos (GRALE) a intervalos regulares”.

(Ibíd., p. 32) La financiación se ha transformado en un aspecto importante en todas las ediciones del GRALE publicadas hasta ahora; asimismo, en el GRALE 5, que saldrá a la luz durante la CONFINTEA VII, se ha escogido como tema específico la educación para una ciudadanía activa y mundial. Con todo, al leer las secciones dedicadas a la financiación, queda de manifiesto que las estadísticas sobre el AEA aportadas por los Gobiernos distan bastante de ser lo que podríamos llamar datos satisfactorios o concluyentes; de todos modos, resultan alarmantes, tal como se aprecia en las conclusiones:

“Un gran reto subsiste en lo que respecta a la proporción del gasto público asignado al AEA, dado que sigue teniendo una baja prioridad de inversión para los Gobiernos y las organizaciones internacionales. Basándose en información sobre un limitado número de países, el GRALE II informó que el porcentaje promedio del gasto público en educación destinado al AEA fue de alrededor de 0,9 % en los países de ingresos bajos, un 2,2 % en los de ingresos medios, y 2,7 % en los países de ingresos altos. Para el GRALE III, los países informaron sobre el porcentaje del gasto público en educación asignado actualmente al AEA. De los 97 países que presentaron esta información, 41 indicaron que menos del 0,9 % del gasto en educación se destinaba al AEA; 34 gastaron entre 1 % y 3,9 % del gasto en educación, y 22 gastaron 4 % o más del gasto en educación en el AEA”. (UIL, 2016: 44)

En la Revisión a Medio Término de 2017 se incluye el marco general de los ODS como “Hacia la CONFINTEA VII: Educación y aprendizaje de adultos y la Agenda 2030”. No obstante, se señala con meridiana claridad que: “Cerca de la mitad de los países informa sobre la realización de innovaciones significativas en la financiación del AEA desde 2009, si bien la mayoría parece estar relacionada con la coparticipación en los costos con los asociados de la sociedad civil [...] Cerca de un cuarto de los países tanto del Norte como del Sur no dieron información sobre la cuantía de la inversión pública en AEA [...] La diversidad de

la oferta —que frecuentemente carece de foco o coordinación— ha complicado el esfuerzo para identificar los presupuestos o gastos destinados a la educación de adultos” (UIL, 2017: 6). Lo anterior también resulta aplicable al presente estudio, el cual logró identificar en varios casos de países por lo menos pequeños bolsillos para la financiación del AEA popular, al tiempo que confirmó que en ninguno de los países la financiación del AEA se acerca al monto que se requeriría si se pretende que el lema de “no dejar a nadie atrás” proclamado en los ODS se transforme en realidad.

Por otra parte, existen numerosos argumentos en cuanto a que el AEA es una herramienta necesaria para poner en práctica varios de los ODS. Teniendo en cuenta esta inquietud, DVV International encomendó un estudio sobre la educación de jóvenes y adultos en la Agenda 2030, el cual arrojó luz sobre numerosas áreas importantes donde contar con un AEA de mayor alcance y de mejor calidad es un requisito —una suerte de “factor coadyuvante transversal”— para alcanzar la mayoría de los demás ODS, incluidos los objetivos de un trabajo decente, la acción climática, la paz y la justicia (Schweighöfer, 2019: 10 y ss.). O, como lo ha señalado el UIL en los mensajes clave del GRALE 3: “Durante los próximos quince años y más, los países enfrentarán una compleja serie de retos relacionados con cuestiones como las migraciones en masa, el empleo, la desigualdad, la sostenibilidad medioambiental y los cambios tecnológicos cada vez más rápidos. El AEA es un componente central de las políticas públicas que pueden ayudar a abordar estos retos. El AEA contribuye a prevenir conflictos y pobreza, ya que ayuda a que las personas aprendan a vivir juntas, lleven una vida saludable y prosperen, sin importar su extracción económica, social o cultural. El AEA contribuye específicamente a lograr resultados significativos ayudando a que las personas pongan continuamente al día sus conocimientos y competencias a lo largo de toda su vida de manera que mantengan su capacidad para contribuir como miembros sanos y productivos de la sociedad”. (UIL, 2016: 15)

En el GRALE 4, titulado “No dejar a nadie atrás: participación, equidad e inclusión”, se argumenta que: “[...] con una financiación adecuada del AEA hay probabilidades de potenciar las posibilidades de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera eficaz y eficiente. Desafortunadamente, nuestros hallazgos confirman que la inversión no corresponde todavía a las ambiciones respecto del AEA” (UIL, 2019: 54). Si miramos hacia el futuro, cuando se celebre la CONFINTEA VII en 2022 habrá pasado casi la mitad del plazo de quince años para cumplir los ODS, y desde que se asumieron esos compromisos la financiación del AEA no ha mejorado prácticamente en ninguna parte, tanto en el Marco de Acción de Belém como en los ODS. Tal parece que lo anterior resulta aplicable a las tres áreas: “Dotar a los adultos de alfabetización y competencias básicas; oportunidades para la formación permanente y el desarrollo profesional, y para la ciudadanía activa, por medio de la educación conocida como educación comunitaria, popular o liberal”, como se declara en el RALE (UNESCO, 2015b: 8). Se requieren, sin duda, muchos miles de millones de dólares más para atender en centros de aprendizaje comunitario las necesidades de cerca de mil millones de adultos que tienen un bajo o nulo nivel de alfabetismo, y ni el presupuesto interno ni la asistencia oficial para el desarrollo en forma de financiación pública se acercan a la suma necesaria. En el GRALE 4 se observa una postura algo más optimista respecto del AEA en cuanto a lo que se suele llamar *formación profesional permanente*, en especial porque a menudo es respaldada por una combinación de recursos públicos, empresariales y privados. “Si bien existen numerosas pruebas que sustentan la inversión individual y de los Gobiernos en el AEA por razones económicas, su potencial para contribuir a la democracia y la ciudadanía se comprende menos. La posición economicista que conduce a nivel mundial a una mayor inversión en el AEA está enraizada en una larga y, entre los responsables de la formulación de políticas, altamente respetada tradición de la teoría económica. La justificación democrática del AEA, tal como se expresa en las ambiciones de la RALE, es apoyada por una base de conocimiento reciente y aún en desarrollo”.. (UIL, 2019: 178)

Pese a lo anterior, en el presente estudio se encontraron numerosos ejemplos pertinentes de financiación del AEA con fondos públicos, los cuales están relacionados con esta modalidad de AEA que recibe numerosas denominaciones: para la ciudadanía, comunitario, general, liberal o popular. En esta documentada experiencia de catorce países percibimos un intento de generar más evidencias sobre la diversidad y las variedades de AEA para de ese modo ampliar la base de conocimientos necesaria. Esta iniciativa llega en un buen momento, cuando durante 2021 la UNESCO y los actores del AEA del sector público y de la sociedad civil han estado llevando a cabo consultas subregionales y conferencias regionales, aportando información e intercambiando puntos de vista sobre los avances en el área del AEA desde la conferencia de Belém, analizando los actuales desafíos y buscando futuros cursos de acción.

En nuestro estudio hemos mantenido y reforzado la visión según la cual el AEA posee una enorme variedad y diversidad. En las conclusiones y las recomendaciones se abordan cada una de las situaciones en particular; son importantes para el aprendizaje mutuo. Hemos formulado algunas recomendaciones adicionales de carácter general en las que se respaldan las conclusiones de los estudios por país, las cuales cobran enorme importancia ahora que se acerca la CONFINTEA VII, en especial para la inclusión del AEA en la agenda de los ODS.

En la primera se reitera la postura que se adopta en el proyecto FinALE:

- “Hay que considerar el aprendizaje de adultos como una inversión. El aprendizaje de adultos reporta una serie de beneficios no solo para las personas, sino además para la sociedad, la economía y las democracias. Entre dichos beneficios se incluyen efectos positivos en el ingreso y la empleabilidad, la atención de salud, el compromiso cívico, la disminución de las actividades delictivas, entre otros” (EAEA, 2018: 2).

La segunda, pese a su brevedad, reviste enorme importancia:

- Aumentar considerablemente la cantidad de fondos asignados al AEA a fin de alcanzar un nivel que permita cumplir plenamente con las exigencias formuladas en los ODS.

La tercera se relaciona con la necesidad de considerar el AEA en su plena dimensión, abarcando las tres modalidades de AEA previstas en el RALE: aprendizaje permanente, alfabetización, y educación para la ciudadanía dirigidos a adultos:

- La mejor estrategia para proteger y fomentar un componente fundamental como es el AEA popular consiste en incorporarlo en un concepto de AEA más amplio e integral. Asimismo, debería ser gestionado y revisado de tal manera que el currículo y la materia de estudio se encuentren fuera de los intereses habituales y del alcance del escrutinio político y sean tratados como un componente natural de estudios adecuadamente financiables basados en la demanda.

La cuarta recomendación es importante para la próxima campaña en favor del AEA emprendida por actores de la sociedad civil y encabezada por el ICAE:

- En lugar de organizar campañas explícitas en favor del AEA con el fin de provocar cambios políticos, la mejor forma de asegurar su futuro y de garantizar un flujo de recursos hacia las comunidades locales —que es donde radica y se desarrolla la mayor parte del aprendizaje comunitario y de la ciudadanía activa—, resulta preferible limitarse a abogar por que se considere el completo espectro del AEA como un derecho y una necesidad indivisibles y no separados, tal como ocurre con la TI y los idiomas.

La quinta también se encuentra estrechamente relacionada con las conclusiones de los estudios de caso por país:

- El AEA siempre debería ser percibido dentro de estas dos dimensiones. El AEA es un subsector del sistema educativo que tiene la misma importancia que la educación preescolar, escolar y universitaria y la formación profesional. Requiere el mismo apoyo y similares estructuras en cuanto a políticas, legislación y financiación. El AEA es un movimiento en el que se incluye la lucha de la sociedad civil por construir un mundo mejor y contra todos los tipos de discriminación, injusticia y destrucción del medio ambiente. Se trata de un tema fundamental para el AEA popular.

Reflexiones

Son muchos los cambios observados en el ámbito del AEA desde la CONFINTEA VI celebrada en Belém, y muchos más los que se han experimentado en el resto del mundo. En el Marco de Acción de Belém se declaraba que: “El aprendizaje y la educación de adultos son una inversión valiosa que produce beneficios sociales al crear sociedades más democráticas, pacíficas, integradoras, productivas, saludables y sostenibles”. Y se añadió que: “Las inversiones financieras importantes son esenciales para asegurar la prestación de un aprendizaje y una educación de adultos de calidad”. (UIL, 2010: 31)

Sería muy osado afirmar que en el último tiempo se han realizado importantes progresos en la promoción de este objetivo a nivel mundial. Incluso si reconocemos ciertas mejorías en algunos países, es probable que otros hayan retrocedido, y la brecha entre riqueza y pobreza se ha ampliado aún más en la mayoría de las naciones y también entre ellas. La crisis financiera mundial fue seguida por una época de austeridad, mientras que en los

ambiciosos Objetivos de Desarrollo Sostenible se prestó escasa atención a la incorporación de una postura y una estrategia basadas en el aprendizaje a lo largo de la vida que se extiendan a todas las áreas, y a la implementación del AEA según lo dispuesto en el Marco de Acción de Belém.

Ahora, cuando ya ha transcurrido un tercio del período de quince años para alcanzar los ODS, ha sobrevenido una tormenta de crisis mundiales cada vez más graves y peligrosamente interconectadas. Existe una relación inversa entre la creciente y acuciante necesidad de contar con un pujante AEA popular y el ínfimo grado de apoyo que se le brinda a través de la financiación pública. Ya sea debido al autoritarismo antidemocrático y egoísta, a los fenómenos meteorológicos causados por el cambio climático que cada año resultan más destructivos, a la represión sufrida por los movimientos populares reformistas, así como a la amenaza y el efectivo estallido de guerras en tantas regiones, ni el AEA en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida ni los propios ODS están captando la atención política ni obteniendo la prioridad práctica y los recursos que la totalidad del ecosistema, incluidas sus dimensiones humanas, necesitan con urgencia. Ya hemos pasado a formar parte de la crisis que conduce a la extinción.

En la actualidad, una serie de ONG nacionales y subregionales, al igual que varias ONGI, han aunado esfuerzos y formado una alianza más eficaz —que resultaba muy necesaria— a fin de emprender una campaña mundial de promoción del AEA. Durante la CONFINTEA VII es preciso influir poderosamente en los Gobiernos, de tal manera que el AEA llegue a cumplir su papel fundamental de encabezar un proceso de cambios constructivos en las prácticas de gobernanza que logren reorientar hacia rumbos productivos las tendencias políticas y socioeconómicas que predominan en la actualidad. Es menester que el aprendizaje a lo largo de la vida influya, contagie, oriente e inspire de manera práctica todos los comportamientos políticos y sociales en el completo espectro de la gobernanza moderna. Es fundamental que exista una colaboración a todos los niveles, que incluya a

todos los sectores del Gobierno, del empresariado y de la sociedad civil.

Hay ejemplos alentadores sobre cómo, por ejemplo, la mayoría de los Estados y los ciudadanos están afrontando la pandemia de la covid-19. Por lo general, en todos los asuntos relacionados con la salud y la supervivencia, las personas comunes se esfuerzan por ayudarse mutuamente. Las muestras de grandeza humana suelen mitigar de forma voluntaria la aflicción y el desamparo en que se encuentran los inmigrantes y los refugiados y “otros vecinos necesitados”. Ya sea a nivel local o mundial, las personas, asociadas habitualmente en comunidades que se organizan de manera natural, les brindan tiempo y recursos, y a veces sacrifican su propia vida por ayudar al prójimo.

La información adecuada que conduzca a una apropiada comprensión, ya sea verbalmente, por medio del ejemplo o a través del completo arsenal de los medios de comunicación modernos eficazmente respaldados por un AEA focalizado, pueden guiar y modificar el comportamiento, aliviando así los estragos causados por las enfermedades, la sequía, los conflictos y la angustia personal.

Por otro lado, la actual pandemia de noticias falsas y maniobras descaradamente corruptas, destinadas a confundir a la opinión pública apelando al nativismo populista y demagógico, no solo desorientan a las personas sino que además se propagan como un cáncer por todas las sociedades y sus comunidades de creencias y prácticas.

Teniendo en cuenta estas realidades mundiales, resulta urgente reformular de manera radical el aprendizaje humano, apelando a todo aquello que conocemos como sistemas educativos. Las crisis mundiales que amenazan la vida en el planeta no se harán esperar. Desde la etapa más temprana de la vida que sigue prolongándose para la mayoría de las personas, se aprende más fuera de los sistemas de educación establecidos que dentro de ellos.

Las personas viven más años, de los cuales la mayoría transcurre más durante la vida adulta

que durante la etapa escolar; viven, asimismo, en numerosos lugares y de distintas maneras fuera de los (cada vez menos inclusivos) establecimientos escolares. El carácter de la adquisición de conocimientos (la enseñanza) planificada que precede a la adultez sienta las bases para aprender, adaptar, comprender y actuar a lo largo de la vida. Por consiguiente, es preciso que la totalidad de la educación formal, de las políticas públicas y las estrategias, como también las prácticas comunitarias y privadas, estén impregnadas de una filosofía colaborativa de sostenibilidad para sobrevivir.

Una percepción audaz del aprendizaje universal a lo largo de la vida, que cuente con un amplio apoyo y una generosa aportación de recursos del sector público, debe transformar las prácticas de enseñanza que prevalecen en la actualidad, y contribuir a reformular la cultura popular orientándola hacia la sostenibilidad mundial. Si se aspira a satisfacer las acuciantes necesidades del mundo real, que han ido aumentando de manera alarmante desde la cumbre de Belém, el AEA debe igualmente ocuparse de lo que ocurre fuera del ámbito de la educación y la capacitación formales para adultos basadas en el aula; considerar todos los lugares y espacios de trabajo, vida social y esparcimiento como ambientes de aprendizaje, y despojar abiertamente al aprendizaje de su condición de actividad exclusiva del ámbito educativo, permitiendo que despliegue su identidad más amplia hacia el tipo de sociedad vislumbrada en su momento por Faure y por otros de sus colegas en años posteriores. La financiación pública del AEA popular debe fluir por las arterias y las venas de los Gobiernos hacia todos los ámbitos de la vida humana.

Muchos se preguntarán cuál es la diferencia entre la situación actual y la época en que se celebró la CONFINTEA VI. Basta con escuchar las noticias de la mañana: enterarse de los pequeños dramas, triunfos y tragedias de los que se componen las noticias locales y regionales, pero también de las periódicas y traumáticas crisis personales, políticas y medioambientales que amenazan la vida en el planeta. Hoy los afectados son Myanmar y Yemen, Bielorrusia y Siria, el Pacífico y Alaska, Tailandia y

Nigeria y una serie de otros lugares en las zonas oceánicas intermedias. Se trata de Estados frágiles y personas vulnerables que habitan en tierras asoladas. En 2009, en Belém se hizo un llamamiento urgente para que se organizara una cooperación internacional razonable y abierta, y será preciso ampliarlo considerablemente en la reunión que se celebrará en 2022 en Marruecos.

La CONFINTEA debe ajustar con fidelidad la educación y la formación a la lógica aplastante del aprendizaje a lo largo de la vida. La nueva generación de poderosos medios y herramientas de comunicación masiva, al igual que las redes sociales, poseen un alcance mundial instantáneo en lugares donde la situación política así lo permite. La reciente pandemia nos ha enseñado que, aunque de manera brutal, la capacidad educativa de Internet y la accesibilidad de los conocimientos a distancia nos han brindado la oportunidad de liberarnos de la enseñanza similar a una cadena de producción y de la separación del espacio de trabajo del lugar de residencia. Asimismo, nos ha permitido percatarnos de la esterilidad de los casi siempre obcecados mantras econométricos de competición, mercados “libres” y austeridad. Ahora sabemos por experiencia que lo imposible es imposible cuando se satisfacen las necesidades.

En varios de estos estudios también se demuestra que olvidar la historia puede ser una soberana insensatez, pero también que quedarse atrapado en ella puede suponer, a su vez, una actitud auto-destructiva. Advertimos que la dicotomía entre liberal y profesional es a menudo falsa y a veces también una pérdida de tiempo. Lo mismo vale para la recurrente tricotomía entre el AEA formal, no formal e informal cuando se la sitúa en una escala descendente de utilidad y valor.

El hecho de clasificar la financiación en pública y de otros tipos puede tener alguna utilidad para las iniciativas de promoción y para la formulación de políticas; pero existen numerosas modalidades mixtas, al igual que nuevos modelos de asociación con el sector público, fondos destinados a

ayuda para el desarrollo prestada en el extranjero, dinámicos procesos financieros de alcance mundial desvinculados de cualquier “economía real” y magnetes mundiales cuyo poder y riqueza, para bien y para mal, exceden a los de la mayoría de las economías nacionales. El apoyo al AEA popular fluye a través de muchos ríos y se propaga por numerosos brazos. Identificar y hacer un seguimiento del valor de los fondos destinados al AEA a través de canales que no sean la educación y la formación es un objetivo difícil de lograr. Los métodos alternativos para evaluar el bienestar y aprendizaje de la sociedad, y para contribuir a su mejoramiento, deben tener mayor alcance.

En ellos se incluyen básicamente nuevos métodos inteligentes para acceder a los datos y aprender a utilizar los medios de comunicación masivos y las redes sociales, como también la propia Internet; también se contempla la conexión con instalaciones y servicios como bibliotecas y museos, campos deportivos, galerías y salas de conciertos, calles y tiendas, lugares de culto y reflexión, la mayoría de los cuales en el último tiempo han modificado considerablemente su apariencia, sus funciones y sus modalidades de funcionamiento. En nuestra labor deben fusionarse la educación con el aprendizaje, y ha de privilegiarse la educación informal por sobre la formal en alianza con la enseñanza no formal.

La cuestión más complicada sigue siendo la arista política, ese problema obvio del que todos se desentienden en el ámbito de la educación de adultos. El objetivo del AEA popular consiste en capacitar y empoderar a las personas como ciudadanos activos sobre todo en las comunidades locales, inculcarles la iniciativa para controlar qué y cómo pueden aprender. En muchos países y sistemas políticos esto se considera una postura inaceptable y un anatema. Plantea la necesidad de crear una comunidad de AEA conectada en red a nivel mundial y en favor de la gobernanza ética, incluso si al mismo tiempo soslaya este tema fundamental por razones tácticas.

De esta manera, se suscita un complejo dilema: ¿cómo puede el AEA popular afrontar los acuciantes problemas del mundo real fuera del “universo de la educación” cuando lo que los padres más ambicionan para sus hijos es una buena educación escolar y a menudo una excelente educación universitaria? ¿Cómo pueden las necesidades reales influir en las políticas y prácticas de AEA sin ceder a las presiones del mercado, del consumismo y de los poderosos intereses que predominan en el sector público?

En lugar de mendigar las migajas que caen de la mesa del presupuesto de educación, la solución consiste en transformar las escuelas y las instituciones de educación superior en lugares de preparación para el aprendizaje a lo largo de la vida y en integrar el aprendizaje escolar en la vida y en el aprendizaje de la comunidad. En vez de secuenciarse el AEA de manera competitiva después de la educación, las escuelas se integran en el aprendizaje de por vida que se lleva a cabo “ahí afuera”. De este modo, el AEA progresará en un flujo continuo.

Chris Duke, Heribert Hinzen, Ruth Sarrazin

Referencias

Dunbar, M. (2020): A Review of Entitlement Systems for LLL. Documento elaborado por encargo de la UNESCO y la OIT, agosto de 2019. Ginebra: OIT.

EAEA (2018): Invest in Adult Learning. Executive summary of the outcomes of the FinALE project. Bruselas: EAEA.

ICAE (2020): Adult Learning and Education (ALE) – Because the Future Cannot Wait. Contribución del Consejo Internacional de Educación de Adultos (International Council for Adult Education, ICAE) a la iniciativa de la UNESCO Los futuros de la educación. Belgrado: ICAE.

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2010): CONFINTEA VI. Marco de acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Hamburgo: UIL.

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2016): Tercer informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos. El impacto del aprendizaje y la educación de adultos en la salud y el bienestar; el empleo y el mercado de trabajo, y la vida social, cívica y comunitaria. Hamburgo: UIL.

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2017): 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.

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2019): Towards CONFINTEA VII: Adult Learning and Education and the 2030 Agenda. CONFINTEA Mid-Term Review. Suwon-Osan, Corea del Sur, octubre de 2017. Hamburgo: UIL.

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2020): Adoptar una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida: contribución a la iniciativa Futuros de la Educación; reporte; una consulta transdisciplinaria de expertos. Hamburgo: UIL.

Palmer, R. (2020): Lifelong Learning in the Informal Economy: A Literature Review. Ginebra: OIT.

Popović, K. (2021): Financing Adult Learning and Education. The way forward: What works, how and why? Belgrado, Bonn: ICAE, DVV International.

Schweighöfer, B. (2019): Youth and Adult Education in the Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals. Role, Contribution and Further Potential. Bonn: DVV International. Disponible en: <https://bit.ly/37QMx7p>

UNESCO (2015a): Educación 2030. Declaración de Incheon y marco de acción para la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 4. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. París: UNESCO.

UNESCO (2015b): Recommendation on Adult Learning and Education. París: UNESCO.

Estudios de caso y por país: resumen de los aspectos más importantes

Para comodidad de los lectores ocupados, además de analizar los temas y aspectos principales relativos a los estudios por país, incluiremos a continuación una serie de breves resúmenes de los catorce estudios para que así puedan examinarlos rápidamente.

ESCANDINAVIA

Financiación pública del AEA popular en Escandinavia

Sturla Bjerkaker

Contexto histórico y percepción

- El aprendizaje y la educación de adultos popular en los países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Suecia) comenzó a expandirse tras la Ilustración, período que se vivió en Europa durante la primera mitad del siglo XIX.
- El AEA popular se percibe como una educación (no formal) para y por las personas. En esa calidad puede abarcar casi cualquier tema.

Gobernanza y estructuras

- Las principales herramientas del AEA popular son las universidades populares y los círculos de estudio.
- El AEA popular organizado y su financiación están determinados por leyes y normativas, lo cual garantiza en parte su sostenibilidad.

Financiación y apoyo

- La financiación pública de las universidades populares y los alumnos que asisten a ellas cubre cerca de la mitad de los costos totales. La otra mitad la sufragan los alumnos o los propietarios de la institución.

- La financiación pública de los círculos de estudio y de otras modalidades de AEA popular han dado lugar a la creación de las asociaciones de estudios. Estas entidades coordinadoras reciben subvenciones públicas destinadas a los proveedores y los participantes. Estos fondos cubren cerca del 20 % de los derechos de matrícula de los alumnos, quienes financian el resto.
- El Estado no interviene en el contenido específico del AEA popular; los cursos son financiados cualesquiera que sean los temas abordados, siempre que cumplan con los requisitos (p. ej., una cantidad mínima de participantes y de horas lectivas).

Lecciones y recomendaciones

- El sistema de financiación y de políticas públicas debe ser considerado en el contexto del surgimiento y el mantenimiento de la democracia y de la igualdad de derechos y oportunidades de los habitantes para participar en el proceso democrático.
- Debemos tener siempre presente que el aprendizaje para la democracia y el desarrollo sostenible debe basarse en la cooperación, el reconocimiento y el apoyo del sector público.

ALEMANIA

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Alemania

Susanne Lattke, Alexandra Ioannidou

Contexto histórico y percepción

- La educación y la formación de adultos en Alemania es un ámbito político en el que la responsabilidad es compartida entre actores estatales y no estatales y en el que existe una larga tradición de institucionalización que se remonta al siglo XVIII.

- La Constitución de Weimar, promulgada en 1919, sentó las bases para considerar el aprendizaje y la educación de adultos como un bien común que las autoridades estatales deben promover y financiar a nivel federal, regional y local.

Gobernanza y estructuras

- En la Constitución de catorce de los dieciséis estados federales (*Länder*) se reconoce al AEA como un área incluida en las políticas; en ellos se aplican leyes específicas sobre educación de adultos, las cuales regulan la entrega de subvenciones públicas.

Financiación y apoyo

- Por lo general, en el ámbito del AEA popular predominan las aportaciones monetarias del sector privado; esta modalidad de financiación cubre tres cuartas partes de los gastos de toda el área de la educación permanente, mientras que el otro cuarto proviene de fondos públicos. Sin embargo, para los proveedores de AEA popular la entrega de recursos del Estado es con diferencia la fuente de financiación más importante.
- La financiación pública del AEA popular se basa en los principios asociados a la oferta, principalmente en subvenciones para la prestación de servicios de AEA y en la financiación en función de los resultados. Las modalidades son reguladas por leyes específicas de cada *Länder* sobre educación de adultos y educación permanente. Las iniciativas que se considera que están inspiradas en el bien público, las ofertas de educación cívica o de cursos que fomentan valores, los cursos relacionados con habilidades para la vida o con el desarrollo personal y las ofertas que promocionan la convivencia familiar, social o intercultural cumplen los requisitos para recibir fondos.

Lecciones y recomendaciones

- Abandonar el actual enfoque unilateral del AEA orientado hacia el sector profesional e integrar

el AEA popular en una Estrategia Nacional de Competencias que abarque todos los ámbitos sería un primer paso en la dirección correcta. Asimismo, si se vinculan las ofertas de AEA popular con el Marco Nacional de Cualificaciones sería posible adoptar vías de aprendizaje alternativas y aumentar el grado de reconocimiento formal del AEA popular.

NUEVA ZELANDA/AOTEAROA

Financiación pública de la educación de adultos y comunitaria en Nueva Zelanda/Aotearoa: compromiso, limitaciones y motivos para abrigar optimismo

Colin McGregor

Contexto histórico y percepción

- En Nueva Zelanda no se comprende lo suficiente el valor del aprendizaje y la educación de adultos. En general, las actividades de AEA no reciben el reconocimiento que se merecen ni tampoco gozan de gran visibilidad en la comunidad.
- En Nueva Zelanda, el AEA reporta beneficios tanto individuales como para la sociedad. Los beneficios individuales se obtienen al aumentar las aptitudes de lectura, escritura y cálculo, al igual que las competencias digitales e idiomáticas. Las personas también adquieren mayor confianza y autoestima. Estas capacidades pueden permitir seguir estudios complementarios o conseguir empleo.
- Entre los beneficios para la sociedad se incluyen una mayor cohesión social y un espíritu de ciudadanía cívica producto de una participación más activa en la comunidad.

Gobernanza y estructuras

- Muchas entidades locales respaldan los servicios relacionados con el AEA, como las bibliotecas. Muchas organizaciones se autofinancian gracias a legados o a aportaciones de donantes filantrópicos.

Financiación y apoyo

- El dinero público recibido por el sector del AEA en Nueva Zelanda solía rondar los 20 millones de dólares neozelandeses (NZ) anuales, pero en el lapso de cuatro años ese monto se ha incrementado en 16 millones de NZ para 2021 y los años siguientes. Parte de esa suma se utilizará también para financiar al organismo más importante del sector del AEA: ACE Aotearoa.
- El mecanismo de financiación ha sido limitado, por lo que cubre una variedad bastante restringida de cursos. A partir de 2021 existe la posibilidad de impartir una gama más amplia de cursos innovadores.

Lecciones y recomendaciones

- Entre las lecciones aprendidas puede mencionarse la posibilidad de entablar relaciones estrechas y formales con todos los partidos políticos y con los funcionarios de los departamentos gubernamentales pertinentes. Como prueba de que se ha logrado influir en el sector, en el caso neozelandés la evaluación de los resultados de la educación comunitaria de adultos ha permitido percibir con mayor claridad la importancia del AEA.
- Es menester enviar un mensaje más claro y convincente acerca del valor que le añade el AEA a la sociedad y emprender una intensa campaña destinada a transmitirles este mensaje a los actores involucrados y a la comunidad.
- Es preciso forjar sólidas alianzas en todo el sector con organizaciones profesionales y con otras entidades afines.

IRLANDA

Perfil de la educación comunitaria en Irlanda

Eve Cobain, Leah Dowdall, Niamh O'Reilly

Contexto histórico y percepción

- La educación comunitaria es holística, está centrada en el alumno y ofrece una amplia gama de alternativas de enseñanza acreditadas y no acreditadas.
- La educación comunitaria en Irlanda ha evolucionado como un modelo educativo eficaz, inclusivo y conectado con los sectores populares, que combate las desigualdades estructurales y educativas al concentrarse en grupos de alumnos marginados y al prestarles los servicios integrales necesarios para su éxito académico.

Gobernanza y estructuras

- Al funcionar en gran medida mediante centros comunitarios gestionados de manera independiente, los proveedores de educación comunitaria se mantienen parcial o totalmente al margen de las estructuras formales del Gobierno.

Financiación y apoyo

- La educación comunitaria en Irlanda es financiada desde una amplia variedad de departamentos gubernamentales y desde fuentes no gubernamentales de aportación de fondos.
- Al carecer de un modelo de financiación sostenible, cada año los proveedores de educación comunitaria se ven obligados a destinar enormes cantidades de tiempo y recursos a tratar de conseguir fondos de organismos gubernamentales y no gubernamentales.
- La Agencia Nacional de Formación Complementaria de Irlanda (SOLAS, por su sigla en irlandés) sigue siendo el principal organismo gubernamental que dona fondos a la educación comunitaria y recopila datos sobre este sector, pero dichos datos no permiten configurar un panorama completo del sector.

Lecciones y recomendaciones

- Antes de que se llevara a cabo el censo AONTAS de la comunidad educativa en octubre de 2020, no se contaba con un mecanismo formal para integrar fuentes de datos distintas. A comienzos de 2021, esa investigación aportó información detallada sobre una serie de organizaciones de educación comunitaria de toda Irlanda.
- En agosto de 2020 se creó una nueva función ministerial y un departamento gubernamental asociado que incorporan la educación comunitaria al Departamento de Formación Complementaria y Superior, Investigación, Innovación y Ciencias. Por primera vez en varias décadas, los primeros indicios de una mayor preocupación por que la educación comunitaria cumpla la misión del departamento de garantizar la inclusión social, además de las repercusiones de la COVID-19, han redundado en un aumento del monto de fondos para la educación comunitaria.

JAPÓN

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular: los *kominkan* como centros de aprendizaje comunitario en Japón
Kiichi Oyasu

Contexto histórico y percepción

- En Japón, el AEA se define como una educación social impartida fuera de la educación escolar; se originó en la década de 1890 y se incluyó oficialmente en las políticas del Ministerio de Educación en 1919 con el fin de mejorar el nivel educativo y la calidad de vida de la comunidad en general.
- La Ley de Educación Social fue promulgada en 1949 con el objetivo de promover la democracia y la paz mediante la educación social, junto con la educación escolar y la educación familiar.

Gobernanza y estructuras

- En la Ley de Educación Social se distinguen tres tipos de instituciones: los *kominkan* (centros de aprendizaje comunitario), los museos y las bibliotecas.
- Los *kominkan* públicos son creados y financiados por Gobiernos locales. La gestión de estas instituciones depende de las políticas educativas del Gobierno local. Existen *kominkan* autónomos administrados por las comunidades locales; algunos de ellos reciben apoyo financiero de los Gobiernos locales mediante subvenciones.

Financiación y apoyo

- La gestión y la puesta en práctica de las actividades educativas son descentralizadas respecto del Gobierno local, y cuentan con cuatro fuentes de financiación: el presupuesto del Gobierno local de prefecturas y ciudades; una subvención aportada por el Gobierno nacional; bonos educativos entregados por los Gobiernos locales, y donaciones.
- Según una encuesta sobre financiación pública del sector educativo, el presupuesto de educación social de los Gobiernos locales ronda el 9,6 % del presupuesto total de educación (2018).

Lecciones y recomendaciones

- Debido a la urbanización del estilo de vida a partir de la década de 1970, el papel de los *kominkan* ha pasado del desarrollo comunitario al aprendizaje individual según los intereses de las personas, tales como la salud, el arte y la cultura.
- En el contexto de los ODS, los Gobiernos locales y nacionales han vuelto a valorar la importancia del desarrollo comunitario por medio de la educación y el aprendizaje.

- A fin de garantizar la financiación pública de los kominkan, se requiere contar con mecanismos de seguimiento y de evaluación sistemáticos para así convencer con pruebas contundentes a los diseñadores de políticas de la necesidad de asignar fondos públicos a este sector. A este respecto, los investigadores tienen un importante papel que cumplir.

AUSTRALIA

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular: un estudio de caso de Australia

Dorothy Lucardie

Contexto histórico y percepción

- Australia cuenta con una larga tradición de organizaciones comunitarias y de creación de numerosos servicios entre los que se incluye el aprendizaje y la educación de adultos popular.
- El AEA popular (comunitario, liberal) abarca un amplio abanico de programas de aprendizaje. Pueden ser descritos de variadas maneras como programas de enriquecimiento personal, educación liberal de adultos, programas no profesionales y programas profesionales no acreditados; todos están organizados en principio como educación no formal.

Gobernanza y estructuras

- En Australia se aplica un sistema gubernamental que consta de tres niveles: un Gobierno nacional (federal), ocho Administraciones estatales y dos territoriales, amén de Gobiernos locales (consejos municipales y regionales). Cada uno de estos niveles aporta fondos que financian el AEA popular.

Financiación y apoyo

- El actual sistema tiene algunas deficiencias:
 - 1) La limitada cantidad de recursos disponibles para las organizaciones comunitarias, en particular

fondos destinados específicamente al AEA popular; 2) el carácter precario de la financiación estatal, lo que puede tener consecuencias involuntarias y entorpecedoras para las iniciativas comunitarias; 3) la falta de valoración del AEA popular por parte de los Gobiernos federales y de los estados. La opinión de que solo beneficia a determinadas personas y no a sectores más amplios de la comunidad o de la sociedad demuestra lo poco que se valora este aprendizaje.

- Será fundamental mantener e incrementar la financiación básica aportada a las organizaciones comunitarias, lideradas por la comunidad y que atienden a sus necesidades, para así recuperarse de las consecuencias de la COVID-19 y aumentar las oportunidades de aprendizaje.

Lecciones y recomendaciones

- Puesto que Australia es uno de los países más multiculturales del mundo, con una permanente necesidad de recibir inmigrantes de otras tierras, aprender a convivir es la clave para permitir que la sociedad y la economía australianas crezcan y se desarrollen en un clima de paz.
- Si se desea que los Gobiernos lleguen a valorar el AEA popular en su justa medida, las organizaciones comunitarias han de hacer oír su voz para garantizar que se promuevan constantemente sus ventajas en la comunidad y en todas las esferas del Gobierno.

COREA DEL SUR

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Corea del Sur

Un Shil Choi, Sung Lee

Contexto histórico y percepción

- La educación popular se percibe como una educación para la ciudadanía democrática que les ofrece a los ciudadanos oportunidades educativas para llevar una vida saludable y madura

al adquirir y cultivar las cualidades y la instrucción necesarias, tales como los conocimientos, los valores y las actitudes que permiten el desarrollo sostenible de una sociedad democrática.

- En la Constitución se estipula que el Estado tiene el deber de promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Asimismo, en la Ley sobre Educación a lo Largo de la Vida y en otros estatutos relacionados se establecen los sistemas, las organizaciones y las normas necesarios para poner en práctica el aprendizaje a lo largo de la vida.

Gobernanza y estructuras

- Existen un Instituto Nacional para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida (NILE, por su sigla en inglés) y un Consejo Nacional de Aprendizaje a lo Largo de la Vida. En cada una de las diecisiete provincias metropolitanas se han creado institutos para el aprendizaje a lo largo de la vida y también se ha formado un Consejo para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida.
- La totalidad de los 226 Gobiernos locales cuentan con centros de aprendizaje a lo largo de la vida y con comités directivos de aprendizaje a lo largo de la vida.
- Al escogerse “impulsar la educación para la ciudadanía democrática” como una tarea nacional a modo de compromiso presidencial en 2017, esta modalidad de educación para la ciudadanía está entrando en una nueva fase.

Financiación y apoyo

- Los Gobiernos metropolitanos y locales se valen de las instituciones existentes o crean departamentos en los Gobiernos locales para implementar formalmente las medidas.
- Los Gobiernos locales prestan apoyo financiero a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones de la sociedad civil, a los institutos públicos y a las instituciones privadas. Aun cuando el presupuesto destinado a financiar la

educación para la ciudadanía democrática difiere según sea la ciudad, su monto asciende a unos 50 000 euros anuales. Cuando se crea un centro de educación para la ciudadanía democrático, los gastos operativos suelen rondar los 500 000 a 600 000 euros anuales.

Lecciones y recomendaciones

- El objetivo principal debería consistir en crear una atmósfera, en reforzar la motivación central y prestar un apoyo jurídico, institucional y financiero a nivel nacional y local para impulsar la educación para la ciudadanía. Por añadidura, los elementos centrales que permiten propagar la educación para la ciudadanía deberían desarrollarse de forma autónoma por parte de activistas cívicos e instructores civiles.

VIETNAM

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos en Vietnam

Khau Huu Phuoc, Tong Lien Anh

Contexto histórico y percepción

- El aprendizaje y la educación de adultos se inició en 1945 luego de que Vietnam consiguiera su independencia y dejara de ser colonia francesa. Esta modalidad de enseñanza fue impulsada por el movimiento “Aprendizaje del pueblo”, cuyo objetivo era combatir el analfabetismo, que afectaba al 95 % de la población. Más tarde evolucionó hasta transformarse en “educación complementaria”.
- Hoy en día, la educación complementaria ha sido reemplazada por la educación permanente (EP). Se pretende reforzar la idea de que el aprendizaje es un proceso continuo que dura toda la vida y abarca todos los aspectos que se encuentran fuera del ámbito del sistema de educación formal y que está al alcance de todos independientemente de su edad, género, religión y origen étnico.

Gobernanza y estructuras

- La EP es gestionada por el Departamento de Educación Permanente, el cual depende del Ministerio de Educación y Formación. El término AEA no se utiliza de manera oficial en los documentos gubernamentales.
- En la práctica, el AEA se imparte principalmente en centros de aprendizaje comunitario (CAC), que existen en casi todos los barrios y aldeas, y en los centros de educación permanente, que en la actualidad se están fusionando con los centros de educación profesional.

Financiación y apoyo

- Si bien se informa de que el presupuesto nacional de educación se ha mantenido en alrededor del 20 % del producto interno bruto, no se dispone de datos de financiación pública para el AEA.
- El AEA se inscribe en el ámbito de la EP, cuyas actividades financia el Ministerio de Hacienda a través de sus dependencias gubernamentales denominadas *comités populares*, que operan a nivel provincial y distrital y cumplen funciones que pueden variar de un lugar a otro.

Lecciones y recomendaciones

- Hay que crear mayor conciencia pública sobre el AEA y fomentar la participación en este ámbito. Es preciso emprender una campaña de promoción a nivel nacional con el fin de aumentar la motivación y la participación de los adultos en el AEA, lo que a su vez despertará un mayor interés de los actores involucrados por invertir más recursos.
- Hay que elaborar y promulgar una ley sobre el AEA que incorpore esta actividad al sistema educativo y sienta las bases para las futuras políticas de promoción del AEA, incluidas las relativas a su financiación.

- Se debe crear un organismo gubernamental que se ocupe de organizar la prestación de servicios de AEA y de fomentar esta actividad.

ESLOVENIA

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular y general en Eslovenia: consideraciones desde la perspectiva de la sostenibilidad

Nevenka Bogataj

Contexto histórico y percepción

- En Eslovenia, el aprendizaje y la educación de adultos tuvo un carácter precursor en la década de 1990, mientras que en la actualidad es el pariente pobre en cuanto a planes para el futuro, personal y financiación.
- El AEA popular abarca una amplia gama de aspectos, incluidos los servicios lingüísticos, los programas de TIC, las actividades culturales y las competencias profesionales básicas. Si bien los temas ecológicos se abordan solo en los círculos de estudio, ya constituyen el 10 % de todos los disponibles.

Gobernanza y estructuras

- Existe una amplia variedad de proveedores de AEA, entre los que se incluyen instituciones privadas, no gubernamentales y públicas. Hace una década, la labor se repartía de manera relativamente igualitaria entre todos ellos, pero en el último tiempo la atención se está concentrando en los programas públicos.
- En un Plan Maestro para la Educación de Adultos (2021-2030), que está próximo a entrar en vigor, se da prioridad a la alfabetización, a las aptitudes y a los grupos destinatarios vulnerables, tomando, por lo general, como base las conclusiones de investigaciones de la OCDE, así como documentos internacionales sobre la materia.

Financiación y apoyo

- En un análisis a fondo de la base financiera y de las tendencias en el ámbito del AEA se da a conocer que existen diversos recursos de financiación, que el Estado tiene un considerable poder distributivo y que el modelo distributivo que predomina es la licitación que prioriza la competencia y no la cooperación.
- Se observa una constante disminución del y mermado presupuesto para el AEA popular.

Lecciones y recomendaciones

- Eslovenia posee un completo bagaje de experiencias que le permiten aprovechar los logros conseguidos en la práctica; cuenta con un amplio abanico de proveedores de AEA popular y con un sistema de seguimiento estandarizado a largo plazo.
- Conviene aprovechar los logros y perfeccionarlos en lugar de efectuar constantes redefiniciones y reorganizaciones.
- Hay que invertir en investigaciones sobre el aprendizaje y los resultados del AEA popular.
- Es fundamental elaborar y utilizar más indicadores y mediciones (índice ELLI, conciencia medioambiental, huella ecológica, etc.).
- Hay que apoyar el seguimiento y la práctica del AEA popular empleando recursos financieros estables pero de mediana cuantía que dependan directamente de los resultados (una señal de circularidad).

UGANDA

La estructura del Aprendizaje Comunitario Integrado para Generar Riqueza (ICOLEW) de Uganda: conseguir financiación pública para el aprendizaje y la educación popular de adultos
Robert Jjuuko

Contexto histórico y percepción

- No existe una definición oficial de AEA ni de AEA popular. Los análisis documentales y las pruebas empíricas indican que los actores ugandeses involucrados en esta área perciben el AEA popular como una educación de adultos que se enmarca en el contexto del desarrollo comunitario que aspira a erradicar la pobreza.
- En 2020, Uganda puso en marcha el programa Aprendizaje Comunitario Integrado para la Generación de Riqueza (ICOLEW, por su sigla en inglés). Está organizado en torno a los siguientes temas: mejora de las competencias de lectura, escritura y cálculo; asociaciones de ahorro y préstamo en las aldeas; desarrollo de las habilidades para la vida; desarrollo de competencias empresariales, y desarrollo comunitario.

Gobernanza y estructuras

- Según parece, el diseño y la implementación del ICOLEW adoptan una perspectiva más amplia cuando se trata de elaborar un sistema de educación de adultos para Uganda. Con todo, el futuro curso de acción que permita introducir un verdadero cambio sistémico para así obtener mejores alternativas de financiación del AEA — incluidas su aspiración a la emancipación y al cambio social— debería depender de amplias reformas políticas, legislativas y estructurales que cuenten con el pleno respaldo del gabinete y sean ratificadas por el Parlamento ugandés.

Financiación y apoyo

- Aparte de la aportación de recursos humanos y estructuras de implementación, la inversión financiera sistemática del sector público en el ICOLEW ha sido insuficiente.

- El año fiscal 2020-2021 señala el comienzo de una asignación presupuestaria explícita de 288 410 euros para financiar las actividades del ICOLEW en todo el país.
- La asociación entre el Gobierno y las ONG permite generar recursos financieros fuera del presupuesto mediante memorandos de entendimiento. Los fondos aportados por ONG se gastan a través de estructuras gubernamentales a nivel macro, meso y micro.
- Las políticas que se concentran en financiar la elaboración de materiales, el desarrollo de capacidades del personal, la formulación de directrices, el seguimiento y la supervisión del ICOLEW se están ampliando para incorporar avances decisivos tales como la creación de centros de aprendizaje comunitario.

Lecciones y recomendaciones

- Existe una débil institucionalización del modelo de financiación del ICOLEW en ciernes. Las prometedoras medidas tendientes a optimizar las asignaciones de transferencias del Gobierno central, así como la disposición a aprovechar otras fuentes de recursos, todavía tienen que ser apoyadas sin reservas por las políticas y la legislación.
- Hay que incluir el ICOLEW, y en particular su apartado relativo a los CAC, en el plan de inversión pública a fin de conseguir una cantidad considerable de fondos para el desarrollo de capital.
- Hay que lograr involucrar a los actores locales en la toma de decisiones sobre financiación y elaboración de presupuestos para así cosechar los beneficios de sostenibilidad derivados de un mayor sentido de identificación y compromiso a nivel local.

SUDÁFRICA

La financiación pública del aprendizaje y la educación popular de adultos en Sudáfrica: un curso de “Introducción a la educación popular” en los centros de formación popular y los centros de aprendizaje comunitario

Astrid von Kotze

Contexto histórico y percepción

- El aprendizaje y la educación de adultos es una actividad que el Estado aún no ha comprendido de manera adecuada ni respaldado lo suficiente. Los centros de aprendizaje comunitario son los parientes pobres del sistema educativo.
- Los CAC se encuentran potencialmente en una situación privilegiada para ofrecer educación a personas social, económica y geográficamente excluidas y marginadas, como los jóvenes, las mujeres y los adultos desempleados.

Gobernanza y estructuras

- Desde la creación del Sistema de Educación Comunitaria y de Centros de Formación, el Departamento de Educación y Formación Superior no ha transferido fondos destinados específicamente a estas instituciones.

Financiación y apoyo

- Hoy en día, una escasa cantidad de fondos (2,2 % del presupuesto para la educación posescolar) va a parar a los CAC y a la prestación de servicios de AEA.
- Los CAC aprovechan las actuales estructuras físicas y las instalaciones (de las escuelas), si están disponibles, y ofrecen programas de AEA recurriendo a asociaciones con organizaciones no gubernamentales, organizaciones confesionales y de otro tipo.

Lecciones y recomendaciones

- Si se pretende que los CAC impartan AEA, es fundamental que en ellos se forme de manera continua y rigurosa a los “docentes”. Esa educación debe ser adecuada para los adultos y tiene que basarse en un enfoque pedagógico popular.
- El acceso a Internet sin consumo de datos es necesario tanto para las clases como para el personal de los CAC y los miembros de la comunidad, especialmente en zonas rurales. El wifi gratis sería una excelente medida para aumentar el atractivo de los centros. También permitiría impartir el AEA de manera virtual.
- Un programa de AEA no formal impartido conjuntamente por el Programa de Educación Popular e instructores locales de AEA ofrecería la oportunidad de demostrar que al aprender a lo largo de la vida y al emprender proyectos colectivos se puede disfrutar y obtener provecho.
- Si no existe voluntad política, las buenas intenciones no se traducirán en hechos.

TAILANDIA

La financiación pública del aprendizaje y la educación popular de adultos en Tailandia

Archanya Ratana-Ubol, Dech-siri Nopas, Chanikan Inprom

Contexto histórico y percepción

- El aprendizaje y la educación de adultos se percibe como parte del aprendizaje y la educación a lo largo de la vida. Es reconocido como educación no formal y como educación informal para alumnos adultos.

- El AEA está destinado a atender las necesidades de los adultos desfavorecidos. Sus objetivos son promover la adquisición de aptitudes de lectura, escritura y cálculo, fomentar el empleo y los deberes cívicos como ciudadanos tailandeses, mejorar la calidad de vida y utilizar el tiempo libre de manera productiva.
- Las organizaciones no gubernamentales, los sectores sociales y las comunidades locales han estado impartiendo en sus respectivos centros un AEA concentrado en las necesidades y los problemas de los adultos.

Gobernanza y estructuras

- La Oficina de Educación No Formal e Informal (ONIE, por su sigla en inglés), dependiente del Ministerio de Educación, actúa como la organización central que promueve la educación no formal e informal.
- El Departamento de Desarrollo Comunitario (CDD, por su sigla en inglés) es otra importante organización que en la actualidad capacita a los adultos tailandeses para que se transformen en personas autosuficientes.

Financiación y apoyo

- Hay 1034 filiales de la ONIE, incluidas 77 oficinas en Bangkok y en provincias, 928 oficinas distritales, 6 regionales y otras 23 oficinas especiales que reciben apoyo financiero. El presupuesto total de la ONIE asciende a 3 673 263 900 bahts tailandeses (1 dólar estadounidense equivale a 33 bahts).
- Según su plan de asignación de presupuesto para 2020, el CDD entrega una subvención de 3 031 128 300 bahts tailandeses, distribuidos en cuatro trimestres, y en la actualidad financia varios proyectos relacionados con el AEA.

- En la política de educación básica se aplican procesos de asignación de presupuestos individuales para toda la nación. Ello provoca dificultades con el aforo de las aulas, pues estas deben contar con más de 35 pupitres para poder recibir financiación, lo cual va en detrimento de las comunidades en que solo cinco a siete alumnos asisten a clases.

Lecciones y recomendaciones

- Todos los ministerios han intercambiado memorandos de entendimiento con el fin de mejorar el AEA, por ejemplo, entre la ONIE, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana.
- La financiación no puede llegar a los sectores que gozan de menos oportunidades, como los grupos de personas desfavorecidas que viven cerca de las fronteras de Tailandia.

UCRANIA

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Ucrania

Oleg Smirnov, Mykyta Andrieiev

Contexto histórico y percepción

- Los términos *educación comunitaria*, *educación popular* y *educación liberal* no se emplean en el discurso público o profesional. Los que se usan son *educación cívica* o *educación para la ciudadanía* (educación para la ciudadanía activa). En una percepción más amplia en la práctica a nivel local se incluyen las artes y la cultura, en especial las vinculadas con la cultura tradicional o popular, que tienden a conformar la identidad de los ucranianos.
- A nivel oficial, están consagrados en diversos textos. La descripción más completa se encuentra en el concepto para el desarrollo de la educación cívica en Ucrania, aprobado por el Consejo de Ministros de Ucrania en 2018. En él se incluye

una lista de competencias cívicas, se identifican las principales orientaciones estratégicas y se definen sus valores sociopolíticos.

Gobernanza y estructuras

- En Ucrania en general, y en la educación cívica en particular, no existe un marco jurídico para el aprendizaje y la educación de adultos. Son principalmente las organizaciones de la sociedad civil (OSC) las que, con el apoyo de donantes internacionales, emprenden campañas para involucrar a más personas en esta causa.
- Los municipios locales y las llamadas comunidades territoriales amalgamadas tienen el derecho de diseñar y aprobar estrategias de desarrollo local y programas especiales, entre los que se incluyen componentes educativos derivados de la cooperación entre activistas y autoridades locales, respaldados por la legislación sobre autogobierno y por una Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Sociedad Civil en Ucrania.

Financiación y apoyo

- Los casos expuestos en el estudio permiten apreciar la disposición de las autoridades locales a prestar apoyo en especie, principalmente facilitando los locales de las instituciones comunitarias (bibliotecas, escuelas, casas de la cultura, estadios, etc.). En esta ayuda se incluye la otorgación de pequeñas asignaciones para las OSC locales (fluctúan entre los 5000 y los 15 000 euros) y para los programas especiales de AEA (entre 40 000 y 50 000 euros).

Lecciones y recomendaciones

- No resulta fácil analizar los montos de dinero asignados a la educación en general, y al AEA en particular, ya que no se han recopilado regularmente datos estadísticos. Esas decisiones de las autoridades locales son mayormente no sistémicas. Aún es preciso diseñar una visión estratégica del desarrollo del AEA a nivel nacional.

PALESTINE

Centros comunitarios de educación de jóvenes y adultos en Palestina: la promesa de la continuidad del aprendizaje y el desarrollo

Ola Issa

Contexto histórico y percepción

- No existe una percepción común del concepto de aprendizaje y educación de adultos popular.
- Se ha utilizado una amplia variedad de términos, entre ellos: educación de adultos; aprendizaje básico no formal; educación cívica, para la ciudadanía y sobre derechos humanos; desarrollo comunitario y participación comunitaria; aprendizaje y empoderamiento cultural y educación para la resiliencia.
- La educación no formal para la ciudadanía incluye todo tipo de actividades cuyo fin es crear mayor conciencia sobre los problemas y establecer una cultura de la comprensión, como asimismo respetar, proteger y defender la ciudadanía, el estado de derecho y todos los principios en que se sustentan los derechos humanos.

Gobernanza y estructuras

- Pese a la ausencia de un apoyo legislativo estructurado a la financiación pública del AEA popular, las instituciones públicas, incluidos las instituciones del Gobierno nacional, los municipios y los ayuntamientos, aportan fondos a algunas áreas del AEA popular.

Financiación y apoyo

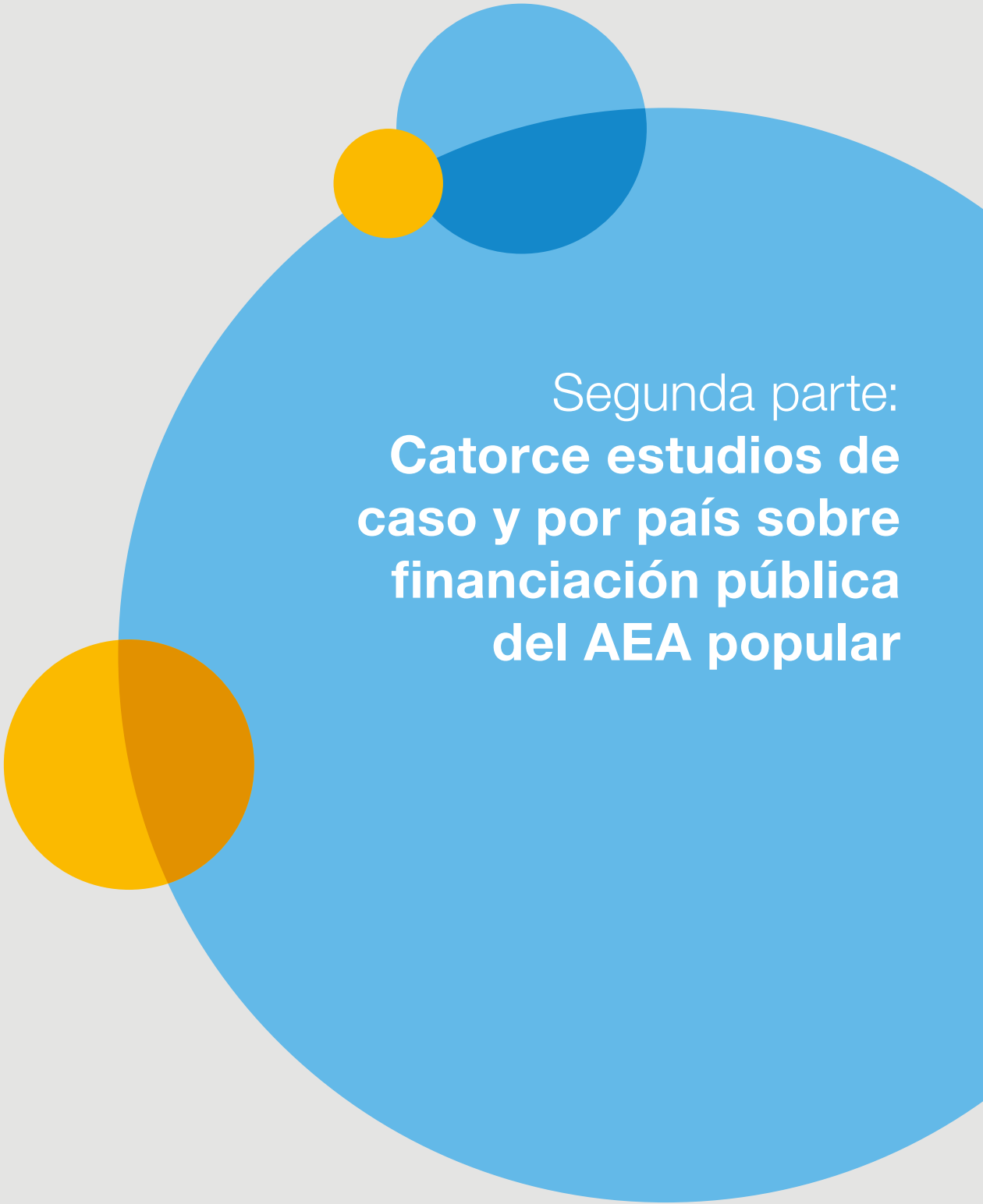
- Las iniciativas de aprendizaje y empoderamiento comunitarios a nivel nacional y de comunidades locales son muy comunes. Se financian principalmente con fondos externos para proyectos de la sociedad civil.

- Los recién creados centros comunitarios para la educación de jóvenes y adultos son financiados en parte por el Ministerio de Educación (el dinero se destina sobre todo a costear los sueldos de los directores de los centros, de los alfabetizadores y del personal de limpieza, y a construir y equipar tres salas de computadoras y multimedia en los centros) y por los municipios (financian los edificios y las instalaciones propiamente dichas de los centros, los costos de los servicios públicos, el mantenimiento de las instalaciones y, además, facilitan el equipamiento básico para algunos cursos).

Lecciones y recomendaciones

- Crear un sentido de identificación local y de beneficio colectivo fue una medida fundamental en el proceso de desarrollo de los centros. Se organizaron diálogos comunitarios y otros tipos de iniciativas con el propósito de garantizar una amplia participación en la concepción y en el desarrollo de los centros.
- Se requiere adoptar otras medidas a fin de garantizar la eficacia, la sostenibilidad y la expansión de este modelo de asociaciones. Los centros aún no cuentan con ningún tipo de reglamentos ni estatutos en los que se describa su condición jurídica y su sistema de funcionamiento.

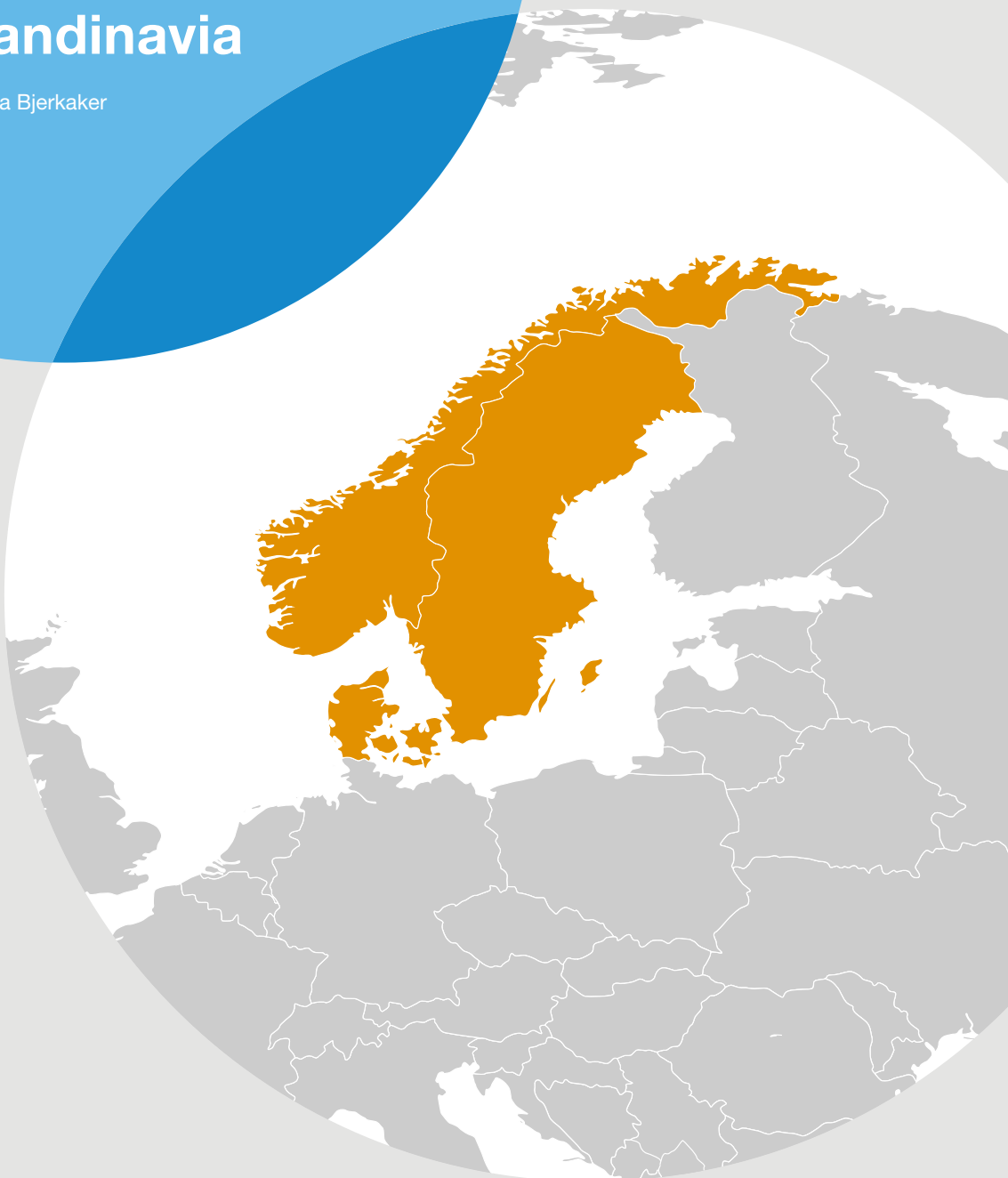




Segunda parte:
**Catorce estudios de
caso y por país sobre
financiación pública
del AEA popular**

Financiación pública del AEA popular en Escandinavia

Autor: Sturla Bjerkaker



En los países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Suecia), el AEA (aprendizaje y educación de adultos) popular se ha cofinanciado o subsidiado con fondos públicos durante casi un siglo. En este artículo, que se centra especialmente en el caso de Noruega, se describe por qué, cómo y en qué condiciones los principales actores en este ámbito —las universidades populares y las asociaciones de estudios— reciben subvenciones públicas para sufragar sus programas de educación. Gracias a su arraigada tradición común de progresismo popular y movimientos populares, estos países han aplicado una política que vincula el AEA popular con el surgimiento y el mantenimiento de la democracia. Por eso la financiación debe inscribirse en este contexto.

Introducción

En este artículo se analizará la financiación del AEA popular en los países escandinavos: Dinamarca, Noruega y Suecia. En menor medida se referirá también a la situación en los países nórdicos, entre los que, además de los mencionados anteriormente, se incluyen Finlandia e Islandia. Se demostrará cómo y por qué el AEA popular se ha desarrollado hasta convertirse en un poderoso movimiento en estos países, y cómo ha sido y sigue siendo cofinanciado por el sector público. El primer caso analizado será el de Noruega. Los países escandinavos son conocidos por ser democracias sólidas y plenamente desarrolladas cuyos habitantes confían mucho en su Gobierno. Una de las razones que explican lo anterior parece ser una sólida tradición del AEA popular (Andersen, 2020). Según se establece en la ley, el AEA popular recibe fondos públicos que subvencionan la participación en los círculos de estudio y en los cursos ofrecidos por las universidades populares y las asociaciones de estudios,

con independencia de la asignatura. Por ejemplo, un curso con un contenido político contrario al Gobierno recibe una subvención similar a la de cualquier otro. La política de financiación podría resumirse como una característica de una democracia madura que también les aporta recursos a sus críticos.

La concepción nórdica del AEA popular

En la concepción nórdica del AEA popular se incluye la definición que propone la UNESCO en su Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (2015), en la que se hace hincapié en el aprendizaje para la ciudadanía activa, también conocido como *educación comunitaria, popular o liberal*. Asimismo, la noción tiene un alcance más amplio: en Escandinavia existe la opinión generalizada de que el AEA popular es “el aprendizaje y la educación

de adultos que organizan e imparten las universidades populares y las asociaciones de estudios” (Edquist, 2015). Se trata de una definición centrada en los proveedores, la cual no necesariamente se refiere al objetivo o el contenido de las actividades de aprendizaje como tales. Lo de “popular” puede entenderse como “para las personas” y “por las personas”, de modo que casi *cualquier asignatura* puede ser considerada como AEA popular. También en Escandinavia existe un consenso en cuanto a que el AEA popular es una modalidad de educación o aprendizaje no formal que se contrapone al aprendizaje formal e informal. Ello significa que incluye actividades de aprendizaje organizadas e intencionales y podría cumplir los requisitos para recibir una subvención pública, mientras que el aprendizaje informal se lleva a cabo en cualquier parte —por ejemplo, en torno a la mesa de la cocina—, pero no se ha concebido como aprendizaje propiamente dicho. La educación y el aprendizaje formales, por otra parte, incluyen la aplicación de exámenes (reconocidos públicamente).

Antecedentes históricos: la Ilustración

La Ilustración fue un período de enorme trascendencia social que se extiende desde alrededor de 1690 hasta cerca de 1800. Consideraba el conocimiento como un bien incondicional, profesaba una fe en las competencias humanas y promovía los ideales humanistas del Renacimiento desde la perspectiva de la sociedad. En lo sucesivo, no solo la debía instruirse a la nobleza y la élite, sino que la ilustración debería inculcarse también en el pueblo en general. Pero eso no podía ocurrir por sí solo. El primer establecimiento educativo fue la escuela primaria, que impartió enseñanza a (algunos) niños y niñas desde finales del siglo XVIII. Ahora bien, ¿cuándo y cómo entraron en escena el aprendizaje a lo largo de la vida y la educación popular?

Según describe el filósofo Immanuel Kant en la década de 1770, durante el período de la Ilustración la pedagogía se desvinculó de manera progresiva de la religión, y los seres humanos fueron percibidos

como personas que, por su propio poder, eran capaces de moldearse a sí mismas y forjar su mundo. La paternidad y la enseñanza pasaron a transformarse gradualmente en una preocupación central de la sociedad, y la crianza dio lugar a la formación y a la pedagogía (Kant, 2000).

En Escandinavia, la ilustración y el conocimiento se situaron en el contexto de la construcción de la nación, el crecimiento y la democracia. Los pastores religiosos se convirtieron en protagonistas en la labor de ilustrar a las personas, ya que no solo habían adquirido conocimientos sobre la fe y la duda, sino también sobre cuestiones prácticas, como cultivar productos agrícolas. Durante la primera mitad del siglo XIX, los sacerdotes participaron, junto con los primeros educadores, en la labor de ilustración popular que, entre otros resultados, dio origen a las universidades y movimientos populares. A comienzos del siglo XIX también empezaron a propagarse las organizaciones voluntarias que difundían conocimientos desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida.

La tradición común de los países nórdicos

Como ya se señaló, los países nórdicos comparten una tradición y una concepción del AEA popular basadas en un poderoso sector civil, en los movimientos populares y en la financiación pública. ¿Y cómo es esto posible? Una respuesta se encuentra en el desarrollo histórico común y bastante similar que se observa, por ejemplo, en la agricultura y en la industrialización de estos países (Andersen/Björkman 2017). Otra explicación tiene que ver con los idiomas, que están íntimamente relacionados. Salvo en el caso de Finlandia —a excepción de la minoría de habla sueca— y en parte de Islandia, los habitantes de los países nórdicos pueden comprenderse y comunicarse entre sí empleando cada uno su propia lengua. También afrontan los mismos contratiempos climáticos: largos inviernos y luminosos veranos, y son considerados pueblos con una mentalidad parecida y un alto nivel de confianza e igualdad.

En 1948 se creó el Consejo Nórdico, el cual cumplió las funciones de un “Parlamento” transnacional; en 1972 le sucedió el Consejo Nórdico de Ministros. Posee una administración común con sede en Copenhague (Dinamarca), y sus miembros siguen reuniéndose de manera periódica. En 1968, el Consejo Nórdico creó la Academia Popular Nórdica, que a lo largo de cuarenta años fue un centro nórdico establecido en Gotemburgo, Suecia; con un perfil claramente orientado al AEA popular, impartió cursos para profesores de universidades populares, directores de círculos de estudio y otros actores en este sector. La Academia Popular Nórdica fue durante muchos años un activo socio partidario de promover el AEA popular como un concepto común para los países nórdicos. La idea de dicha academia se originó en el plan de Grundtvig de fundar en Gotemburgo una universidad inspirada en la filosofía de la Ilustración popular (Korsgaard 1997). Se cerró en 2005 debido a motivos financieros y estructurales.

El auge de las universidades populares

La identidad nacional y el Romanticismo —movimiento que también se extendió a la literatura y el arte— fueron, además del concepto de la Ilustración, factores importantes que prevalecían en la época en que el pastor luterano y poeta danés Nikolai Frederik Severin Grundtvig (1783-1872) y su colega Kristen Kold (1816-1870) concibieron la idea de una universidad popular como alternativa de acceso masivo y como complemento de la “escuela latina”; a esta última Grundtvig la llamaba la “escuela negra”, porque, a su juicio, estaba demasiado ocupada leyendo libros y aprobando exámenes. Grundtvig predijo el advenimiento del “mundo viviente”. Abogaba por que se impartiesen clases con un contenido sensible e inspirador y por que se recurriera a los diálogos populares (Mikkelsen, 2002). Según él, en los libros solo podíamos encontrar “palabras muertas”. En 1844, en Rødding, localidad situada en Jutlandia (Dinamarca), el político y pastor Christian Flor (1792-1875), ferviente admirador de las ideas de

Grundtvig, fundó la primera universidad popular del mundo con régimen de internado.

En la actualidad existen cientos de universidades populares distribuidas por todo el territorio de los países nórdicos, casi todas ellas basadas en una tradición popular y liberal; normalmente, en ellas los alumnos no tienen que aprobar exámenes y el objetivo más importante es el crecimiento personal. Un año en una universidad popular es más que nada un año de cursos preuniversitarios. Al terminar la enseñanza secundaria de segundo ciclo, muchos jóvenes de entre dieciocho y veinte años no saben con claridad cuál es el próximo paso en su vida: ¿trabajar? ¿Seguir estudiando? ¿Viajar? Para muchos de ellos, la respuesta es estudiar un año en una universidad popular.

Dichos centros de enseñanza han llegado a transformarse en uno de los principales componentes del AEA popular en todos los países nórdicos. Hoy en día, en Suecia y en Finlandia estas instituciones ofrecen programas de enseñanza que culminan en exámenes formales, un método bastante similar al de la educación y la formación de tipo profesional (EFP). Con todo, tanto en Dinamarca como en Noruega se conserva la idea original de la ilustración popular —léase AEA popular—, y solo se ofrece un año de enseñanza preuniversitaria sin tener que aprobar ningún examen, pues el crecimiento personal es el objetivo primordial.

Aprender compartiendo: los círculos de estudio

El otro componente de la tradición nórdica del AEA popular que merece ser destacado es el círculo de estudio, el cual consiste en un pequeño grupo de pares —lo ideal es que esté compuesto por entre cinco y diez personas— que se reúnen para poner en práctica el aprendizaje autodirigido, basado en el diálogo y en la propia experiencia de cada participante: aprender compartiendo, aprendizaje experiencial. El verdadero círculo de estudio puede definirse como “un aprendizaje organizado mediante el diálogo en pequeños grupos autogestionados que

puede realizarse en diversos ambientes y contextos y para diversos fines” (Bjerkaker/Summers, 2006).

Oscar Olsson (1877-1950), docente y político sueco, es considerado el padre fundador e inventor del método del círculo de estudio. En 1902, puso en marcha el primer círculo de estudio dentro del marco del Movimiento de la Templanza en Malmö, en la zona meridional de Suecia (Oliver, 1987; Blid, 2000). El método no tardó en propagarse como una importante herramienta de aprendizaje en el movimiento laboral y en los sindicatos, al igual que en el movimiento cooperativo y entre los grupos cristianos, esto es, entre las personas con un precario o nulo nivel de educación e ingresos. Los círculos de estudio representaban una alternativa de aprendizaje barata, pues no se requería un instructor pagado. Y como los libros eran escasos, cada círculo podía permitirse contar con uno solo que se compartía entre los participantes. Luego, los miembros del círculo podían leer y preparar las disertaciones sobre los capítulos del libro que les habían asignado y que exponían durante las reuniones del círculo.

Incluso si no hay un profesor, el manejo de los círculos es un aspecto importante. La formación de directores de círculos de estudio se convirtió, por tanto, en una importante iniciativa para, por ejemplo, los sindicatos. Los participantes en los círculos de estudio deben responsabilizarse de su propio aprendizaje. La comunicación y el intercambio de experiencias son factores fundamentales. También resulta esencial que en el círculo se genere una atmósfera que propicie el diálogo igualitario, y, en ese sentido, los directores desempeñan un papel relevante.

Cuando en 1932 se creó la Asociación Noruega de Aprendizaje de Adultos (NAAL, por su sigla en inglés), la principal tarea era formar directores de círculos de estudio. La segunda era emprender iniciativas de cabildeo destinadas a solicitar financiación pública para los círculos de estudio y para los cursos. Esta comenzó a recibirse a partir de 1936 en forma de subvenciones para la compra de libros (Nettum y otros 1958; Bjerkaker, 2001).

Incluso hoy en día en Suecia, el término *circulo de estudio* está vinculado al sistema de aportación de fondos públicos que impone ciertas condiciones para aprobar su otorgación, como la cantidad de participantes y la duración de la actividad de aprendizaje. En la época actual, las asociaciones de estudios (conocidas como *studieforbund* en Noruega y Suecia, y como *opplysningsforbund* en Dinamarca) ofrecen cada año diversas modalidades de círculos de estudio y cursos vespertinos para cientos de miles de adultos. En Noruega cuentan con medio millón de alumnos de una población de 5,5 millones de habitantes, y en Suecia, con más de un millón de alumnos de una población de 10 millones de habitantes.

Actores, partes interesadas y proveedores en el ámbito del AEA popular

Se distinguen dos actores principales que se encargan de organizar e impartir el AEA popular en Escandinavia: las asociaciones de estudios (también denominadas *asociaciones de educación de adultos*) y las universidades populares. Las asociaciones de estudios son entidades coordinadoras que acogen a una enorme cantidad de organizaciones voluntarias —organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de la sociedad civil (OSC)— que ofrecen cursos y círculos de estudio para miembros y para otras personas, y que dan cuenta de estas actividades a su asociación de estudios a fin de conseguir fondos públicos. El papel de la asociación de estudios consiste en captar recursos del sector público y entregar este dinero en forma de subsidios a los participantes en los cursos. Otra de sus tareas es fomentar el desarrollo del sector y certificar los currículos.

Todas las universidades populares son instituciones autónomas y distintas unas de otras, de manera que los contenidos de sus cursos y sus actividades de aprendizaje varían igualmente de manera considerable. Es posible organizar cursos de corta y larga duración en torno a casi cualquier tema. Los métodos también se diferencian, pero la educación y el aprendizaje se realizan,

principalmente en grupos reducidos o empleando otras modalidades pedagógicas democráticas (Bjerkaker/Summers, 2006).

Otros actores que también podrían considerarse proveedores de AEA popular son las bibliotecas, los museos y las universidades. Todas estas instituciones son públicas y se financian de manera íntegra con fondos estatales. Tradicionalmente, los vínculos entre las bibliotecas y los principales grupos de interés involucrados en el AEA popular —las universidades populares y las asociaciones de estudios— fueron más estrechos hace algunos años. La primera aportación de fondos públicos a los círculos de estudio en Noruega se recibió en 1936 y consistió en un apoyo monetario para la compra de libros. Esta política estaba estrechamente relacionada con las bibliotecas.

El papel de las autoridades públicas en la financiación del AEA popular

Según las leyes y las normativas, el AEA popular recibe cierta cantidad de fondos del sector público a nivel de estados, provincias o municipios. Esta situación es distinta de la observada en los países escandinavos. En Noruega existe una ley especial para la financiación pública y el dinero lo asigna el Estado (Kunnskapsdepartementet 2009). Dinamarca cuenta con una normativa para la entrega de fondos por parte de los municipios denominada *financiación local*, mientras que en Suecia opera una autoridad del sistema público sujeta a un reglamento (*Forordning*) y no a una ley (Folkbildningsrådet, 2019b).

La función de las autoridades públicas consiste más que nada en aportar fondos. De vez en cuando, los políticos deciden brindarle al AEA popular un apoyo verbal. Existen sistemas destinados a controlar y evaluar la entrega de fondos. Cada año, las cifras se entregan al organismo nacional de estadística de cada país, el cual emite el correspondiente informe anual sobre las actividades educativas de las universidades populares y la asociación de estudios. Estas estadísticas

sirven de referencia para determinar el monto de la ayuda pública que se entregará durante los próximos años. Asimismo, la Agencia Noruega de Competencias, que es un consejo de administración dependiente del Ministerio de Educación, está organizando un sistema de supervisión en el que se exige que las asociaciones de estudios y las universidades populares emitan informes y se sometan a visitas de inspección. En Suecia, esta labor la cumple el Consejo Nacional para el AEA Popular. En lo que concierne a Dinamarca, la labor de control y evaluación la realizan principalmente los municipios, que disponen de un *Folkeoplysningsutvalg*, consejo de administración local del AEA popular.

Tendencias y cambios observados durante las últimas décadas

Durante los últimos treinta a cuarenta años, se ha observado una disminución en la aportación de fondos al AEA popular y la educación no formal de adultos, especialmente a las asociaciones de estudios de Dinamarca y Noruega, pero también en parte a las de Suecia; esa tendencia negativa no se ha percibido en el caso de las universidades populares. ¿Cuáles son, entonces, las razones que explican la reducción en la entrega de recursos públicos? Las posturas frente a la educación de adultos adoptadas por las autoridades políticas y el mercado laboral se han vuelto cada vez más instrumentales, y la educación y la formación de adultos conectadas, y combinadas, con el trabajo y la vida laboral, como la EFP, han desplazado al AEA popular, que tiene un carácter más tradicional y un perfil más asociado a la existencia. El lema “aprender por el placer de aprender” ya no se valora tanto como hace tres o cuatro décadas. También se ha modificado el perfil del AEA popular. Con el paso de los años, podemos advertir una tendencia que se desplaza lentamente desde los círculos de estudio tradicionales (por ejemplo, resolver problemas de la comunidad local en grupos reducidos) hacia cursos vinculados al tiempo libre de las personas: canto, música, baile, senderismo, disfrutar de la naturaleza. Estos cursos también sirven como lugares de reunión, donde las personas se relacionan entre sí,

socializan y al mismo tiempo adquieren nuevas competencias. Es importante tener en cuenta la dimensión social del aprendizaje.

El AEA popular escandinavo en la actualidad: ¿AEA popular 3.0?

Pese a lo anterior, la tradición del aprendizaje y la educación de adultos de carácter liberal y popular sigue estando firmemente arraigada y continúa considerándose una herramienta esencial para mantener una democracia sólida. De cualquier manera, como se enmarca dentro del sector civil, donde prevalecen los ideales humanistas, siempre es posible luchar por posicionarse y conseguir fondos.

En la nueva red Nordic Bildung es posible encontrar una interesante iniciativa destinada a renovar o restablecer el AEA popular escandinavo. Esta renovación podría ofrecer una vía para volver a las raíces e ir en busca de la Ilustración original que permitía formar a las personas como demócratas llenos de confianza en sí mismos y con una mentalidad orientada a la búsqueda de soluciones colectivas. Durante los últimos años, la red ha organizado conferencias y talleres, y hasta ahora ha publicado dos libros: *The Nordic Secret – A European Story of Beauty and Freedom* [El secreto nórdico: una historia europea de la belleza y la libertad] (Andersen/Bjørkman 2017) y *Dannelse – at blive et større menneske* [Educación: convertirse en un mejor ser humano] (Andersen 2020). En *The Nordic Secret...* se plantea la siguiente pregunta: ¿cómo es que las sociedades experimentan de manera pacífica enormes cambios tecnológicos, económicos y estructurales? Los procesos mediante los cuales Dinamarca, Noruega y Suecia pasaron de ser sociedades agrícolas feudales a transformarse en democracias industrializadas fueron excepcionalmente pacíficos. Según los autores, la respuesta, o el “secreto nórdico”, estriba en el fomento de la educación popular y de la ilustración y en la manera en que esta tradición y estos métodos de aprendizaje han vivido un apogeo y una decadencia. Así pues, en el segundo libro (*Dannelse...*), la autora, Lene Andersen, lanza la Ilustración popular 3.0

—o podríamos hablar de AEA popular 3.0—, en la cual intenta renovar la tradición sin perder de vista las raíces. Según sostiene Andersen, aún no hemos descubierto la formación de opiniones creativas para el siglo XXI, la cual nos permitirá cambiarnos a nosotros mismos y a nuestras sociedades para así poder superar los obstáculos a nivel local, nacional y mundial con que nos vayamos encontrando. En pocas palabras, necesitamos una Ilustración popular 3.0, un AEA popular 3.0. Debemos tener siempre presente que el aprendizaje para la democracia y el desarrollo sostenible debe basarse tanto en la cooperación como en el apoyo y el reconocimiento público. Y eso no es algo que se aprenda y se resuelva de una vez y para siempre (Andersen, 2020).

Cooperación internacional

Los países escandinavos (y los nórdicos, que también incluyen a Finlandia e Islandia) cuentan con una larga tradición de cooperación internacional en materia de AEA popular. Todos estos países son desde hace mucho tiempo miembros de la Asociación Europea para la Educación de Adultos (EAEA, por su sigla en inglés) y del Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE, por su sigla en inglés). La EAEA es la entidad coordinadora de las organizaciones y las actividades basadas principalmente en el AEA popular; promueve la importancia y los valores del AEA popular ante la Unión Europea y realiza una labor de cabildeo a favor de, por ejemplo, la financiación pública a nivel europeo y en cada país. El ICIE es la voz mundial del AEA popular, en especial desde una postura de solidaridad con los oprimidos y los países en desarrollo. En esa calidad, el ICIE procura fortalecer los medios para satisfacer las necesidades básicas y promover la organización de campañas de alfabetización de adultos. Mientras que la EAEA consigue financiación pública en parte de la burocracia de la Unión Europea, el ICIE ha recibido tradicionalmente fondos de los países nórdicos y de otras naciones como Canadá, Gran Bretaña y Suiza. Resulta interesante observar que estos recursos no han provenido del sector educativo, sino de los departamentos de cooperación para el desarrollo,

por ejemplo, ASDI en Suecia, NORAD en Noruega y DANIDA en Dinamarca. Debido a que en estos países se han introducido cambios en las políticas de cooperación para el desarrollo, por el momento el ICAE no recibe financiación de esas fuentes. La lucha por conseguir apoyo del sector público para el AEA popular es igualmente ardua a nivel local, nacional y mundial.

Financiación pública del AEA popular en Dinamarca

Dinamarca es un reino y una democracia constitucional con un primer ministro y un Parlamento (*Folketinget*). Su población ronda los 5,8 millones de habitantes. Se trata de un país pequeño, con una superficie de solo 42 000 km² y un territorio bastante llano: el punto más alto es de 171 m sobre el nivel del mar. Es, por tradición, una tierra de agricultores. Según el Informe Mundial de la Felicidad, el pueblo danés es uno de los más felices del mundo. Se podría afirmar que esa situación es producto del aprendizaje y la educación de carácter popular (Andersen/Björkman 2017).

Financiación pública de las universidades populares

El concepto de universidad popular con régimen de internado se originó en Dinamarca, y la primera institución de este tipo se fundó en 1844. Desde entonces fueron creándose nuevas universidades populares durante casi toda la segunda mitad del siglo XIX por todo el país. El objetivo principal era combinar la identidad nacional con la educación agrícola popular dirigida a los hijos de agricultores.

Hoy en día, una universidad popular es una escuela residencial o internado de educación no formal. La mayoría de los alumnos tienen entre dieciocho y veinticuatro años, y la estadía dura normalmente cuatro meses. Como tienen un régimen de internado, los alumnos se alojan, comen, estudian y pasan su tiempo libre en el campus del establecimiento. Si bien no se imponen exigencias académicas para ser admitido y tampoco hay que rendir exámenes,

se entrega un diploma como comprobante de asistencia. En Dinamarca hay 73 universidades populares (The Danish Association for Folk High Schools 2020).

Además de la financiación estatal, que asciende a 2624 coronas danesas o DKK (100 DKK equivalen a 14 euros) semanales por alumno (2020), el precio medio semanal que los alumnos tienen que pagar por asistir a una universidad popular es de 1500 DKK. Además, tienen que financiar los materiales, los viajes de estudio y otros gastos especiales. Por lo común, las universidades populares danesas ofrecen cursos que duran entre una semana y cuatro a cinco meses. Los más habituales son los que se extienden por veinte semanas. En 2019, cerca de 30 000 alumnos asistieron a un curso impartido en una universidad popular.

La aportación de fondos públicos para las universidades populares es regulada por la Ley sobre Universidades Populares (*Lov om folkehøjskoler*, 2013). La mayoría de estas instituciones reciben recursos del Estado y de los municipios, en función de su titularidad. Gran parte de ellas son propiedad de una fundación independiente o de una ONG (*højskoleforening*), o de una combinación de ambas. En 2019, la aportación de recursos públicos para el funcionamiento de las universidades fue de 584 millones de DKK. Aparte de la suma anterior, cada centro recibe 700 000 DKK como apoyo básico. Asimismo, las universidades populares pueden percibir hasta 50 millones de DKK que se asignan a la educación especial para personas con discapacidad. La Asociación para las Universidades Populares recibe 8 millones de DKK del Estado para coordinar los intereses de estas instituciones en el país.

La financiación pública de asociaciones de estudios, de las universidades populares y de otros proveedores

La financiación pública para sufragar las actividades de las asociaciones de estudios (en Dinamarca se las denomina, por lo general, *escuelas vespertinas*) no proviene del Estado sino de los municipios. Por tradición, Dinamarca es un país más descentralizado

que sus vecinos escandinavos. Por otra parte, en Dinamarca los municipios son pocos pero relativamente grandes y tienen a su cargo las escuelas vespertinas.

En 2019, un total de 1,8 millones de personas participaron en una actividad de educación popular llevada a cabo en Dinamarca. Las escuelas vespertinas (organizadas en su mayor parte por las asociaciones de estudios) contaron con 1,1 millones de participantes, y recibieron en total 311 millones de DKK de los municipios.

Según la Asociación para la Educación Popular de Dinamarca, el monto de los fondos aportados por los municipios a las escuelas vespertinas se ha reducido en un 50 % entre 2002 y 2020 (Dansk Folkeoplysnings Samråd, 2020b). Es así como en la patria de la educación popular estas instituciones se ven obligadas a luchar por sobrevivir. ¿Por qué? La respuesta es compleja. En primer lugar, en estos años las autoridades públicas de todos los niveles deben hacer malabares para equilibrar sus presupuestos. En segundo lugar, las posturas respecto del aprendizaje y de la educación han transitado desde la enseñanza no formal y “aprender por aprender” hasta la formación profesional y el aprendizaje en el lugar de trabajo. Ahora la educación debe tener un propósito claramente vinculado con el empleo y la empleabilidad, con lo que los valores humanitarios —léase el AEA popular— se ven perjudicados.

Una partida presupuestaria estatal separada de 14,5 millones de DKK se destina a la universidad popular (*folkeuniversitetet*), que en 2019 organizó cursos y conferencias para 150 000 participantes. Aunque se trata de un proveedor especial de AEA popular, trabaja en estrecha colaboración con las universidades que les facilitan profesores para que dicten clases abiertas.

De vez en cuando, el Gobierno danés entrega una financiación especial para sufragar tareas focalizadas. En 2020, el Ministerio de Cultura decidió gastar 2,2 millones de DKK en actividades de AEA popular con el objetivo de fortalecer la democracia.

“Las asociaciones de estudios y otras ONG que reciben apoyo en virtud de la Ley de Educación Popular cumplen los requisitos para solicitar estos fondos” (Dansk Folkeoplysnings Samråd, 2020a).

También en Dinamarca, algunas otras filiales de las escuelas y organizaciones son consideradas parte de la educación popular (*folkeopplysning*). Un ejemplo son las instituciones conocidas como *daghøjskoler* (universidades populares diurnas), que recibieron 39 millones de DKK de sus municipios para organizar cursos destinados a 4000 participantes en veinte escuelas durante 2020. Muchos de estos cursos inculcan en los adultos nuevas competencias para desenvolverse en la vida laboral, al igual que educación complementaria, aunque también se imparten cursos sobre arte.

Financiación pública del AEA popular en Suecia

La población de Suecia ha sobrepasado los 10 millones de habitantes en 2020. Suecia es, al igual que Dinamarca y Noruega, una monarquía y una democracia constitucional con un Parlamento y un primer ministro. Suecia es conocida por haber mantenido una sólida democracia a lo largo de muchos años, con sindicatos poderosos y un alto porcentaje de inmigración desde otros países, además de refugiados, personas en busca de asilo y otros casos similares. Pese a que la aplicación de una política solidaria de fronteras abiertas ha sido aceptada unánimemente durante varias décadas, la postura de movimientos políticos vinculados a la extrema derecha que exigen a Suecia que reduzca se manera drástica la inmigración ha ido cobrando fuerza durante los últimos cinco a diez años.

El *folkbildning* surgió a principios del siglo pasado, cuando el nivel de educación era bajo y amplios sectores de la ciudadanía estaban excluidos de la educación superior. El *folkbildning* se transformó en la respuesta a la aspiración de la gente de adquirir conocimientos y de influir en el desarrollo de la sociedad (Folkbildningsrådet, 2018); forma parte del sistema educativo no formal y liberal. Cada

año, más de un millón de suecos participan en las actividades de los *folkbildning*. El término sueco *folkbildning* se refiere a las iniciativas organizadas por las universidades populares y las asociaciones de estudios, es decir, las instituciones que constituyen el sistema educativo voluntario no formal y liberal de Suecia. *Folk* significa gente y *bildning*, ilustración. En este texto, *folkbildning* alude al aprendizaje y la educación de adultos (AEA) de carácter popular.

Financiación pública del *folkbildning*, las universidades populares y las asociaciones de estudios

Ya en 1872, las universidades populares suecas comenzaron a recibir financiación estatal de manera regular. Lo propio ocurrió con las clases públicas en 1884, las bibliotecas públicas en 1905 y los círculos de estudio en 1947. Estos últimos recibieron fondos públicos de manera indirecta a partir de 1912 a condición de patrocinar una biblioteca. En 1947, los círculos de estudio empezaron a recibir apoyo financiero en forma directa mediante subvenciones estatales y pronto se transformaron con diferencia en la mayor institución de AEA popular de Suecia, organizada por, y dentro de, las asociaciones de estudios. En consecuencia, las sumas que el Estado destinaba a los círculos de estudio aumentaron rápidamente, por lo que el Gobierno se vio en la necesidad de imponer límites.

Las subvenciones se entregaron bajo ciertas condiciones, por lo que era necesario cumplir una serie de exigencias para obtener los fondos. Así pues, estas funcionaron como mecanismos regulatorios, de modo que el concepto de educación (popular) de adultos en Suecia quedó enteramente supeeditado a las subvenciones. La consecuencia más importante de la imposición del sistema de subvenciones estatales fue la creación de las asociaciones de estudios, que surgieron como una manera de cumplir con los requisitos para conseguir fondos públicos. El sistema de subvenciones estatales también dio origen a las prácticas educativas; por ejemplo, las clases públicas debían impartirse regularmente, y más tarde se promulgaron normas que

imponían una cantidad mínima fija de clases por año (Edquist, 2015).

En la actualidad existen alrededor de 150 universidades populares en Suecia (2020), distribuidas por todo el país. En ellas se imparten cursos para adultos a partir de los dieciocho años de edad.

Muchas de esas instituciones son propiedad de movimientos populares —por ejemplo, la Iglesia libre—, los que también las administran. En parte son internados y en parte son lo que se conoce como *universidades populares diurnas*. Estas últimas son más comunes en las ciudades. En las universidades populares suecas, los alumnos pueden permanecer por un período de uno a tres años, y, al contrario de las instituciones danesas y noruegas, concluyen sus estudios con un examen formal para así obtener un título —por ejemplo, de asistente social— o continuar sus estudios en la universidad. Se trata de una práctica educativa cercana a la educación y formación de tipo profesional. Existen en Suecia dos asociaciones nacionales de universidades populares, una que agrupa a las escuelas que pertenecen a ONG y movimientos populares y otra que acoge a las que son propiedad de las provincias. El *folkbildning* sueco se financia en gran parte con subvenciones otorgadas por el Estado, por los consejos de las provincias o por los municipios. Existe un amplio consenso político en cuanto a que el Estado debe brindar apoyo a los *folkbildning*.

La financiación pública para las universidades populares y las asociaciones de estudios asciende a un total de 4400 millones de coronas suecas o SEK (100 SEK = 9,90 euros) (2018). El Consejo Nacional para la Educación de Adultos recibe los fondos y distribuye las subvenciones nacionales entre los proveedores sobre la base de ciertos requisitos que los receptores deben cumplir cada año, incluido el de emitir un informe. El total de los fondos se divide en partes aproximadamente iguales entre las universidades populares y las asociaciones de estudios.

Mientras que las universidades populares reciben fondos para financiar el funcionamiento de las

escuelas y las becas estudiantiles, las aportaciones estatales a las asociaciones de estudios se dividen en tres partes: 1) subvenciones para actividades administrativas (10 %); 2) subvenciones para permitir el acceso a grupos especiales, personas con discapacidad, etc. (8 %), y 3) subvenciones para sufragar los círculos de estudio regulares y las actividades académicas (62 %). El 20 % restante se destina a programas culturales, tales como conferencias, conciertos, etc. Cada tres años, el sistema de distribución se somete a una evaluación (Folkbildningsrådet 2019b).

Hasta 1991, el sistema de financiación pública del AEA popular en Suecia se basó en la demanda. A partir de entonces, el sistema de subvenciones estatales se modificó radicalmente. De esta manera, la mayoría de las detalladas normas que regulaban la otorgación y la distribución de las subvenciones, y que estaban en manos de los organismos gubernamentales (*skolöverstyrelsen*), fueron reemplazadas por unos cuantos objetivos generales que pasaron a depender de un consejo semipúblico (*folkbildningsrådet*), compuesto por las propias instituciones de educación popular, a saber: la asociación de estudios y las asociaciones de universidades populares. Lo anterior podría considerarse parte de un cambio generacional en las políticas educativas, desde la normativa burocrática a la gestión por objetivos (Edquist, 2015).

En Suecia existen diez asociaciones nacionales de estudios que reciben subvenciones públicas para financiar sus actividades. Cuentan con distintos perfiles y mantienen estrechos vínculos con los movimientos populares. Están establecidas en oficinas y ofrecen círculos de estudio y cursos en todo el país.

Las condiciones para recibir el apoyo estatal están reguladas por algo similar a una normativa (en sueco *förordning*). El motivo general para apoyar a las asociaciones de estudios es que el *folkbildning* debe ofrecerle a toda la gente la oportunidad de reunirse con otras personas a fin de aumentar sus conocimientos y fomentar el desarrollo personal y la participación en la sociedad.

El objetivo es respaldar las actividades que permiten desarrollar y fortalecer la democracia. Gracias a estas iniciativas, todas las personas pueden mejorar sus condiciones de vida y forjar un compromiso para participar en el desarrollo de la sociedad, con lo cual se reducen las diferencias en el nivel de instrucción y aumentan los niveles de educación en la sociedad en general, así como el grado de participación en las actividades culturales (Förordning [2015:218], 5 §, 15 § y 16 §, Utbildningsdepartementet 2015).

Otras fuentes de financiación

Tanto las universidades populares como las asociaciones de estudios reciben subvenciones de otras fuentes fuera de la aportación de fondos estatales para el *folkbildning* (Folkbildningsrådet, 2019a). Estas fuentes pueden corresponder a otras partidas de financiación pública, por ejemplo las destinadas a proyectos e iniciativas especiales como clases de sueco para refugiados; pueden ser fondos aportados por provincias y municipios o donaciones privadas. En 2016, el ingreso medio recibido a través de estas fuentes fue de 15 millones de SEK por universidad popular (estas cifras se basan en investigaciones). Cuatro de cada diez instituciones percibieron entre 0 y 10 millones de SEK; una de cada diez, entre 21 y 30 millones de SEK. Los ingresos provenientes de otras fuentes aparte de la financiación principal entregada por el Estado ascendieron al 55 % de la aportación total.

En el caso de las asociaciones de estudios, esta financiación externa cubrió como promedio un 49 % de sus ingresos. Tres de cada diez actividades fueron financiadas por municipios y provincias. Esto significa que alrededor del 15 % del ingreso total para asociaciones de estudios proviene de estos organismos públicos regionales (Folkbildningsrådet, 2019a).

En Suecia, las bibliotecas se describen a veces como instituciones de educación popular, más que nada porque ofrecen asesoramiento y apoyo, por ejemplo, a las personas que desean mejorar sus competencias informáticas. Desde la década de 1960 han sido gestionadas casi exclusivamente por los municipios (Edquist, 2015).

Financiación de la educación popular en Noruega

En el siguiente capítulo, analizaremos más a fondo la financiación pública en Noruega. Los países escandinavos presentan diversas similitudes: todos son monarquías constitucionales, cuentan con un Estado de bienestar plenamente desarrollado y sus niveles de vida se encuentran entre los más altos del mundo. También en ellos la situación del sector de la educación en general, y de la educación de adultos en particular, es bastante igualitaria. No obstante, Noruega se diferencia de Dinamarca y de Suecia por ser una nación más joven, ya que tiene poco más de un siglo de existencia. En vista de lo anterior, tuvo que desarrollarse más rápidamente que sus vecinos, y la educación fue una de las herramientas fundamentales para lograrlo.

Noruega es un país pequeño con cerca de 5,5 millones de habitantes. Ha sido una nación independiente y soberana desde 1905, tras haber estado unida a Dinamarca durante casi cuatro siglos hasta 1814, y a Suecia entre 1814 y 1905. Noruega promulgó su propia Constitución en 1814 y hoy es una democracia sólida donde se aplica una combinación de economía de mercado con un modelo de bienestar que incluye atención de salud universal y un sistema de seguridad social integral.

El siglo XIX fue para Noruega un período de emancipación, en el que el acceso a los conocimientos se transformó en una importante herramienta para forjar una verdadera democracia. En este proceso, la educación y la ilustración de carácter popular llegaron a cumplir un papel decisivo. Fue así como en 1864 un grupo de alumnos con espíritu filantrópico formaron en Oslo lo que más tarde se conoció como la *universidad popular*. Ese mismo año se fundó la primera universidad popular del país. Desde alrededor de 1880, se crearon centros de educación popular con el fin de impartir diversos cursos a la gente. La primera subvención pública otorgada al AEA popular fue destinada a financiar estas clases. Tiempo después se fundaron colectividades políticas como el Partido Liberal y el Partido Laborista, y junto con la aparición del movimiento laboral surgie-

ron los círculos de estudio y las escuelas vespertinas socialistas. En 1931 vio la luz la Asociación Educativa para los Trabajadores, la primera asociación de estudios propiamente dicha de Noruega.

Tras entregarse la primera subvención destinada a financiar los cursos para adultos alrededor de 1880, en la financiación del AEA popular en Noruega se han observado diversas modalidades, tendencias y niveles. Los fondos aportados por el Estado nunca han cubierto los costos totales de las actividades ni de las universidades populares ni de las asociaciones de estudios. Esos recursos estaban destinados a subvenciones.

La educación de adultos y su financiación pública

No es fácil trazar un panorama claro del ámbito de la educación de adultos, ya que existe una diversidad de opiniones sobre las áreas que realmente abarca. La definición del término *educación de adultos* varía según la cultura, el país y el contexto. Una percepción común es que la educación de adultos es el proceso de enseñanza al que una persona asiste y en el cual participa después y más allá de su primera experiencia educativa tradicional (Lov om voksenopplæring, Kirke- og undervisningsdepartementet, 1976). Puede llevarse a cabo en cualquiera de los siguientes tres contextos:

1. **Formal.** Es la educación estructurada y organizada que normalmente se ofrece en instituciones de educación y capacitación de carácter formal; por lo general cuenta con un currículo establecido y posee acreditación. Recibe financiación pública.
2. **No formal.** Es la enseñanza estructurada y organizada que se ofrece en instituciones educativas que no poseen acreditación. La educación y el aprendizaje no formal pueden ofrecerse en el lugar de trabajo como educación y formación profesional (EFP) por universidades populares, asociaciones de estudios u organizaciones y grupos de la sociedad civil. La mayoría de las modalidades más populares de AEA se inscribe

en este contexto y puede recibir financiación pública. El aprendizaje en el lugar de trabajo suelen financiarlo las propias empresas, pero cuando se trata de programas especiales se pueden solicitar recursos estatales

3. Informal. Es el aprendizaje que se realiza todo el tiempo sin una intención específica, y que es producto de las actividades cotidianas asociadas al trabajo, la familia, la comunidad o el tiempo libre (Bjerkaker, 2016).

En el presupuesto estatal para el Ministerio de Educación figura un programa denominado “Política para la adquisición de competencias y para el aprendizaje a lo largo de la vida”. Es lo que más se aproxima a un presupuesto estatal común para la financiación pública de la educación de adultos. En la Figura 1 se aprecian las principales cifras para 2020.

Estos montos no cubren los costos de la educación formal de adultos que se imparte en los centros y escuelas de educación de adultos de los municipios, por ejemplo, cursos y exámenes de nivel primario, secundario o secundario superior, noruego para extranjeros, etc. Cada municipio recibe fondos estatales para subvencionar la educación formal y los “camufla” en su propio presupuesto. Según la Ley de Educación (2006, § 4A-1 y § 4A-2), los adultos tienen derecho a asistir a estos programas de educación formal de manera gratuita si carecen de esa formación.

Financiación pública de las universidades populares

En Noruega existen 84 universidades populares (Folke- høskolerådet 2020). En el presupuesto estatal para 2021, estas instituciones en conjunto recibirán cerca de 1000 millones de coronas noruegas o NOK (100 NOK equivalen a 9,50 euros) o 10 a 15 millones por cada centro, en función del tamaño y la cantidad de alumnos. La financiación se desglosa en tres categorías:

1. Apoyo básico, que es el mismo para las 84 universidades.
2. Apoyo para sufragar el alquiler y otros gastos asociados a las instalaciones.
3. Apoyo a los alumnos, sobre la base de la cantidad que asiste a la institución.

Cada año, más de 8000 alumnos asisten a los cursos de larga duración que se imparten en las universidades populares. Asimismo, los centros organizan cursos de corta duración que se ofrecen sobre todo en verano. En virtud de una modificación introducida en la política estatal para universidades populares, la entrega de fondos para financiar cursos de corta duración se suspenderá a partir de 2021.

Según la nueva política, los cursos de larga duración —en los cuales los alumnos viven en la institución cerca de ocho a nueve meses— deben constituir el perfil básico de estas instituciones. Los alumnos disponen de un año para dedicarse a reflexionar y a adquirir madurez.

Las universidades populares son en parte propiedad de fundaciones, de ONG, de organizaciones cristianas o de una provincia. En sus programas se incluye una enorme variedad de asignaturas, que se centran en la cultura, los deportes, la naturaleza, la filosofía, la religión y los viajes.

Estos centros se dividen en dos grupos independientes: el grupo de las universidades liberales (49) y el de las universidades cristianas (35). La mayoría de las universidades cristianas pertenecen a organizaciones de la Iglesia libre. Ambos grupos deben cumplir los mismos requisitos para recibir fondos públicos. Las instituciones cristianas pueden recibir recursos adicionales de sus organizaciones titulares. Las universidades liberales son en parte propiedad de ONG, de fundaciones y de las provincias. En este último caso, los centros reciben una inyección adicional de fondos públicos por parte de la respectiva provincia, pero no se dispone de información sobre la cifra exacta.

Figura 1:
Presupuesto para el AEA popular dentro del marco del programa “Política para la adquisición de aptitudes y para el aprendizaje a lo largo de la vida” del Ministerio de Educación (2020).

Universidades populares	957 520 000 NOK
Asociaciones de estudios	232 877 000 NOK
Programa de desarrollo de competencias (aprendizaje en el lugar de trabajo/EFP)	172 134 000 NOK
Aprendizaje a lo largo de la vida (investigación, desarrollo, etc.)	233 376 000 NOK
Total para “Políticas orientadas a la adquisición de competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida”, cifra aproximada	1 892 323 000 NOK

Fuente: Prop. 1 S (2020–2021) para el budsjettåret (presupuesto estatal) 2021

El objetivo de la financiación pública entregada a las universidades populares es que promuevan la educación y la ilustración de carácter público, pero bajo sus propias condiciones. El Estado no interviene en las opciones pedagógicas ni en el contenido de los cursos que ofrecen estas universidades, pero sí cuenta con herramientas para controlar anualmente el destino que se da a los fondos.

La financiación pública depende de las decisiones políticas sobre el presupuesto estatal que se adoptan en el Parlamento al final de cada año. En la partida presupuestaria destinada a financiar el “Programa para la adquisición de competencias y para el aprendizaje a lo largo de la vida” se incluye a las universidades populares y a las asociaciones de estudios. La financiación contempla la entrega de una suma fija a cada universidad popular en función del número de alumnos. En el presupuesto estatal para 2021 también se han asignado fondos para costear la creación de dos nuevas universidades durante el año, y dos más en 2022. Las universidades populares cuentan con el apoyo político de la mayoría de los partidos en el Parlamento. Los alumnos pagan un promedio de unas 120 000 a 125 000 NOK por un año de estudio en uno de estos centros. Esa suma cubre la educación, los gastos de viaje, el alojamiento y la alimentación, y equivale a cerca del 50% de los costos totales.

Financiación pública de las asociaciones de estudios

El sistema de asociaciones de estudios tuvo un comienzo lento que se remonta a 1864, cuando se fundó la primera universidad popular; más tarde, en 1931, se creó la Asociación Educativa de los Trabajadores (WEA, por su sigla en inglés). Estos dos proveedores de educación de adultos tienen “parientes” similares en muchos países. La WEA es miembro de una red mundial de WEA: la Federación Internacional de Asociaciones de Educación Obrera (IFWEA, por su sigla en inglés), cuya sede se encuentra en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Parientes de la universidad popular son, por ejemplo, las universidades populares (*Volkshochschulen*) alemanas y austríacas, la université populaire en Francia, la universidad popular en España y los cursos de extensión universitaria que se ofrecen en Gran Bretaña y en otros países de habla inglesa.

Según la Ley de Educación de Adultos (1976–1977) y la ley enmendada (2009), para recibir financiación hay que estar organizado como asociación de estudios (AE). Para ser reconocido como tal se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) El principal objetivo de la AE debe ser impartir una educación basada en el idealismo.
 - b) El término *studieforbund* (asociación de estudios) debe formar parte de su nombre (por ejemplo, Studieforbundet AOF: Asociación Educativa para los Trabajadores).
 - c) La AE debe poseer una estructura democrática (la junta directiva es elegida por los miembros, etc.).
 - d) La AE debe llevar a cabo actividades nacionales y posicionarse a nivel regional.
 - e) La cantidad anual de horas lectivas certificadas públicamente debe exceder un nivel mínimo por asociación de estudios (a escala nacional).
 - f) La AE debe contar entre sus miembros con más de dos ONG u organizaciones voluntarias.
- 2) Una financiación adicional, cuyo propósito es reducir los costos para los participantes con necesidades especiales, como las personas con discapacidad.
 - 3) Una financiación adicional destinada a cubrir un porcentaje de los costos administrativos y la elaboración de currículos de las AE.

Además de los fondos y subsidios, las leyes y normas que regulan este ámbito les ofrecen a los proveedores de AEA de forma gratuita —y a modo de subsidio indirecto— instalaciones educativas. “Las instalaciones educativas cuyos costos sean sufragados por el sector público deberían ser facilitadas sin cargo a las asociaciones de estudios y a sus organizaciones miembros cuando imparten cursos reconocidos públicamente y financiados en virtud de esta ley” (Lov om voksenopplæring, Kunnskapsdepartementet, 2009). Esta subvención indirecta tiene un gran valor para muchas instituciones que ofrecen cursos de AEA popular. El alquiler de una instalación privada apta para impartir educación de adultos puede llegar hasta las 5000 NOK diarias.

Debido a las enmiendas introducidas en la Ley de Educación de Adultos, a contar desde 2021 el sistema de financiación para las asociaciones de estudios se reparte entre el Ministerio de Educación —como ha sido lo habitual desde la década de 1970— y el Ministerio de Cultura. Las razones que explican este cambio obedecen a una decisión política, ya que la mayoría de las asociaciones de estudios están vinculadas al mundo de la cultura, en el sentido más amplio del término (canto, música, danza, trajes típicos, artesanía, religión y deportes).

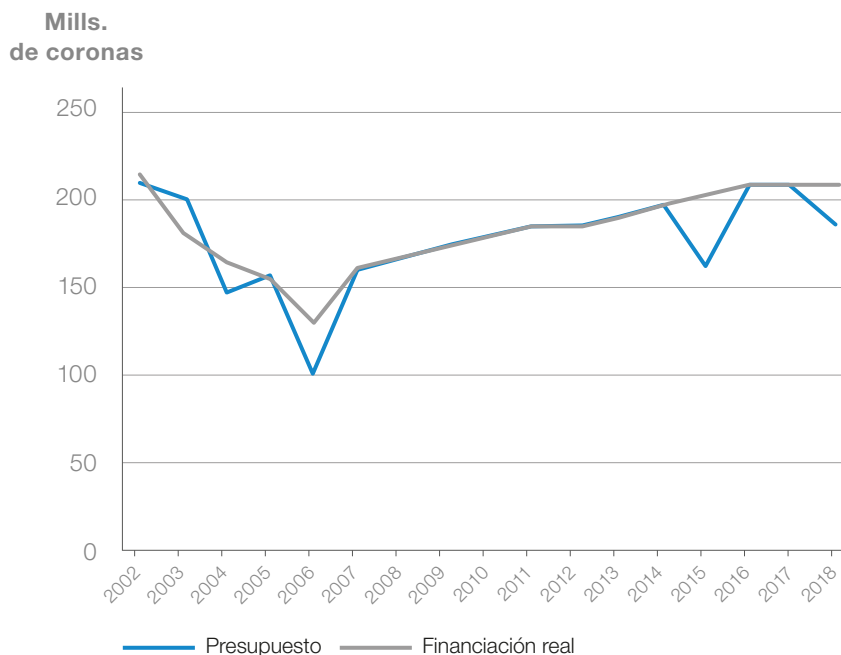
La financiación cubre solo una mínima proporción del costo de impartir los cursos. En el presupuesto para 2021 se propone que el monto de la financiación estatal para las asociaciones de estudios sea similar al de los años anteriores, es decir, un total que ronda los 220 millones de NOK. En la Figura 2 se aprecia la evolución de la financiación estatal para las asociaciones de estudios entre 2002 y 2018.

Estas ONG pueden tener una amplia gama de intereses y objetivos, pero la característica que tienen en común es que imparten cursos no formales para sus miembros y para el público en general. Dicho de otro modo, ofrecen AEA popular. Las catorce asociaciones de estudios acreditadas públicamente en Noruega (2019) cuentan con quinientas ONG entre sus miembros. Las actividades de aprendizaje se realizan principalmente en las ONG y son organizadas por estas y, en parte, por las asociaciones. Tal como la conocemos hoy en día, la asociación de estudios es una institución creada para recibir financiación pública.

La aportación de fondos a una asociación se basa en los últimos tres años de actividad y cubre la financiación de los gastos administrativos y de las subvenciones a los participantes. La financiación se divide en tres categorías:

- 1) Financiación normal, cuyo objetivo es reducir los derechos de matrícula y los costos para los participantes.

Figura 2:
Evolución de la
financiación
estatal para las
asociaciones de
estudios entre
2002 y 2018



Fuente: Asociación Noruega para el Aprendizaje de Adultos 2019

En 2019, cerca de medio millón de participantes asistieron a los cursos y a los círculos de estudio de las asociaciones de estudios. Durante el último lustro, las cifras se han mantenido bastante estables; el nivel máximo se alcanzó en 2016, cuando el número de participantes llegó a los 505 000. La cantidad de cursos también es estable: ronda los 45 000 anuales para las asociaciones de estudios. El conjunto de los cursos impartidos dura alrededor de 1 400 000 horas. La subvención estatal sufraga solo una pequeña parte de los costos de un curso. El monto de la subvención asciende en promedio a unas 450 NOK por participante. Los costos de los cursos difieren ampliamente según su extensión, los materiales requeridos, los honorarios del profesor, etc. El costo total de un curso promedio debería rondar las 2500 a 3000 NOK, lo que significa que el subsidio estatal cubre menos del 20 %. El resto lo costean los participantes con el pago de

derechos de matrícula. Si los cursos tienen relación con el desarrollo profesional, los derechos de matrícula pueden ser sufragados por los empleadores.

A fines de la década de 1970, la financiación pública de las asociaciones de estudios cubría hasta el 80 % de los costos. En ese entonces, la mayoría de las provincias y muchos municipios ofrecían fondos públicos para sufragar los cursos. En la actualidad, los recursos que aportan las provincias han disminuido o desaparecido por completo, y solo muy pocos de los 350 municipios del país desembolsan alguna suma para financiar las actividades pedagógicas de las asociaciones de estudios.

Las tendencias positivas observadas en la década de 1970 estaban asociadas a la Ley de Educación de Adultos, aprobada por el Parlamento en 1976

tras una década de elaboración. (El primer libro blanco sobre la educación de adultos fue publicado en el Parlamento en 1965, y en los años posteriores Noruega prestó mucha más atención a la educación de adultos [Propuesta al Parlamento. n.º 92 1964–65]). Se considera que dicha ley fue “la primera en el mundo” en la que se regulaba específicamente la enseñanza impartida fuera del sistema educativo formal, es decir, el AEA popular. La ley fue concebida específicamente para las asociaciones de estudios y en ella se incluyen normas para la financiación otorgada en los tres niveles del sector público: departamentos estatales, provincias y municipios. Esta situación fue modificada en una versión enmendada de la Ley de Educación de Adultos (2009), en virtud de la cual ya no se impone a las provincias o a los municipios la obligación de financiar el AEA popular. Una de las razones que explican este cambio fue que los políticos a nivel nacional —de quienes depende la aprobación de las leyes— ya no deseaban decidir sobre la manera en que los políticos de las provincias y de los municipios debían gastar su presupuesto. Como el AEA popular es un área opcional, el resultado previsto de este cambio fue que todos los municipios dieron prioridad a los ámbitos con los que sí tenían obligaciones.

Como consecuencia de lo anterior, hoy en día solo unos cuantos municipios y cerca de la mitad de las once provincias ofrecen algún tipo de subvención para el AEA popular. La cuantía de estas aportaciones difiere, pero por lo general es baja. Según informa la asociación de estudios de uno de las provincias, en 2018 se inscribieron 49 000 participantes en sus cursos, y los fondos recibidos de la provincia se aproximaron al millón de NOK, lo que equivale a menos de 20 NOK por alumno.

Indicadores y mediciones empleados por las autoridades públicas para supervisar a los proveedores de AEA popular

Para poder recibir fondos, los proveedores tales como las asociaciones de estudios deben presentar informes anuales ante las autoridades públicas a través de la Agencia Nacional de Estadística

(Statistisk Sentralbyrå) de Noruega.

En los informes deben incluirse:

- Currículos (planes de estudio) reconocidos.
- Listas de participantes firmadas, con nombre, número de documento de identidad, edad y género.
- Asignaturas (por ejemplo, cuántos cursos de idiomas, cuántos de agricultura ecológica, etc.).
- Una descripción de la manera en que los cursos cumplen los objetivos de la Ley de Educación de Adultos.

Los objetivos a los que alude la última condición, y que se definen en la Ley de Educación de Adultos son:

- a) Ayudar a mantener y a fortalecer la democracia, sentar las bases para el desarrollo sostenible y comprometerse con la promoción de la ciudadanía activa.
- b) Capacitar a las personas para modificar sus propias condiciones de vida.
- c) Combatir la exclusión y promover la inclusión.
- d) Contribuir a motivar a todas las personas para permitirles acceder a los conocimientos y a la especialización y satisfacer así las necesidades que surgen en una sociedad y en una vida laboral en constante cambio.
- e) Fortalecer la diversidad cultural y aumentar la participación en la vida cultural.
- f) Ofrecer un entorno independiente para el aprendizaje y complementar los servicios de educación pública para adultos.

Como los informes incluyen principalmente cifras, no resulta fácil determinar los efectos en, por ejemplo, la sostenibilidad, pero en las últimas tres a cuatro décadas se han podido observar cambios en la elección de las asignaturas de estudio. Los cursos de inglés gozaron de enorme popularidad durante los años setenta del siglo pasado debido

al aumento de los viajes y al hecho de que muchos adultos habían recibido en la escuela escasas nociones de idiomas extranjeros. De igual manera, en los años ochenta y noventa en los programas de las asociaciones de estudios predominaron los cursos para aprender a manejar computadoras y la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). En la actualidad, todos aprenden inglés en la enseñanza primaria y la TIC se aprende de manera autodidacta. Los temas más populares hoy en día son, por ejemplo, la música (cursos para aprender a tocar instrumentos o para formar una banda), canto (coros), cursos sobre temas ambientales y sobre el manejo de cultivos, cursos de turismo y senderismo. Los cursos sobre cómo sobrellevar diversos diagnósticos, discapacidades y enfermedades crónicas también son muy solicitados. Una de las asociaciones de estudios noruegas cuenta entre sus miembros con cerca de 75 organizaciones voluntarias distintas que trabajan en este sector y organiza cursos sobre cómo convivir con la diabetes, los problemas de audición y otras discapacidades. Estos cursos pueden recibir una financiación adicional (véase más arriba).

La educación política no es un componente tan importante del AEA popular como lo fue hace cuarenta o cincuenta años. Alrededor de 1980, casi todos los partidos políticos contaban con su propia asociación de estudios (ocho en total). Se valían de los círculos de estudio para elaborar sus programas sobre asuntos de política internacional, iniciativas solidarias, etc. Hoy solo dos o tres de las catorce asociaciones de estudios están vinculadas a un partido político. De todas maneras, aún se siguen observando algunos casos: un curso con un contenido político contrario a la postura del Gobierno recibe una subvención similar a la de cualquier otro. Una característica de una democracia madura es que también ofrece apoyo financiero a quienes critican su sistema.

Las bibliotecas y los museos como proveedores de AEA popular

Las bibliotecas y los museos podrían ser considerados la tercera rama de la educación popular

en Noruega. Las bibliotecas reciben un 100 % de financiación estatal, ya que son administradas por el sector público, concretamente por los municipios. Durante los últimos diez a quince años se ha advertido un cambio en el perfil de la mayoría de las bibliotecas. Se han transformado en casas literarias que ofrecen servicios que van más allá de la tradición según la cual todos pueden acudir a estos lugares a pedir libros prestados. Aun cuando las bibliotecas siguen cumpliendo este papel como actividad principal, también ofrecen espacios para los alumnos, áreas de juegos para los niños, espacios abiertos las veinticuatro horas todos los días de la semana, eventos literarios y cursos básicos de TIC. Normalmente, a las bibliotecas no les resulta fácil conseguir apoyo financiero, pero como por principio reciben aportaciones del sector público no pueden recolectar fondos entre los participantes. En vista de lo anterior, pueden optar por ofrecer programas de AEA popular a un precio más módico que, por ejemplo, las asociaciones de estudios. Hasta ahora, esta estrategia no ha suscitado ningún conflicto.

Por último, podemos situar en parte a los museos como proveedores de AEA popular. Si bien sus principales actividades son las exposiciones y la investigación, a menudo ofrecen exhibiciones que incluyen conferencias y seminarios sobre arte, artesanía, tradiciones, etc. Al igual que las bibliotecas, los museos públicos reciben financiación estatal, pero algunos museos locales o regionales más pequeños son propiedad de organizaciones voluntarias o de fundaciones que recolectan donaciones del sector público (municipios) y de la comunidad en general. A este respecto, podría afirmarse que los museos reciben subvenciones públicas para financiar el AEA popular, pero son de pequeña cuantía y no están reguladas por ningún sistema complejo.

Conclusiones

A los países escandinavos les agrada considerarse un ejemplo único en lo que concierne a la educación de adultos en general y al AEA popular

en particular. En este artículo he dado a entender que ello es cierto hasta cierto punto. Existe un alto nivel de confianza entre la gente y los organismos gubernamentales, lo que ha permitido crear un sistema de financiación pública de las universidades populares, las asociaciones de estudios y otros proveedores de AEA popular que es bastante abierto y no está sometido a un control burocrático demasiado estricto. También es abierto y democrático en el sentido de que los financiadores públicos no preguntan sobre el tipo de AEA popular que se imparte. El proveedor obtiene la subvención cuando, en una decisión conjunta con los grupos destinatarios, ofrece programas que resultan importantes para estos últimos.

Por otro lado, el panorama no es tan esperanzador como parece. El enfoque instrumental consiste en combatir el enfoque existencial también en este ámbito e incluso en estos países. Aunque en una ocasión Albert Einstein afirmó que “no todo lo que cuenta puede ser contado”, parece que los políticos y los burócratas exigen cada vez con más frecuencia que se aporten cifras y resultados cuantificables antes de abrir la billetera. Así sucede también en Noruega y en los demás países escandinavos: abundan las palabras de aliento y los hermosos discursos acerca de los valores que inculca el AEA popular, pero no siempre traen aparejada una donación de fondos. Sin embargo, como aseveran Lene Andersen y Thomas Bjorkman (2017), de todos modos somos poseedores del “secreto nórdico”: a medida que la sociedad y la economía fueron cambiando, las personas menos instruidas se sintieron inspiradas para transformarse en seres autónomos y en ciudadanos responsables con la sensación de tener un propósito en la vida. Así pues, veamos qué ocurre ahora, cuando las sociedades de casi todo el mundo están experimentando cambios radicales. ¿Es posible que el AEA popular en todo su esplendor pueda dar origen a un nuevo período de ilustración? ¿Quedará aún dinero en los presupuestos públicos para respaldar estos cambios?

Referencias

- Andersen, L. y Björkman, T. (2017): *The Nordic Secret – A European story of beauty and freedom*. Falun/Copenhagen: Fri Tanke
- Andersen, L. (2020): *Dannelse – at blive et større menneske*, Copenhagen: Nordic Bildung/ the Club of Rome. (Edición en inglés ISBN 978-87-93791-08-4)
- Bjerkaker, S. (2001): *Voksnes læring – Voksenop- plæring i lys av pedagogikk, politikk og forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjerkaker, S. (2016): *Adult and Continuing Education in Norway*. Bonn: DIE/W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.
- Bjerkaker, S y Summers, J. (2006): *Learning Democratically – Using Study Circles*. Leicester: NIACE's publications.
- Blid, H. (2000): *Learn and Act with Study Circles*. Estocolmo: Books on demand.
- Dansk Folkeoplysnings Samråd (2020a): *Boletín de octubre*.
- Dansk Folkeoplysnings Samråd (2020b): *Notat om aftenskolernes økonomisk situasjon*.
- Edquist, S. (2015): *Demarcating Popular Education with Government Subsidies: Sweden 1911–1991*. *Nordic Journal of Educational History*, Vol. 2, n.º 1.
- Folkbildningsrådet (2018): *Statsbidrag till folkbildningen*.
- Folkbildningsrådet (2019a): *Folkbildning ved sidan av folkbildningsanslaget*.

Folkeoplysningsrådet (2019b): Statsbidrag til studie- forbund – Villkor och fördelning.

Folkehøgskolerådet (2020):
sitio web <<https://www.folkehogskole.no>>

Kant, I. (2000): Om pædagogik (edición en danés).
Copenhague: Forlaget Klim.

Kirke- og undervisningsdepartementet (1976):
Lov om voksenopplæring. Oslo.

Korsgaard, O. (1997): Kampen om lyset – Dansk
voksenopplysning gennem 500 år. Copenhague:
Gyldendal.

Kunnskapsdepartementet (2009):
Lov om voks- enopplæring. Oslo (revisado).

Mikkelsen, A. (2002): Grundtvig for begynnere og
oss andre. Norsk Folkehøgskolelag.

Lov om folkehøgskoler (2013):
<<https://bit.ly/3bttToH>>

Nettun, R.N., Strømme, S., Holte, L. y Foss,
O. (1958): Folkelig kulturarbeid.
Oslo: Universitets- forlaget.

Oliver, L.P. (1987): Study Circles: Coming
Together for Personal Growth and Social Change.
Washington D.C.: Seven Locks Press.

Prop. 1 S (2020 - 2021) For budsjettåret 2021
(State budget 2021). Oslo: Kunnskapsdeprtementet.

St.prp. nr. 92 (1964-65): White paper
on Adult Education. Oslo: Kirke- og
undervisningsdepartementet.

The Danish Association for Folk High Schools
(2020): sitio web <<https://www.hojskolerne.dk>>

UNESCO (2015): Recomendación sobre el
Aprendizaje y la Educación de adultos.

Utbildningsdepartementet (2015): Förordning
(2015:218) om statsbidrag til folkbildningen.

**Sitios web de entidades que apoyan a las
universidades populares y las asociaciones de
estudios en Dinamarca, Noruega y Suecia:**

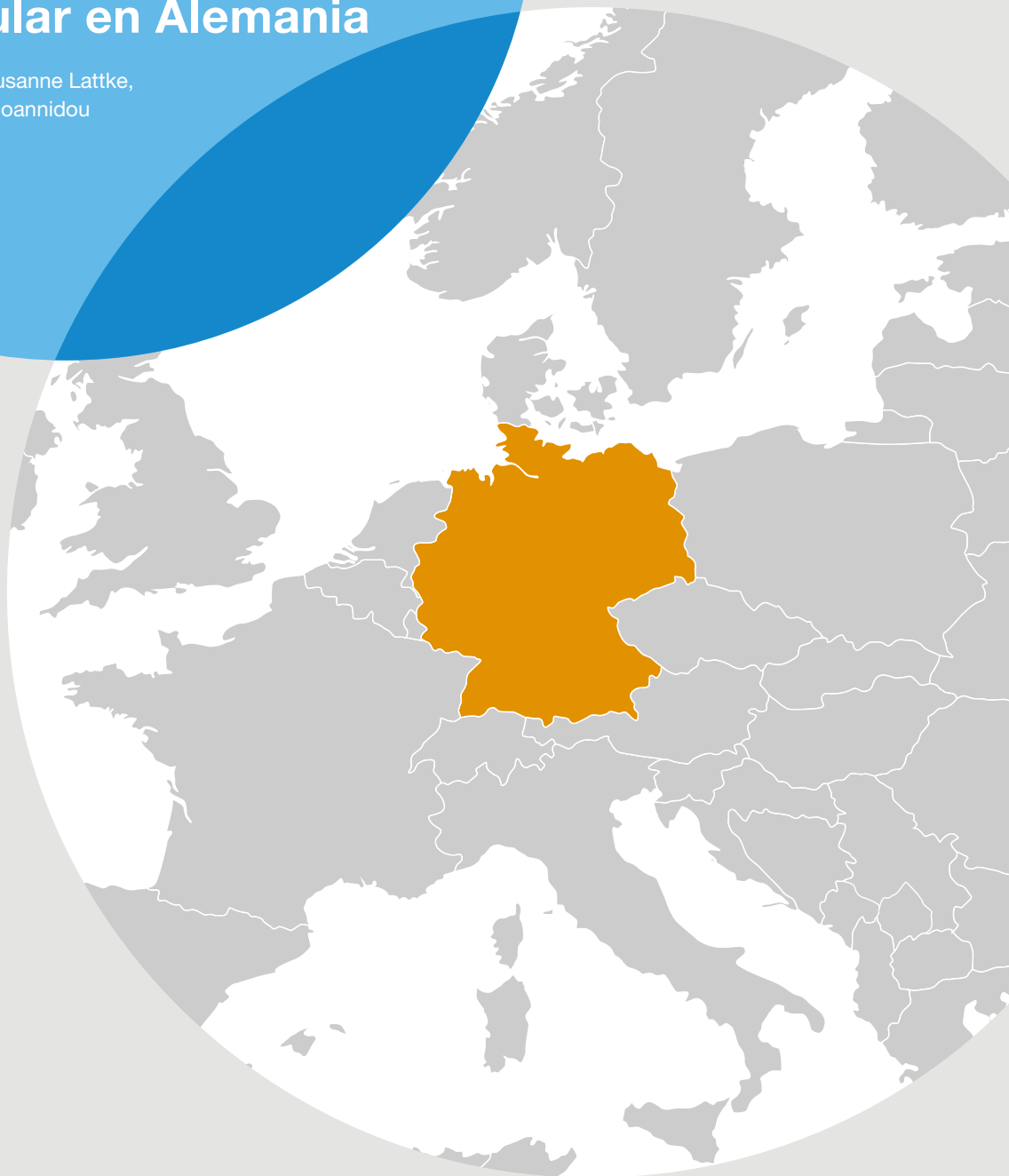
Noruega:
<https://www.vofo.no>; www.folkehogskole.no

Dinamarca:
<https://www.dfs.dk>; www.hojskolerne.dk

Suecia:
<http://www.folkbildning.se>
<http://www.studieforbunden.se>
<https://www.folkhogskola.nu>

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Alemania

Autores: Susanne Lattke,
Alexandra Ioannidou



Resumen

El aprendizaje y la educación de adultos (AEA) popular en Alemania cuenta con una larga tradición que se remonta al siglo XVIII. La noción de AEA como un bien común que debe ser promovido públicamente fue incluida por primera vez en la Constitución de Weimar en 1919. En la actualidad, los estados federales apoyan el AEA popular mediante disposiciones jurídicas y sistemas de financiación. En este estudio se exponen los principales mecanismos de aportación de fondos y se subraya que es importante entregarles recursos a los proveedores de AEA popular. Pese a los obstáculos existentes hoy en día, relacionados más que nada con las tendencias a la economización y la mercantilización, la financiación pública sigue asegurando una permanente oferta de oportunidades de AEA accesibles a todas las personas. Los datos aportados por las investigaciones en cuanto a los beneficios que reporta el AEA permiten percibirlo con mayor claridad y apreciar su valor.

67

Introducción: comprender el aprendizaje y la educación de adultos popular en Alemania

Definiciones, terminología y percepción nacionales

La educación y la formación de adultos en Alemania es un ámbito político bajo la responsabilidad compartida del Estado y los actores no estatales que cuenta con una larga tradición de institucionalización. Para referirse al amplio sector del AEA, en el contexto alemán suelen emplearse dos términos: *Erwachsenenbildung* (educación de adultos) y *Weiterbildung* (educación y formación permanentes). Ambas palabras se usan —a menudo como sinónimos y de manera intercambiable— en documentos de política y en textos jurídicos, y también las emplean

los profesionales y los investigadores en esta área. La definición acuñada para el término *Weiterbildung* por el Consejo de Educación de Alemania en un documento de planificación de políticas publicado en 1970 durante la época de la reforma educativa no ha perdido su influencia. Según ella, la *Weiterbildung* consiste en:

“Continuar o retomar el aprendizaje organizado una vez completada una fase inicial de educación a tiempo completo”. (KMK, 2001: 4, traducción personal de las autoras).

Esta definición es holística en cuanto a los contenidos y objetivos de las actividades de aprendizaje. La única limitación estriba en el grado de organización: como el aprendizaje tiene que ser planificado y organizado, el aprendizaje informal queda entonces excluido de este contexto. La *Weiterbildung* abarca

el AEA popular y otros componentes del aprendizaje de adultos como la educación y la formación permanente técnica y profesional, que se aborda en la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos de la UNESCO (RALE, por su sigla en inglés), publicada en 2016. Si bien esta definición carece de validez jurídica formal, hasta hoy se la suele mencionar en documentos y publicaciones.

No obstante, por influencia del discurso internacional, desde la década de 1990, además de los vocablos tradicionales *Weiterbildung* y *Erwachsenenbildung*, se ha introducido una nueva terminología en torno a la expresión aprendizaje a lo largo de la vida. Tal como se lo definió anteriormente, el término *Weiterbildung* no es totalmente compatible con el concepto de aprendizaje a lo largo de la vida, el cual hace hincapié en el aprendizaje (y no en la educación) durante toda nuestra existencia y establece una distinción entre actividades de aprendizaje de tipo formal, no formal e informal, según el contexto en que se impartan y el reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas en ellas.

Durante el último medio siglo, tras haberse introducido la definición del Consejo de Educación, se ha ido asentando cada vez más en la práctica una distinción imprecisa entre la educación y la formación continua (EFC) profesional y ocupacional (EFCP) y la educación y la formación continua no profesional y no ocupacional. Esta diferenciación tiene utilidad práctica sobre todo en el contexto de la financiación, ya que muchos mecanismos de aportación de fondos se limitan explícitamente a la EFCP. Con todo, no existe una clasificación de los tipos de EFC que cuente con un respaldo teórico ni una definición conceptualmente clara de lo que debe entenderse por EFC profesional y no profesional; así pues, en casos específicos existe un desacuerdo respecto de si ciertas ofertas (p. ej., cursos en los que se abordan las habilidades interpersonales) deben clasificarse en un área o en la otra.

Otros términos que suelen emplearse en contraposición a EFP profesional y ocupacional son *educación general permanente* (*Allgemeine*

Weiterbildung) o *educación general de adultos* (*Allgemeine Erwachsenenbildung*). En la educación general permanente y de adultos se incluyen, por ejemplo, los cursos de alfabetización de adultos y los cursos de recuperación para obtener el certificado de estudios escolares (educación de segunda oportunidad), pero también se ofrecen cursos de idiomas, tecnología de la información y las telecomunicaciones (TIC), habilidades interpersonales, educación familiar, educación religiosa, cursos para adultos sobre cómo aprovechar el tiempo libre, etc. Naturalmente, en algunos casos, como en los cursos de idiomas, TIC o habilidades interpersonales, existen áreas que tienen aspectos en común con la formación profesional permanente, como se señaló con anterioridad.

La educación política y la educación cultural de adultos suelen considerarse áreas separadas en toda la educación permanente general y profesional; aun así, hay veces en que son tratadas como subáreas de la educación general permanente.

El término *AEA popular* ya no es de uso habitual en el discurso de la educación alemana, aunque en sus comienzos históricos en los siglos XVIII y XIX la educación de adultos se desarrolló con el nombre de *Volksbildung* (educación popular) (véase también la próxima sección). Pese a lo anterior, los ecos de esta terminología inicial siguen estando presentes en el vocablo *Volks-hochschulen* (universidades populares), que se utiliza en Alemania para referirse a los centros comunitarios de educación de adultos.

En lo que respecta a la terminología alemana, este artículo se centrará principalmente en la educación general (o no profesional) de adultos, incluida la educación política y cultural, que se define en otros ámbitos como *educación liberal de adultos*. Este tipo de AEA tiene por lo común un carácter no formal (excepto en la educación de segunda oportunidad) y más acorde con los actores involucrados de la sociedad civil como los sindicatos, las iglesias, las organizaciones de esparcimiento, las asociaciones ambientalistas y culturales.

Cuadro 1:
Ejemplos de
artículos sobre
AEA en las
constituciones
de los Länder

Artículos sobre AEA en constituciones de estados federales alemanes (Länder)

Baden-Wurtemberg: “Art. 22: La educación de adultos deberá ser apoyada por el estado, los municipios y los distritos”.

Brandemburgo: “Art. 33 (Educación y formación permanentes): (1) La educación permanente de adultos deberá ser promovida por el Land, los municipios y las asociaciones de municipios. [...]”.

Renania del Norte-Westfalia: “Art. 17: Deberá promoverse la educación de adultos. Además del estado, los municipios y las asociaciones de municipios, otros organismos, como las iglesias y las asociaciones independientes, serán reconocidos como entidades responsables de impartir educación de adultos”.

Renania-Palatinado: “Art. 37: La educación popular, incluidas las bibliotecas públicas y los Volskshochschulen, deberá ser promovida por el estado y los municipios. Se permitirá la creación de instituciones de educación de adultos privadas o eclesiásticas”.

Con el fin de mantener la uniformidad de los términos dentro del marco de esta recopilación, en el resto del documento emplearemos la expresión AEA popular para referirnos a esta área de la educación liberal general o no profesional para adultos tal como se la describió anteriormente.

Evolución histórica del AEA popular

La historia del AEA popular se inició hacia finales del siglo XVIII, cuando aparecieron en Alemania las primeras modalidades de aprendizaje organizado para adultos. Se trataba de sociedades de lectura y museológicas destinadas a la burguesía urbana cuyo fin era cultivar el espíritu y popularizar la ciencia. Al mismo tiempo, los trabajadores manuales (artesanos) y los obreros crearon asociaciones de educación destinadas a resolver los problemas relativos a sus condiciones de vida y su ambiente laboral, con especial énfasis en la participación y el empoderamiento políticos.

No obstante, fue la Constitución de Weimar de 1919 la que marcó un hito en la institucionalización del AEA en Alemania. En el artículo 148, párrafo 4, de la Constitución se estipula que “el sistema de educación popular, incluidos los centros de educación de adultos, debe ser promovido por el Reich, los estados federales y los municipios”. Esta fue la primera vez en la historia alemana en que se declaró que la educación de adultos era un derecho básico que las autoridades estatales a nivel federal, regional y local debían fomentar. Pese a que no existían compromisos jurídicamente vinculantes, la Constitución de Weimar sentó las bases para considerar el AEA como un bien común que merece recibir financiación y apoyo públicos.

Las normas que regulaban el sistema de educación popular (*Volksbildung*) en los tiempos en que regía la Constitución de Weimar se basaban en el principio de la subsidiariedad, que establecía una financiación estatal complementaria para los

centros de educación de adultos, para las instituciones de comunidades religiosas confesionales y para las asociaciones cívicas (Schrader, Rossman, 2019: 10).

Con el advenimiento de la industrialización, la educación (popular) de adultos cumplió un importante papel en el surgimiento de movimientos políticos a medida que los sindicatos y las organizaciones políticas comenzaron a percibir la educación de adultos no solo como una herramienta para ilustrar y cultivar a las personas, sino también como un instrumento para dominar a la clase obrera. Durante la República de Weimar, el movimiento laboral, en conjunto con el Partido Socialista, se esforzó por fomentar la educación de adultos como un medio para influir en la lucha de clases y en aras de la emancipación y el empoderamiento de la clase obrera.

Durante el período del régimen nazi hasta el final de la Segunda Guerra Mundial (1933–1945), el AEA fue instrumentalizado como “una importante tarea bélica” y como un “arma ideológica”; la labor educativa durante esta época estuvo al servicio de la ideología nazi (Olbrich, 2001: 251).

Tras la Segunda Guerra Mundial, todos los aliados promovieron el AEA en las zonas occidentales ocupadas, más que nada como una herramienta de reeducación democrática. A los centros comunitarios de educación de adultos (*Volkshochschulen o vhs*), a las fundaciones políticas (*Stiftungen*) y en particular a los centros de educación de adultos con régimen de internado (*Heimvolkshochschulen*) se les encomendó la tarea de reeducar a las personas en los principios democráticos (Olbrich, 2001: 311-325).

Reconocimiento del AEA popular en las políticas y en la sociedad de hoy

Debido a la evolución histórica y a la temprana institucionalización de la educación de adultos en Alemania, el AEA todavía cuenta hoy con una sólida tradición. Los elementos que constituyen el sistema de AEA popular en Alemania son la diversidad de ofertas y la participación voluntaria. Una amplia variedad de instituciones imparte un completo

abánico de programas de AEA popular como ofertas no obligatorias abiertas a todas las personas. El reconocimiento del AEA en general, y del AEA popular en particular, está firmemente asentado en la legislación de los *Länder* (estados federales). Puesto que las responsabilidades se reparten a nivel federal, la educación general de adultos está dentro de la jurisdicción de los *Länder*. En la Constitución de muchos de los *Länder* se reconoce a la educación de adultos como un área política que debe promover el estado y los municipios (en el Cuadro 1 se pueden apreciar algunos ejemplos). Asimismo, en las constituciones de algunos *Länder* (Baviera, Renania-Palatinado, Sarre) se incluyen explícitamente los centros comunitarios de educación de adultos como un tipo de proveedor de cursos de aprendizaje de adultos al que hay que financiar con fondos públicos.

En las leyes pertinentes sobre educación permanente y de adultos de los *Länder* se especifica luego con más detalle el tipo de AEA que ha de apoyar el estado. En la mayoría de los casos, dentro del marco de esta legislación el AEA incluye la educación general, profesional y para la ciudadanía, y en algunos estados federales, también la educación cultural. En consecuencia, las leyes no se limitan a promover el AEA popular, sino que además incluyen de manera explícita la educación permanente para fines profesionales.

Según la legislación de los *Länder*, el objetivo del AEA se define como la capacidad de actuar de manera responsable en las esferas privada, profesional y pública. La educación de adultos está destinada a servir a las personas y a la sociedad al promover el desarrollo personal, al inculcar las competencias necesarias y al apoyar la existencia de un espacio público libre y democrático (en el Cuadro 2 se presentan algunos ejemplos). Por otro lado, en las leyes de los *Länder* se subraya que los programas de educación de adultos deben ser accesibles a todas las personas sin importar su género, su edad y otras características.

Gracias a los fundamentos jurídicos del AEA popular y a una estructura institucional ampliamente

Cuadro 2:
Ejemplos de definiciones de AEA en las legislaciones de los Länder alemanes

Baden-Wurtemberg: Ley para la promoción de la educación permanente y de las bibliotecas (WBilFöG)

Párrafo 1 (2)

La tarea de la educación permanente consiste en ayudarles a las personas a profundizar, ampliar o renovar sus competencias y conocimientos en el ámbito extracurricular. Sobre la base de la Constitución federal y la Constitución del Land, abarca la educación general, la formación profesional permanente y la educación política. El objetivo de la formación complementaria consiste en capacitar a las personas para actuar de manera responsable en las esferas personal, profesional y pública, y de ese modo permitir la existencia de una sociedad libre en un Estado constitucional democrático y social.

Ley sobre Educación de Adultos de Baja Sajonia (NEBG)

(1) 1. La educación de adultos es un componente independiente e igualitario del sistema educativo. 2. Comprende la educación y la formación general, política, cultural y profesional. 3. Su tarea consiste en ofrecer orientación educativa y en planificar y poner en práctica medidas destinadas a fortalecer la personalidad, estructurar la transición desde la educación general a la educación profesional y continuar o reanudar el aprendizaje organizado.

(2) 1. El contenido de la educación de adultos está determinado por las necesidades educativas de los adultos. 2. La educación de adultos deberá brindarles a todas las personas, sin importar su sexo, su edad, su nivel educativo, su condición social o su situación laboral, su orientación política o filosófica o su nacionalidad, la oportunidad de adquirir los conocimientos, competencias y capacidades necesarios para desarrollar libremente su personalidad y para participar en la sociedad.

desarrollada basada en ellos (véase la próxima sección), el AEA popular goza de enorme prestigio y su influencia en la sociedad no pasa inadvertida. Así y todo, existen algunas limitaciones que mencionaremos a continuación:

- **Reconocimiento formal:** Puesto que por lo general en Alemania el AEA popular no está vinculado a las cualificaciones formales, muchas veces no se lo reconoce formalmente y carece de certificación o convalidación; algunas excepciones tienen que ver con cursos de idiomas y cursos de educación básica de adultos que permiten obtener un certificado de estudios escolares. Además, no está conectado con un
- **Participación:** En términos generales, durante los últimos años el nivel de participación en el AEA en Alemania ha sido alto y relativamente estable. Según la Encuesta sobre Educación de Adultos (AES, por su sigla en inglés), desde 2012 la tasa de participación en el AEA de las personas de entre dieciocho y sesenta y cuatro años ha fluctuado entre el 49 % y el 54 % (BMBF, 2019: 13). No obstante, en estas cifras también se incluye la

sistema educativo modular y flexible, como ocurre en otros países donde se permite la existencia de modalidades de educación alternativas, y tampoco forma parte del Marco Nacional de Cualificaciones.

participación en la formación dentro de la empresa financiada por el empleador. Si analizamos específicamente el AEA popular (esto es, la EFC, según la terminología de la AES), el nivel de participación es considerablemente más bajo, pues alrededor del 12 % al 13 % de la población de entre dieciocho y sesenta y cuatro años de edad participa en esas actividades (BMBF, 2019: 22).

- *Políticas:* Si bien la legislación le proporciona al AEA popular una base sólida y permanente, esta condición no se ve reflejada de la misma manera en las recientes iniciativas en materia de política educativa. En los actuales documentos de estrategia, como también en los programas y prioridades de financiación, el AEA popular ha quedado más bien en un segundo plano. La atención de las políticas educativas se ha concentrado de preferencia en el AEA profesional y relacionado con el empleo. Un ejemplo muy reciente es la Estrategia Nacional de Competencias (BMAS, BMBF, 2019), adoptada en el tercer trimestre de 2019 por una alianza entre departamentos del Gobierno federal y de los Gobiernos estatales con la participación de los interlocutores sociales. El objetivo de la estrategia es combinar los programas de formación continua del Gobierno federal y de los Länder, adaptarlos a las necesidades de competencias y establecer una nueva cultura de educación permanente (*Weiterbildungskultur*).

Esta iniciativa es un excelente ejemplo de cómo una amplia variedad de actores estatales y no estatales en un área compleja y multifacética como el AEA pueden coordinarse y llegar a adoptar de común acuerdo decisiones con visión de futuro en materia de políticas educativas. Esta forma de amplia participación de los actores involucrados en una alianza estratégica conjunta no se ha dado desde hace décadas en el sector del AEA alemán. La estrategia ofrece, por tanto, un enorme potencial para desarrollar una política de AEA que cuente con un amplio apoyo. La desventaja es que la estrategia se centra exclusivamente en la formación profesional y dentro de la empresa. Otras áreas de la educación de adultos ni siquiera se mencionan, y varias

instituciones destacadas en el campo del AEA popular no están representadas en el consorcio de actores involucrados. Por consiguiente, la estrategia podría considerarse una oportunidad desperdiciada (Käpplinger, 2019; Kilian, 2019). Si somos optimistas, puede que la estrategia constituya un primer paso hacia la adopción de un enfoque más integral en una etapa posterior.

Instituciones, contenido y métodos del AEA popular

La estructura institucional de los programas de AEA en Alemania es heterogénea y posee numerosos componentes. Esta área se caracteriza por una larga trayectoria de coexistencia entre proveedores de aprendizaje de adultos públicos y privados, con y sin ánimo de lucro, como también entre las instituciones educativas de las iglesias, las empresas, los interlocutores sociales y otros grupos de la comunidad. Casi el 15 % de los proveedores corresponde a asociaciones basadas en valores, como las iglesias y los sindicatos; los centros comunitarios de educación de adultos constituyen el 11,5 % de los proveedores (Schrader, 2019: 712). La mayoría de los proveedores ofrecen una combinación de AEA popular y cursos relativos a la formación profesional. Según la última edición del *wbmonitor* (estudio longitudinal anual sobre proveedores de educación y formación de adultos en Alemania), para el 40 % de todos los proveedores el AEA popular constituye la principal tarea; el 8 % de ellos imparte exclusivamente AEA popular, en comparación con el 33 % que se concentra únicamente en la formación profesional (Christ, Koscheck, Martin, 2020: 50-52).

Entre los proveedores más importantes de AEA popular se incluyen:

- los centros comunitarios de educación de adultos. Son alrededor de 900 en todo el país (Reichart, Huntemann, Lux, 2019: 17);
- instituciones educativas de las iglesias (evangélica, católica). Son en total unos 1000 (Horn, Lux, Christ, Ambos, 2019: 19);

- la asociación federal *Arbeit und Leben* (Trabajo y Vida) o AuL, que corresponde a un esfuerzo coordinado entre centros comunitarios de educación de adultos y sindicatos, el cual se concentra en una labor de educación política y social. En 2017, la AuL contaba con 141 proveedores de AEA como miembros (Horn y otros, 2019: 19);
- instituciones de formación asociadas a sindicatos (no se dispone de datos exactos).

Por añadidura, una serie de grupos alternativos y de iniciativas conectadas con sectores populares, que se han desarrollado desde finales de la década de 1970, junto con diversas instituciones educativas y academias más pequeñas que no pertenecen a las principales organizaciones de la sociedad (iglesias, sindicatos), ofrecen programas de AEA popular. Las instituciones de formación comercial imparten programas de educación general de adultos orientados al mercado, como cursos de idiomas o cursos de habilidades interpersonales.

Las organizaciones estatales a nivel federal y de *Länder* que han recibido el mandato público de ofrecer educación política ocupan un lugar especial en los programas de AEA popular. La *Bundeszentrale für politische Bildung* y, a nivel federal, la *Landeszentralen für politische Bildung*, están comprometidas con la tarea de promover de manera no partidista la educación política y el sentido de la responsabilidad cívica de los ciudadanos. Su creación fue decidida conjuntamente por los primeros ministros de los estados federales tras la Segunda Guerra Mundial, luego de vivir la experiencia de la República de Weimar y del régimen nazi. Además de involucrarse activamente en la iniciativa de brindar oportunidades educativas, apoyan financieramente cursos de educación cívica impartidos por otras organizaciones. Por ejemplo, la asociación AuL se beneficia de esta contribución.

Las instituciones mencionadas ofrecen una amplia gama y una diversificada cartera de AEA popular. Cada uno de los *Volkshochschulen* en particular incluye un completo abanico de asignaturas. Ello se ve reflejado en las estadísticas de los vhs, así como

en las estadísticas de red (*Verbundstatistik*), que hacen un seguimiento de los programas que ofrecen los centros comunitarios de educación de adultos y otros importantes proveedores de AEA (principalmente popular) y de su participación en ellos. En los informes estadísticos anuales se describe la gama de contenidos y se distinguen las siguientes categorías: política, sociedad y medio ambiente; cultura y diseño; salud; idiomas; cualificaciones para la vida laboral, TI, organización y gestión; finalización de estudios escolares, ingreso en la universidad, apoyo en los estudios, y competencias básicas. Para una descripción detallada, véase el Apéndice 1.

En las siguientes figuras se puede apreciar la evolución de los programas ofrecidos mediante dos ejemplos de importantes proveedores de educación de adultos entre 2005 y 2016: en los vhs (Figura 1. Horas lectivas en los vhs) y en las instituciones de educación de adultos de la Iglesia protestante (Figura 2. Horas lectivas de instituciones del DEAE³), respectivamente. El mayor porcentaje de los programas de los vhs se dedica a cursos de idiomas, mientras que las instituciones de la Iglesia protestante, que también cubren una amplia temática, se concentran de preferencia en la educación política, social y cívica. Lo mismo se aplica a las instituciones católicas, que no aparecen en la figura. El volumen de ofertas en cuanto a horas lectivas se mantiene bastante estable a lo largo del tiempo, con excepción de un notorio incremento en los cursos de idiomas en los vhs desde 2015, el cual se relaciona obviamente con las ofertas orientadas a los inmigrantes y refugiados que comenzaron a llegar después de ese año.

³ Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung (Consortio de la Iglesia protestante alemana para la educación de adultos). (N. del T.).

(Mills.)

Horas lectivas en los vhs

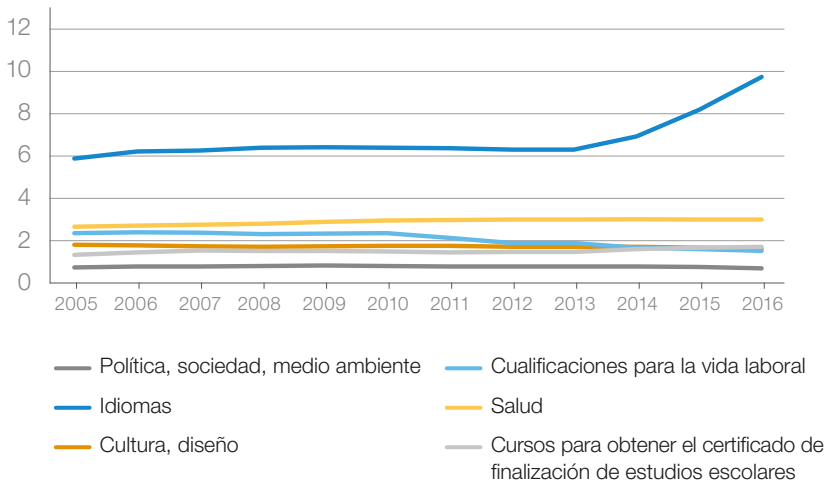


Figura 1:
Volumen de ofertas
de los vhs por
asignatura a lo
largo del tiempo
(en horas lectivas)

Fuente: Instituto Alemán para la Educación de Adultos (DIE): estadísticas de bases de datos sobre centros de educación de adultos ("Volkshochschul-Statistik") para el período que se analiza (2005–2016)

Horas lectivas en instituciones del DEAE

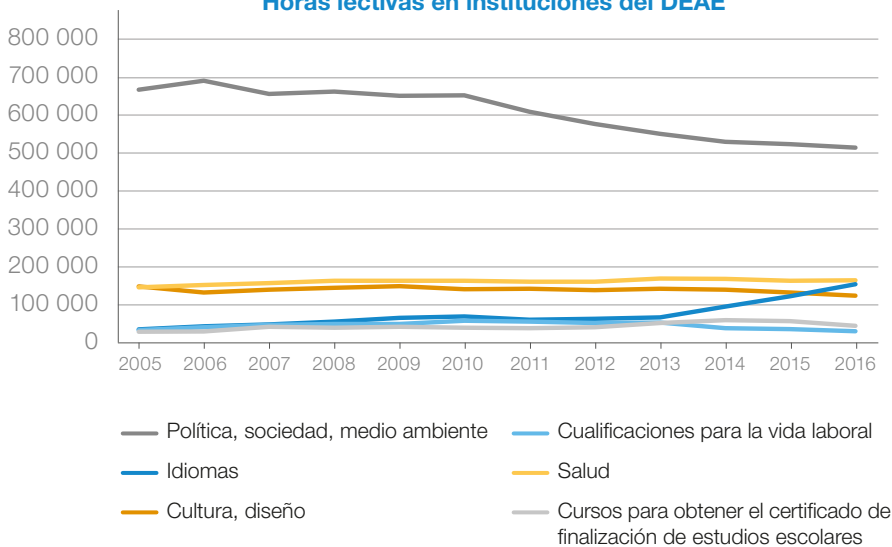


Figura 2:
Volumen de ofertas
de instituciones
del DEAE por
asignatura a lo
largo del tiempo
(en horas lectivas)

Fuente: Instituto Alemán para la Educación de Adultos (DIE): estadísticas de bases de datos sobre centros de educación de adultos ("Volkshochschul-Statistik") para el período que se analiza (2005–2016)

Financiación pública del AEA (popular)

Mecanismos de financiación desde el lado de la oferta y de la demanda

En términos generales, las medidas y los mecanismos financieros destinados a apoyar y dirigir el AEA (popular) pueden dividirse en medidas adoptadas desde el lado de la oferta y de la demanda, que a su vez pueden subdividirse en medidas e incentivos orientados a las personas, a las instituciones de educación de adultos y a los empleadores y las empresas. Las instituciones se sitúan en el lado de la oferta, mientras que las personas, los empleadores y las empresas se ubican en el área de la demanda.

Se considera que las medidas y los incentivos situados en el lado de la oferta corresponden a subvenciones, a la financiación basada en los resultados o a contratos, a la financiación de capital o a políticas sobre derechos de matrícula (OCDE, 2017: 36, Figura 2.1). Por otro lado, se considera que las medidas y los incentivos que se inscriben en el lado de la demanda son subvenciones, cuentas individuales de aprendizaje o permisos de estudio o formación (otorgados a personas), y subvenciones, incentivos tributarios, impuestos destinados a la capacitación o contrataciones públicas (para los empleadores y las empresas) (ibíd.). Si bien esta taxonomía es de utilidad para fines analíticos, no siempre resulta fácil “clasificar las medidas de manera inequívoca, puesto que los efectos de la oferta y la demanda están íntimamente relacionados” (OCDE, 2017: 35).

Si bien la financiación pública determinada por la demanda cumple un importante papel en la educación y la formación profesionales, en el caso del AEA popular ocurre todo lo contrario, pues la financiación se basa sobre todo en principios orientados a la oferta, como se explica más

detalladamente a continuación. Con todo, en el área del AEA popular también pueden identificarse algunos elementos de financiación dependiente de la demanda pública. Por ejemplo, las instituciones que reciben fondos públicos ofrecen reducir los derechos de participación a ciertos grupos desfavorecidos, como las personas desempleadas o las que sufren una discapacidad grave. Los permisos de educación remunerados constituyen otro mecanismo determinado por la demanda. En la mayoría de los *Länder*, los empleados tienen el derecho legal a un permiso remunerado —por lo general, de cinco días por año— para participar en actividades educativas. Ese permiso se concede para seguir cursos de formación profesional y (en parte) de AEA popular, en especial de educación cívica. Durante ese período, el empleador sigue pagando el sueldo de los participantes. Por norma general, los propios participantes tienen que sufragar los derechos de participación. En este caso, los fondos públicos solo cumplen un papel secundario, pero hay dos situaciones en las que sí contribuyen a la financiación: (a) cuando el sueldo de los funcionarios o empleados públicos (financiado con fondos del Estado) se sigue pagando durante el permiso educativo, y (b) cuando el Estado les reembolsa a los empleadores los gastos en que han incurrido al pagar los sueldos de manera continua. Aun así, en algunos *Länder* los funcionarios públicos se excluyen explícitamente del derecho a un permiso de educación pagado, y la posibilidad de que reembolsen los gastos de los empleadores solo está estipulada en la legislación de dos *Länder* (Renania-Palatinado y Mecklemburgo-Pomerania Occidental) donde también está sometida a la reserva presupuestaria (Dohmen, 2017: 35).

En casi todos los *Länder* se entrega algún tipo de vale de formación, que es un importante mecanismo financiero dependiente de la demanda (véase, por ejemplo, una descripción general en Dohmen, 2017: 24). Sin embargo, estos vales están explícitamente relacionados con la formación profesional y no pueden emplearse para el AEA popular.

Financiación pública frente a financiación privada

Aun cuando la financiación pública predomina en el sector de la enseñanza escolar y la educación superior, y se complementa escasamente con fondos privados, en el área del AEA ocurre todo lo contrario: aquí prevalece la aportación de recursos privados, y el sector público contribuye con fondos suplementarios. En un estudio realizado por la Fundación Bertelsmann se señala que la proporción del gasto público destinado a todo el sector de la educación permanente el año 2015 ascendió al 23,4 %, mientras que el gasto privado llegó al 76,6 % (Dobischat, Münk, Rosendahl, 2019: 20). No obstante, estas cifras se refieren a todo el ámbito del AEA, es decir, incluyen el amplio segmento de la formación profesional y dentro de la empresa. Se trata del sector más extenso en cuanto a la oferta de programas de educación y a la participación en los cursos (Schrader, 2019: 709 –714); es financiada en gran medida por donantes privados (empleadores y particulares). Si consideramos específicamente el área del AEA popular, los ratios se inclinan más a favor de la financiación pública, como se explica en el siguiente comentario.

En Alemania se dispone de datos estadísticos sobre financiación del AEA para diversos grupos de proveedores, con especial énfasis en el AEA popular:

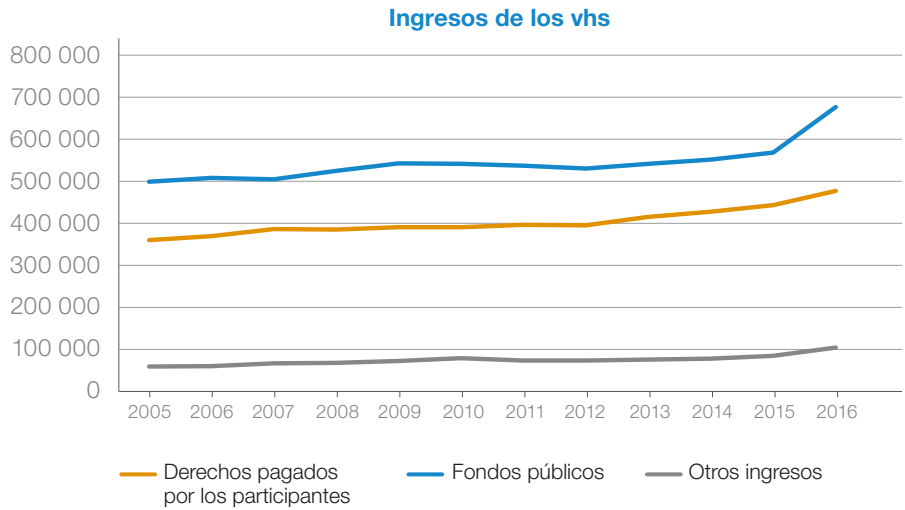
- los *Volkshochschulen*, es decir, los centros comunitarios de educación de adultos, que se han agrupado en la Asociación Alemana para la Educación de Adultos o DVV (*Deutscher Volkshochschul-Verband*);
- las instituciones educativas de la Iglesia protestante, que están al amparo del DEAE;
- las instituciones educativas de la Iglesia católica, agrupadas en la Asociación Católica de Educación de Adultos (KEB, por su sigla en alemán);
- las organizaciones miembros de la asociación AuL.

Para estos grupos, el Instituto Alemán para la Educación de Adultos —Centro Leibniz para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida (DIE)— ha estado recopilando regularmente datos sobre ofertas de programas y sobre la participación en ellos, como también sobre la financiación: desde 1962 para los *Volkshochschulen* y desde 2002 para las otras tres asociaciones, respectivamente.

Sobre la base de estas estadísticas, en los siguientes gráficos aparece la evolución de las distintas fuentes de financiación a lo largo del tiempo para dos de los proveedores antes mencionados.

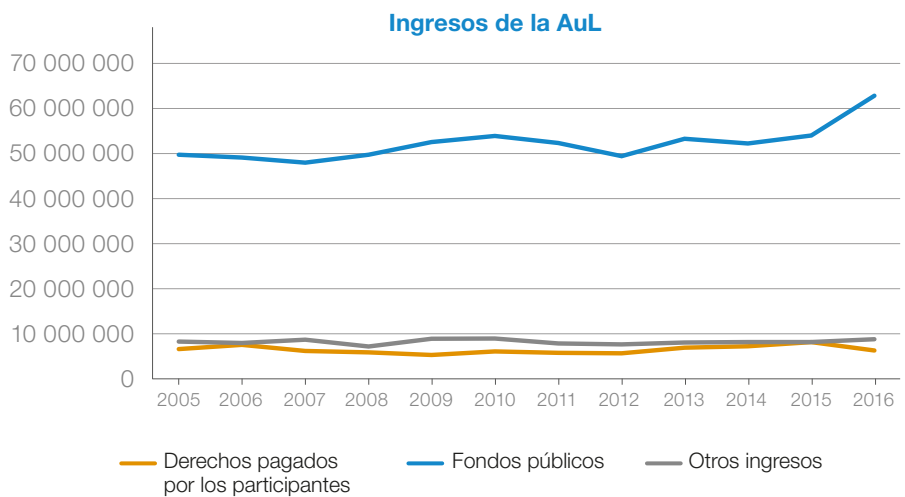
En los gráficos se aprecia claramente que la financiación pública es con diferencia la fuente más importante de financiación para estos proveedores. En 2014, por tomar un año como ejemplo —el último año antes de que la oleada de inmigrantes causara un notorio aumento en la inyección de recursos públicos, lo cual, sin embargo, no es un reflejo de la situación general—, la aportación de fondos estatales a los *Volkshochschulen* fue de 549 855 240 euros. Ello equivale al 52 % de los ingresos totales. En el caso de la asociación AuL (Figura 4), que se concentra especialmente en programas de educación cívica y política y que financia sus ofertas educativas en gran medida a través de programas de financiación pública (de duración limitada) y de licitaciones (Menke, 2020), el papel de la financiación pública es incluso más protagonista. Los fondos públicos asignados a la AuL en 2014 ascendieron a 25 819 473 euros, equivalentes al 61 % de los ingresos totales. Además de las arcas públicas, los derechos de participación son otra importante fuente de ingresos, en especial para los *Volkshochschulen* (véase la Figura 3). En 2014, los ingresos por derechos de participación en estas instituciones fueron de 425 662 664 euros, correspondientes al 41 % de los ingresos totales.

Figura 3:
Evolución de los ingresos de los vhs en euros provenientes de diversas fuentes entre 2005 y 2016*



Fuente: Instituto Alemán de Educación de Adultos (DIE); estadísticas de bases de datos sobre centros de educación de adultos ("Volkshochschul-Statistik") para el período analizado (2005–2016)

Figura 4:
Evolución de los ingresos de la AuL en euros provenientes de diversas fuentes entre 2005 y 2016*



Fuente: Instituto Alemán de Educación de Adultos (DIE); estadísticas de bases de datos para Arbeit und Leben (AuL), para el período analizado (2005-2016)

*Nota: En ambos gráficos, la financiación pública incluye fondos de la UE, de la federación, de los Länder y de las comunidades locales (municipios, distritos) destinados a sufragar subvenciones y proyectos. En los ingresos de la AuL se incluye además una proporción (menor) de fondos propios de los patrocinadores, que aparece separada en el gráfico. En el caso de los vhs, no existe un equivalente para esta categoría de financiación.

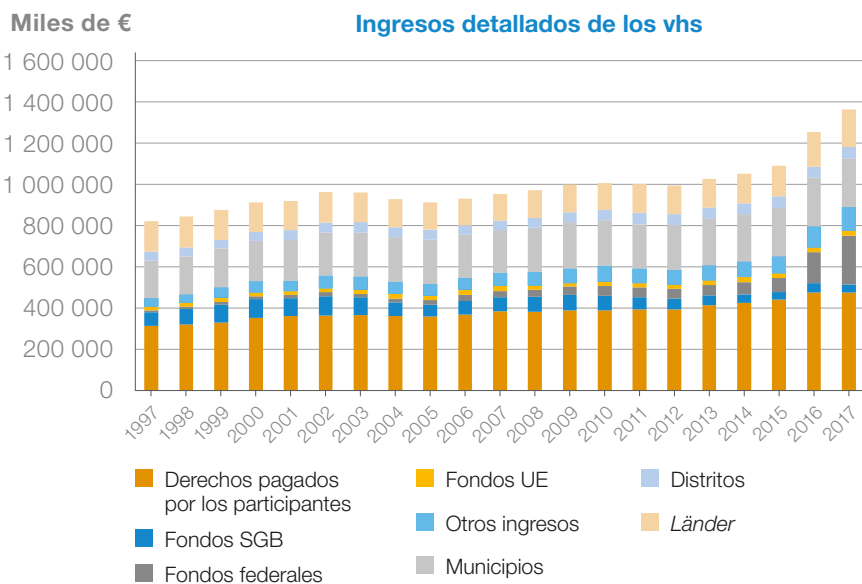


Figura 5:
Evolución de los ingresos de los vhs provenientes de diversas fuentes. Desglose detallado para el período 1997–2017

Fuente: Instituto Alemán para la Educación de Adultos (DIE); estadísticas de bases de datos sobre centros de educación de adultos ("Volkshochschul-Statistik") para el período analizado (1997–2017)

La *financiación pública del AEA* popular deriva de diversas fuentes, algunas de las cuales se mencionan más adelante en el detalle de los ingresos de los *Volkshochschulen*. Los fondos públicos para los *Volkshochschulen* los aportan principalmente los municipios y los distritos, los estados federales (*Länder*) y el Gobierno federal. Asimismo, los recursos desembolsados por la Unión Europea —por ejemplo, por el Fondo Social Europeo— contribuyen a sufragar una parte, aunque pequeña, de los ingresos totales de los *Volkshochschulen* (Figura 5).

Los *fondos federales* consisten principalmente en fondos vinculados a proyectos o programas, que se pagan a cambio de innovaciones o servicios específicos. Por ejemplo, desde 2014 el Ministerio Federal de Educación e Investigación ha aportado alrededor de 14 millones de euros para financiar el diseño y la puesta en práctica del portal de aprendizaje en línea de los vhs (BMBF, 2020). Un caso especial es el de los "fondos de SGB", que figuran

por separado en el gráfico. Se trata de fondos pagados por la Agencia Federal de Empleo para implementar programas de educación y formación continua destinados a los desempleados. El considerable aumento de la aportación de recursos federales a partir de 2015 es una característica atípica y está relacionada con la oleada de refugiados que comenzó a llegar desde ese año. Dicho incremento es un reflejo de la gran cantidad de cursos de idiomas y sobre integración para refugiados que han ofrecido desde entonces los vhs y que han sido sufragados por el Gobierno federal.

A diferencia de los fondos federales, los *recursos públicos aportados por los Länder y los municipios o distritos* consisten principalmente en subvenciones para financiar el funcionamiento regular de los proveedores. Como ya se explicó, la obligación general impuesta a los *Länder* y a los municipios de promover la educación de adultos está estipulada en las constituciones de (muchos de) los

Länder. El apoyo financiero está regulado detalladamente en la legislación. Catorce de los dieciséis *Länder* cuentan con leyes específicas sobre educación de adultos y permanente, que establecen la responsabilidad pública de garantizar una oferta básica de oportunidades educativas para los adultos. En los restantes *Länder*, la prestación de servicios de AEA está regulada por una ley distinta. Es así como en la Ley Escolar de Berlín se obliga a los distritos a brindar oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida en los centros de educación de adultos. En algunas leyes se fijan explícitamente metas cuantitativas para ofrecer un nivel básico de AEA. Por ejemplo, en la ley sobre educación permanente de Renania del Norte-Westfalia (WbG) se dispone que en los municipios con 25 000 habitantes o más deben impartirse 3200 horas lectivas anuales y que esta oferta obligatoria se incrementará en 1600 horas anuales por cada 40 000 habitantes o una parte de los mismos (WbG § 11). Los *Länder* distribuyen donaciones institucionales destinadas a los proveedores de educación de adultos que contribuyan a esta oferta básica. La financiación pública del AEA a nivel de estados federales es, pues, una responsabilidad compartida entre los municipios y los distritos, por una parte, y los *Länder*, por otra. Los municipios y los distritos contribuyen con una cuota mayor, como puede apreciarse en la Figura 5.

Mecanismos de financiación pública dispuestos por las leyes de los *Länder* sobre educación de adultos

Las modalidades de financiación del AEA están reguladas en las leyes específicas de los *Länder* sobre educación permanente y de adultos, y se detallan más en las normas conexas.

Para tener derecho a recibir fondos, las instituciones de educación de adultos deben cumplir una serie de requisitos. En la mayoría de los casos, las leyes de los *Länder* estipulan que la institución debe tener su sede en el *Land* correspondiente; su principal tarea debe ser impartir educación

permanente o de adultos. El programa de cursos debe ser accesible al público y los cursos tienen que estar abiertos a todas las personas. Por añadidura, dichas instituciones les deben ofrecer a los participantes una infraestructura adecuada (locales y equipamiento) y han de contar con un cuerpo docente cualificado. En principio, la financiación pública estatal la puede recibir cualquier institución que cumpla los requisitos legales. Para recibir apoyo monetario, lo primero que debe hacer una institución es solicitar ser reconocida como proveedor apto. A los *Volkshochschulen*, al ser instituciones financiadas por los municipios, se les reconoce automáticamente su derecho a recibir fondos en diversos *Länder*; en el resto de ellos deben seguir el mismo procedimiento que los demás proveedores.

En los mecanismos de financiación establecidos en las leyes, por lo general se estipula un monto de subvención fijo para sufragar los sueldos del personal y los costos materiales de la institución. Esa suma se calcula en función de la amplitud de las ofertas, que se traduce en horas lectivas. Solo se tomarán en cuenta las ofertas explícitamente reconocidas por la ley. Se trata de programas considerados de interés público, tales como cursos de alfabetización, educación de segunda oportunidad y formación profesional, pero también cursos de educación cívica u orientada a los valores, cursos relacionados con habilidades para la vida, cursos de desarrollo personal o para promover la convivencia familiar, social e intercultural. Las ofertas de cursos destinadas principal o exclusivamente al esparcimiento y el entretenimiento se consideran de interés privado y no suelen reunir las condiciones para recibir apoyo monetario.

Con respecto a los cursos que en principio tienen derecho a recibir una subvención, las leyes pueden definir una jerarquía adicional al asignarles una suma mayor de dinero a cursos considerados de especial valor para la sociedad y las personas. Por ejemplo, en la Ley sobre Educación de Adultos de Baja Sajonia (NEBG, artículo 8) se establece que a los cursos que “contribuyan a satisfacer necesidades sociales especiales” se les ponderará con un factor

Ley sobre la promoción de la educación de adultos en el Land de Sajonia-Anhalt

Art. 5 Financiación básica

(1) Las instituciones cuyo derecho a recibir fondos ha sido reconocido, o sus patrocinadores, así como sus asociaciones, recibirán, previa solicitud, asignaciones de fondos para sufragar costos personales y materiales como financiación básica para poner en práctica iniciativas de educación de adultos. Estas asignaciones se otorgarán como sumas globales, cuyo monto deberá determinarse sobre la base de una escala de costos unitarios y materiales calculados según el volumen del trabajo realizado.

(2) El Ministerio de Cultura estará autorizado para determinar el monto de la suma global por decreto.

Art. 6: Financiación de la labor educativa en curso

Con independencia de las asignaciones otorgadas en virtud del Art. 5, previa solicitud y dentro de los límites del presupuesto disponible, el Land les otorgará a las instituciones o asociaciones cuyo derecho a recibir apoyo financiero haya sido reconocido asignaciones de fondos para sufragar:

1. la labor educativa llevada a cabo bajo su responsabilidad pedagógica y
2. la formación de su personal.

Art. 7: Asignaciones de fondos para inversiones, material didáctico y proyectos piloto.

Dentro de los límites del presupuesto disponible, el Land podrá, previa solicitud, otorgarles a los organismos con derecho a recibir apoyo financiero para sus asociaciones e instituciones asignaciones de fondos que les permitan:

1. construir, ampliar, reparar y equipar los edificios y locales;
2. suministrar materiales didácticos y de trabajo, y
3. aplicar de manera experimental proyectos e innovaciones en materia de subvenciones para la educación de adultos.

Cuadro 3:

Ley sobre la promoción de la educación de adultos en Sajonia-Anhalt, promulgada el 25 de mayo de 1992. Traducción de los autores del original en alemán

de incremento de 1,5 a 3,5 (para una lista detallada de estos cursos, véase el Apéndice 2).

Además de subvencionar los cursos impartidos, el apoyo público puede relacionarse también con otros objetivos específicos, como la formación del personal, las inversiones focalizadas o los proyectos de innovación. En el extracto de la Ley sobre Educación de Adultos de Sajonia-Anhalt citado en el Cuadro 3 puede encontrarse un ejemplo claro e ilustrativo de este principio.

Financiación pública del AEA popular en Alemania: evaluación y panorama general

La evaluación de los esfuerzos regulatorios y las asignaciones presupuestarias para el AEA por parte del Estado puede vincularse con concepciones de la educación de adultos como bien común. Si bien las interpretaciones de este concepto pueden variar en el debate teórico, las nociones de bien común normalmente se refieren a “aquello que se comparte y resulta beneficioso para la totalidad, o para la mayoría, de los miembros de una

determinada comunidad, o a los resultados que pueden conseguirse mediante iniciativas colectivas y la participación activa en las esferas pública y política” (Boyadjieva, Ilieva-Trichkova, 2018: 346). La educación de adultos como bien común “presupone, y requiere, que esta se desarrolle como un proceso inclusivo compartido por —y beneficioso para— todos o la mayoría de los miembros de una determinada comunidad o sociedad [...] una suerte de esfuerzo colectivo en el que participan diversas instituciones sociales” (ibíd.: 348). Otra característica es que “esta percepción de la educación de adultos hace hincapié en su naturaleza compleja y en su pluralidad de funciones y valores, que trascienden de su función instrumental y reconoce además su objetivo de empoderar y transformar” (ibíd.).

Según sugieren Boyadjieva e Ilieva-Trichkova, el que la educación de adultos se ofrezca como bien común y la manera en que esto se haga dependerá de manera decisiva de los mecanismos institucionales propios de un país (ibíd.). Desde esta perspectiva, la educación de adultos puede considerarse como un bien común “cuando está al alcance de una cantidad cada vez mayor de personas y cuando se han implementado políticas para reducir las desigualdades y los obstáculos que dificultan el acceso a ella” (ibíd.).

En este contexto se puede considerar que los mecanismos de financiación pública que se aplican en Alemania contribuyen decididamente a establecer el AEA como un bien común. Las disposiciones legales y los mecanismos de financiación asociados a ellas garantizan una oferta considerable de oportunidades de aprendizaje en todo el país, que son accesibles para todas las personas, abarcan una amplia variedad de temas y cumplen numerosos objetivos. El AEA popular ocupa un lugar destacado en este panorama. Aunque la mayoría de las iniciativas y estrategias actuales y anteriores en materia de políticas de AEA se concentran de preferencia en los sectores del AEA que auguran un beneficio profesional directo en cuanto a las posibilidades de inserción laboral y a la inmediata aplicabilidad en el lugar de trabajo, las leyes de

los *Länder* presentadas en este trabajo también garantizan un apoyo y una promoción permanentes para otras áreas del AEA que fomentan los valores, la ciudadanía activa y el bienestar.

Lo anterior no significa, sin embargo, que el AEA popular no afronte dificultades derivadas de la racionalidad económica. Desde la década de 1990, incluso en este sector se han observado tendencias cada vez más acentuadas hacia la economización y la mercantilización. La introducción del paradigma de la nueva gestión pública, con una rendición de cuentas basada en estándares que se aplican incluso a los institutos de educación de adultos que reciben financiación pública (Meisel, 2008), así como un persistente estancamiento o incluso una disminución de la financiación básica para la educación de adultos (Dobischat y otros, 2019), han obligado a los proveedores de educación de adultos a adoptar una estrategia más orientada hacia el mercado. La creciente aportación de los derechos de matrícula a la financiación total de los principales proveedores de AEA popular (véase la Figura 3, p. 77) es un claro indicador de lo anterior. El estancamiento y la disminución se deben a que las leyes no establecen ninguna exigencia absoluta en cuanto al monto de la aportación de fondos. Las anteriores propuestas de reforma para garantizar una financiación básica institucional asignando un determinado porcentaje del presupuesto de los *Länder* y los municipios (Hummelsheim, 2010: 122) nunca han llegado a cristalizarse.

Las tendencias hacia la economización antes mencionadas y la disminución parcial de los recursos aportados por los *Länder* no han puesto fundamentalmente en tela de juicio la financiación pública del AEA popular ni amenazado de manera grave la existencia de la plataforma de proveedores en general. Pese a lo anterior, sí plantean dificultades especiales a estos últimos. Para mantener la misma amplitud y diversidad de ofertas, los proveedores tienen que recurrir cada vez con más frecuencia a terceros para conseguir financiación adicional o apelar a la financiación cruzada para sufragar ofertas de cursos muy onerosos pero con prestigio

social. Ello se traduce en que las instituciones ofrecen deliberadamente cursos que gozan de alta demanda entre los grupos de la población más pudientes, para así generar ingresos que más tarde puedan destinarse a financiar otros programas (DIE, 2011: 110; Tippelt, Lindemann, 2018).

Así pues, en la financiación del AEA popular entra en juego una combinación de principios de mercado y responsabilidad estatal, lo cual da pábulo a un intercambio de opiniones contrapuestas respecto de si la educación es un bien público o privado (Boyadjieva, Ilieva-Trichkova, 2018). En vista de los obstáculos que actualmente afronta la sociedad alemana, la importancia social de la educación de adultos es sin duda un argumento poderoso para asumir un compromiso público férreo y permanente. Una de las tendencias más complejas que afectan al AEA en general y al AEA popular en particular es la demografía y los cambios en la estructura poblacional. El porcentaje de personas mayores de sesenta y cinco años en la población alemana ha estado aumentando desde hace bastante tiempo: de alrededor del 5 % en 1919 a más del 22 % en 2019 (DESTATIS, 2020). La cantidad de personas nacidas en el extranjero que hoy viven en Alemania superó los 13 millones en 2018 (BMI y BAMF, 2018: 165). En la nueva oleada de inmigrantes se incluyen refugiados y desplazados. La demografía y los nuevos inmigrantes desplazan temas como el AEA popular y la integración política, social y cultural de una población cada vez más numerosa y heterogénea hacia el centro del interés de las políticas (de educación de adultos). Un problema social que causa particular inquietud es el auge de tendencias y de grupos políticos ultra y radicales, lo que con frecuencia desemboca en actos de violencia verbal y física. Incluso en un contexto menos extremo, en la sociedad se observa un aumento de las actitudes intolerantes y una menor disposición a asumir compromisos. En este caso es preciso emprender importantes iniciativas, en especial las que buscan promover la educación de adultos para la ciudadanía. Si se establecen estrechos lazos con instituciones de aprendizaje y educación de adultos de la sociedad civil se puede ayudar a crear un espacio público democrático. Este último, como

un ámbito de la vida social donde la gente se reúne, debate y ayuda a conformar una opinión pública (Habermas, 2013), puede influir en las medidas políticas. De igual manera, la creación de un futuro sostenible depende en gran medida de la existencia de personas conscientes de los problemas asociados al cambio climático y capaces de detectar las noticias falsas y las opiniones acientíficas. El AEA popular y la educación en general están relacionados con cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y, por tanto, pueden contribuir a cumplir las aspiraciones de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

En diversos estudios se han investigado y confirmado los beneficios que el AEA les reporta a las personas y a la sociedad. En concreto, los efectos y beneficios que se obtienen al participar en el AEA popular se relacionan con ciertas iniciativas, como la promoción del compromiso cívico, de la participación política, de un estilo de vida más saludable y del bienestar. La influencia positiva de la educación en la participación política está documentada desde los años sesenta del siglo pasado (Lischewski, Busse, Seeber, Baethge, 2020: 217-222). Las conclusiones de las investigaciones demuestran que los programas de educación complementaria afectan positivamente a la participación de los ciudadanos en la política cuando se inscriben en ellos de manera voluntaria y no por obligación. Sobre todo las personas que cuentan con un nivel de cualificación medio parecen beneficiarse al participar en estos cursos, los cuales influyen en su comportamiento como electores (ibíd.: 213-235). Las conclusiones de otras investigaciones revelan que las actividades de educación cívica en los centros de educación de adultos aumentan el nivel de participación electoral en general y, en particular, producen efectos específicos en cada partido (Martin, Reichart, 2020).

Por otro lado, según datos empíricos, existe un vínculo sólido y positivo entre el trabajo voluntario y la participación en el AEA, lo cual demuestra que la inversión pública en AEA para voluntarios los incentiva a seguir colaborando en tareas de ese tipo (Rüber, Gülerlyüz, Schrader, 2020: 146-173).

La labor voluntaria sostenible es importante para garantizar la cohesión social y el carácter inclusivo de una sociedad.

La participación en el AEA popular también está relacionada con beneficios más amplios en diversos ámbitos. En un estudio de la Unión Europea sobre los mayores beneficios del aprendizaje (BeLL) se aportaron datos sobre la percepción de los propios alumnos respecto de los beneficios del aprendizaje. Los alumnos adultos sienten que su salud mejora y tienden a adoptar un estilo de vida más saludable; entablan nuevas relaciones sociales y experimentan una sensación de mayor bienestar. Parecen sentirse más motivados para consagrarse al aprendizaje a lo largo de la vida y lo ven como una oportunidad para mejorar su calidad de vida. Estos beneficios fueron mencionados por los alumnos de todas las asignaturas, desde idiomas y artes hasta deportes y educación cívica (Manninen, Thöne-Geyer, Kil, Fleige, 2014).

Si tenemos en cuenta los datos, y si adoptamos una postura en que se considera el AEA (popular) como un bien común, cabría esperar que el Estado no solo continúe garantizando la oferta de programas de AEA popular con inyecciones de fondos públicos y aportaciones de recursos provisionales por parte del Gobierno federal y los *Länder*, sino que además renueve su compromiso con las actividades de AEA popular y conciencie a la opinión pública para que valore este tipo de enseñanza mediante documentos de política e iniciativas estratégicas. Centrar unilateralmente el interés en el AEA popular e integrarlo en una Estrategia Nacional de Competencias de carácter integral serían dos primeros pasos en la dirección correcta.

Agradecimientos

Las autoras desean agradecer a Andrea Bachem, Heike Horn, Hella Huntemann y Thomas Lux, de la Unidad de Estadísticas del DIE, la elaboración y aportación de los datos estadísticos presentados en este trabajo.

Referencias

Boyadjieva, P. e Ilieva-Trichkova, P. (2018): Adult Education as a Common Good: Conceptualisation and Measurement. En: *International Journal of Lifelong Education*, 37(8), 345-358. Disponible en: <[https:// bit.ly/3o4caae](https://bit.ly/3o4caae)>

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) & Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018): Migrationsbericht der Bundesregierung: Migrationsbericht 2018. Disponible en: <[https:// bit.ly/2XXyLue](https://bit.ly/2XXyLue)>

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) & Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2019): Wissen teilen, Zukunft gestalten, zusammen wachsen: Nationale Weiterbildungsstrategie. Disponible en: <<https://bit.ly/392JeuT>>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2019): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018: Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trend- bericht. Disponible en: <<https://bit.ly/2Y28Lho>>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2020): Karliczek: Bund stärkt in der Krise digitale Lernangebote für Erwachsene: BMBF baut Förderung des online-Tutorings im vhs-Lernportal deutlich aus [Comunicado de prensa, 2 de abril de 2020]. Disponible en: <<https://bit.ly/3sGZrxD>>

Christ, J., Koscheck, S. y Martin, A. (2020): Digitalisierung: Ergebnisse der wbmonitor Umfrage 2019. Bonn: BIBB.

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) (2011): Lernende fördern – Strukturen stützen: Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht. Bonn. Disponible en: <<https://bit.ly/3p2vENC>>

Dobischat, R., Münk, D. y Rosendahl, A. (2019): Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland 1995–2015: Aktueller Stand, Entwicklung, Problemlagen und Perspektiven. Disponible en: <<https://bit.ly/3qBB6ra>>

Dohmen, D. (2017): Finanzierung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung: Stand der Förderung, der Diskussion und Ansätze für die Weiterentwicklung (FIBS-Forum No. 59). Disponible en: <<https://bit.ly/2Y5LR8N>>

Habermas, J. (2013): Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft (Edition 13). Fráncfort del Meno: Suhrkamp.

Horn, H., Lux, T., Christ, J. y Ambos, I. (2019): Weiterbildungsstatistik im Verbund 2017 – Kompakt (DIE Survey: Daten und Berichte zur Weiterbildung). Bielefeld: wbv Media GmbH & Co. KG. Disponible en: <<https://bit.ly/3qDYzlb>>

Hummelsheim, S. (2010): Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland: Studententexte für Erwachsenenbildung. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. Disponible en: <www.gbv.de/dms/zbw/605224560.pdf>

Käpplinger, B. (2019): Ist das eine Strategie? [artículo escrito por encargo para el blog de Jan Martin-Wiarda]. Disponible en: <<https://www.jmwiarda.de/2019/06/13/ist-das-eine-strategie/>>

Kilian, L. (2019): Darf es ein bisschen mehr Erwachsenenbildung sein? [Colaboración para wb-web]. Disponible en: <<https://bit.ly/3o4dggm>>

Lischewski, J., Busse, R., Seeber, S. y Baethge, M. (2020): Weiterbildungserträge in Abhängigkeit unterschiedlicher Bildungsverläufe: Dargestellt am Beispiel der Wahlbeteiligung als zentraler Facette politischer Partizipation: Returns to further education depending on different educational pathways: The example of voter turnout as a central facet of political participation. En: J. Schrader, A. Ioannidou y H.-P. Blossfeld (eds.): *Monetäre und nicht monetäre Erträge von Weiterbildung*:

Monetary and non-monetary effects of adult education and training (Edition ZfE, Vol. 7), 213-235. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Manninen, J., Thöne-Geyer, B., Kil, M. y Fleige, M. (2014): The Benefits of Lifelong Learning (BeLL) EU project is complete: We now know more about how adult education can benefit individuals and societies across Europe. Disponible en: <<https://bit.ly/3sRmwOr>>

Martin, A. y Reichart, E. (2020): Zum Einfluss der politischen Bildung an Volkshochschulen auf die Wahlbeteiligung: The influence of civic education in adult education centres on voter participation. En: J. Schrader, A. Ioannidou y H.-P. Blossfeld (eds.): *Monetäre und nicht monetäre Erträge von Weiterbildung: Monetary and non-monetary effects of adult education and training* (Edition ZfE, Vol. 7), 175-211. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meisel, K. (2008): Steuerung öffentlicher Weiterbildungsorganisationen bei paradoxen Anforderungen. En: S. Hartz y J. Schrader (eds.): *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung*, 233–250. Bad Heilbrunn: Verlag Klinkhardt Julius.

Menke, B. (2020): Erwartungen der politischen Jugend- und Erwachsenenbildung an die Förderung durch den Bund: Interview mit der Vorsitzenden des Bundesausschusses Politische Bildung. En: Polis, 1, 5-6. Disponible en: <<https://bit.ly/2MdTFCL>>

OECD (2017): Financial Incentives for Steering Education and Training: Getting Skills Right. París: Publicación de la OCDE. Disponible en: <<https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en>>

Olbrich, J. (ed.) (2001): *Geschichte der Erwachsenenbildung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Reichart, E., Huntemann, H. y Lux, T. (2019): Volkshochschul-Statistik: 57. Folge, Berichtsjahr 2018 (DIE Survey: Daten und Berichte zur Weiterbildung). Bielefeld: wbv Media GmbH & Co. KG. Disponible en: <<https://www.die-bonn.de/doks/2019-volkshochschule-01.pdf>>

Rüber, I. E., Gülerüz, D. y Schrader, J. (2020): Weiterbildungsbeteiligung und die Dauer freiwilligen Engagements in Deutschland: Eine Pseudo-Panel Analyse: Further education and the duration of volunteering in Germany: A Pseudo-Panel Analysis. En: J. Schrader, A. Ioannidou y H.-P. Blossfeld (eds.): *Monetäre und nicht monetäre Erträge von Weiterbildung: Monetary and non-monetary effects of adult education and training* (Edition ZfE, Vol. 7), 145–173. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schrader, J. (2019): Institutionelle Rahmenbedingungen, Anbieter, Angebote und Lehr-Lernprozesse der Erwachsenen- und Weiterbildung. En: O. Köller, M. Hasselhorn, F. W. Hesse, K. Maaz y J. Schrader (eds.): *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale*, 701-729. Bad Heilbrunn: Verlag Klinkhardt Julius.

Schrader, J. y Rossmann, E. D. (eds.) (2019): *100 Jahre Volkshochschulen: Geschichten ihres Alltags*. Bad Heilbrunn: Verlag Klinkhardt Julius.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2001): Vierte Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung: Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.02.2001. Disponible en: <<https://bit.ly/2MaYqNq>>

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2020): Ältere Menschen: Die Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen ab 65 Jahren. Disponible en: <<https://bit.ly/3o1aa2f>>

Tippelt, R. y Lindemann, B. (2018): Institutionenforschung in der *Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. En: R. Tippelt y A. v. Hippel (eds.): *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (Edition 6, Vol. 1), 521-542. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

UNESCO (2016): Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos (RALE). Disponible en: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245179>>

Apéndice 1: Variedad de temas que se tratan en los vhs alemanes

Área programática	Asignaturas relacionadas
Política - Sociedad - Medio ambiente	Historia/Historia contemporánea Política /Compromiso cívico Economía/Derecho/Finanzas Aprendizaje mundial/Educación para el desarrollo sostenible/Educación medioambiental y asuntos de interés para los consumidores Pedagogía/Educación/Familia Desarrollo de la personalidad/Psicología Diversidad/Género/Interculturalismo Filosofía/Religión/Ética Historia nacional e historia local/Cultura de la ciudad Ciencias naturales Comunicaciones/Medios de difusión
Cultura - Diseño	Teoría literaria Taller literario Teoría del teatro/Teoría de la danza Taller de teatro/Artes menores Taller de danza Historia del arte y la cultura Pintura/Dibujo/Técnicas de impresión Diseño escultural Diseño textil Artesanía/Artes manuales Talleres de fotografía, cine, sonido y otros medios audiovisuales Música (Teoría musical) Talleres de música
Salud	Relajación/Manejo del estrés Ejercicio físico/Fitness Prevención/Enfermedad/Salud Cuidado de la salud Alimentación y bebida/Nutrición Salud y bienestar psíquico

Idiomas

Alemán como segundo idioma
Alemán como lengua materna
Dialectos alemanes
Lengua de signos
Cursos de idiomas extranjeros en una amplia gama de alternativas

Cualificaciones para la vida laboral - TI - Organización/Gestión

TI/Fundamentos sobre medios de comunicación/
Aplicaciones generales
TI comercial/Aplicaciones a los medios de comunicación
TI técnica/ Aplicaciones a los medios de comunicación
Cursos de comercio básicos y especializados/Contabilidad
Cursos técnicos básicos y especializados
Habilidades interpersonales/Formación para solicitar empleo
Organización/Gestión
Cursos especializados para sectores específicos

Finalización de estudios escolares - Ingreso en la universidad y apoyo en los estudios

Cursos de segunda oportunidad para obtener el certificado de estudios escolares en todos niveles
Cursos individuales para obtener el certificado de estudios escolares/preparación de exámenes para obtener el certificado de estudios escolares
Preparación y apoyo en los estudios

Competencias básicas

Adquisición de aptitudes de lectura y escritura
Adquisición de competencia numérica
Adquisición de habilidades para la vida diaria (se incluyen cursos especialmente orientados a los inmigrantes)
Orientación y preparación profesional

Fuente: Reichart y otros 2019: 76–78, recopilación propia

Apéndice 2: Extracto de la Ley sobre Educación de Adultos de Baja Sajonia (NEBG)

Art. 8 Cursos con derecho a recibir financiación: (3) entre los cursos que contribuyen a satisfacer necesidades sociales se incluyen:

1. Educación orientada a la política, los valores y las normas.
2. Cursos sobre fundamentos de economía y temas ecológicos.
3. Educación de segunda oportunidad, alfabetización y medidas destinadas a integrar a los inmigrantes.
4. Cursos destinados a reducir las desventajas basadas en función del género.
5. Cursos de capacitación para ocupar cargos honorarios y prestar servicios voluntarios.
6. Cursos destinados a promover la inserción social de personas con discapacidad o aliviar o compensar sus desventajas específicas.
7. Educación parental y familiar.
8. Cursos destinados a jóvenes adultos para brindarles orientación personal y profesional durante la fase de transición de la escuela al mundo laboral.
9. Cursos de orientación y capacitación destinados a incorporar a las personas a la vida laboral.
10. Cursos destinados a mejorar la estructura económica y social de zonas rurales.
11. Cursos que permiten el desarrollo cualitativo de la enseñanza preescolar y escolar.
12. Cursos ofrecidos en cooperación con universidades y sus instituciones:
 - a. si en estos cursos se imparten conocimientos científicos;
 - b. si estos cursos permiten mejorar la transición desde el trabajo o la escuela hacia la educación superior;
 - c. si las instituciones de educación de adultos asumen parte de las responsabilidades pedagógicas de las instituciones de educación superior sobre la base de acuerdos, o
 - d. si se ponen a prueba nuevas formas de mediación.

Los programas educativos que atienden a las necesidades sociales especiales son ponderados con un factor ascendente de 1,5 a 3,5 [...].

Financiación pública de la educación de adultos y comunitaria en Nueva Zelanda/Aotearoa: compromiso, limitaciones y motivos para abrigar optimismo

Autor: Colin McGregor



Nueva Zelanda o Aotearoa (el nombre maorí con el que se suele designar al país en la actualidad) cuenta con una tradición de educación de adultos y comunitaria (EAC) que puede remontarse a la colonización preeuropea. Hoy en día existe una combinación de organizaciones financiadas y no financiadas que ofrecen EAC. Imparten cursos que incluyen áreas como el enriquecimiento personal y el aprendizaje profesional. En general, la EAC no ha recibido fondos ni recursos suficientes. Sin embargo, se ha progresado considerablemente en este aspecto desde que en 2017 llegó al poder un nuevo Gobierno que se ha preocupado de fomentar las políticas de EAC y ha aumentado la financiación para este sector.

Nueva Zelanda es una nación con cinco millones de habitantes situada en el Pacífico Sur. Los primeros en asentarse en el territorio alrededor de 1320 fueron los maoríes, quienes llegaron en varias oleadas navegando en *waka* (canoas) desde la Polinesia oriental. Los primeros europeos en llegar en 1642 provenían de los Países Bajos y fueron seguidos por los ingleses en los siglos XVIII y XIX (1840). Se trata de una nación única por haber firmado un acuerdo con los maoríes, el Tratado de Waitangi, en 1841, el cual se ha transformado en el mecanismo para intentar corregir las antiguas injusticias. En la actualidad, la población se desglosa de la siguiente manera: 70 % de europeos, 16,5 % de maoríes, 15,3 % de asiáticos y 9 % de naturales de las islas del Pacífico (cabe señalar que, cuando se lleva a cabo un censo, cada habitante tiene la opción de declarar que pertenece a más de un grupo étnico; de ahí que la suma arroje una cifra superior al 100 %). En Nueva Zelanda conviven más de treinta grupos claramente distinguibles de la zona del Pacífico. Se trata de un país bicultural (influencia maorí e inglesa) y multicultural, pues en la idiosincrasia neozelandesa están representadas numerosas naciones de las islas del Pacífico con sus tradiciones y su idioma. En Auckland, cuya población supera el millón y medio de habitantes,

existen unos 400 000 pueblos. Es la ciudad más extensa de las islas del Pacífico.

Nueva Zelanda cuenta con una tradición de Gobiernos estables que siguen el modelo de Westminster, es decir, un Gobierno unicameral sin estados federales. El Gobierno se elige mediante el sistema de representación proporcional mixta, implantado en 1996. Este modelo ha permitido que los maoríes y los pueblos del Pacífico estén mucho más representados en el Gobierno. En 2020, por primera vez desde que se introdujo el sistema antes mencionado, un Gobierno consiguió votos suficientes para ejercer el poder sin necesitar un partido de apoyo.

Nueva Zelanda reconoce el maorí (junto con el inglés) como idioma oficial. Si bien se considera una nación bicultural, las estadísticas señalan que aún queda camino por recorrer para alcanzar la igualdad de resultados. Aun cuando en general se la considera una sociedad muy tolerante, Nueva Zelanda se vio sacudida por un ataque terrorista contra dos mezquitas perpetrado en Christchurch en 2019, en el cual fallecieron 51 personas.

Nueva Zelanda ha sido elogiada por su respuesta frente a la pandemia de la COVID-19. Aunque de

ninguna manera se encuentran fuera de peligro, sus habitantes están gozando de libertades inimaginables en otras latitudes gracias a un liderazgo inspirador, una estrategia cuidadosamente meditada (“actuar con energía y a tiempo”), uno de los confinamientos más estrictos del mundo y una comunidad sumamente obediente.

La educación de adultos y comunitaria en la historia de Nueva Zelanda

Los orígenes de la EAC en Nueva Zelanda pueden remontarse al aprendizaje basado en los *marae* (lugares de reunión de los maoríes), donde los maoríes asistían a la *whare wananga* (casa de la enseñanza). En la década de 1880, en las escuelas técnicas se impartían clases vespertinas para adultos, y entre 1915 y la década de 1940 se creó la Asociación de Educación Obrera (WEA, por su sigla en inglés). Esta se transformó en el principal proveedor de educación de adultos (Pollock, 2012). En 1938, el Gobierno fundó el Consejo de Educación de Adultos.

El interés por la educación de adultos en Nueva Zelanda creció notablemente en las décadas de 1960 y 1970, ya que una gran cantidad de personas asistió a los cursos impartidos en la Asociación de Educación Obrera y el Gobierno comenzó a ocuparse de esta modalidad de enseñanza. Alcanzó su mayor grado de reconocimiento en los años setenta, cuando el Ministerio de Educación nombró a un director de educación permanente. En los años ochenta se aplicaron recortes presupuestarios y se efectuaron varias revisiones de las políticas en este sector. Luego se sucedieron varias décadas caracterizadas por nuevos recortes y revisiones, que tendían a ajustarse a la mentalidad de los Gobiernos, en especial a la preocupación que demostraron muchos de ellos por el modelo de mercado y la responsabilidad individual. Al adoptar el modelo neoliberal, la ideología de los Gobiernos conservadores se ha centrado por lo común en la financiación focalizada y en el principio de “el usuario paga”. En general, no han sido capaces de comprender el papel más amplio que desempeña a EAC en el conjunto de la comunidad.

Esfera de acción y significados de la EAC

Las más de las veces, la EAC se ha transformado en el “pariente pobre”, pues no ha recibido fondos ni recursos suficientes (Tobias, 2016). La función de la educación de adultos ha sido objeto de numerosas investigaciones; las recomendaciones detalladas más recientes se publicaron en 2001 (Grupo de Trabajo sobre la Educación de Adultos y el Aprendizaje Comunitario, 2001). Esta revisión se concibió con el fin de brindarle al Gobierno asesoramiento sobre un nuevo marco de políticas y financiación para la educación de adultos y comunitaria. En el documento se formulaban varias recomendaciones, entre ellas crear un Consejo de EAC, incluir una unidad de EAC en el Ministerio de Educación, introducir cambios legislativos para que se reconozca este sector, disponer de una financiación reservada para la EAC y aplicar un enfoque coordinado a los programas impartidos en esta área. La revisión se realizó bajo un Gobierno laborista (de izquierda). Algunas de las recomendaciones formuladas fueron consideradas en las políticas gubernamentales.

Financiación de la EAC

Se considera que la financiación de la EAC forma parte de la “financiación terciaria” de Nueva Zelanda, la cual se aplica a la enseñanza possecundaria. En las escuelas de Nueva Zelanda la escolaridad es obligatoria hasta los dieciséis años. El organismo que asigna los fondos es la Comisión de Educación Terciaria (TEC, por su sigla en inglés); fue creada en 2003 y asumió la responsabilidad de financiar la educación terciaria que antes tenía el Ministerio de Educación. Este último sigue estando a cargo de la política de EAC. La TEC, que es un organismo público, aporta fondos al sector de la EAC para financiar un conjunto específico de cursos. (En el presupuesto de 2019 se consideró también un leve aumento del costo de la vida).

El presupuesto para esta región ha sido de 20 millones anuales de dólares neozelandeses o NZD (un NZD equivale aproximadamente a 0,70 USD).

En épocas anteriores se concentraba sobre todo en cursos orientados a la formación profesional, a la alfabetización digital y al te reo (idioma maorí). En los últimos tiempos, su alcance se ha ampliado para incluir cursos de iniciación y programas dedicados a la alfabetización financiera y a consejos para mejorar la salud y el bienestar (crianza de los hijos, salud mental y resiliencia, gestión de conflictos). La financiación no es continua, y para recibirla las instituciones deben presentar cada año una solicitud. En 2020, el Gobierno aumentó la cantidad de fondos asignados al sector hasta un total de 16 millones de NZD para los cuatro próximos años. Se trata del primer incremento considerable en la aportación de recursos tras más de una década.

El siguiente es el desglose del monto (20 millones de NZD) por instituciones:

- Institutos tecnológicos y politécnicos 23 %
- *Wanaga* (organizaciones maoríes) 10,5 %
- Centros de formación privados 31,5 %
- Proveedores comunitarios 8,5 %
- Programa rural de actividades educativas 11,5 %
- Escuelas 15 %

Los museos, las bibliotecas y galerías de arte reciben fondos del gobierno central y de los gobiernos locales.

Avances fundamentales en materia de políticas desde el año 2000

Entre los avances fundamentales en materia de políticas se incluyen la introducción de la Estrategia de Educación Terciaria (TES, por su sigla en inglés) y la Declaración de Prioridades de la Enseñanza Terciaria (STEP, por su sigla en inglés). La TES quinquenal se introdujo en 2002. En esta estrategia se fijan los objetivos gubernamentales a fin de que la educación terciaria sirva de guía para las actividades de los organismos públicos de educación terciaria y para la toma de decisiones de los proveedores.

Otro importante paso fue crear la Comisión de Educación Terciaria, cuya función es servir de

entidad intermediaria y financiadora de la educación terciaria, incluida la EAC.

Se han incorporado una serie de cambios regulatorios, entre ellos introducir estatutos y perfiles que determinan la orientación estratégica de cada organización de educación terciaria y su acuerdo de financiación con la Corona. En una época más reciente se los ha reemplazado por planes de inversión, que garantizan que la planificación organizacional, las decisiones sobre financiación y el nivel de rendimiento que debe alcanzar el proveedor concuerden entre sí. Los planes de inversión se han implementado en el sector de la EAC desde 2009.

Por último, se han observado cambios importantes en los métodos para financiar las organizaciones de educación terciaria. Así pues, se ha transitado desde el modelo de financiación determinado por la demanda y centrado en la participación y la competencia entre proveedores hacia un enfoque basado en la inversión que promueve la colaboración entre proveedores, así como la calidad y la importancia de los programas y el acceso a ellos. Este nuevo enfoque aplicado a la financiación se vincula con los objetivos gubernamentales fijados en la Estrategia de Educación Terciaria publicada en 2002; se implementa mediante planes de inversión negociados con cada proveedor. En los planes de inversión se esboza la manera en que una organización de educación terciaria deberá adaptarse a la TES y a las necesidades de sus propios actores involucrados —alumnos, empleadores y comunidades— a nivel regional y nacional. Los planes de inversión se elaboran de común acuerdo con la Comisión de Educación Terciaria.

En 2008, Nueva Zelanda eligió un Gobierno nacional de tendencia conservadora de derecha. Entre 2008 y 2009, la financiación del sector de la EAC fue de 43,87 millones de NZD. La crisis financiera mundial que tuvo lugar entre mediados de 2007 y 2009 tuvo repercusiones: “Como resultado de la crisis financiera mundial de 2008 disminuyó notoriamente la participación en el sector terciario y en 2009 se eliminó el monto de 500 millones de NZD de aportación gubernamental a la educación

terciaria. Se debió limitar las inscripciones, lo que tuvo consecuencias sumamente desastrosas” (Amundsen, Diana, noviembre de 2020, mensaje personal). Entre 2009 y 2010, el nuevo Gobierno redujo la suma a 28 millones de NZD; entre 2010 y 2011, a 9,3 millones de NZD, y en ese mismo período aplicó otro recorte hasta llegar a 4,9 millones de NZD. Muchas organizaciones sobrevivieron aplicando la modalidad de “el usuario paga”, pero la oferta sufrió una drástica disminución. Por ejemplo, la cantidad de proveedores escolares bajó de 212 instituciones en 2009 a 17 en 2020. La financiación pública también se redujo y solo se destinó a un grupo de programas específicos: nociones de lectura, escritura y aritmética, alfabetización digital y *te reo*. Se consideró que los cursos de enriquecimiento personal eran un beneficio individual y no un bien público, por lo que los alumnos debieron sufragar el costo.

En Nueva Zelanda, el sector terciario consta de tres áreas: la enseñanza académica, impartida tradicionalmente por las universidades; la enseñanza profesional, ofrecida de modo habitual por los institutos politécnicos y de formación mediante aprendizaje práctico, junto con los centros de formación privados (se crearon tras las reformas neoliberales implantadas en los años noventa para introducir un mayor grado de competencia), y la EAC. En Nueva Zelanda, la educación y formación profesional (EFP) se ha percibido por lo general como una alternativa a la formación académica (Maurice-Takerei, 2016).

Al igual que el sector de la EAC, el de la EFP ha sido objeto de numerosas revisiones, la última de ellas en 2020 (Revisión de la Educación Profesional).

En 2017 triunfó en las elecciones una nueva coalición encabezada por los laboristas. El nuevo Gobierno ha comenzado a diseñar nuevas políticas junto con el sector de la EAC. Tras un ajuste inicial por costo de la vida aplicado partir de 2020, en mayo de ese año se anunció que el presupuesto para la EAC aumentaría en 16 millones de NZD a partir de 2021 y por espacio de cuatro años; también se amplió el abanico de cursos que

recibirían financiación. Uno de los favorecidos fue ACE Aotearoa, el organismo más importante del sector de la EAC. En 2020, el Gobierno laborista fue reelegido por una mayoría mucho más amplia.

Las instituciones que no reciben fondos públicos deben recurrir al sistema de “el usuario paga” y sobreviven mediante donaciones y herencias.

En la actualidad, por lo menos seiscientas organizaciones imparten alguna modalidad de EAC (Chauvel, 2019). En 2017, la TEC aportó recursos a 74 organizaciones con cargo a su fondo para la EAC. Entre ellas se incluyen centros de formación privados (19), escuelas (17), proveedores de educación comunitaria (19) y el Programa de Iniciativas de Educación Rural (un organismo con trece sedes). Los principales programas versan sobre enriquecimiento personal, aprendizaje básico, enriquecimiento cultural y enriquecimiento profesional y técnico.

Entre los grupos que no reciben apoyo monetario oficial se incluyen organizaciones como la WEA, que se financian mediante fundaciones filantrópicas y herencias o pueden cobrar por algunos cursos. Estas entidades son capaces de satisfacer rápidamente una necesidad al diseñar los cursos adecuados. Otros grupos, como los cobertizos masculinos, ofrecen un servicio adaptado a un sector específico de la comunidad (en este caso, hombres de edad avanzada y jubilados que trabajan en determinados proyectos comunitarios) sin recibir financiación pública.

Nueva Zelanda también cuenta con instituciones como una Universidad de la Tercera Edad (U3A), Senior Net (imparte cursos de informática a personas mayores) y la Fabian Society, todas las cuales se autofinancian.

%

Cuadro 1:
Financiación
de la Comisión
de Educación
Terciaria en 2017

Universidades (8)	1 572 000 000	54,7
Institutos tecnológicos y politécnicos (16)	600 000 000	20,9
Wananga*	167 000 000	5,8
Organizaciones de formación industrial (11)	171 000 000	6,0
Centros de formación privados, escuelas y otras instituciones	345 500 000	12,3
Educación comunitaria	17 500 000	0,61

Fuente: Comisión de Educación Terciaria (2017)

* Las *wananga* son instituciones de formación maoríes similares a las universidades

¿Con qué claridad es percibida la EAC y por quiénes?

La percepción de la EAC ha variado según las diversas prioridades asignadas por cada Gobierno. Tradicionalmente, el apoyo prestado por los Gobiernos conservadores neozelandeses ha sido menor que el de los Gobiernos liberales. Por ejemplo, en 2003 el Gobierno laborista (liberal) aprobó cinco prioridades nacionales:

- afianzar la cohesión social;
- fortalecer a las comunidades al satisfacer las necesidades detectadas en materia de aprendizaje comunitario;
- fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida;
- orientar las medidas hacia los alumnos con una formación inicial incompleta, y
- establecer competencias básicas (Tobias, 2016: 68).

En 2010, bajo el Gobierno nacional (conservador), se definieron las siguientes prioridades:

- involucrar en los programas a los alumnos que en el pasado recibieron una educación insuficiente;
- mejorar las competencias de lectura, escritura y aritmética de las personas y las *whanau* (familias ampliadas);
- contribuir a aumentar el grado de cohesión general de la comunidad.

En el Cuadro 1 se resume la financiación de la Comisión de Educación Terciaria en 2017. Nótese que los centros de formación privados, las escuelas y otras instituciones, suelen estar combinados. En este caso aparecen separados para indicar la porción correspondiente a la educación comunitaria.

Instituciones, contenido y métodos de la EAC popular

En Nueva Zelanda existen cinco categorías principales de programas de EAC. Se enumeran a continuación junto con los correspondientes proveedores y métodos de enseñanza.

1. **Enriquecimiento personal:** elaboración de presupuestos, economía doméstica, cursos sobre pasatiempos, sostenibilidad, inglés como segundo idioma y programas de alfabetización.
 - Proveedores o instituciones: algunas universidades, algunas escuelas, organizaciones comunitarias, programas rurales de actividades educativas (REAP, por su sigla en inglés), WEA, cobertizos masculinos.
 - Métodos: clases presenciales en pequeños grupos y actividades comunitarias, algunas de las cuales se ofrecen actualmente de manera virtual.
2. **Formación básica:** nociones de lectura, escritura y aritmética, cursos para obtener una licencia de conducir, competencias para conseguir empleo, competencias digitales.
 - Proveedores o instituciones: centros de formación privados, escuelas, organizaciones sin ánimo de lucro y benéficas, institutos tecnológicos y politécnicos.
 - Métodos: clases presenciales individuales y grupales y entrega de información en línea.
3. **Enriquecimiento cultural:** cursos para revitalizar la cultura y la lengua maoríes, el Tratado de Waitangi, idiomas y cultura.
 - Proveedores o instituciones: escuelas, organizaciones maoríes o *iwis*, organizaciones de las islas del Pacífico, REAP, WEA, universidades.
 - Métodos: aprendizaje informal dirigido, giras y sesiones presenciales para personas específicas y para grupos, acceso al autoaprendizaje, cursos virtuales.
4. **Enseñanza profesional y técnica:** desarrollo profesional, cursos para mejorar las cualificaciones con miras a conseguir empleo, trabajo voluntario.
 - Proveedores e instituciones: escuelas, universidades, WEA, organizaciones sin ánimo de lucro.
 - Métodos: enseñanza individual y grupal.
5. **Cursos de búsqueda y salvamento, capacitación para emergencias:** formación especializada para voluntarios.
 - Proveedores e instituciones: institutos tecnológicos y politécnicos específicos.
 - Métodos: enseñanza grupal.

Papel y contribución de la EAC en el auge de los movimientos populares

El sector de la EAC es independiente y se autogestiona; su estrategia y su misión se centran en el alumno. El sector se ha ido desarrollando de manera constante; por ejemplo, se ha transitado desde las “clases nocturnas” dirigidas al perfeccionamiento personal de la población hacia una enseñanza inclusiva orientada a un público más amplio: educación comunitaria, pero también cursos de alfabetización o de inglés como segundo idioma para aumentar las posibilidades de conseguir empleo. En algunos casos, los programas y los profesionales de la EAC han sido precursores en esta área y se han adelantado a su época. Eso fue precisamente lo que ocurrió en la década de 1970, pero también en una época más reciente, cuando los profesionales y los programas de EAC estuvieron a la vanguardia de las nuevas ideas y de los cambios sociales (Tobias, 2016), incluidos la educación en cuestiones de género y los cursos de te reo. Entre las tendencias pueden mencionarse: la educación sindical en los años ochenta del siglo pasado; el auge de la formación en el puesto de trabajo desde finales de los años sesenta; el movimiento de alfabetización de adultos en los años setenta, y el auge de los cursos de inglés como segundo idioma y de los programas para habitantes de las islas del Pacífico. Últimamente, el sector de la EAC

ha encabezado las medidas para adaptarse a las nuevas tecnologías debido a las repercusiones de la COVID-19.

El sector de la EAC también ha estado al frente de iniciativas para apoyar la excelencia en la enseñanza y para adaptarse a las necesidades cambiantes mediante nuevas estrategias. Este proceso no ha estado exento de polémicas, ya que el rumbo escogido por el Gobierno no siempre ha coincidido con los valores de la educación de adultos y comunitaria.

¿Cómo se audita a los proveedores de EAC?

Los receptores de fondos públicos deben presentar un informe detallado en el que se incluyan cifras, asistencia y resultados. En caso de que se entregue información incompleta, se deberá reembolsar el dinero. Se audita a los proveedores periódicamente y reciben una clasificación basada en cada auditoría. La auditoría, denominada *evaluación y revisión externa*, está a cargo de la Autoridad Neozelandesa de Cualificaciones (NZQA, por su sigla en inglés). Se trata de un análisis amplio y exhaustivo de los proveedores, y los informes finales están disponibles públicamente en el sitio web de la NZQA. La calificación puede afectar al proveedor. Por ejemplo, si la calificación baja de forma considerable, existe la posibilidad de que no se entreguen fondos adicionales o de que se reduzca el monto. ACE Atearoa ha elaborado una herramienta para medir resultados que pueden usar los proveedores. Determina los progresos de los alumnos en cuanto a su nivel de confianza, sus logros y las próximas etapas (transición hacia la educación complementaria). Las organizaciones financiadas por la comunidad realizan sus propias evaluaciones. No hay ninguna evaluación que se concentre en la sostenibilidad o el impacto social.

Beneficios de la EAC para cada persona y para la sociedad

Entre los resultados se incluyen aptitudes de preparación para el empleo, aptitudes de lectura, escritura y cálculo, te reo, alfabetización digital, capacitación para obtener la licencia de conducir, dominio del inglés, cultura e idiomas, mejoramiento de la condición física, la salud y el bienestar, artes, artesanía y fotografía. Los alumnos adquieren un mayor grado de compromiso con la sociedad, así como mayor confianza y fe en sí mismos; mejora su salud y su bienestar; contribuyen a la sociedad, aumenta su bagaje cultural y adquieren un sentido de identidad.

No es fácil cuantificar los beneficios para la sociedad. En 2008, PricewaterhouseCoopers llevó a cabo una investigación sobre los resultados de la participación en programas de EAC en Nueva Zelanda (ACE Aotearoa, 2008). Se descubrió una serie de beneficios individuales, como la participación comunitaria y un aumento de la confianza, que se asociaron a un mayor grado de cohesión social y espíritu cívico. Se miden los beneficios individuales y se informa sobre ellos. ACE Aotearoa ha elaborado una herramienta que mide los resultados de cada alumno, con especial énfasis en el aumento de la confianza, las competencias y los conocimientos.

Ventajas y desventajas del actual sistema

El actual sistema permite que los grupos comunitarios conectados con sectores populares detecten una necesidad de educación a nivel local y la satisfagan. Agrupaciones como la WEA reciben fondos de fundaciones filantrópicas o de herencias; también pueden cobrar por los cursos. Estas organizaciones pueden atender rápidamente una necesidad al diseñar el curso apropiado. Como se señaló con anterioridad, existen otros grupos, como los cobertizos masculinos, la Universidad

de la Tercera Edad (U3A), Senior Net y la Fabian Society, que se autofinancian.

El reciente aumento en la aportación de fondos y la preocupación del Gobierno por el bienestar de los ciudadanos son dos nuevos aspectos positivos.

Las deficiencias pueden asociarse principalmente a una financiación pública demasiado focalizada y a las correspondientes exigencias de presentar informes. Ello significa que algunos programas se limitan a impartir los cursos que han sido financiados. Como ya hemos comentado, las organizaciones pueden verse gravemente afectadas por los cambios de Gobierno o de prioridades.

Logros fundamentales

Pese a que existen ciertas coincidencias entre los programas impartidos, el panorama de los proveedores de EAC es sumamente variado. En él se aprecia un sector que atiende las necesidades de personas de diversos grupos demográficos, niveles culturales y condiciones sociales que tienen distintas necesidades de aprendizaje. El entorno de la EAC es integral y heterogéneo, pues satisface las necesidades de diversas cohortes de alumnos. Los contextos de aprendizaje de la EAC se adaptan fielmente a las necesidades individuales y de la comunidad recurriendo a enfoques originales y adecuados.

Aspiraciones para el futuro

Sin duda, los proveedores esperan recibir una inyección adicional de recursos.

La EAC deberá continuar aunando esfuerzos con otros grupos y organizaciones progresistas.

Es menester analizar cómo, al tener en sus manos el reconocimiento y la financiación de la educación de adultos y comunitaria, el Estado ha controlado este sector. Es preciso considerar la dificultad que supone someterse a las reglas de las políticas estatales sin percibir de manera clara y crítica las potenciales repercusiones.

En particular, el sector de la EAC requiere:

- explicar de manera clara y convincente el valor que le añade a la sociedad;
- emprender una intensa campaña destinada a comunicar este mensaje a los actores involucrados y a la comunidad;
- formar alianzas sólidas.

Referencias

ACE Aotearoa (2008): Economic Evaluation of Adult and Community Education Outcomes, Executive Summary of PricewaterhouseCoopers Report.

Adult Education and Community Learning Working Party (2001): Koia! Koia! Towards a Learning Society. The Role of Adult and Community Education.

Amundsen, Diana (2020): Mensaje personal. Noviembre de 2020.

Chauvel, F. (2019): Adult and Community Education in Aotearoa environmental scan, Adult and Community Education (ACE) Aotearoa.

Maurice-Takerei, L. (2016): A whakapapa of Technical, Trade and Vocational Education in Aotearoa, New Zealand: Origins of a Hybrid VET System, Unitec ePress Monograph Series (1). Disponible en: <<http://www.unitec.ac/epress/>>

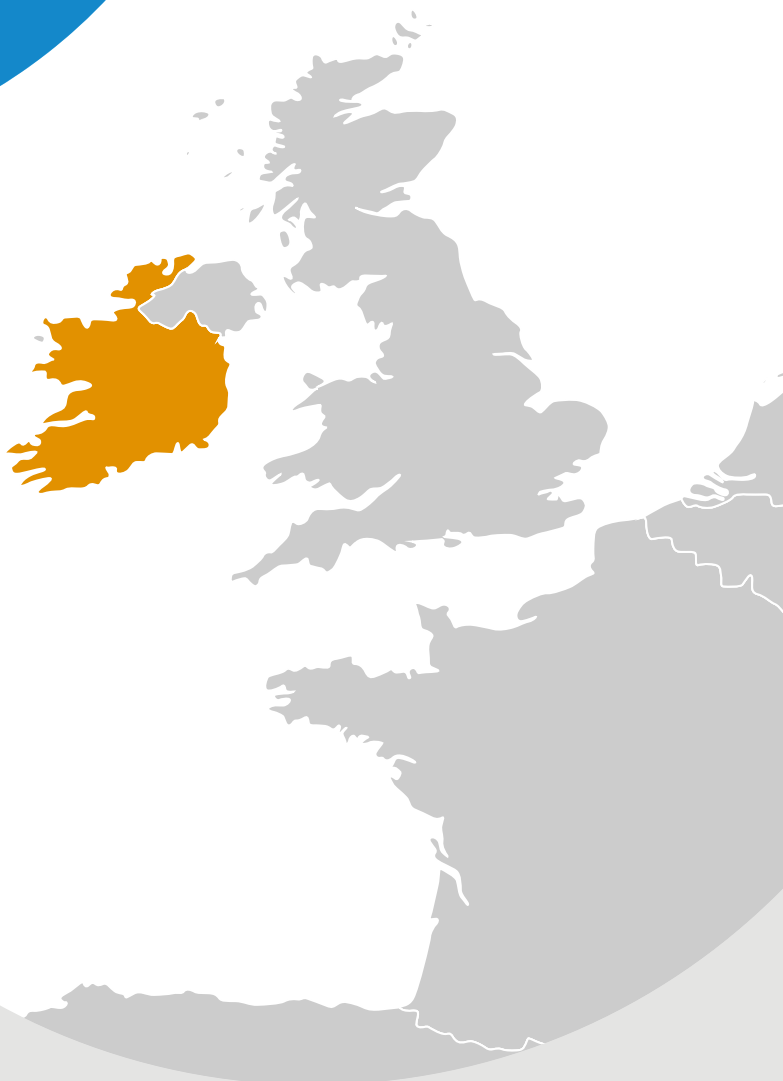
Pollock, K. (2012): Adult Education, Te Ara – the Encyclopedia of New Zealand.

Tertiary Education Commission (2017): Briefing to the Incoming Minister.

Tobias, R. (2016): Fifty Years of Learning: A history of Adult and Community Education in Aotearoa, from the 1960s to the present day.

Perfil de la educación comunitaria en Irlanda

Autores: Eve Cobain,
Leah Dowdall, Niamh O'Reilly



La educación comunitaria en Irlanda es fundamental para la educación de adultos destinada a alumnos marginados. Brinda un apoyo decisivo al diseñar programas de educación comunitaria centrados en el alumno y dirigidos a diversas cohortes de estudiantes. En su amplia gama de opciones acreditadas y no acreditadas se incluye el reciclaje profesional, el perfeccionamiento de las competencias y el progreso hacia la educación superior; todas ellas tienen repercusiones a nivel personal y social. Si bien se ha informado profusamente acerca de sus beneficios a lo largo de la vida, y en todos sus aspectos, el hecho de que esté orientada a sectores populares hace difícil incluirla en la esfera de acción del Gobierno. Puesto que la educación comunitaria se financia con las aportaciones de diversos departamentos gubernamentales y de fuentes no gubernamentales, el proceso se torna sumamente complicado debido a la necesidad de cumplir un engorroso trámite de presentación de informes. En el presente estudio se analizan las percepciones nacionales, entre ellas su desarrollo y su orientación influidos por los sectores populares, considerados también en el contexto de la COVID-19, lo cual ofrece una oportunidad para intentar resolver una serie de problemas políticos y normativos de larga data.

Introduction

Situada en el Atlántico norte, la República de Irlanda ocupa la mayor parte del territorio de la más occidental de las islas británicas. Con una población de 4,9 millones de habitantes, el 11,6 % de los cuales nacieron fuera del Estado, posee una pequeña economía abierta con un elevado producto interno bruto y un legado de desigualdad educativa. La educación comunitaria ha crecido y evolucionado para intentar corregir desigualdades educativas sistémicas y arraigadas. Desde que se incorporó a la Unión Europea en 1973, Irlanda ha atraído inversiones asociadas desde países miembros. En este trabajo se describe la educación comunitaria, un modelo de educación no formal, en el contexto

de las políticas y de las experiencias prácticas de Irlanda. Educación comunitaria es el término que se emplea habitualmente para referirse al aprendizaje y la educación de adultos (AEA) popular.

La educación comunitaria es un componente fundamental del sector del aprendizaje de adultos de Irlanda. Desarrollada a lo largo de una sucesión de movimientos populares, sus precursores fueron principalmente agrupaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales femeninas que promovían la igualdad educativa, la inclusión y el aprendizaje a lo largo de la vida (AONTAS, 2009). Los proveedores de educación comunitaria, cuyos

programas se imparten sobre todo en centros comunitarios gestionados de manera independiente, se mantienen parcial o totalmente al margen de las estructuras formales gubernamentales. En esas condiciones, los proveedores de educación comunitaria gozan de un mayor nivel de flexibilidad y expedición que les permite responder con presteza a las necesidades comunitarias en constante cambio. De este modo resulta más fácil que sus servicios mantengan su carácter holístico y centrado en el alumno, para que las necesidades de los participantes tengan prioridad sobre fórmulas de políticas aplicadas de arriba abajo que con frecuencia no logran satisfacer las necesidades de los alumnos y de las comunidades locales. Aun cuando esta postura autónoma y conectada con los sectores populares le reporta beneficios únicos al sector, la educación comunitaria afronta grandes dificultades vinculadas a la ausencia de un mecanismo de financiación simplificado y sostenible. A menudo no recibe el reconocimiento formal que sería deseable si se considera el valioso papel que desempeña en el sector del aprendizaje de adultos en general. Por este motivo, vale la pena indagar qué significa la educación comunitaria, cuál es la función que cumple en el sector del aprendizaje de adultos de Irlanda y, lo más importante, por qué es tan valiosa.

La percepción nacional de la educación comunitaria

Winnie Coakley, una alumna de los cursos para adultos, describe su experiencia en el Centro de Aprendizaje de Adultos de Dublín —una institución de educación comunitaria situada en un barrio pobre en el norte de la capital irlandesa— como “estar en un lugar de sanación”. Lee Carroll señala que Access 2000, una organización de desarrollo comunitario de Wexford, “ha logrado que aumente la confianza y la fe en mí misma y me ha abierto puertas”. Los alumnos ofrecen impresionantes testimonios sobre el efecto transformador de la educación comunitaria en su vida, su familia y su comunidad. Teniendo en cuenta la situación anterior, en esta sección nos dedicaremos a definir

la educación comunitaria en el contexto de las publicaciones y las políticas irlandesas.

Las definiciones de la educación comunitaria irlandesa tienden a basarse en la pedagogía crítica freireana, según la cual el objetivo de la educación es producir una transformación social. La variedad de los programas que ofrece, así como su capacidad para satisfacer diversas necesidades, es un factor decisivo que le ha permitido obtener tan buenos resultados (Fitzsimons, 2017; CEFA, 2011; Freire, 1970).

La educación comunitaria se rige por una serie de principios y valores que transforman las necesidades de los alumnos en el elemento central de cualquier enfoque pedagógico. Así pues, los itinerarios de aprendizaje se diseñan de manera personalizada para así satisfacer las necesidades de cada alumno (Slevin, 2009 y Grummell, 2007). En un estudio sobre educación comunitaria realizado en Limerick (Power y otros, 2011) se definió la educación comunitaria en su nivel más básico como la representación de “un movimiento que propugna que la educación salga al encuentro de la comunidad en lugar de esperar a que la comunidad acuda a ella” (Lynch, 1997, citado en Power y otros, 2011). La verdad es que la preocupación por las necesidades de los alumnos es la razón de fondo que explica la capacidad de la comunidad educativa para respaldar eficazmente a los alumnos marginados (Power y otros, 2011; Bailey y otros, 2010, y CEFA, 2011a). En particular, los servicios de apoyo integral se mencionan como herramientas que han ayudado a atenuar algunos de los problemas estructurales y sociales que afrontan los alumnos para acceder a la educación y la formación. Por ejemplo, gracias a esta colaboración se han podido revolver problemas como el acceso limitado al transporte, las necesidades insatisfechas en materia de cuidado infantil, el bajo nivel de confianza y el apoyo limitado de parte de la comunidad (Mooney y O’Rourke, 2017).

El movimiento de educación comunitaria desempeñó un papel esencial en la expansión de los programas de educación de adultos en Irlanda.

En vista de los crecientes niveles de desempleo, pobreza y exclusión observados en la década de 1980, los grupos de la comunidad local que “se crearon para tratar de eliminar las desventajas desde dentro” se consideraron agentes fundamentales para provocar un cambio social (AONTAS, 2004: 9). El Gobierno comenzó a reconocer este valor y a explorar métodos para seguir apoyando e incorporando a los proveedores independientes de educación comunitaria al sistema formal de educación de adultos.

A medida que la educación comunitaria entró en una nueva era, en el documento “Learning for Life: White Paper on Adult Education” [Aprender de por vida: libro blanco sobre la educación de adultos] (Department of Education and Science, 2000), el Gobierno reconoció formalmente el valor del sector y dedicó un capítulo a la educación comunitaria y —dentro de un marco general para la educación de adultos— se comprometió a inyectar fondos, brindar apoyo y facilitar el personal clave (AONTAS, 2004: 7). En dicho capítulo se considera la naturaleza sumamente compleja y dinámica de la educación comunitaria y se afirma que está interconectada con otras modalidades de compromiso comunitario y con otros movimientos sociales. Se reconocen los estrechos vínculos entre la educación comunitaria y el desarrollo comunitario, y además se hace hincapié en su orientación feminista. Para los autores del libro blanco, el elemento central en cualquier definición de la educación comunitaria irlandesa es una praxis feminista. Se señala que:

“[...] tal vez el aspecto más fundamental con respecto a la conjunción entre la educación feminista y la educación comunitaria femenina es que su punto de inicio común lo constituyen las experiencias vividas por las participantes. Partiendo de esa base —y a diferencia de un plan de estudios o de una agenda fijada por una institución—, la educación comunitaria adopta un carácter distinto al de todas las demás modalidades de educación formal, no solo en cuanto a su contenido, sino además a las relaciones entre los propios participantes y

entre los participantes y los docentes, los procesos y los resultados de aprendizaje y los métodos de evaluación” (111).

Las maneras en que lo anterior se pone en práctica a nivel comunitario quedan demostradas de manera concluyente en una investigación relacionada titulada “Women at the Forefront: the Role of Women’s Community Education in Combating Poverty and Disadvantage in the Republic of Ireland” [Las mujeres a la vanguardia: el papel de la educación comunitaria femenina en la lucha contra la pobreza y las desventajas en la República de Irlanda] (AONTAS, 2001). Si bien los valores y el espíritu de la educación comunitaria se basaban mayormente en principios feministas, su aplicación tenía un alcance mucho más amplio, pues se concentraba en brindar oportunidades educativas a cohortes de alumnos subrepresentadas, como los nómadas, los inmigrantes, los adultos con escasas cualificaciones, los consumidores de drogas y las familias uniparentales.

Han transcurrido dos décadas y el libro blanco continúa siendo el texto fundamental de este sector en lo relativo a las políticas, en tanto que otras publicaciones más recientes, como “More than Just a Course” [Más que un mero curso] (Bailey y otros, 2010) y “Sowing the Seeds of Social Change” [Sembrar las semillas del cambio social] (AONTAS, 2011), han proporcionado una visión general del sector y de su grado de influencia. Brid Connolly ha escrito numerosos trabajos sobre el desarrollo histórico de la educación comunitaria (Connolly, 2005 y 2010), mientras que en “Community Education and Neoliberalism” [Educación comunitaria y neoliberalismo] (2016), Camilla Fitzsimons ha investigado el sector y ha destacado una serie de cambios que ha experimentado la educación comunitaria a lo largo del presente siglo. Estas publicaciones reflejan la manera en que ha evolucionado este ámbito.

A pesar del optimismo despertado por el libro blanco al contribuir a incorporar la educación comunitaria al sector de la educación formal y al recomendar que se invierta en sus componentes

más provechosos para así eliminar las desigualdades económicas y sociales, en los años posteriores a esta publicación sobrevivieron una serie de problemas económicos y se agudizaron las desigualdades dentro del sector (Fitzsimons, 2017 y Harvey, 2012). De todos modos, lo anterior no puso fin a la valiosa labor emprendida por los grupos de educación comunitaria; antes bien, ellos retomaron sus iniciativas independientes orientadas a sectores populares y encontraron los medios para sobrevivir al margen o completamente alejados del sistema educativo formal. Aun así, en época reciente, los obstáculos que impuso la COVID-19 a la inclusión social y a la igualdad educativa sirvieron para poner de manifiesto una vez más el mérito de esta labor, por lo que el Gobierno volvió a aquilatar el valor de la educación comunitaria para el sector de la educación de adultos de Irlanda en general.

Hoy en día, en Irlanda se imparten cursos acreditados y no acreditados de educación comunitaria. Cumplen una serie de objetivos de aprendizaje, como el desarrollo de competencias personales, la integración social, las habilidades para la vida, la crianza de los hijos, la educación para la ciudadanía y la democracia, las aptitudes de lectura, escritura y aritmética, el inglés como segundo idioma, las competencias digitales, las aptitudes para el estudio, la preparación para entrar al mundo laboral, la planificación de la carrera profesional, la sensibilización cultural y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la educación comunitaria se concede mayor importancia al aprendizaje presencial y se considera que el trabajo en grupo es una actividad fundamental. No obstante, en cuanto a los métodos de enseñanza, debido a las limitaciones impuestas por la COVID-19, se ha ido adoptando progresivamente la modalidad virtual o una alternativa híbrida de aprendizaje a distancia. El único organismo que agrupa los proveedores de educación comunitaria es la Red de Educación Comunitaria (CEN, por su sigla en inglés) de AONTAS, que alberga más de 120 instituciones. La CEN fue creada en 2007 por AONTAS, la organización nacional de educación de adultos, como una red de proveedores de educación comunitaria gestionados de manera independiente que

trabajan conjuntamente y comparten información y recursos, se involucran en iniciativas de desarrollo profesional y se esfuerzan por asegurarse de que este tipo de enseñanza se valore y financie.

El valor de la educación comunitaria en Irlanda

El valor de los programas de educación comunitaria radica tanto en su capacidad para atender las necesidades de cohortes de alumnos subrepresentadas, en su enseñanza basada en el alumno y en la variedad de las experiencias que ofrecen.

En el contexto de Irlanda se han descrito latamente los beneficios a lo largo de la vida, y en todos sus aspectos, que reporta la educación comunitaria (AONTAS, 2011; AONTAS, 2010; AONTAS, 2001). Aun cuando la educación comunitaria ofrece un amplio abanico de opciones de aprendizaje acreditadas que incluyen objetivos como el empleo, el mejoramiento de las competencias, el progreso hacia la educación superior y la formación técnica, los proveedores de educación comunitaria también ofrecen oportunidades de aprendizaje no formal que permiten conseguir una variedad de resultados positivos en el plano personal y social, y en muchos casos tienden un puente hacia el aprendizaje formal. Los beneficios citados por los proveedores de esta educación son considerables, pues abarcan los logros individuales y colectivos. En el Cuadro 1 se enumeran algunos de los beneficios identificados en investigaciones recientes.

En Irlanda, el deseo de ver reflejados los mayores beneficios que ofrecen la educación y el desarrollo comunitarios ha llevado a crear la herramienta Pobal para medir la distancia recorrida, la cual permite evaluar las habilidades interpersonales aplicables al empleo, la educación y el desarrollo personal para los usuarios de servicios que participan en el Programa de Inclusión Social y Activación de la Comunidad. La palabra irlandesa pobal significa “comunidad”. Pobal es una organización que actúa en representación del Gobierno con el fin de apoyar a las comunidades y a las entidades locales para

**Cuadro 1:
Beneficios del
aprendizaje no
acreditado
o no formal**

Para cada persona	Para la sociedad
Aumenta la inclusión social y la sensación de pertenencia	Se fortalece la democracia
Aumentan las competencias idiomáticas	Se integra a los inmigrantes
Se experimenta un empoderamiento personal	Aumenta la participación cívica
Crece el capital relacional	Se logra un entendimiento y una conexión entre generaciones
Mejora la salud mental y aumenta el nivel de bienestar	Se fomenta el desarrollo comunitario
Aumenta la conciencia sobre la salud	Aumenta el nivel nacional de felicidad bruta
Aumenta el grado de compromiso cívico	Se intensifican las iniciativas y aumenta la conciencia con respecto al cambio climático

que se integren en la sociedad y se desarrollen. La herramienta para medir la distancia recorrida fue concebida con la finalidad de “respaldar a los usuarios de servicios y al personal para que trabajen en conjunto a fin de determinar los objetivos personales para el cliente y demostrar los progresos realizados a lo largo del tiempo. Se trata de un instrumento que no emite juicios críticos y apoya el desarrollo de las cualidades y las competencias”. Su objetivo es reconocer que “cada recorrido es individual” (Departamento de Asuntos Rurales y Desarrollo Comunitario, 2020). Evalúa cinco áreas de “habilidades interpersonales”, entre ellas el “grado de confianza al adquirir aptitudes de lectura, escritura y aritmética”; “grado de confianza, fijación de objetivos y eficacia personal”; “aptitudes de comunicación”; “conexión con los demás”, y “disposición general para el trabajo”. La herramienta les fue dada a conocer el 30 de enero de 2020 a todas las instituciones locales de educación comunitaria y a los centros de desarrollo locales. Sin embargo, aún falta por crear una herramienta que permita medir las repercusiones a mayor escala, específicamente de la educación comunitaria.

Financiación de la educación comunitaria

En términos generales, desde que se publicó el libro blanco (el año 2000), el sector de las organizaciones comunitarias y voluntarias ha sufrido drásticos y excesivos recortes en el presupuesto público que se le asigna. Al carecer de un modelo de financiación sostenible, los proveedores de educación comunitaria se ven obligados a destinar una ingente cantidad de tiempo y de recursos a agenciarse cada año fondos de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Los esfuerzos por conseguir los fondos suficientes mantiene a estos proveedores alejados de la tarea que mejor saben hacer: entablar relaciones con su comunidad y fomentar el compromiso de los alumnos. Esta batalla insostenible e interminable que libran los proveedores para procurarse una financiación suficiente se ha transformado en una necesidad de asegurarse de que las puertas se mantengan abiertas, de que los alumnos cuenten con docentes y puedan beneficiarse al participar y progresar en el proceso educativo en las comunidades donde

viven. El hecho de verse compelidos a enmarcarse en estructuras de financiación pública jerarquizadas, a las que deben ceñirse si desean seguir recibiendo fondos, entorpece en lugar de facilitar el cometido de los proveedores de educación comunitaria.

Por añadidura, este enfoque aplicado a la financiación de la educación comunitaria es exactamente lo contrario al modelo de instrucción que fue elogiado en el libro blanco. Desde el prisma de dicha obra, esta característica del mecanismo para respaldar la educación comunitaria en Irlanda puede percibirse no solo como una situación insostenible e injusta, sino además injustificable. Ningún otro actor fundamental en el sistema educativo, en especial uno que produce un efecto tan positivo de igualdad educativa y social en las personas más necesitadas, se ve obstaculizado y limitado por un modelo de financiación tan precario como este.

En su informe anual de 2019, la Autoridad Nacional de Educación y Formación Complementaria (cuya sigla en irlandés es SOLAS, que corresponde a An tSeirbhís Oideachais Leanúnaigh agus Scileanna y se traduce como “Servicio de educación y habilidades complementarias”) contabilizó 51 550 “beneficiarios de la educación comunitaria”. Sigue siendo el organismo público más importante que financia la educación comunitaria y recopila datos sobre este sector. Así y todo, son muchos los proveedores de educación comunitaria que están fuera de la esfera de acción de SOLAS, y numerosas organizaciones dependen de diversas otras fuentes de financiación —entre ellas las aportaciones de otros departamentos gubernamentales— para sufragar los programas.

A juzgar por los datos que arrojó el informe de SOLAS sobre gastos en educación comunitaria, queda claro que el presupuesto para los programas en esta área es considerablemente menor que el del sistema general de educación y formación complementaria. En lo referente al gasto, en 2018 SOLAS informó de que los 10,9 millones de euros asignados a los programas de educación comunitaria beneficiaron a cerca de 50 000 alumnos, lo que

equivale a 218 euros por alumno. En lo tocante a los costos totales de los programas de educación y formación complementaria, excluida la educación comunitaria, SOLAS aportó 472,5 millones de euros; de este modo resultaron favorecidos 288 000 alumnos, lo que es igual a 1641 euros por alumno.

La financiación de la educación comunitaria sencillamente no cubre los verdaderos costos de los programas. Asimismo, los recursos entregados por SOLAS se distribuyen a nivel regional entre los dieciséis consejos de educación y formación (ETB, por su sigla en inglés) de Irlanda. Según se desprende de una de las recomendaciones del libro blanco, los instructores de educación comunitaria empleados en el marco de los ETB brindan apoyo a los grupos financiados; aun así, los obstáculos no desaparecen. La manera en que se distribuyen estos fondos entre los grupos de educación comunitaria de Irlanda varía, por lo general, en función de los acuerdos patrimoniales. Algunos grupos cuentan con acuerdos históricos que les permiten acceder cada año a la financiación básica, mientras que otros reciben fondos solo en función de las horas lectivas. Esta discrepancia entre los enfoques aplicados a la financiación de las organizaciones de educación comunitaria por todos los ETB complica aún más el panorama y, a la larga, afecta a los alumnos de educación comunitaria.

Por otra parte, debido a su orientación hacia los sectores populares, la educación comunitaria no ha podido incorporarse fácilmente a la esfera de acción de los departamentos gubernamentales. Ello se refleja en las maneras en que se financia la educación comunitaria en Irlanda. A decir verdad, la compleja y heterogénea naturaleza del sector en cuanto a su perfil y su financiación ha supuesto un obstáculo para los diseñadores de políticas, a tal punto que en la reciente Estrategia de Educación y Formación Complementaria (FET, por su sigla en inglés) se describe la educación comunitaria como un sector “difícil de clasificar”. Con todo, se consideró que las “iniciativas desde la base” que caracterizan a la educación comunitaria constituyen un “elemento fundamental” de los programas;

también se elogió su capacidad para “atender las necesidades de determinadas zonas, a menudo en colaboración con organizaciones locales” (SOLAS, 2020: 24). Asimismo, en su primera parte incluye una declaración del ministro del Departamento de Educación Complementaria, Superior, Competencias, Ciencia e Investigación, quien afirma que a la educación comunitaria le corresponde desempeñar un importante papel en la tarea de “facilitar la integración de nuestra heterogénea población” (SOLAS, 2020: 4). De todos modos, la estrategia no logró trazar un panorama completo del sector en el contexto de la FET en particular o de Irlanda en general, y en lugar de ello recomendó crear un marco para la educación comunitaria que ayudara a formular una definición y una idea más claras de los métodos para impartir los programas.

Desde que se creó su Red de Educación Comunitaria, AONTAS ha realizado un seguimiento del tema de la financiación. En 2011 se publicó un documento de posición sobre cómo diseñar un mecanismo eficaz para financiar la educación comunitaria. Un importante hallazgo de esta investigación realizada en 2011 fue que, de cuarenta organizaciones estudiadas, diez departamentos gubernamentales les estaban aportando fondos a los miembros de esta Red de Educación Comunitaria de AONTAS. Los tres principales departamentos fueron:

- el Departamento de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno local;
- el Departamento de Educación y Ciencia;
- el Departamento de Asuntos Comunitarios, Rurales y de los *Gaeltacht*.

Más tarde, en 2017, como parte de un proyecto ERASMUS+ KA2 denominado FinALE, AONTAS encargó un estudio en el que se detectaron doce fuentes de financiación únicas asociadas a ocho departamentos gubernamentales (FinALE, 2017). En el marco de este proyecto de investigación a nivel popular, surgió una amplia variedad de fuentes de financiación vinculadas a departamentos

gubernamentales y no gubernamentales. Aun cuando la educación comunitaria se inscribe en el ámbito de las políticas de educación y formación complementaria, por diversos motivos algunas organizaciones no reciben ninguna aportación de SOLAS por conducto de los ETB locales.

Tal como se observa en las conclusiones de la investigación de AONTAS de 2011, en la investigación de FinALE se descubrió que las organizaciones reciben su financiación primaria y secundaria de numerosos departamentos y agencias, así como de donaciones filantrópicas, derechos de matrícula pagados por los alumnos, organizaciones religiosas y subvenciones de la comunidad. Este abanico de proveedores de fondos, cada uno de los cuales ofrece recursos para fines específicos, ha dado origen a un sistema de financiación sumamente complejo que aún no han logrado comprender del todo ni los proveedores ni los receptores de los fondos.

Por ejemplo, Longford Women's Link, una organización de educación comunitaria situada en una zona rural y que atiende las necesidades de mujeres marginadas, no recibe ninguna aportación de SOLAS por conducto de los ETB. Aun cuando en ella se inscriben cada año 344 alumnas, para prestar sus servicios a estas mujeres y permitirles acceder a los programas, la entidad tiene que conseguir fondos recurriendo a numerosos departamentos —entre ellos el Departamento de Protección Social, el Departamento de Planificación de la Vivienda y Gobierno Local y el Departamento de Protección Social—, y además recibe asignaciones de fondos menos cuantiosas, tales como programas de responsabilidad social empresarial y derechos de matrícula pagados por los alumnos. Así pues, ninguna agencia gubernamental en particular dispone de datos completos sobre dicha organización; estos solo pueden obtenerse solicitándoselos directamente. Lo mismo ocurre en el caso de las instituciones que son financiadas en parte por los ETB en función de las horas lectivas, pues reciben los fondos de diversas fuentes.

Las organizaciones de educación comunitaria señalan las ineficiencias de ese sistema de financiación,

y en 2019, en el informe de la OCDE “Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems” [“Adquirir las habilidades adecuadas: sistemas de aprendizaje para adultos preparados para el futuro”], citado en el informe FinALE, se señala que:

“La financiación basada en proyectos es provisional por naturaleza, lo cual puede perjudicar la sostenibilidad del sistema de aprendizaje de adultos; y los procedimientos para acceder a fondos externos pueden ser complejos y requerir mucho tiempo, lo que puede producir lagunas en los programas de aprendizaje de adultos y absorber una enorme cantidad de recursos financieros y humanos que, en otras circunstancias, podrían aprovecharse en tareas de formación” (94).

Evaluar el sector

Debido a la complejidad del sistema de financiación, el sistema de recopilación de datos acaba fragmentándose. Al no existir ningún mecanismo centralizado para reunir datos, la capacidad de oferta de los proveedores se ve limitada, y también se perjudica a los investigadores y a los activistas que desean tener un panorama completo de los programas de educación comunitaria en Irlanda. Si bien se dispone de algunos paquetes de datos sobre entidades que son financiadas por agencias gubernamentales (como SOLAS y Pobal) o imparten cursos acreditados formalmente (por Quality and Qualifications Ireland, QQI, o cualquier otro organismo de acreditación), dichos datos no siempre son comparables, lo que hace difícil proporcionar una visión de alcance nacional. Los grupos individuales también perciben ingresos de una serie de fuentes distintas, lo cual significa que lo que notifican a un determinado financiador no corresponde necesariamente a la cantidad real de alumnos matriculados o de cursos impartidos; antes bien, solo indicaría los programas que se ofrecieron gracias a fondos aportados por ese donante.

En QQI se mantienen registros que incluyen a todos los proveedores de educación comunitaria

que imparten programas educativos acreditados, sin importar su fuente de financiación. Para recibir una acreditación, las instituciones deben presentar pruebas de inscripción y mediciones satisfactorias que indiquen que cumplen las normas de calidad vigentes. Los registros de SOLAS han revelado que existen más de cien proveedores independientes que ofrecen programas acreditados de educación comunitaria (SOLAS, 2020). Sin embargo, muchos cursos en este sector no están acreditados, lo cual sugiere que el verdadero número de proveedores en toda Irlanda está subrepresentado en las cifras sobre la cantidad de proveedores de educación comunitaria suministradas por QQI.

El único organismo que agrupa a todas las instituciones de educación comunitaria es la Red de Educación Comunitaria de AONTAS (AONTAS CEN). Antes de que en octubre de 2020 se llevara a cabo el censo de educación comunitaria de AONTAS, no se disponía de ningún mecanismo formal que permitiera recopilar los datos dispersos de los miembros de la CEN o de organizaciones de educación comunitaria. En su año de funcionamiento experimental, esta encuesta organizacional se concentra en identificar las entidades, los cursos, las fuentes de financiación, los alumnos de la educación comunitaria, así como los tipos de apoyo que recibe dentro del sector. Esta investigación permitirá que, a comienzos de 2021, se cree un mapa interactivo con información detallada sobre la CEN y otras asociaciones que imparten educación comunitaria en toda Irlanda.

Progresos recientes en el área de la educación comunitaria

En la última Estrategia de Educación y Formación Complementaria 2020–2024 se incluye una iniciativa específica con miras a crear un Marco de Educación Comunitaria. Lo que se pretende es resolver muchos de los problemas de antigua data, incluidas las dificultades de financiación (SOLAS, 2020). En agosto de 2020 se creó una nueva función ministerial con su correspondiente departamento gubernamental, con lo cual la

educación comunitaria queda incluida en el Departamento de Educación Complementaria y Superior, Investigación, Innovación y Ciencia. Los primeros indicios de que se está prestando mayor atención a la educación comunitaria para cumplir el objetivo de inclusión social de dicho departamento, a lo que se suman las repercusiones de la COVID-19, han redundado —por primera vez en varias décadas— en un aumento de la ayuda económica destinada a esta modalidad de enseñanza.

Al iniciarse la pandemia, en marzo de 2020, el Departamento de Educación y Competencias se apresuró a crear una serie de grupos —encabezados por el Grupo de Coordinación del Sistema de Educación Terciaria— para respaldar la continuidad de los programas de educación y formación complementaria, educación superior y educación comunitaria durante la crisis provocada por la COVID-19 (Quality and Qualifications Ireland, 2020). Como parte de esta estructura, al director general de AONTAS, Niamh O'Reilly, se le encomendó la tarea de crear y presidir el Grupo de Trabajo para Disminuir las Desventajas Educativas (MED, por su sigla en inglés). El grupo congregó a proveedores, académicos, ONG y diseñadores de políticas que trabajan en el sector de la educación de adultos en actividades de educación superior, complementaria y, lo más importante, educación comunitaria. Ha publicado una gran variedad de trabajos en los que se identifican las dificultades que afrontan los alumnos marginados y se formulan las correspondientes recomendaciones. Esta iniciativa ha ofrecido un espacio para dar a conocer a nivel nacional los problemas que afectan a la educación comunitaria.

Debido a la vasta experiencia de los proveedores de educación comunitaria sobre los obstáculos que deben sortear los alumnos en la práctica, el grupo MED elaboró un documento titulado “Los problemas que afrontan los alumnos y los proveedores de educación comunitaria en el ámbito de la educación terciaria (Mitigating Educational Disadvantage Working Group, 2020) en el que se analizan en concreto los contratiempos que han sufrido los proveedores de esta educación en los tiempos de la COVID-19. En el documento se formulan una

serie de recomendaciones inmediatas y a largo plazo para superar los escollos que surgen en este sector. En tres de las seis recomendaciones a largo plazo se abordan los problemas relacionados con las restricciones a la financiación y las exigencias de presentar informes impuestas a los proveedores independientes de educación comunitaria. Como respuesta a este documento y a una serie de iniciativas de cabildeo emprendidas por AONTAS, en el día de presentación del presupuesto general del Estado a la nación correspondiente a 2021, el ministro Simon Harris (TD)⁴ anunció que se había aprobado una partida específica de 8 millones de euros para disminuir las desventajas educativas, lo que constituye un importante y decisivo espaldarazo a las organizaciones de educación comunitaria en sus esfuerzos por satisfacer las mayores necesidades de sus alumnos.

Conclusion

En el contexto irlandés, la educación comunitaria ha evolucionado como un modelo de enseñanza eficaz, inclusivo y orientado a sectores populares que fue concebido para abordar las desigualdades estructurales y educativas. Aun cuando se ha considerado la educación en una serie de iniciativas sobre políticas en el ámbito general del aprendizaje a lo largo de la vida, el actual mecanismo de financiación, que es ineficaz, limita su potencial. Puesto que la pandemia de la COVID-19 no ha afectado por igual a todos los miembros de la sociedad, y dado que la educación comunitaria se encuentra en buen pie para satisfacer las necesidades de los alumnos más marginados durante la pandemia y como consecuencia de ella, hoy es posible tomar medidas a nivel político y normativo para resolver los problemas que ha afrontado el sector desde hace mucho tiempo.

⁴ Un TD (Teachta Dála) es un miembro de la cámara baja del Parlamento irlandés.

Referencias

AONTAS Community Education Network:
<<https://www.aontas.com/community/community-education-network>>

AONTAS (2020): Virtual Community Education Learner Focus Group and Learner Survey.
Disponible en: <<https://bit.ly/3h6zlyT>>

AONTAS (2011): Sowing the Seeds of Social Change: The Outcomes and Impact of a Social Action Model of Community Education.
Disponible en: <<https://bit.ly/2KleXb0>>

AONTAS (2009): Flower Power: A Guide to Best Practice in Women's Community Education.
Disponible en: <<https://bit.ly/3rf9Obk>>

AONTAS (2004): Community Education 2004.
Disponible en: <<https://bit.ly/38jX8r6>>

AONTAS (2001): Women at the Forefront the Role of Women's Community Education in Combating Poverty and Disadvantage in the Republic of Ireland. Disponible en: <<https://bit.ly/38jXs9i>>

Bailey, N., Breen, J. y Ward, M. (2010): Community education: More than just a course.
Disponible en: <<https://bit.ly/3nBoJdy>>

BeLL (2014): Final Report.
Disponible en: <<https://bit.ly/38o5iOV>>

CEFA (2011): Community Education: Enhancing Learning, Fostering Empowerment and Contributing to Civic Society.
Disponible en: <<https://bit.ly/37yXKd9>>

Connolly, B. (2010): Community Education: Perspectives from the Margins.
Disponible en: <<https://bit.ly/38cgY8N>>

Connolly, B. (2005): "Learning from the women's community education movement in Ireland", en I. Crowther, V. Galloway y J. Martin (eds.), *Popular education, engaging the academy, international perspectives*, Leicester: NIACE.

Department of Education and Science, Government of Ireland (2000): Learning for Life: White Paper on Adult Education. Dublín: Stationary Office.
Disponible en: <<https://bit.ly/34u3eDY>>

Department of Rural and Community Development (2020): My Journey: Distance Travelled Tool.
Disponible en: <<https://bit.ly/3p9aJrV>>

FinALE (2017): "Where to Invest". Funding Adult Education. Disponible en: <<https://eaea.org/wp-content/uploads/2018/01/FinALE-Where-to-invest-Final.pdf>>

Fitzsimons, C. (2017): *Community Education and Neoliberalism*. Londres.

Freire, P. (1970): *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI editores. Buenos Aires, 2015.

Grummell, B. (2007): The "Second Chance" Myth: Equality of Opportunity in Irish Adult Education Policies. *British Journal of Educational Studies*, 55 (2), pp. 182-201.

Harvey, B. (2012): Downsizing the community sector. Changes in employment and services in the voluntary and community sector in Ireland. Dublín: Irish Congress of Trade Unions, Community Sector Committee.

Mitigating Educational Disadvantage (including Community Education) Working Group (2020): Challenges Facing Learners and Community Education Providers within Tertiary Education. A Discussion Paper. Disponible en: <<https://bit.ly/3nEh8ef>>

Mooney, R. y O'Rourke, C. (2017): Barriers to Further Education and Training with Particular Reference to Long-Term Unemployed Persons and Other Vulnerable Individuals, Amarach Research for SOLAS. Disponible en: <<https://bit.ly/38IFKCi>>

OCDE (2019): Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems, Getting Skills Right. París: OECD Publishing. Disponible en: <<https://dx.doi.org/10.1787/9789264311756-en>>

Power, M., Neville, P. y O'Dwyer, M. (2011): The Social Value of Community-Based Adult Education in Limerick City. Disponible en: <<https://bit.ly/37A1T0k>>

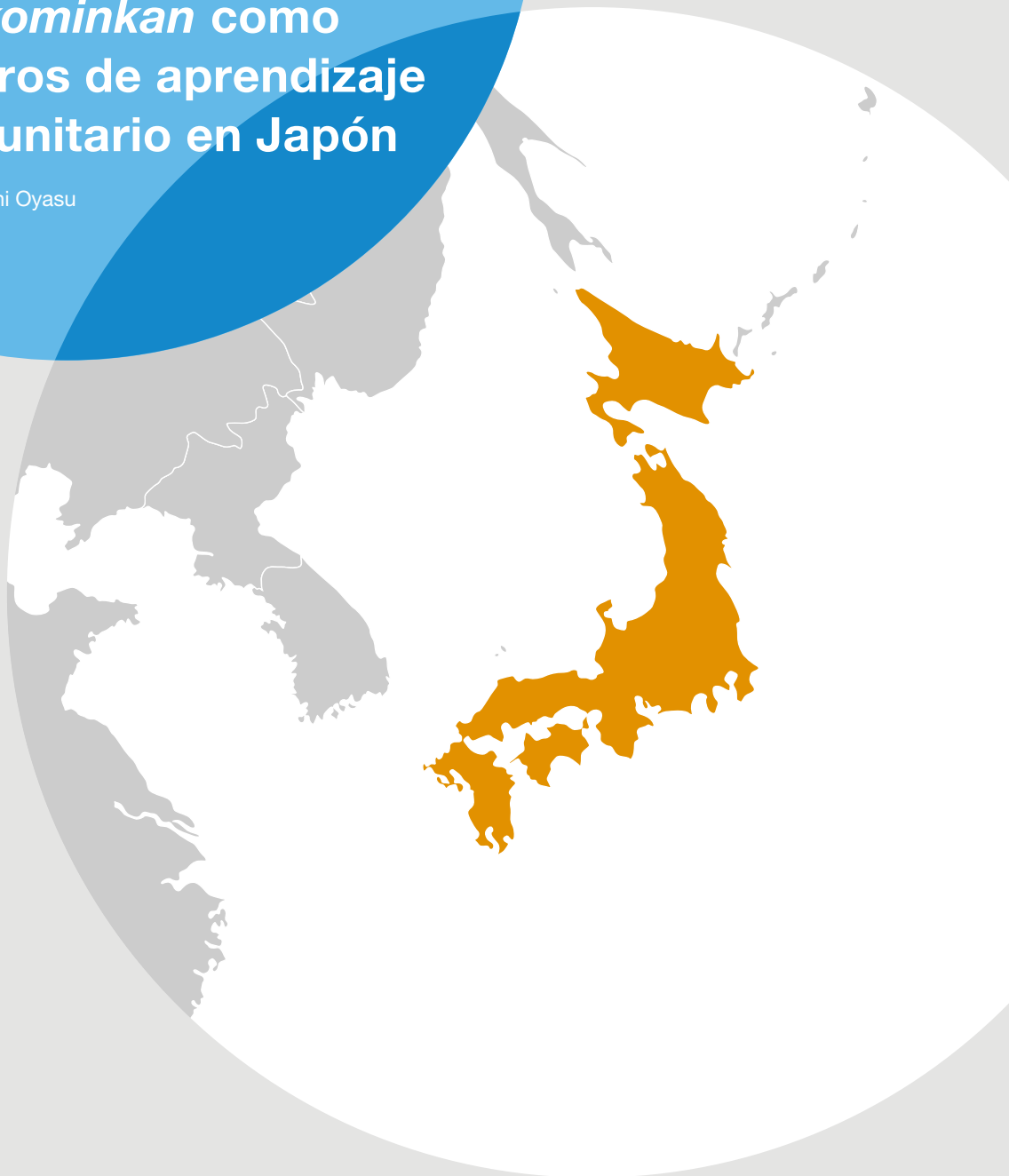
Quality and Qualifications Ireland (2020): The Impact of COVID-19: Modifications to Teaching Learning and Assessment in Irish Further Education and Training and Higher Education. Disponible en: <<https://bit.ly/38WFry1>>

Slevin, A. (2009): Up here it's different: Community education in rural east Donegal. *The Irish Journal of Adult and Community Education: The Adult Learner*, pp. 47-59.

SOLAS (2020): FET Strategy 2020-2024. Disponible en: <<https://bit.ly/3rjktls>>

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular: los *kominkan* como centros de aprendizaje comunitario en Japón

Autor: Kiichi Oyasu



En este trabajo se analiza la financiación pública de la educación de adultos en Japón, con especial énfasis en los *kominkan* como centros de aprendizaje comunitario en virtud de la actual Ley Fundamental sobre Educación. Las asignaciones gubernamentales a la educación popular de adultos han disminuido a lo largo de las décadas debido a que se dispone de varias oportunidades de aprendizaje, entre ellas las ofertas de instituciones privadas. Los *kominkan* tienen un gran potencial para funcionar como centros locales que fomenten el desarrollo sostenible de la comunidad, como se demuestra en los casos expuestos en este trabajo. Se requiere contar con mecanismos para supervisar y evaluar de manera sistemática estos programas a fin de convencer a los diseñadores de políticas para que se aporten fondos públicos a esta área. A este respecto, los investigadores tienen un importante papel que desempeñar.

Introducción

En este artículo se analiza la financiación pública de la educación de adultos en Japón. La atención se focaliza en los *kominkan* (que literalmente significa “centros cívicos comunitarios”) como centros de aprendizaje comunitario y su potencial para fomentar el desarrollo sostenible de la comunidad. Desde 1990, en Asia han surgido muchos centros públicos de aprendizaje comunitario, en el contexto del compromiso y el marco internacional de Educación para Todos; un ejemplo son los centros de aprendizaje comunitario (CAC). UNESCO Bangkok ha puesto en marcha y coordinado una red regional de CAC mediante foros de intercambio e iniciativas para desarrollar capacidades y recursos, los cuales se han consolidado y se encuentran disponibles como programas de formación en línea (UNESCO Bangkok, 2019). El Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida también ha publicado un breve informe sobre las experiencias de países asiáticos con programas de CAC (UIL, 2016). Los *kominkan* se crearon con el fin de contribuir a la reactivación

socioeconómica tras la Segunda Guerra Mundial mediante la promoción de un aprendizaje individual y grupal que fomentara tanto la democracia como las aptitudes y los conocimientos científicos.

En Japón existen tres vías principales para acceder a la educación: la educación escolar, la educación social y la educación familiar. La educación social se define como las actividades de educación intencionada que se realizan fuera del ambiente escolar; incluyen a niños, niñas y adultos y, según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (UIS, 2012), pueden catalogarse como no formales e informales.

Básicamente, las políticas y la implementación del sector educativo, incluida la financiación en Japón, se transfieren a los Gobiernos locales, que son los que se encargan de apoyar de manera eficaz las actividades de aprendizaje, respondiendo así a las necesidades y exigencias de los habitantes y las

**Cuadro 1:
Instituciones y
centros de
educación
social**

	2002	2005	2008	2011	2015	2018
<i>Kominkan</i>	18 819	18 182	16 566	15 399	14 841	14 281
Biblioteca	2 742	2 979	3 165	3 274	3 331	3 360
Museo	1 120	1 196	1 248	1 262	1 256	1 286
Similares a museos*	4 243	4 418	4 527	4 485	4 434	4 452
Jóvenes	1 305	1 320	1 129	1 048	941	891
Educación femenina	196	183	380	375	367	358
Educación física**	47 321	48 055	47 925	47 571	47 536	46 981
Educación privada	16 814	16 780	17 323	15 532	14 987	16 397
Teatro	1 832	18 885	1 893	1 866	1 851	1 827
Aprendizaje a lo largo de la vida	384	409	449	478
Total	94 392	94 998	94 540	91 221	89 993	90 311

Fuente: Encuesta sobre Educación Social de 2018 (MEXT 2020a)

* Las instituciones similares a museos son gestionadas por instituciones no gubernamentales, y el Consejo de Educación local certifica que sus actividades son similares a las de los museos públicos.

** La educación física consiste básicamente en instalaciones o centros deportivos. Fuera de estos centros e instalaciones incluidos en la categoría de educación social, las instalaciones de las escuelas también están abiertas al público para realizar actividades deportivas.

comunidades, a excepción de instituciones nacionales como universidades y museos.

Según la Encuesta Nacional sobre Educación Social llevada a cabo por el Ministerio de Educación en 2018, en el país existen 90 311 instituciones de educación social gestionadas por los Gobiernos locales, organismos de gestión designados u organizaciones privadas de utilidad pública. En el Cuadro 1 se presenta un panorama de las instituciones de educación social estudiadas en esta encuesta.

Como se observa en el Cuadro 1, las instituciones de educación física son las más numerosas, seguidas de los *kominkan*. El número de estas dos instituciones ha disminuido, en tanto que el de bibliotecas, museos e instituciones de aprendizaje a lo largo de la vida ha ido aumentando; en 2018 se alcanzó la cifra más alta desde que se comenzó a realizar esta encuesta en 1955.

Si bien se ha reconocido a 90 311 de ellas como instituciones de educación social, 51 972 son financiadas por el presupuesto del Gobierno local y las demás reciben fondos de organismos no públicos. Existe un mecanismo para externalizar los servicios públicos prestados por los Gobiernos locales a diversos tipos de entidades designadas para gestionar instituciones públicas, incluidas las de educación social. Este sistema de gestión surgió en 2003 con el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. De las 51 972 instituciones de educación social públicas, 15 836 son administradas por entidades designadas, tales como organizaciones sin ánimo de lucro (OSAL) (5620), corporaciones privadas (4983) y otras organizaciones (2584). En el caso de los *kominkan*, la mayoría de ellos son gestionados directamente por el Gobierno local, mientras que el 9,9 % están en manos de organizaciones designadas. En el Cuadro 2 se presenta una información detallada.

Cuadro 2:
Tipos de organizaciones designadas para administrar un *kominkan* público

Organización gubernamental*	Organización comunitaria	Organización de interés público y de cooperación	Empresa privada	Organización sin ánimo de lucro	Otras
3	395	313	121	43	532

Fuente: Encuesta sobre Educación Social de 2018 (MEXT 2020a)

* Organizaciones gubernamentales no consideradas por el Consejo de Educación

Al externalizarse los servicios públicos a organismos no gubernamentales, ciertamente ha aumentado la eficiencia y la eficacia. Pero al mismo tiempo ha provocado una discontinuidad de las actividades, se ha perdido la visión a largo plazo y ha disminuido el espíritu de participación de los habitantes como miembros de la comunidad (Nagasawa, 2016).

Se estima que, además de los *kominkan* públicos financiados por los Gobiernos locales, en el país hay más de 70 000 *kominkan* comunitarios autónomos, aunque no se dispone de cifras exactas. Estos *kominkan* autónomos son financiados y administrados básicamente por entidades no gubernamentales, entre ellas organizaciones comunitarias, el sector privado o las OSAL. Si bien no cuentan con personalidad jurídica ni con un reconocimiento oficial del Gobierno como instituciones educativas, algunas de ellas reciben subvenciones del Gobierno para sufragar sus actividades.

Antecedentes históricos de la educación social y de su financiación pública

Japón contaba con una larga tradición en materia de educación de adultos antes de implantarse el sistema nacional de educación escolar a finales del siglo XIX. Se considera que en ese entonces la tasa de alfabetismo era alta porque existían modalidades de aprendizaje como las *han-ko* (escuelas para samuráis) y los *terakoya* (centros de aprendizaje asociados a los templos) para el público en general (Saito, 2012). Tras introducirse el sistema de educación escolar pública bajo la restauración Meiji en 1872, se comenzó a debatir también el concepto de la educación social, y en 1919 se creó en el

Ministerio de Educación una sección a cargo de la educación fuera del ámbito escolar cuya función era mejorar los conocimientos y las competencias del público en general, con el lema “fortalecer el país gracias al impulso de la industria y las fuerzas armadas”. Durante la Segunda Guerra Mundial, la educación social fue una herramienta eficaz destinada a fomentar la concienciación y la motivación de las personas en general para respaldar las políticas públicas en la guerra contra los aliados, en particular contra Estados Unidos.

La reestructuración de la Administración pública de Japón tras la Segunda Guerra Mundial marcó un punto de inflexión para el país, incluso en lo relativo al cometido y las funciones de todo el sistema educativo de escuelas e instituciones de educación social. La Ley Fundamental sobre Educación fue promulgada en 1947 con el fin de apoyar el desarrollo del Estado democrático y cultural de Japón y de contribuir a la paz y al bienestar de las personas. En dicha ley se garantiza el derecho a la educación para todos y se reconocen tres modalidades principales de educación: la que se imparte en la escuela, en el hogar y en la sociedad. Un importante avance en la reestructuración de la administración educativa fue separar esta de la administración general de los Gobiernos locales, para así garantizar la independencia y la neutralidad de la educación al evitarse que interfirieran otros asuntos del programa político. En un principio, el Consejo de Educación local se creó con miembros designados mediante elecciones públicas, pero en 1956 el sistema se modificó en virtud de una nueva legislación y comenzaron a ser nombrados por gobernadores o alcaldes. Como consecuencia de lo anterior, la gestión educativa no ha sido del todo independiente del Gobierno local y de la Administración general.

Cientos de millones de yenes

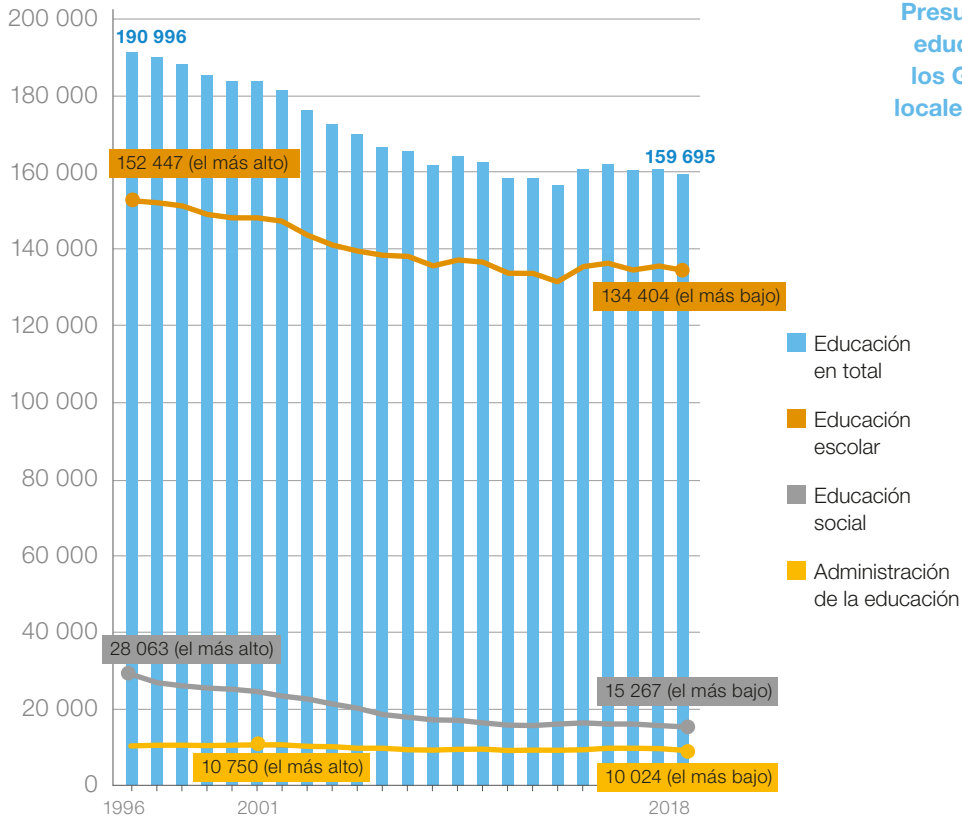


Figura 1:
Presupuesto de educación de los Gobiernos locales en Japón

Fuente: Encuesta sobre el presupuesto educativo de los Gobiernos locales (MEXT, 2020b)

Partida presupuestaria

Principales contenidos

Educación escolar

Escuelas públicas de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, especializada y profesional.

Educación social

Funcionamiento de instituciones creadas y administradas por el Consejo de Educación y actividades de educación social organizadas por el Consejo de Educación, entre ellas: eventos culturales y deportivos e iniciativas de conservación del patrimonio cultural.

Administración de la educación

Gestión del Consejo de Educación.

Fuente: Encuesta sobre el presupuesto educativo de los Gobiernos locales (MEXT, 2020b)

Cuadro 3:
Partidas del presupuesto de educación

Dentro del marco de la Ley Fundamental sobre Educación, en 1948 se promulgó la Ley de Escolarización, cuyo objetivo era garantizar una educación gratuita y obligatoria durante nueve años, desde la enseñanza primaria hasta la enseñanza secundaria de primer ciclo. En la Ley de Educación Social, redactada en 1949, se incluyen los principios generales de la educación social, como el autoaprendizaje y el aprendizaje colaborativo, y se hace hincapié en la motivación voluntaria de los alumnos y no en las órdenes o en el control por parte del Gobierno y de organismos de administración educativa. La ley se concentra en los *kominkan* como las principales herramientas para impartir educación social en la comunidad. Se elaboraron leyes separadas para las bibliotecas (1950) y los museos (1951).

Según la encuesta nacional sobre alfabetización realizada en 1948, la tasa de alfabetismo de jóvenes y adultos era alta, lo que indicaba que los programas de alfabetización de adultos no eran tan necesarios. Ello reforzó la línea divisoria que existía entre la educación básica para niños y niñas en edad escolar en escuelas formales y la educación social para jóvenes y adultos en instituciones ajenas a las escuelas formales, con lo que la alfabetización de adultos se quedó rezagada. A tenor de las conclusiones de esta encuesta, se consideró que el alfabetismo no era un problema social que afectaba al país, sino a determinadas personas. Sin embargo, se estima que existe más de un millón de adultos analfabetos sin acceso a una educación básica de carácter público. La Ley de Garantía de una Educación Obligatoria fue promulgada en 2016 con el fin de elaborar e implementar políticas que garanticen la educación básica para adultos, niños y niñas desfavorecidos. La educación y formación técnica y profesional para adultos aún no forma parte de la educación social, sino que depende del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, mientras que la educación y formación profesional previa al empleo se imparte durante la educación escolar en los niveles secundario de segundo ciclo y postsecundario.

Cuando la economía japonesa estuvo en auge hasta los años ochenta del siglo pasado, muchos Gobiernos locales se podían permitir ofrecer educación de adultos en el marco de la educación social pública. Con todo, tras el colapso de la “burbuja económica” a principios de 1990, las restricciones del presupuesto público se tornaron más drásticas para el Gobierno nacional y los Gobiernos locales, y debió reestructurarse el sistema de gestión pública, particularmente en lo relativo a la financiación de los servicios públicos. En 1999 entraron en vigor las políticas nacionales sobre la fusión de ciudades y pueblos, cuya finalidad era reducir el presupuesto de los Gobiernos locales, incluidos los gastos de personal e infraestructura.

Desde 1949, el Ministerio de Educación ha llevado a cabo una encuesta semestral sobre la financiación pública del sector educativo, con base en el presupuesto de los Gobiernos locales del país. Las conclusiones obtenidas en 2018 demostraron que el presupuesto de educación social de los Gobiernos locales rondaba el 9,6 % del presupuesto total de educación, mientras que el de educación escolar era del 84,2 % y el de administración de la educación, del 6,3 %, como se aprecia en las partidas del presupuesto educativo en el Cuadro 3. En esta encuesta también se observa que el presupuesto de todo el sector educativo disminuye de manera sostenida, particularmente los fondos asignados a la educación social. Como se señala en la Figura 1, el presupuesto para educación de los Gobiernos locales en 2018 fue de 1,59 billones de yenes (15 200 millones de USD), un 16 % menos que el monto superior registrado por esta misma encuesta en 1996. Si bien el presupuesto para la educación escolar ha disminuido en un 12 % y el presupuesto para administrar la educación se ha mantenido casi invariable, el presupuesto para educación social en 2018 fue de 15 000 millones de yenes, lo que supuso una disminución de un 45 % respecto del presupuesto de 1996.

Como se observó anteriormente, la gestión y la implementación de las actividades de educación

Cuadro 4:
Presupuesto educativo según las fuentes de financiación (en cientos de millones de yenes)

	Educación escolar	Educación social	Administración de la educación	Total
Subvención nacional	17 380	643	163	18 186
Gobierno de la prefectura	70,427	1 619	2 965	75 011
Gobierno municipal	40 108	11 363	6 795	58 266
Bono local	6 438	1 593	95	8 126
Donación	51	50	5	106
Total	134 404	15 267	10 024	15 695

Fuente: Encuesta sobre el presupuesto de educación del Gobierno local

Cuadro 5:
Presupuesto para instituciones de educación social por Gobiernos locales en 2017 y 2018*

	2017			2018		
	Presupuesto	Ratio %	Variación %	Presupuesto	Ratio %	Variación %
<i>Kominkan</i>	218 349	13,8	0,4	218 471	14,3	0,1
Biblioteca	291 738	18,5	4,3	279 921	18,3	▲ 4,1
Museo	153 949	9,7	6,9	138 879	9,1	▲ 9,8
Educación física	376 016	23,8	▲ 4,8	356 242	23,3	▲ 5,3
Jóvenes	49 060	3,1	11,8	46 701	3,1	▲ 4,8
Educación femenina	1 321	0,1	▲ 11,3	1 659	0,1	25,6
Cultura	109 999	7,0	▲ 7,3	101 839	6,7	▲ 7,4
Otras instituciones	102 245	6,5	▲ 4,1	103 223	6,8	1,0
Actividades de educación social del Consejo de Educación	151 044	9,6	▲ 12,7	153 413	10,0	1,6
Preservación del patrimonio cultural	126 148	8,0	1,0	126 386	8,3	0,2
Total	1 579 873	100,0	▲ 1,5	1 526 739	100,0	▲ 3,4

* Presupuesto en millones de yenes; ratio: porcentaje de una parte del presupuesto total; variación: porcentaje de aumento o disminución (▲) desde el año anterior

Fuente: Encuesta sobre Educación Social de 2018 (MEXT, 2020a)

se transfieren al Gobierno local, con cuatro fuentes de financiación: el presupuesto del Gobierno local de prefecturas y ciudades, una subvención otorgada por el Gobierno nacional, bonos educativos asignados por los Gobiernos locales y donaciones. Las modalidades para asignar presupuestos a cada subsector difieren según los niveles administrativos, desde el Gobierno nacional hasta el municipal. El presupuesto para educación social del Gobierno municipal es alto, ya que la mayoría de sus actividades están estrechamente vinculadas a la vida cotidiana de la gente (véase el Cuadro 4).

El monto más alto del presupuesto de educación social se destina a las instalaciones de educación física, como centros deportivos y gimnasios, seguido de las bibliotecas y los *kominkan* (Cuadro 5). El ratio según instituciones no ha variado mayormente desde 2014 (MEXT, 2020a).

Con las políticas de descentralización, cada Gobierno local elabora una planificación presupuestaria y asigna fondos para construir y mantener edificios e instalaciones, así como para sufragar los gastos de personal y las actividades de los programas. La financiación pública de los gastos de personal varía en función del régimen laboral y del presupuesto de cada Gobierno local, con una combinación de personal permanente a tiempo completo, personal contratado a tiempo completo y personal contratado a tiempo completo y parcial. A los miembros del personal de los *kominkan* no siempre se les pide contar con un título, excepto en el caso de los profesores. Existe un certificado de especialista en educación social que se otorga a quienes completan un curso en una universidad o en una institución educativa. Según la Ley de Educación Social, cada Consejo de Educación del Gobierno —pero no necesariamente cada *kominkan*— de la prefectura o del Gobierno municipal debe contar con al menos un especialista en educación social. Los Gobiernos locales organizan programas de formación previa a la docencia y durante la docencia destinados a los profesores de educación social, mientras que el Gobierno nacional proporciona directrices generales y apoyo técnico, como materiales de formación.

Gracias al movimiento que, a fines de la década de 1980, promovió el aprendizaje a lo largo de la vida como una de las principales políticas sociales del Gobierno, se hizo hincapié en el derecho de las personas a aprender para mejorar sus conocimientos y aptitudes durante toda su existencia. Los Gobiernos locales, principalmente los de las prefecturas, disponen de partidas financieras separadas en el marco del presupuesto administrativo general para las instituciones de aprendizaje a lo largo de la vida, tales como deportes (41,4 %), cultura (24,5 %), asuntos relativos a la mujer (2,3 %) y juventud (2,2 %), por un total de 1900 millones de yenes en 2018. Esta suma equivale a la octava parte del presupuesto para educación social de ese mismo año (MEXT, 2020b).

Surgimiento de los *kominkan* y cambios en sus funciones

En virtud de la Ley de Educación Social, los *kominkan* surgieron como una herramienta para ofrecerles oportunidades de aprendizaje a todas las personas, como los niños y niñas y los adultos excluidos del sistema de escolaridad formal. Antes de promulgarse dicha ley, los *kominkan* cobraron forma gracias a una nota conceptual escrita en 1946 por el Sr. Teranaka, funcionario del Ministerio de Educación, en la que les solicitaba a los Gobiernos locales del país que crearan centros de educación que les ofrecieran a los jóvenes y adultos oportunidades de aprendizaje para el desarrollo comunitario, con especial énfasis en la tarea de promover los conocimientos científicos y la democracia.

Cuando los *kominkan* se legalizaron en virtud de la Ley de Educación Social promulgada en 1949, las funciones de estos centros se limitaban a las de una institución educativa: contribuir al desarrollo comunitario mediante el aprendizaje, ciñéndose a condiciones propias de actividades sin carácter comercial, religioso ni político. También en 1951 se creó la Asociación Nacional de *Kominkan* como una organización no gubernamental destinada a aportar e intercambiar información detallada y ofrecer programas para el desarrollo de capacidades,

y a desplegar una red nacional que vincule a las asociaciones establecidas en casi todas las prefecturas del país.

Durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, cuando el país era una sociedad agrícola, existían estrechos lazos entre los vecindarios de las comunidades, y en las comunidades locales era necesario realizar una labor colaborativa. Los *kominkan* ofrecieron diversos programas relacionados con las competencias laborales, las habilidades para la vida y el desarrollo comunitario. No obstante, debido al proceso de urbanización, que se inició en la década de 1970, en muchas zonas urbanas la función de los *kominkan* pasó del desarrollo comunitario al aprendizaje individual para adquirir conocimientos y competencias. Al empezar a trabajar en oficinas gubernamentales y empresariales, la mayoría de los habitantes de zonas urbanas y rurales comenzaron a experimentar un sentido de pertenencia que los ligó a esas oficinas o escuelas, por lo que los lazos comunitarios locales se fueron debilitando en comparación con los que existían en la antigua sociedad agrícola.

Con el tiempo, el *kominkan* ha acabado cumpliendo la función de lugar para que los habitantes se reúnan y hagan vida social, aprendan asistiendo a conferencias, clases, cultiven el aprendizaje grupal y se relacionen con otras personas para crear círculos de aprendizaje (Matsuda, 2015). Las actividades oficiales de los *kominkan* públicos son gratuitas para la población local, en tanto que en las actividades de los círculos de estudio puede cobrarse un módico derecho de matrícula que se destina a sufragar los honorarios de los instructores y costear, por ejemplo, los ingredientes para las clases de cocina y los materiales para los cursos de arte. Los *kominkan* también cobran el alquiler de las salas a aquellos que deseen utilizarlas para actividades privadas, como celebrar reuniones o practicar un instrumento musical. Si bien muchos círculos de aprendizaje se organizaron en los *kominkan*, las “comunidades” que se formaron en torno a estos círculos se basaban por lo general en intereses individuales y no en necesidades e intereses comunitarios y geográficos. En un contexto

como este, las personas suelen experimentar un menor sentido de pertenencia a una comunidad local y procuran evitar las tareas que los miembros de la comunidad acostumbraban a compartir en el pasado, como limpiar los ríos y las calles. La gente tiende a confiarles al Gobierno o a los servicios privados la labor de mantener limpio el medio ambiente en lugar de participar en esas iniciativas y compartir las responsabilidades de su respectiva comunidad. Este tipo de mentalidad de “consumidores” de servicios públicos se ha transformado en un enorme obstáculo que dificulta los esfuerzos por promover la colaboración y el aprendizaje mutuo en la comunidad (Makino, 2019).

En 1988, en el marco de las principales políticas gubernamentales en materia de educación a lo largo de la vida, en el Ministerio de Educación se reemplazó la Oficina de Educación Social por la Oficina de Aprendizaje a lo Largo de la Vida, y muchos Gobiernos introdujeron cambios similares en la secretaría de su Consejo de Educación. Las instituciones de educación y formación comercial ampliaron varios de sus programas de aprendizaje para así satisfacer las necesidades y los intereses particulares; las universidades también ofrecen, como parte de sus servicios de extensión social, programas de aprendizaje a lo largo de la vida mediante cursos impartidos por miembros de su cuerpo docente y abiertos al público en general.

Junto con las nociones en permanente cambio de comunidades y oportunidades de aprendizaje diversificadas descritas anteriormente, el papel de los *kominkan* y la necesidad de contar con estos centros fueron cuestionados principalmente por sectores de la Administración pública que sostenían que el aprendizaje a lo largo de la vida puede dejarse en manos de las personas, mientras que el Gobierno debe proporcionar la información y los espacios necesarios para esa actividad (Matsushita, 1986). Se han sostenido debates respecto de si los *kominkan* deberían mantener su condición de instituciones educativas o cambiar de función para transformarse en centros de desarrollo comunitario. En este último caso, la principal preocupación de los educadores es que dichos centros se conviertan

en proveedores generales de servicios administrativos de carácter público, con lo que las funciones de educación y aprendizaje pasarían a un segundo plano (Nagasawa, 2016).

Aun cuando diversos proveedores han ampliado sus programas de aprendizaje individual a lo largo de la vida, desde mediados de la década de 1990 los problemas sociales en Japón, en particular el envejecimiento de la población y la disminución de la tasa de natalidad, se han tornado más ostensibles. Las repercusiones de una sociedad que envejece son la falta de mano de obra y la carga financiera de la asistencia social para un Gobierno ya agobiado por el enorme déficit financiero público. Con objeto de revitalizar las capacidades de una comunidad para crear un clima de apoyo mutuo en beneficio de la sociedad, varios Gobiernos locales han introducido mecanismos que permiten desarrollar la comunidad de manera integral, pero no necesariamente recurriendo a los *kominkan*.

Los Gobiernos locales fusionaron varias de las instituciones de una comunidad y crearon comités de desarrollo comunitario o centros comunitarios, pero no limitaron sus funciones a la educación, sino que además promovieron un desarrollo comunitario integral que incluyera actividades comerciales, como organizar empresas comunitarias. Algunos *kominkan* también se han transformado en centros comunitarios con el fin de desarrollarlos como instituciones multifuncionales. Estos cambios indican que la gestión de algunos *kominkan* se ha transferido de la Comisión de Educación local a la administración general del Gobierno municipal. Debido a las fusiones de ciudades y pueblos realizadas por los Gobiernos locales y a la transición hacia centros comunitarios que se ha observado en los últimos tiempos, la cantidad de *kominkan* públicos a cargo de la Comisión de Educación ha disminuido en décadas recientes de 18 819 en 2002 a 14 281 en 2018.

El panorama general de la tendencia y la situación de los *kominkan* en Japón no ha sido muy positivo. En este trabajo se destacan algunos ejemplos de buenas prácticas a fin de que se reconsidere el potencial del *kominkan* como fuerza impulsora para forjar una

sociedad sostenible y para revitalizar las comunidades en el marco del compromiso nacional y mundial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Existen numerosos tipos de iniciativas destinadas a reforzar o reorientar las funciones de los *kominkan*. Pueden citarse, por ejemplo, los casos de las siguientes ciudades:

1. En Okayama, en la prefectura homónima, se promueve la educación para el desarrollo sostenible (EDS) mediante enfoques que abarcan toda la ciudad; el *kominkan* es el centro neurálgico para el aprendizaje basado en la comunidad.
2. En Matsumoto, en la prefectura de Nagano, se elaboran mecanismos de aprendizaje ascendentes para *kominkan* públicos y autónomos, y se vinculan las actividades con otros sectores, en particular la asistencia social.
3. En Naha, en la prefectura de Okinawa, se incorporan las asociaciones entre entidades públicas y privadas a la gestión de los *kominkan*, y se aplican enfoques flexibles basados en el “diseño comunitario”.

En las siguientes secciones se describen en detalle los casos anteriores que, si bien poseen distintas características, se concentran principalmente en el desarrollo comunitario sostenible a través del aprendizaje, el cual se gestiona con apoyo de fondos públicos.

Caso 1. Okayama: los *kominkan* como centros de aprendizaje para el desarrollo sostenible

Okayama se sitúa en la región occidental del país y su población es de 700 000 habitantes. Posee diversos paisajes de áreas urbanas, zonas rurales montañosas y zonas costeras. En Okayama se han establecido *kominkan* en cada uno de los 37 barrios (en zonas donde funcionan escuelas secundarias de primer ciclo), coordinados por la Oficina de Promoción de los *Kominkan* y financiados con el presupuesto del Consejo de Educación Municipal.

Cuadro 1: Proyectos medioambientales en el *kominkan* de Kyoyama

El barrio de Kyoyama se encuentra en una zona residencial rodeada de parques naturales y colinas que alberga varias escuelas, universidades e instituciones culturales. Desde 2004, el *kominkan* de Kyoyama ha apoyado las iniciativas de EDS promoviendo la participación de los niños y niñas y procurando involucrar a sus padres y a personas de todas las generaciones que habitan en esta área. El objetivo del proyecto “revisión medioambiental” es garantizar que los participantes en el programa trabajen de manera conjunta para identificar, compartir y tratar de resolver los problemas que afectan a Kyoyama. Al mismo tiempo, procura formar a personas capaces de desempeñar un papel protagónico como líderes en los esfuerzos por mejorar las condiciones medioambientales de la comunidad. En el marco de este proyecto, a comienzos de cada verano y otoño se llevan a cabo estudios medioambientales de zonas ribereñas con el fin de supervisar las condiciones de las especies, la calidad del agua y el caudal de los ríos. Lo anterior les ofrece a los lugareños una excelente oportunidad para reflexionar sobre el vínculo entre la naturaleza y su vida cotidiana. La investigación se ha ido diversificando hasta incluir diversas iniciativas, como proponer y emprender la construcción de una “senda de vegetación y aguas cristalinas”, filmar una película titulada *Agua de riego para impulsar el desarrollo de la comunidad* y recuperar la tradición de celebrar, por primera vez en medio siglo, un festival dedicado a la deidad del agua con danzas tradicionales. Se trata de ocasiones propicias para que las generaciones jóvenes experimenten y disfruten de diversas manifestaciones de la cultura y las costumbres tradicionales de la comunidad a fin de transmitir las a las generaciones futuras.

Fuente: Ren-Men-Men (Okayama City, 2014)

El presupuesto total de educación de la ciudad en 2020 ascendió a 49 400 millones de yenes, de los cuales un 7,9 % se destinó a la educación social (Okayama City, 2020). Entre las demás partidas del presupuesto educativo pueden mencionarse: educación escolar (75,6 %); educación preescolar (4,2 %); salud y deportes (5,9 %), y administración general (6,4 %). En el presupuesto de educación social, el 41 % de los fondos se destina a los *kominkan*, y la mayoría de ese dinero se dedica a sufragar los gastos de personal y de infraestructura.

Cada *kominkan* cuenta con un director y tres o cuatro funcionarios, entre ellos un profesor de plantilla a jornada completa especialista en educación social, lo cual no es muy habitual en otras ciudades del país. Los funcionarios planifican y ofrecen oportunidades de aprendizaje mediante clases y debates, y diseñan proyectos sobre la base de experiencias de aprendizaje.

Las iniciativas de los *kominkan* en Okayama se señalan como ejemplos de casos prácticos de EDS comunitaria mediante el aprendizaje a lo largo —y en todos los ámbitos— de la vida, un enfoque sin precedentes

en el país. El principal motivo por el que los *kominkan* de Okayama pusieron en marcha la EDS fue que en 2005 el Gobierno decidió adoptar dicha enseñanza como la principal política en un enfoque que abarcaba toda la ciudad, incluidas varias oficinas gubernamentales, *kominkan*, escuelas y OSAL, además del sector privado. Okayama fue escogida como uno de los siete primeros centros regionales de conocimientos especializados para EDS, coordinados por la Universidad de las Naciones Unidas desde 2005.

Existen ocho áreas prioritarias generales de los *kominkan* para la EDS, a saber: medio ambiente, tercera edad, salud, género, cuidado infantil, desarrollo de los jóvenes, aprendizaje intergeneracional y trabajo en red. Si se analizan estas áreas, cada *kominkan* ha elaborado sus programas para atender las necesidades locales. Entre los principios fundamentales de los *kominkan* se incluyen: considerar los asuntos locales como si fueran propios; entablar una relación de aprendizaje mutua; revisar el presente desde la perspectiva del pasado y reflexionar sobre el futuro; asegurarse de que los actores involucrados participen en la planificación;

Cuadro 2:
Establecer vínculos
entre los residentes
locales en el
***kominkan* de Kozai**

El *kominkan* de Kozai está situado en una zona residencial céntrica de la ciudad de Okayama. La tasa de envejecimiento en este sector es con diferencia la más alta de todas las zonas urbanas de la ciudad. Para garantizar que los residentes locales puedan continuar viviendo sin preocupaciones, es fundamental que formen redes para relacionarse entre sí. En el *kominkan* de Kozai se han impartido programas destinados a formar a voluntarios capaces de prestar un apoyo a personas de la tercera edad en su vida cotidiana que no les ofrece la Administración ni está cubierto por el seguro público para atención de enfermería. Se suele señalar que existe una brecha entre quienes brindan apoyo y quienes lo reciben. Para ofrecerles un apoyo eficaz a los residentes locales, la primera medida que adopta el *kominkan* es determinar las necesidades y la manera en que los voluntarios pueden colaborar con la comunidad local. En segundo lugar, una vez determinadas estas necesidades y posibilidades, se debate sobre qué tipos de actividades son factibles y cómo mantenerlas en el tiempo. Las actividades se rigen por algunos principios elaborados tras una serie de diálogos; por ejemplo: las tareas no deben ser demasiado pesadas para los voluntarios y deben poder realizarse en treinta minutos cada vez, y la función de liderazgo debe ser compartida entre los miembros de manera rotativa cada mes. Los voluntarios tienen una edad media de sesenta años, recién jubilados, y pueden asistir a las personas de la tercera edad en sus actividades cotidianas, como ir a comprar, limpiar las ventanas o tomar juntos el té para charlar. La red de ayuda mutua a pequeña escala se ha ampliado a las escuelas locales de enseñanza primaria y secundaria de primer ciclo, así como también a empresas privadas, todo bajo la coordinación de un *kominkan*. Esta actividad en la que se aprende sobre los problemas y el potencial de la comunidad ofrece una magnífica oportunidad para que niños, niñas y adultos aprecien a esta generación de personas mayores como un asunto que les concierne y se preparen para vivir una vejez más plena.

Fuente: Ren-Men-Men (Okayama City, 2014)

tomar medidas para resolver los problemas y modificar comportamientos, y experimentar la satisfacción de cooperar en la tarea de forjar un futuro común. Las actividades específicas se resumieron y publicaron en 2014 como “Ren-Men-Men” (Okayama City, 2014), que en japonés significa “vínculos intergeneracionales para transmitir sabiduría, tradiciones y valores desde el pasado hasta el presente y hacia el futuro”. El *kominkan* de Kyoyama (descrito en el Cuadro 1) es un pionero en actividades de EDS en Okayama, y el punto de partida en sus programas es la educación medioambiental.

La capacidad de crear una red eficaz de actores involucrados dentro de la comunidad es una característica fundamental de los *kominkan* de Okayama en el marco de las políticas municipales integrales para la EDS y los ODS. Muchas escuelas públicas de la ciudad han aunado esfuerzos con la Red de Escuelas Asociadas de la UNESCO para promover

la EDS en cooperación con organizaciones locales, en particular con los *kominkan*. Existen programas conjuntos de escuelas y *kominkan*, como prácticas de prevención de catástrofes, espacios libres para actividades infantiles extraescolares bajo la supervisión de voluntarios y juegos organizados y actividades de aprendizaje práctico, por ejemplo, sobre ciencias e idiomas. Los programas veraniegos para niños y niñas respaldados por monitores locales y los festivales anuales de *kominkan* ofrecen también una oportunidad propicia para cultivar el aprendizaje intergeneracional con objeto de plantear y discutir asuntos comunitarios. Los *kominkan* cumplen una función de enlace para poner en contacto a los miembros de la comunidad con las OSAL y con expertos de diversos sectores, como cuidado infantil, salud, asistencia social, medio ambiente y cuestiones de género. Como puede apreciarse en el Cuadro 2, los grupos voluntarios son importantes socios en las actividades de los *kominkan*.

Otra particularidad del *kominkan* de Okayama es que ha establecido vínculos con asociaciones a nivel local y mundial en el marco de la EDS. Esas relaciones entre países pueden lograr concienciar a la población de las ciudades en general y hacer comprender a los actores involucrados que sus actividades y esfuerzos pueden contribuir a afrontar problemas mundiales, como la protección del medio ambiente, la biodiversidad, el cambio climático y la diversidad sociocultural, para que se transformen en preocupaciones comunes en relación con la sostenibilidad.

En 2014, el último año del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, se celebró en Okayama la “Conferencia Internacional sobre los *Kominkan*: los CAC para la EDS”. Asistieron cerca de setecientos participantes de veintinueve países, entre ellos educadores, profesionales del sector, investigadores y funcionarios gubernamentales. En el documento final, titulado “Compromiso de Okayama”, se describe el potencial de los *kominkan* y de los CAC para fomentar el aprendizaje comunitario a fin de forjar una sociedad sostenible en el futuro. En las sesiones de la conferencia y en el citado documento se incluyeron áreas prioritarias de la EDS de índole social, económica, medioambiental y cultural, cuyas principales modalidades son: las esferas del desarrollo, las iniciativas de promoción, el desarrollo de capacidades, la investigación, el trabajo en red y el apoyo a las políticas y la cooperación internacional.

Okayama promovió sus políticas de EDS en conjunto con el Programa de Acción Mundial sobre Educación para el Desarrollo Sostenible (GAP 2015–2109, por su sigla en inglés) como un socio de red fundamental en la comunidad local. El Premio UNESCO-Japón de EDS le fue otorgado a la ciudad de Okayama en 2016, en vista de lo cual el Gobierno municipal creó el Premio de EDS de la ciudad de Okayama con objeto de fomentar las redes internacionales a favor del desarrollo sostenible. Mientras tanto, en el marco de las políticas municipales sobre EDS y ODS aplicadas desde 2016, los *kominkan* siguen funcionando como importantes centros de desarrollo comunitario en

relación con la estrategia general sobre *kominkan* de la ciudad, denominada “*Kominkan* abiertos a la sociedad para forjar nuestro futuro”.

Caso 2. Matsumoto: *kominkan* basados en las redes de aprendizaje comunitario

Matsumoto, con una población de 240 000 habitantes, se sitúa en la zona central montañosa de Japón, conocida como Alpes japoneses. Posee un variado entorno natural, un rico patrimonio cultural y es famosa por sus instituciones y eventos musicales y artísticos. Se reconoce a la prefectura de Nagano, que alberga a la ciudad de Matsumoto, por ser una sociedad dedicada a la educación. Ha estado promoviendo el aprendizaje comunitario al contar con la mayor cantidad de *kominkan* del país, incluidos los *kominkan* públicos de barrios y los *kominkan* comunitarios autónomos. El presupuesto total de educación de la ciudad en 2020 ascendió a 9900 millones de yenes, de los cuales un 35 % se destinó a la educación social. Entre las demás partidas del presupuesto de educación se incluyen: educación escolar (23,4 %); educación preescolar (4,1 %); salud y deportes (24,5 %), y administración general (13 %) (Matsumoto City, 2020). La cantidad de fondos destinados a la educación social en Matsumoto es superior al promedio nacional y al de otras ciudades consideradas en este trabajo. El presupuesto para los *kominkan* equivale al 27,1 % del presupuesto total de educación. En esa cifra se incluyen las subvenciones a los 489 *kominkan* comunitarios autónomos que hay en la ciudad.

Los principios fundamentales por los que se guían los *kominkan* de Matsumoto es que deben ser comunitarios; los habitantes locales, con el apoyo del Gobierno, deben hacerse cargo de su gestión; sus programas deben incluir diversos asuntos locales; el objetivo principal debe ser el aprendizaje, y tanto la comunidad como el Gobierno municipal deben emprender iniciativas de colaboración. Sobre la base de estos principios, Matsumoto ha creado 35 *kominkan* de barrios en cada zona donde funcionan escuelas primarias con el fin

de promover el desarrollo comunitario sostenible mediante la colaboración local y el aprendizaje mutuo.

Desde fines de la década de 1990, en Matsumoto se volvió más necesario prestar servicios dirigidos a personas de la tercera edad, de modo que el Gobierno municipal diseñó una política para mejorar la asistencia social comunitaria al crear una “esquina de bienestar comunitario” en cada barrio. Puesto que el aprendizaje, el desarrollo comunitario y la asistencia social tienen muchos aspectos en común cuando se trata de resolver problemas locales, los *kominkan* y las esquinas de bienestar comunitario han establecido estrechos lazos. Para fortalecer estos vínculos, en 2014 se creó en cada barrio un centro de desarrollo comunitario (CDC) que coordinara las medidas aplicadas por el Gobierno en diversos sectores de la comunidad. El CDC ha establecido redes locales entre *kominkan*, esquinas de bienestar comunitario, organizaciones comunitarias, departamentos del Gobierno municipal, actores del sector privado, universidades y OSAL.

Uno de los puntos fuertes de los *kominkan* de Matsumoto radica en la existencia de *kominkan* autónomos en cada comunidad, tales como infraestructuras clave para que, la gente se reúna, aprenda y haga vida social según las necesidades comunitarias. Cada *kominkan* de barrio mantiene vínculos muy estrechos con los *kominkan* autónomos a fin de brindar información sobre políticas actualizadas del Gobierno municipal, además de apoyo financiero y técnico para las actividades de la comunidad.

Cada comunidad cuenta con un comité encargado de coordinar las consultas con actores locales sobre asuntos comunitarios, tales como el transporte local, la atención de salud, un buen estado físico y el cuidado infantil. El comité convoca a distintos miembros para consultar con ellos en función del tema específico de que se trate, en lugar de citar siempre a las mismas personas. Esa colaboración flexible y basada en temas concretos ha facilitado el trabajo común de los actores involucrados, ya que tienen la opción de participar voluntariamente en vez de que los obliguen o tengan que cumplir un deber imperativo.

En el Cuadro 3 se presenta uno de esos mecanismos de colaboración comunitaria.

Matsumoto ha estado tratando de inculcar un sentido de responsabilidad en los miembros de la comunidad de todas las generaciones para que se identifiquen con los problemas locales.

La política municipal propugna el ideal de la “convivencia” y, al promover esta visión, hace hincapié en la necesidad de compaginar el trabajo con el tiempo personal y el tiempo para la comunidad. En concreto, tras un proceso de consulta participativa —en el que solicitó la opinión de numerosos actores y se incluyeron temas como la gestión comunitaria, la economía, el medio ambiente, la salud, la asistencia social, el cuidado infantil, la reducción de riesgos de catástrofes y la educación—, cada barrio elaboró un plan global para desarrollar el sector.

Entre las actividades encabezadas por jóvenes destinadas a revitalizar la comunidad, en colaboración con una universidad local, se destacaron algunas iniciativas provechosas, como se observa en el Cuadro 4.

En los enfoques aplicados por los *kominkan* de Matsumoto se incluyen varios de los temas abordados en los ODS, entre ellos los problemas socioeconómicos y medioambientales y el bienestar de los actuales y futuros habitantes de las comunidades. Durante mi trabajo sobre el terreno en febrero de 2020 les pregunté al personal de los *kominkan* de Matsumoto y a los miembros de la comunidad acerca de los ODS y me respondieron: “Nos parece que las actividades que realizamos hoy están en consonancia con el concepto de ODS y con el proceso de EDS, y nos hemos percatado de que nuestras actividades locales guardan relación con las iniciativas mundiales. Al mismo tiempo, puesto que nuestros planes y visiones ya incluyen la agenda mundial, quisiéramos entregar nuestra propia versión, redactada por nosotros, en lugar de reemplazarla por textos con terminología foránea”.

Cuadro 3: Red comunitaria local con el Gobierno municipal

Situado en la zona occidental del centro de la ciudad, Tagawa es uno de los 35 barrios de la ciudad de Matsumoto, que consta de doce comunidades y que en enero de 2020 tenía una población de 3847 habitantes. El centro de desarrollo comunitario y el *kominkan* comparten el mismo edificio, mientras que la oficina de asistencia social funciona en un local distinto ubicado en las cercanías. En cada comunidad existe un *kominkan* autónomo que opera como un punto de encuentro de la comunidad y que organiza reuniones una vez al mes en las que se tratan temas como la atención de salud, la reducción del riesgo de catástrofes, la limpieza de la comunidad, la fiesta de Nochevieja y la cafetería comunitaria. Los moderadores de estos encuentros son monitores facilitados por *kominkan* del barrio y hospitales del sector, o personas familiarizadas con los problemas locales. El Gobierno municipal aporta una pequeña suma de 300 dólares estadounidenses anuales para organizar estas actividades. También entrega un subsidio que se emplea para construir o restaurar los edificios o las instalaciones de estos *kominkan* autónomos. El personal de estos *kominkan* del barrio participa en los eventos para compartir información proveniente del Gobierno municipal y para conocer los problemas y las necesidades de la comunidad local.

Según los habitantes del barrio de Tagawa, el hecho de contar con un *kominkan* autónomo en la comunidad es un punto a favor, porque está ubicado en un punto céntrico para la mayoría de los habitantes, incluidas las personas de la tercera edad, lo que les permite reunirse y hacer vida social sin dificultad. A medida que van entablando relaciones más estrechas, los miembros asumen voluntariamente tareas comunitarias sin considerarlas una obligación ni un encargo. Esos vínculos comunitarios crean un clima propicio para hacer llegar sus opiniones al centro de desarrollo comunitario de Tagawa, que transmite esos comentarios y sugerencias a las autoridades para que los consideren al elaborar políticas y programas. Esta estructura comunitaria que tiene en cuenta la participación de los habitantes es uno de los principales impulsores del proceso de aprendizaje comunitario en la ciudad.

Fuente: La información se basa en el trabajo sobre el terreno del autor en febrero de 2020

La mayor parte de los miembros del personal de plantilla de los *kominkan* de Matsumoto no son designados para su cargo desde el sector de la educación, sino desde otros departamentos del Gobierno municipal. En general, trabajan en los *kominkan* durante dos a cuatro años y luego suelen trasladarse a otras secciones del ámbito municipal, lo que podría indicar que se están desaprovechando sus conocimientos especializados y que no existe continuidad en el funcionamiento de los *kominkan*. Así y todo, visto desde otra perspectiva, el hecho de trabajar en los *kominkan* con miembros de la comunidad le ofrece al personal del Gobierno municipal una excelente oportunidad para entrar en contacto con la realidad sobre el terreno al aprender junto a los habitantes locales en los *kominkan*. Pueden aportar la experiencia adquirida

en los *kominkan* a sus labores futuras a la hora de planificar y gestionar los servicios públicos. Este mecanismo ha funcionado bien en Matsumoto gracias a las redes locales de *kominkan* autónomos en cada comunidad, que han creado recursos locales y entornos de aprendizaje adecuados para el personal de estos centros y para los miembros de la comunidad.

Caso 3. Naha: nuevas iniciativas emprendidas mediante asociaciones entre los sectores público y privado

Naha, que tiene una población de 316 000 habitantes, es la capital de la prefectura de Okinawa. Esta última incluye, además de Okinawa, otras

Cuadro 4: Programa de pasantía para el desarrollo comunitario

El Gobierno municipal de Matsumoto puso en marcha un programa de pasantía en colaboración con la Universidad de Matsumoto y actores involucrados del barrio, y en 2015 estableció un memorándum de entendimiento con dicha universidad. Los pasantes son alumnos que acaban de terminar sus estudios de pregrado. Cada año participan entre tres y cinco pasantes que trabajan como funcionarios contratados del Gobierno municipal durante un período de dos años para cumplir labores de desarrollo comunitario y de intermediarios con los *kominkan* de los distintos barrios. Entre las iniciativas que emprenden se incluyen:

- organizar una actividad de “búsqueda del tesoro” en la cual los participantes recorren y exploran la comunidad a fin de determinar cuáles son sus atractivos turísticos e incorporarlos a un mapa y una guía para la comunidad;
- promocionar los recursos y los atractivos turísticos en el sitio web;
- organizar un mercado local donde se vendan verduras que no pueden ofrecerse a los supermercados debido a defectos de forma y tamaño, pero que pueden consumirse sin problemas;
- organizar cafeterías comunitarias para debatir sobre problemas relativos a la vida cotidiana, en particular los que conciernen a las personas de la tercera edad, como el de las compras, que los pasantes resolvieron visitando los hogares provistos de un carro para vender las verduras;
- crear una imagen corporativa para los productos especiales elaborados a nivel local, como conservas de verduras o alimentos procesados —por ejemplo, aceite vegetal fabricado en la comunidad—, para así añadirles valor y fomentar las ventas.

Fuente: La información se basa en el trabajo sobre el terreno realizado por el autor en 2020

islas situadas al sudoeste de las principales islas de Japón. Okinawa fue ocupada por el Gobierno estadounidense tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y fue devuelta en 1972. La legislación y la Administración japonesas —incluidos los sistemas de educación pública— se introdujeron a partir de 1972. Por tanto, el proceso de desarrollo de los *kominkan* en Okinawa ha sido distinto en comparación con otras regiones del país. Los *kominkan* públicos se crearon en 1975 en Okinawa, mientras que los *kominkan* comunitarios autónomos se instituyeron y funcionaron mientras las islas Ryūkyū (Okinawa) estaban bajo la Administración civil de Estados Unidos. Estos *kominkan* autónomos funcionaron como centros de aprendizaje para el desarrollo comunitario y se basaban en la cultura, en las redes y en los mecanismos

de gestión tradicionales de la comunidad, y sus programas abarcaban la educación y la cultura, así como los conocimientos para mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las personas.

Según el informe del Gobierno municipal sobre administración y financiación del sector educativo en 2020 (Naha City, 2020), los fondos aportados a la educación social corresponden al 11 % del presupuesto total de educación, que es de 14 000 millones de yenes. Entre las demás partidas del presupuesto de educación se incluyen: educación escolar (64,6 %): educación preescolar (0,1 %); salud y deportes (12,8 %), y administración general (11,6 %). En 1975, Naha creó la Central de *Kominkan* en el marco de la legislación educativa

El *kominkan* de Wakasa puso en marcha el salón-*kominkan* en 2017 como un *kominkan* ambulante, en respuesta a las exigencias de los habitantes del barrio de Akebono. Se trata de una nueva zona residencial que no cuenta con un espacio público en condiciones, excepto una escuela primaria creada en 1990. No era tarea fácil construir un nuevo edificio para el *kominkan*, pues había que cumplir todos los trámites oficiales y conseguir las necesarias asignaciones monetarias de parte del Gobierno. Fue así como surgió una nueva idea que consistía en crear un espacio asociado al *kominkan* para que la gente se reuniera y en el que se ofrecieran servicios de apoyo de extensión prestados por el *kominkan* de Wakasa. Los principios fundamentales de este *kominkan* son crear un espacio de encuentro para las personas; contar con la participación de artistas que enseñen a percibir con otros ojos el espacio, el lugar y las personas; apoyar a los participantes escuchándolos y no imponiéndoles puntos de vista; organizar talleres de arte en los que se comuniquen mensajes específicos, y establecer vínculos con los actores locales involucrados. La idea de un *kominkan* ambulante que ofrezca un espacio abierto ha motivado a las personas, quienes se han sentido libres y dispuestas a participar. Se trata de un ambiente muy distinto al que se suele observar en los tradicionales centros gubernamentales, que cuentan con una entrada, una recepción y un espacio fijo con muros y tabiques. Además, el espacio abierto invitaba a las personas a aportar sus propios recursos y su sabiduría para crear su propio *kominkan*, lo que involucró a varias generaciones en la tarea. El salón-*kominkan* finalizará como proyecto en 2020, pero se seguirán emprendiendo iniciativas comunitarias para discurrir nuevas maneras de llevar a la práctica el espíritu del *kominkan* mediante un bricolaje con recursos locales que reciba apoyo externo y mantenga vínculos con el ámbito de la educación y el arte y con los expertos en desarrollo comunitario.

Fuente: Sitio web del *kominkan* de Wakasa: <https://cs-wakasa.com/kouminkan/parlor/>

japonesa. Los *kominkan* basados en zonas geográficas se fundaron junto con las bibliotecas públicas en seis zonas de Naha. Cada *kominkan* zonal cubre un área geográfica más amplia que la de un distrito escolar, en comparación con otras ciudades, por ejemplo, un distrito escolar de enseñanza secundaria en Okayama y uno de enseñanza primaria en Matsumoto. De siete *kominkan*, cinco son administrados directamente por el Gobierno municipal, en tanto que los otros dos son gestionados por OSAL en calidad de organismos administrativos designados para programas de administración pública. En los siguientes casos relativos a Naha se describen experiencias de asociaciones entre los sectores público y privado.

El *kominkan* de Wakasa está situado en la zona costera occidental de Naha, que antaño fue el principal puerto de la ciudad para comerciar

principalmente con China. Sigue siendo un lugar histórico, junto al cual se alza un área comercial y residencial reciente. Aprovechando el terreno ocupado anteriormente por un mercado, en 1992 el Gobierno local creó el *kominkan* de Wakasa como respuesta a las peticiones de los residentes locales para contar con uno de estos centros, al igual que una biblioteca. Fue el primer *kominkan* que en 2003 empleó el personal de una OSAL, mientras que el director fue designado por el Gobierno municipal. En 2005 se puso en marcha un foro público denominado “diálogo libre en la comunidad” con el fin de examinar el pasado y el presente de la comunidad para luego debatir sobre las visiones generales de los habitantes y el papel de los *kominkan*. Posteriormente, el “Apoyo Comunitario de Wakasa” acabó transformándose en una OSAL y comenzó a administrar el *kominkan*. Con objeto de motivar la

Cuadro 6: Actividades intergeneracionales

El principal objetivo de las actividades intergeneracionales coordinadas por el *kominkan* de Handagawa es descubrir potenciales líderes del futuro y personal clave en las comunidades locales, la prefectura y el país. Hay un grupo de monitores locales que pueden compartir con los niños y niñas sus conocimientos y competencias de cocina, fabricación de juguetes tradicionales, así como de historia y cultura locales. Los alumnos de educación superior de islas remotas que necesitaban un alojamiento a precio razonable, junto con propietarios de viviendas de edad avanzada que requerían ayuda en las compras diarias y en la preparación para catástrofes ante la llegada de tifones, pusieron en marcha programas de apoyo mutuo. Por su parte, una ONG, una orientadora escolar y el *kominkan* emprendieron una iniciativa destinada a brindar apoyo a niños y niñas necesitados; el objetivo era proporcionarles a los hijos de familias uniparentales las comidas que les permitieran mejorar su nutrición y evitar que estuvieran condenados a la soledad y la marginación social. En una labor conjunta con el Gobierno municipal y organizaciones comunitarias, el *kominkan* facilitó estas actividades mediante una serie de breves consultas con diversos actores y grupos involucrados a fin de compatibilizar las necesidades con los recursos para elaborar mecanismos de apoyo recíproco. El apoyo mutuo mediante diálogos e iniciativas es un proceso de aprendizaje para los miembros de todas las generaciones.

Fuente: La información se basa en el informe del *kominkan* de Handagawa (Ichiman-nin no Idobata Kaigi, 2016)

participación de los jóvenes, primero se organizaron campañas de relaciones públicas a través de blogs, boletines, sitios web y redes sociales para darles a conocer los *kominkan* a las personas. El *kominkan* de Wakasa organizó desayunos y grandes reuniones, y empleó una estrategia basada en juegos para establecer una comunicación y un contacto en red abiertos e informales con los jóvenes y otras generaciones, gracias a lo cual se enteraron de los problemas sociales y de la historia de la comunidad. El programa de extensión que se expone en el Cuadro 5 corresponde a una iniciativa sin precedentes emprendida por este *kominkan*.

El *kominkan* de Handagawa es el resultado de otro esfuerzo en esta área, y está a cargo de una OSAL como organismo de administración designado. Este *kominkan*, que se creó en 2007, es el más reciente de la ciudad y atiende a la región de Mawashi, que tiene 100 000 habitantes. La principal misión de este *kominkan* es preservar la cultura local y lograr que las personas se sientan orgullosas del desarrollo comunitario sostenible. Atiende a una población de aproximadamente 10 000 personas, lo que

equivale a un distrito escolar de enseñanza primaria. En conversaciones informales con los 10 000 habitantes, organizados por la OSAL que administra este *kominkan*, se ha señalado que este grado de cobertura de la población es suficiente para discutir los asuntos locales y adoptar medidas conjuntas para encontrar soluciones. Los programas de los *kominkan* se han elaborado mediante consultas con diversos actores del Gobierno, de organizaciones comunitarias y de escuelas. La mayoría de las actividades del *kominkan* de Handagawa se organizan con la participación de diversas generaciones, como puede apreciarse en el Cuadro 6.

El *kominkan* de Handagawa ha alentado a los miembros de la comunidad para que adopten perspectivas mundiales y así comprendan las diversas culturas y respeten la dignidad y los derechos de las personas, incluidos las etnias, las tradiciones y el género. Con el fin de promover las iniciativas de entendimiento intercultural, el *kominkan* de Handagawa presentó una solicitud para participar en el programa EDU-Port, auspiciado por el Ministerio de Educación japonés, cuyo fin era organizar un

proyecto de intercambio con educadores comunitarios de Egipto. Como la persona de enlace del organismo correspondiente en Egipto había estudiado y trabajado en Okinawa, deseaba adaptar las experiencias de los *kominkan* a las comunidades locales de su país. Desde 2019 se ha llevado a cabo una serie de talleres que han ayudado a las correspondientes instituciones egipcias a ampliar la noción de educación no formal desde la alfabetización hasta el desarrollo comunitario sostenible. Estos talleres también les han ofrecido al personal del *kominkan* de Handagawa y a los miembros de la comunidad la oportunidad de aprender sobre diversos pueblos, culturas y realidades sociales. Como se destaca en esta sección, ese aprendizaje recíproco entre áreas geográficas y generaciones es un principio fundamental de los *kominkan* de Naha.

La posibilidad de que los *kominkan* reciban financiación pública como centros de aprendizaje y desarrollo comunitario

En los tres casos descritos en las secciones anteriores se exponen las necesidades y el potencial de los *kominkan* para ayudar a forjar una sociedad sostenible gracias a la financiación pública de la educación social en diversos contextos y enfoques. En el caso de Okayama, las iniciativas están influidas por las políticas y se reconoce al *kominkan* como una institución clave en cada comunidad para encabezar los debates y las actividades relativos a la EDS y los ODS mediante un trabajo en red con los actores involucrados a nivel local. Los *kominkan* de Matsumoto comparten visiones similares sobre las comunidades sostenibles y adoptan varios enfoques de colaboración con *kominkan* autónomos administrados por comunidades locales. La asociación entre los sectores público y privado en el caso de Naha aporta nuevas iniciativas a fin de adaptarse a los contextos y funciones sociales en permanente cambio de los *kominkan*, aprovechando los conocimientos especializados de las OSAL

para emprender actividades de desarrollo comunitario de manera más flexible.

Si se pretende garantizar el derecho a aprender a lo largo de la vida en el contexto de un presupuesto público restringido, resulta importante justificar el uso de los fondos recibidos aportando información sobre los resultados y las repercusiones de las actividades para así rendirles cuentas a los contribuyentes. A diferencia del caso de las escuelas públicas, donde se aplica el estándar curricular nacional y se dispone de objetivos de aprendizaje y sistemas de evaluación mediante exámenes, trabajos y otras herramientas, las actividades de los *kominkan* no han sido concebidas para someter a examen o calificar con una nota los resultados del aprendizaje, pues el objetivo de los programas de estos centros es que las personas aprendan individualmente o en grupos. En el pasado, la evaluación de los resultados del aprendizaje y la valoración de las actividades no eran temas que se analizaran a fondo en el contexto de la educación social, pero en la actualidad muchos Gobiernos locales están procurando incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos en los programas de educación social, incluidos los de los *kominkan*.

En este sentido, en los Gobiernos locales se están introduciendo el diagnóstico y la evaluación de actividades y proyectos de *kominkan*, a menudo tomando como base los informes por actividades y los informes mensuales o anuales de cada centro. El método utilizado para cuantificar los resultados de las actividades de los *kominkan* en función de la cantidad de eventos o de participantes ha suscitado algunas dudas, ya que estos centros pueden tratar de escoger alternativas populares, como clases magistrales dictadas por personajes mediáticos de actualidad —que podrían organizarlas empresas de eventos privadas—, a fin de atraer a una gran cantidad de participantes. Si bien esos acontecimientos públicos son sin duda útiles para crear conciencia en el público en general, los *kominkan* tienen que equilibrarlos con iniciativas de aprendizaje voluntario a nivel local, emprendidas por actores de la comunidad, sobre temas de

interés público como la salud, la reducción del riesgo de catástrofes y los mecanismos de apoyo para personas necesitadas, como puede apreciarse en las situaciones descritas en los casos.

En lo referente al *kominkan* de Okayama, cada miembro del personal del centro elabora un informe de evaluación en el que se incluyen las aportaciones, los procesos y los resultados de cada actividad. El personal del *kominkan* estableció criterios de evaluación luego de celebrar varias reuniones de coordinación, teniendo en cuenta áreas prioritarias de la EDS como la participación activa, la colaboración y el aprendizaje mutuos, las perspectivas desde el pasado hacia el futuro y las iniciativas para transformar el sistema. Según las recientes políticas del Gobierno municipal para la administración y la gestión públicas, ahora se exige que los *kominkan* demuestren cuál son las repercusiones de sus actividades. Se le ha encomendado a un grupo de funcionarios del *kominkan* que elabore estrategias y herramientas de evaluación para medir el impacto de los *kominkan* en cuanto a su grado de influencia y su capacidad para transformar el comportamiento de las personas con miras a forjar una sociedad sostenible gracias a los conocimientos adquiridos en el centro.

Matsumoto revisa y actualiza cada cinco años el plan maestro de desarrollo, tomando como base los datos de investigaciones y teniendo en cuenta la opinión pública, a fin de introducir los cambios necesarios en los que se incluyan los mecanismos comunitarios considerados en dicho plan. La importancia del aprendizaje comunitario se analiza mediante un programa de investigación por zonas sobre salud y condiciones de vida de personas de la tercera edad con objeto de conocer perspectivas sobre la vida comunitaria en relación con la salud, la participación social y el capital social; para ello se basa en encuestas realizadas en el marco del Estudio de Evaluación Gerontológica de Japón.

Las autoridades de Naha llevaron a cabo una evaluación del *kominkan* de Wakasa empleando como referencia agendas diarias e informes mensuales, informes de proyectos, visitas sobre

el terreno, encuestas respondidas por usuarios y entrevistas al personal del *kominkan*. El equipo a cargo del informe quedó impresionado por la cantidad y la calidad de las actividades realizadas por el *kominkan*. La mitad del presupuesto del centro la administra directamente el Gobierno municipal. En el informe se concluyó que los enfoques eficaces e innovadores aplicados en el *kominkan* de Wakasa han sido muy bien acogidos por los actores locales y reconocidos como un modelo, por lo que ha recibido varios premios nacionales.

Conclusiones

En este trabajo se ofrece un panorama general de la financiación pública para la educación social y se revisan los antecedentes históricos y los procesos en ciernes de los *kominkan*. Luego se hace hincapié en la manera en que los distintos tipos de *kominkan* de Okayama, Matsumoto y Naha han contribuido al desarrollo comunitario mediante el aprendizaje colaborativo. Los *kominkan* públicos japoneses cuentan con una larga tradición como centros de aprendizaje comunitarios, financiados por el Gobierno local sin mayores cuestionamientos. Para justificar la financiación pública de las iniciativas de aprendizaje masivo no bastará con generar y medir resultados de programas y actividades de este tipo. También será preciso recopilar datos sobre diversos aspectos desde distintas perspectivas.

A diferencia de la evaluación de programas de aprendizaje centrados en el nivel de cualificaciones o de competencias de lectura y escritura, los resultados del aprendizaje y el impacto del aprendizaje comunitario en los *kominkan* pueden medirse empleando indicadores indirectos, como el índice de desarrollo humano —incluye educación, salud y economía—, o indicadores asociados a los diecisiete ODS. En el estudio por zonas de Matsumoto se incluye un ejemplo de este tipo que se centra en la calidad de vida de personas de la tercera edad. Los datos cualitativos proporcionados por una variedad de fuentes y de actores involucrados, como se aprecia en la evaluación

de Naha, pueden fundamentar de manera convincente la necesidad de financiar la educación social con fondos públicos. En las evaluaciones debería incluirse a los actores involucrados internos y externos, entre ellos los alumnos y los profesores, para que hagan un balance de las actividades diarias y revisen sus logros locales conseguidos gracias al aprendizaje y al trabajo en red, tal como ocurrió en Okayama.

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos de carácter popular debería analizarse y calcularse sobre la base de los resultados y las repercusiones de los cambios y transformaciones que experimenten las personas y las comunidades a largo plazo. Los investigadores y las instituciones pueden desempeñar un importante papel al proporcionarles información —por ejemplo, las opiniones de los actores involucrados, en especial de los profesores y los alumnos— a los diseñadores de políticas por medio de documentación sobre anécdotas, estudios de caso e investigación activa para así generar un clima de diálogo acerca de la repercusión social del aprendizaje comunitario.

Referencias

- Ichiman-nin no Idobata Kaigi (2016): 繁多川公民館館報2016別冊 [Anexo al Informe del *kominkan* de Handagawa 2016]. Naha: Products Planning Co. Lid.
- Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2012): Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 2011, Montreal: UNESCO-UIS. Disponible en: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscled-2011-sp.pdf>
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) (2016): Synthesis Report on the State of Community Learning Centres in Six Asian Countries. Hamburgo: UIL.
- Makino, A. (2019): 公民館をどう実践してゆくの? [Cómo podemos gestionar los *kominkan*]. Tokio: Tokyo University Press.
- Matsuda, T. (2015): 現代の社会教育と生涯学習 [Educación social y aprendizaje a lo largo de la vida en los tiempos actuales]. En: T. Matsuda (ed.), [Educación social y aprendizaje a lo largo de la vida en los tiempos actuales] (pp. 3–22). Fukuoka: Kyushu University Press.
- Matsumoto City (2020): 松本市教育要覧 [Resumen de la administración de la educación en Matsumoto]. Matsumoto.
- Matsushita, K. (1986): 社会教育の終焉 [El fin de la educación social]. Tokio: Chikuma Shobo Ltd.
- MEXT (2020a): 平成30年度社会教育調査報告書 [Informe de la encuesta sobre educación social realizada en el año fiscal 2018]. Tokio: Ministerio de Educación, Ciencias, Cultura y Deportes.

MEXT (2020b): 令和元年度地方教育費調査確定値の公表 [Publicación oficial de las cifras definitivas de la encuesta sobre el presupuesto de educación de Gobiernos locales en el año fiscal 2018].

Nagasawa, S. (2016): 公民館はだれのもの [A quién le pertenecen los *kominkan*]. Tokio: Jichitai monndai Kenkyusha.

Naha City (2020): 那覇市の教育・教育行財政 [Educación en Naha: administración y financiación de la educación]. Naha.

Okayama City (2014): Ren-men-men. Okayama: Comité de redacción sobre EDS del *kominkan* de Okayama.

Okayama City (2020): 岡山市教育要覧 [Resumen de la administración de la Educación en Okayama]. Okayama: Okayama.

Saito, Y. (2012): 識字能力・識字率の歴史的推移—日本の経験 [Tendencias históricas de la alfabetización y las tasas de alfabetización: experiencias en Japón]. Tokio: Instituto Nacional de Investigación sobre Educación.

UNESCO Bangkok (2019): Community Learning Centres and Lifelong Learning in Asia and the Pacific.

Financiación pública del aprendizaje y la educación popular de adultos: un estudio de caso de Australia

Autora: Dorothy Lucardie



En Australia, el aprendizaje y educación de adultos (AEA) popular (comunitario y liberal) abarca un amplio abanico de programas educativos que han recibido diversas denominaciones: enriquecimiento personal, educación liberal para adultos, programas de educación no profesional y programas de formación profesional no acreditados. Todos estos son fundamentalmente programas de educación organizada no formal. La larga tradición de las organizaciones comunitarias, junto con el desarrollo de la amplia oferta que incluye el AEA popular, es el punto fuerte de estos servicios en la actualidad. La comunidad participa de manera voluntaria en la gestión de las organizaciones, la prestación de servicios, la realización de los programas y el asesoramiento directo en lo que respecta a las necesidades de la comunidad. La financiación pública es diversa, compleja y difícil de medir; una combinación poco organizada de varios tipos de apoyo por parte de los tres niveles de Gobierno, a la que le vendría bien un mayor grado de compromiso común y de estabilidad.

Introducción

En Australia, el aprendizaje y educación de adultos popular (comunitario y liberal) abarca un amplio abanico de programas educativos que se denominan de diversas maneras: enriquecimiento personal, educación liberal para adultos, programas de educación no profesional y programas de formación profesional no acreditados, y todos se incluyen fundamentalmente en el marco de la educación no formal organizada (Comisión Permanente del Senado sobre Empleo, Educación y Formación, 1991, 1997). El AEA popular también se centra en el aprendizaje para la participación en la comunidad o la acción social, como los servicios comunitarios y los movimientos que apoyan una causa específica.

Australia cuenta con un sistema de Gobierno de tres niveles: un Gobierno nacional (federal), ocho Gobiernos estatales y territoriales, y un Gobierno local (concejos municipales y regionales). Cada uno de estos Gobiernos aporta fondos que apoyan

el AEA popular. Dado que la educación es una de las responsabilidades principales de los Gobiernos estatales y territoriales, son ellos quienes proporcionan la mayor parte de los fondos, mientras que los Gobiernos locales aportan parte de la infraestructura organizativa y las instalaciones, además de subvenciones específicas. Dentro del Gobierno federal, existen varios departamentos gubernamentales que financian los programas y servicios comunitarios y las instituciones públicas.

Breve historia del AEA popular en Australia

El AEA popular (comunitario o liberal) —por razones de comodidad, en adelante se le denominará AEA popular— ha sido un elemento importante de la comunidad y la sociedad australianas durante muchos años. En particular, la cultura aborígen, con una

historia de sesenta y cinco mil años, siempre ha destacado el papel del aprendizaje a través de la transmisión de competencias, conocimientos e historias por parte de los ancianos de la comunidad. Este aprendizaje, tanto para los niños como para los adultos, ha sido un factor vital para la supervivencia y el enriquecimiento de la vida de los aborígenes.

La colonización trajo consigo las tradiciones de Europa, en particular del mundo anglosajón. Tras la llegada de la primera flota, los cascos de los barcos se convirtieron en las primeras escuelas de educación de adultos del asentamiento (Whitelock, 1970). Los presos procedían sobre todo de zonas urbanas y no poseían los conocimientos necesarios para desbrozar la tierra, cultivar alimentos, criar animales de granja y actividades similares. Tampoco contaban con los conocimientos fundamentales para llevar a cabo los primeros asentamientos, como los relacionados con la herrería, la forja y el curtido, así como los conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo (Whitelock, 1970).

Los Gobiernos estatales crearon las Asociaciones de Educación Obrera (WEA, por su sigla en inglés), la primera de ellas, en 1827, en Hobart (Bentley, 2015). Se crearon sobre todo en las capitales, a semejanza de las que existían en Inglaterra y Escocia, para que los trabajadores adquirieran competencias y ampliaran sus conocimientos como ciudadanos activos. Además de estas asociaciones, entre 1880 y 1900 se crearon los Institutos de mecánica (Whitelock, 1970), mayormente en los municipios rurales tras la Primera Guerra Mundial, que recibieron financiación para construir edificios en los que albergar las salas de lectura y las aulas. Tras la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno federal amplió estos servicios a través de las universidades, sobre todo para ayudar a los soldados que regresaban a reconvertirse profesionalmente a fin de adaptarse a la economía de los tiempos de paz. Estos programas de extensión universitaria, iniciados en 1891 (Whitelock, 1970), también ofrecían cursos de formación impartidos en las regiones rurales de Australia para los agricultores y sus familias. Estos programas no solo incluían

conocimientos sobre agricultura, sino que abarcaban una amplia variedad de temas, como geografía mundial, filosofía, civilizaciones antiguas y oficios como cocina y jardinería.

Los centros de Enseñanza Técnica y Postsecundaria (TAFE, por su sigla en inglés) surgieron en 1974 (Bentley, 2015) como la principal institución proveedora de servicios de formación profesional y técnica en Australia; compartían los propósitos de las WEA, pero con un enfoque más centrado en las competencias de la industria. Los gestionaban los Gobiernos estatales y se extendieron por las zonas rurales y regionales. Además de la educación y formación profesional (EFP), los centros de TAFE ofrecían clases de interés popular a toda la comunidad como un aprendizaje asociado a actividades recreativas o pasatiempos. Durante muchos años, estos cursos recibieron importantes subvenciones en los sistemas de TAFE, pero en las últimas décadas ya no cuentan con el apoyo monetario del Gobierno ni la responsabilidad de la TAFE en la formación de competencias de la industria.

En la actualidad, la oferta de los servicios de AEA popular comunitaria (es decir, gestionada por la comunidad) es la más prolífica de Australia. El Gobierno estatal o local es quien subvenciona principalmente las organizaciones comunitarias y los voluntarios locales las gestionan. Los alumnos sufragan la realización de los programas mediante el pago de derechos de matrícula. Estas instituciones educativas comunitarias surgieron a partir de las actividades de las WEA y de la iniciativa de los vecinos de las comunidades en los años sesenta y setenta (Comisión Permanente del Senado sobre Empleo, Educación y Formación, 1991). La oferta comunitaria se ha ampliado a lo largo de los años para incluir institutos de educación gestionados por la comunidad aborigen, universidades para la tercera edad, asociaciones para trabajos de artesanía y relaciones sociales denominadas “cobertizos masculinos” (*men's sheds*), grupos multiculturales y grupos ambientalistas, que reciben financiación del Gobierno federal, estatal y local.

Comprender, apoyar y valorar el AEA popular

A pesar de las dos investigaciones del Senado (Comisión Permanente del Senado sobre Empleo, Educación y Formación, 1991 y 1997), no existe una percepción clara del AEA popular en la política y la administración educativa de Australia. No hay una política de AEA a nivel federal, aunque en 1991 se estableció una Política Australiana de Lengua y Alfabetización (ACAL, 2004). A pesar de décadas de cabildeo por parte de Adult Learning Australia (ALA, 2020b), uno de los principales organismos en esta área, no existe ninguna política nacional de aprendizaje a lo largo de la vida. Los sucesivos Gobiernos australianos han interpretado que el aprendizaje a lo largo de la vida se refiere a la escolarización desde el jardín de infancia hasta el último curso de enseñanza obligatoria y a los programas formales acreditados impartidos por la TAFE y las universidades.

Los Gobiernos y la sociedad australiana perciben la serie de programas mencionados en la introducción como parte del AEA popular y son conscientes de su valor. Sin embargo, se considera que sus beneficios son un bien privado, de cada alumno, y no de sectores más amplios de la comunidad o de la sociedad, en contraste con el aprendizaje para el trabajo o las profesiones. La percepción de que tan solo produce beneficios para el individuo ha impedido elaborar una política sistemática y recibir un mayor apoyo financiero por parte de los Gobiernos federales y estatales.

En Australia son los Gobiernos estatales los que asumen la responsabilidad de la educación (preescolar, básica y secundaria y EFP), y cada estado la financia en distintos grados, tanto su infraestructura como sus programas. Debido al creciente interés por la economía observado en las últimas décadas, la EFP ha cobrado una importancia mucho mayor que el AEA popular, ya que el Gobierno considera que tiene un perfil y un valor mucho mayor porque este tipo de formación apoya a la industria y las empresas. La EFP recibe financiación para instalaciones,

recursos de infraestructura y programas de manera similar a la del sistema de escolarización formal.

En el ámbito cultural en general también existe la sensación de que, si bien el AEA popular es “bueno”, se trata de una actividad individual, un bien privado que no es esencial para la sociedad. Esta falta de apoyo se ha traducido en una menor financiación gubernamental, en la creación de sistemas de pago por parte del usuario (derechos de matrícula) y en la aplicación de las tendencias del mercado a los tipos, los temas y la prestación del AEA popular (Comisión Permanente del Senado sobre Empleo, Educación y Formación, 1991, 1997). Además, los intereses comerciales se han apoderado de una parte del AEA popular tradicional, que ahora ofrece programas educativos vinculados a productos, como reparaciones domésticas dirigidas por la cadena de ferreterías Bunnings. Los cursos gratuitos en línea (financiados por la publicidad) también han empezado a cubrir la demanda de AEA popular en Australia.

El papel y la contribución del AEA popular al desarrollo de la sociedad y las personas

El AEA popular ha desempeñado un papel importante en la sociedad australiana para los ciudadanos, las familias y las comunidades. La participación en estos programas educativos ayuda a los adultos a ampliar sus perspectivas sobre el mundo, su sociedad y otras culturas. Al ser uno de los países más multiculturales del mundo, con una constante necesidad de migración desde otros países, aprender a convivir es clave para el crecimiento y el desarrollo pacífico de la sociedad y la economía australianas. Aprender sobre otros países, idiomas, religiones y filosofías fomenta la tolerancia y la compasión por los demás.

La oportunidad de ampliar los conocimientos de los adultos en áreas que no se consideran profesionales también anima a las personas a participar más activamente en la vida ciudadana al adquirir mayor conciencia de los problemas sociales y las

estrategias que podrían utilizarse para intentar resolverlos; por ejemplo, tomar medidas para reciclar y reutilizar materiales, ahorrar agua, utilizar fuentes de energía alternativas y mejorar la gestión del suelo (Comisión Permanente del Senado para el Empleo, la Educación y la Formación, 1991, 1997). El AEA popular ayuda a los adultos a comprender la necesidad de eliminar las desigualdades prestando apoyo a las personas vulnerables o necesitadas. Y también ayuda a las personas, a las familias y a las comunidades a adquirir conocimientos y competencias que aumenten la resiliencia.

La participación en los programas del AEA popular conlleva numerosos beneficios, tanto para las personas como para sus familias. Muchos siguen cursos en los que adquieren competencias y conocimientos por interés, y cuando los aplican aumenta el nivel de satisfacción con su vida personal. Además, los ciudadanos tienen la oportunidad de departir con otras personas, lo que les puede ayudar a relacionarse mejor con sus compañeros de clase, así como con su familia y con la comunidad. La capacidad para entablar relaciones más estrechas puede servir para mejorar a su vez varias competencias, como el trabajo en equipo, la crianza de los hijos y el liderazgo.

El AEA popular también ofrece una vía accesible y poco intimidante para que los adultos se reincorporen a la educación y se comprometan con el aprendizaje. Sobre todo para quienes han tenido experiencias negativas con los estudios o quienes necesitan mejorar sus competencias básicas de lectura, escritura y cálculo. Participar en los programas de AEA popular también les permite a los adultos examinar opciones alternativas asociadas al trabajo y la vida.

El papel y la contribución del AEA popular en el auge de los movimientos populares y la democracia

Australia cuenta con una larga tradición de organizaciones comunitarias que han prestado numerosos servicios, entre los que se incluye el AEA popular. Los movimientos populares han surgido gracias al AEA popular, y estos, a su vez, han contribuido al desarrollo del AEA popular. El AEA comunitario en Australia se considera un movimiento que aboga por el derecho a la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida.

En Australia, los ciudadanos tienen la libertad individual y comunitaria para organizarse y participar en movimientos populares. El sistema político también apoya los movimientos populares y la democracia, pero los Gobiernos no siempre financian sus actividades y programas educativos.

Durante las décadas de 1870 y 1880, el movimiento sindical experimentó un enorme crecimiento, en particular el sector de los mineros y los esquiladores de ovejas (ACTU, 2020). Durante los últimos ciento cincuenta años, los sindicatos han proporcionado una amplia gama de programas educativos a sus miembros, con algo de apoyo del Gobierno, pero se han financiado sobre todo gracias a las cuotas de los propios miembros. Otros movimientos, como el de las sufragistas, se centraron en especial en el activismo político y no en el AEA popular, pero sus actividades han servido para concienciar a la comunidad y para fomentar el aprendizaje informal.

Un siglo después, en la década de 1970, surgieron nuevos movimientos sociales en torno a las reivindicaciones de paz, los derechos de la mujer, el colectivo LGTB y los derechos de los indígenas que transformaron el panorama social de Australia. La Australia moderna de 2020 debe mucho a la incidencia de estos movimientos en los fundamentos sociales del conservadurismo de posguerra (Hamilton, 2020).

Muchos grupos ecologistas iniciaron su andadura en los años sesenta y setenta como organizaciones que seguían el estilo de los movimientos orientados a los sectores populares (Walker, 2020). A partir de la década de 1980, estos movimientos se popularizaron y ofrecieron una amplia variedad de programas de aprendizaje comunitario para sus miembros y para la comunidad en general. World Wildlife Fund, The Wilderness Society, Greenpeace y la Australian Conservation Foundation son las organizaciones más influyentes y activas en Australia (DAWE, 2020c).

Podría decirse que los movimientos comunitarios más poderosos de Australia se han centrado en actividades deportivas como las distintas variedades de fútbol, el baloncesto, la pesca, la vela, la equitación, el ciclismo y el esquí; la lista es interminable. A los australianos les gusta unirse a sus clubes locales, desarrollar las competencias requeridas para su deporte preferido y competir con otros, sobre todo en equipos, pero también de manera individual. Los clubes deportivos locales se convierten en puntos de contacto para la comunidad, con voluntarios locales que aprenden a gestionar los comités locales, a recaudar fondos, a mejorar instalaciones, a asumir el liderazgo y a ayudar a los miembros de la comunidad a resolver los problemas y crisis que puedan surgirles en su vida. Aunque el Gobierno proporciona cierta financiación para el entrenamiento deportivo, las instalaciones suelen ser propiedad del Gobierno local y es este órgano el que lo respalda, de modo que son los voluntarios y las comunidades quienes siguen financiando el deporte a través de las cuotas de los socios y las rifas.

Elementos comunes y diferencias en los mecanismos de financiación

En el sistema gubernamental de tres niveles de Australia, cada uno de ellos tiene prioridades y programas ligeramente distintos. Los mecanismos de financiación son similares en cuanto a la manera de solicitar los fondos, los procesos abiertos y

transparentes de asignación de fondos y a que los beneficiarios rinden cuentas del uso de los fondos.

A nivel federal, los programas cuentan en su mayoría con procesos de solicitud a nivel nacional y pueden llevarse a cabo en todas las regiones y ciudades de Australia. Estas subvenciones varían y están sujetas a las asignaciones presupuestarias anuales que reciben los departamentos.

Los departamentos del Gobierno federal gestionan y asignan los programas. Por ejemplo, las becas científicas ciudadanas, gestionadas por el Departamento de Industria, Ciencia, Energía y Recursos (DISER, 2020), forman parte de la inversión de 200 millones de dólares australianos o AU (1 AU = 0,77 dólares estadounidenses) del Gobierno australiano para la recuperación de plantas y animales autóctonos, comunidades ecológicas y bienes naturales tras los incendios forestales. Con la subvención se pretende conseguir una mayor participación de la comunidad en proyectos de investigación científica, en los que los participantes pueden aprender nuevas habilidades, formar nuevas redes de contactos, lograr que su participación sea reconocida y obtener información actualizada sobre su colaboración en proyectos de investigación específicos. El valor de la subvención es de 500 000 AU.

Del mismo modo, gracias al plan “Invertir en comunidades más limpias y ecológicas”, del Departamento de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (DAWE, 2020) en el marco de su programa cerrado y no competitivo, cada uno de los 151 electorados federales podría recibir una subvención de hasta 150 000 AU para apoyar hasta 20 proyectos dirigidos por la comunidad que aborden las prioridades medioambientales locales. Las subvenciones que se concedan a través del programa podrían oscilar entre 2500 y 20 000 AU por proyecto. El Gobierno australiano ha aprobado y está apoyando más de 1330 proyectos en toda Australia por un valor conjunto de más de 18 millones de AU.

También hay programas educativos que financian de manera específica el AEA popular, como los talleres indígenas sobre gestión de suelos e incendios, financiados por el Departamento de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (DAWE, 2020b). Esta financiación pretende respaldar la recuperación y la resiliencia a largo plazo de la fauna y su hábitat. El objetivo de esta subvención es apoyar a las organizaciones indígenas, a las empresas indígenas y a los propietarios tradicionales para que dirijan talleres destinados a compartir y afianzar los conocimientos sobre prácticas indígenas de gestión de incendios y del suelo. Este programa cuenta con una asignación de 2 millones de AU (DAWE, 2020b).

Las diferencias en cuanto a la financiación de las organizaciones comunitarias de aprendizaje y educación de adultos (educación de adultos y comunitaria, la EAC/AEA) empiezan a aparecer a nivel estatal. En algunos estados, estas organizaciones también recibirán fondos para impartir EFP acreditada. Puede que no reciban ninguna financiación específica para el AEA popular, pero su infraestructura está subvencionada por el Gobierno.

Australia tiene seis estados y dos Gobiernos territoriales. En el Territorio de la Capital Australiana, las organizaciones de educación de adultos y comunitaria pueden solicitar subvenciones para proyectos específicos durante un período de dos años. Las asignaciones tienen un límite de 50 000 AU para proyectos individuales y de 100 000 AU para proyectos conjuntos; la dotación total de fondos es de 500 000 AU (ALA, 2020).

El Territorio del Norte no cuenta con ninguna asignación específica para el AEA comunitario, pero sí ofrece subvenciones para el Programa de Interacción en el Hogar para Padres y Jóvenes (HIP-PY), que se centra en los padres como primeros profesores. Se han asignado 160 millones de AU desde 2014–15 hasta 2021–22.

Nueva Gales del Sur es un estado demográficamente extenso y proporciona financiación para la educación de adultos y comunitaria a los centros

de educación popular. La financiación va dirigida a los adultos desfavorecidos y a los que viven en zonas rurales y regionales. Puede utilizarse para “proporcionar apoyo intensivo” a los participantes que reúnan los requisitos para ayudarles a encontrar vías hacia la formación postsecundaria y oportunidades de empleo (Training NSW, 2020).

En Australia Meridional, los programas de educación de adultos y comunitaria están adaptados a la zona y se centran en desarrollar habilidades para la vida y para la búsqueda de empleo y en proporcionar una vía hacia programas de formación postsecundaria y entornos de educación más formales. En 2019 se eliminó 1 millón de AU del presupuesto de los programas de la EAC/AEA, con lo que se quedó en 2 millones de AU (Community Centres SA, 2019).

Tasmania carece de un programa de subvenciones específico para las organizaciones comunitarias, pero proporciona fondos a través de Libraries Tasmania [Bibliotecas de Tasmania] “para ofrecer y apoyar una amplia oferta de programas y actividades a través de sus cuarenta y cinco puntos de servicio en todo el estado. La oferta de programas de aprendizaje formal e informal a lo largo de la vida promueve el aprendizaje para enriquecer el espíritu, ampliar la base cultural y desarrollarse profesionalmente” (ALA, 2020).

Desde la década de 1960 (sesenta años), Victoria lleva desarrollando un sector de educación de adultos y comunitaria. Es el estado con mayor número de organismos financiados como proveedores de la organización Learn Local. Estas instituciones proveedoras de servicios educativos ofrecen programas preacreditados y de otro tipo que permiten a los participantes acceder a la educación postsecundaria, la formación y el empleo. El monto total de las subvenciones del Consejo de Educación de Adultos, Comunitaria y Postsecundaria de Victoria para 2019–2020 apenas superó los 31 millones de AU (ACFEB, 2020).

En Queensland no hay fondos específicos para la EAC/AEA, pero se ha desarrollado un programa

concreto para que diversas organizaciones lo impartan mediante un proceso de solicitud de subvenciones. “Capacitar a los habitantes de Queensland para el trabajo” (SQW, por su sigla en inglés) es una iniciativa del Departamento de Empleo, Pequeñas Empresas y Formación puesta en marcha entre 2015 y 2016; tiene un compromiso de financiación total de 420 millones de AU durante seis años hasta el período 2020-2021, con 80 millones de AU disponibles bajo la iniciativa SQW en el período 2019–2020.

La iniciativa SQW incluye programas comunitarios diseñados a medida y un itinerario de apoyo para los jóvenes y adultos que buscan trabajo, los aborígenes y los isleños del estrecho de Torres, las personas con discapacidad, las mujeres que se reincorporan al mercado laboral, los veteranos y antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa australianas y las personas pertenecientes a grupos cultural y lingüísticamente diversos.

Del mismo modo, el Gobierno de Australia Occidental tampoco proporciona fondos específicos para la EAC/AEA, pero sí apoya a los centros de recursos comunitarios y a las autoridades gubernamentales locales para que ofrezcan formación y programas de desarrollo de competencias a través de un programa de 2 millones de AU. Cada localidad cuenta con subvenciones de hasta 30 000 AU.

Instituciones, contenidos y métodos del AEA popular

La oferta del AEA popular en Australia que recibe financiación del Gobierno puede desglosarse en cinco tipos principales de prestación:

- instituciones centradas en la educación;
- instituciones centradas en el desarrollo social y comunitario;
- instituciones públicas que ofrecen aprendizaje comunitario;
- servicios comunitarios;
- movimientos centrados en problemas específicos.

Instituciones centradas en la educación

En el ámbito estatal, varios tipos de organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro han desarrollado una sólida trayectoria de oferta de programas de aprendizaje para adultos a nivel local desde los años sesenta. Algunos programas y organizaciones reciben subvenciones del Gobierno y el resto los financian los propios alumnos. Estas organizaciones y programas dependen en gran medida de los voluntarios de la comunidad y del apoyo de los municipios y las empresas locales. Son los centros de educación comunitaria de adultos, los centros de educación popular, los centros comunitarios de aprendizaje conocidos como *neighbourhood houses* [casas del vecindario], la universidad de la tercera edad y las ciudades del aprendizaje.

El contenido de los programas que ofrecen estas organizaciones incluye: desarrollo de competencias personales, actividades de ocio, habilidades para la vida, crianza de los hijos, ciudadanía, técnicas de estudio, preparación para el trabajo, planificación de la carrera y conciencia cultural. Los programas educativos se llevan a cabo sobre todo mediante actividades presenciales en grupos reducidos y en la comunidad, impartidas en instalaciones de fácil acceso situadas en la localidad. La mayoría de estas organizaciones también ofrecen formación profesional en la modalidad de EFP, y en la actualidad algunas disponen de cursos en línea.

Instituciones centradas en el desarrollo social y comunitario

Muchas de las organizaciones mencionadas en la sección anterior surgieron a partir de un enfoque centrado en el desarrollo del individuo y la comunidad. A menudo han respondido a las solicitudes de un grupo o a una necesidad concreta. Muchas reciben subvenciones federales o estatales que financian la coordinación de la oferta a nivel local, con el apoyo de voluntarios de la comunidad. A menudo, el Gobierno local proporciona los espacios para impartir los servicios y concede pequeñas subvenciones para sufragar las iniciativas. Por ejemplo, en la década de 1970 se crearon

El sector de la EAC/AEA de Victoria es el mayor y el más antiguo de Australia. En Victoria, el Consejo de Educación de Adultos, Comunitaria y Postsecundaria (ACFE, por su sigla en inglés), una autoridad legal bajo la Ley de Reforma de la Educación y la Formación de 2006, financia las organizaciones centradas en la educación comunitaria para adultos o EAC (conocidas como proveedores registrados de Learn Local) para que impartan programas de educación y formación dirigidos a personas con un acceso previo a la educación limitado, e incluye cursos de preacreditación.

Estos últimos son cursos modulares de corta duración que se centran principalmente en crear vías para que los participantes sigan estudiando y formándose o encuentren empleo. Los cursos de preacreditación se dirigen a:

- mujeres que desean reincorporarse al mercado laboral o que han sufrido o sufren violencia familiar;
- personas que abandonan prematuramente los estudios, tanto jóvenes como adultos;
- trabajadores poco cualificados y vulnerables;
- personas indígenas;
- desempleados y subempleados;
- personas de distintos ámbitos culturales o lingüísticos;
- jóvenes sin empleo y con estudios incompletos;
- personas con discapacidad.

(ALA 2020)

las “casas del vecindario” en toda Australia para ofrecer apoyo local y accesible a las personas que estaban aisladas en el hogar, muchas de las cuales tenían niños a su cargo. También se crearon otras organizaciones para apoyar a las personas que habían migrado a Australia desde otras partes del mundo y encontraban obstáculos para participar en la comunidad. Y otras se han desarrollado para respaldar a los grupos de edad avanzada dentro de la comunidad y en las residencias para la tercera edad. En la última década, los cobertizos masculinos se han extendido por toda Australia, y ahora existen iniciativas similares en muchos otros países que proporcionan espacio y apoyo a los hombres en la comunidad.

El contenido que ofrecen estas organizaciones incluye: oportunidades de interacción social, actividades para aprender habilidades prácticas, sesiones informativas, actividades de apoyo en grupo y acceso a servicios comunitarios. Al centrarse en la interacción social, los métodos adoptados son presenciales, tanto individuales como grupales,

en lugares específicos, diseñados a medida para adaptarse a las necesidades de los usuarios. Muchos de los espacios cuentan con guarderías para facilitar la asistencia. También se ofrece información telefónica y en línea para ayudar a quienes no pueden asistir en persona.

Instituciones públicas que ofrecen aprendizaje comunitario

Al igual que en muchos otros países, Australia cuenta con instituciones públicas como museos, bibliotecas y galerías de arte que los diversos Gobiernos (federal, estatal y local) han financiado íntegramente durante los últimos dos siglos. Estas instituciones les ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de aprender asistiendo a exposiciones, admirando colecciones y accediendo a obras escritas. Ofrecen oportunidades informales para participar en el AEA popular.

El contenido que abarcan estas instituciones es amplio y profundo: historia, arte, literatura,

**En el punto
de mira:
Los cobertizos
masculinos**

Los cobertizos masculinos se originaron en Australia en la década de 1990 a fin de proporcionar un espacio para las actividades artesanales y sociales y para la educación informal y no formal de adultos, así como ofrecer un lugar para que los participantes de la EAC/AEA puedan hacer amigos y recuperen la motivación. La Asociación Australiana de Cobertizos Masculinos (AMSA, por su sigla en inglés) cuenta con unos 950 cobertizos miembros, pero hay alrededor de mil cobertizos masculinos en toda Australia (Siggins Miller, 2016). Estos cobertizos han provocado un aumento del número de hombres que participan en la EAC/AEA. Algunos cobertizos están asociados a casas del vecindario y demás centros comunitarios, mientras que otros son independientes. Un total del 55 % de los miembros de los cobertizos masculinos de Australia viven fuera de las zonas metropolitanas (AMSA, 2011). (ALA, 2020)

Desde 2010, se han finalizado un total de veinte rondas y se han proporcionado 6 181 285 AU (excluido el impuesto sobre bienes y servicios) para ayudar a los cobertizos nuevos y existentes. En el marco del Programa Nacional de Desarrollo de Cobertizos (NSDP, por su sigla en inglés), el Gobierno australiano asignará un millón de AU (excluido el impuesto sobre bienes y servicios) en el ejercicio 2020–2021. Habrá dos rondas de financiación, cada una de las cuales asignará 500 000 AU (excluido el impuesto sobre bienes y servicios).

El NSDP proporciona ayuda financiera directa para:

- ayudar a cubrir los gastos de salud y bienestar de los miembros de los Men's Shed;
- apoyar las mejoras en materia de salud, centrándose en los factores sociales que influyen en la salud mediante actividades nacionales que benefician a grupos de población clave, como los hombres;
- ofrecer actividades y programas adecuados;
- mejorar las instalaciones y la sostenibilidad de los cobertizos masculinos en toda Australia". (AMSA, 2020)

religión, gobierno, geografía y ciencias, por nombrar algunas áreas. Estas organizaciones permiten que los australianos, tanto los niños como los adultos, aprendan sobre las comunidades y sociedades de todo el mundo y que aprecien la producción creativa de todas las culturas, en particular la de los aborígenes australianos. Conocer la cultura, la historia, la geografía, las lenguas y la vida de los aborígenes es fundamental para combatir el racismo y las desventajas que los afectan. La inmigración también ha convertido a Australia en una de las sociedades más multiculturales del mundo. El acceso al aprendizaje comunitario de diferentes culturas es de gran importancia para todos los ciudadanos.

Estas instituciones ofrecen un aprendizaje informal de contenidos seleccionados, visitas y sesiones presenciales para individuos y grupos y acceso al autoaprendizaje. Han estado a la vanguardia sobre todo en el uso de la tecnología para ofrecer actividades de aprendizaje interactivo y de inmersión para la comunidad australiana.

Servicios administrados por la comunidad

Australia es un territorio muy vasto con una población escasa y aislada. A menudo se enfrenta a condiciones extremas provocadas por el clima, la sequía y la distancia. Tiene una arraigada tradición de servicios administrados por la comunidad que

La organización Libraries Tasmania [Bibliotecas de Tasmania] ofrece y apoya un amplio abanico de programas y actividades a través de sus cuarenta y cinco puntos de servicio en todo el estado. Los programas de aprendizaje informal y formal a lo largo de la vida promueven el aprendizaje para enriquecer el espíritu, ampliar la base cultural y desarrollarse profesionalmente. Estos programas incluyen clases de educación para adultos, refuerzo de habilidades de lectura, escritura y cálculo para adultos, alfabetización familiar y alfabetización digital. Libraries Tasmania organiza 26TEN, una estrategia decenal para involucrar a la comunidad en general y al sector privado en la tarea de mejorar las habilidades de lectura, escritura y cálculo de los adultos de Tasmania. A través de su programa de subvenciones, 26TEN financia a empresarios y comunidades para que contribuyan a mejorar las habilidades de lectura, escritura y cálculo de los tasmanos (ALA, 2020). El fondo total de subvenciones asciende a 500 000 AU al año (26Ten, 2020).

proporcionan asistencia de emergencia en todo el país. Estos servicios comunitarios reciben algunas subvenciones del Gobierno federal y de los estados, pero dependen en gran parte de voluntarios. Los miembros se sienten muy orgullosos de la ayuda que prestan como voluntarios y como organizaciones. Estos servicios administrados por la comunidad ofrecen a sus miembros importantes oportunidades de aprendizaje para adquirir conocimientos y competencias que pueden aplicar en otros aspectos de la vida y en la comunidad. Algunos ejemplos son el Cuerpo de Bomberos del País y los Servicios de Emergencia Estatales. Los miembros de estos servicios se forman todas las semanas para llevar a cabo sus funciones: proteger la vida y las propiedades durante las crisis (Country Fire Authority, 2019). La organización Surf Life Saving también presta servicios de salvamento en las zonas costeras y en el interior, en piscinas y lagos locales. Desde una edad temprana se forma a los jóvenes para que acaben desempeñando su función de vigilancia de los bañistas.

Muchos de los servicios organizados por la comunidad se han ido desarrollando a medida que surgían las necesidades. En el caso del Surf Life Saving, fue una respuesta comunitaria a los

ahogamientos; el Gobierno no podía proporcionar protección y formación a las personas y familias que disfrutaban de las playas y los ríos navegables. Ahora hay un importante apoyo financiero y el Gobierno también ha puesto en marcha otros programas, como una iniciativa del consejo local de Nueva Gales del Sur que ha ofrecido clases de natación gratuitas para los inmigrantes recién llegados del África subsahariana en respuesta a un aumento de las muertes por ahogamiento en 2020.

El contenido de la formación incluye habilidades prácticas, como el uso de motosierras y extintores, entrenamiento físico (escalada, natación), primeros auxilios y reanimación cardiopulmonar, trabajo en equipo y liderazgo. Los métodos que se utilizan son, sobre todo, sesiones presenciales individuales y en grupo, manuales de aprendizaje y formación en el trabajo.

Movimientos que se ocupan de problemas específicos

Los Gobiernos federal y estatales también conceden subvenciones a grupos y movimientos que se ocupan de problemas específicos que han surgido en las comunidades. Esto se da sobre todo en

En el punto de mira: Surf Live Saving Australia

Surf Life Saving Australia es la máxima autoridad australiana en materia de seguridad costera, prevención de ahogamientos y salvamento. Con 173 865 miembros y 314 clubes afiliados, Surf Life Saving Australia representa el mayor movimiento voluntario de este tipo en el mundo. Surf Life Saving es una causa comunitaria única sin ánimo de lucro que existe gracias a las donaciones de la comunidad, la recaudación de fondos, el patrocinio corporativo y las subvenciones del Gobierno (la financiación total del Gobierno en 2019 para Surf Life Saving y Royal Life Saving Australia fue de 61 millones de AU). Desde su creación en 1907, los socorristas de Surf Life Saving han rescatado a más de 660 000 personas. Surf Life Saving ofrece la posibilidad de unirse como miembro activo de la patrulla que salva vidas en las playas, como monitor de niños durante los fines de semana o como coordinador voluntario del club que trabaja entre bastidores para asegurar que todo funcione sin problemas.

Más información sobre Surf Life Saving: www.sls.com.au.

el ámbito de la gestión del suelo y la protección del medio ambiente: Landcare Australia, Wildlife Rescue y grupos como la Royal Society of the Protection and Care of Animals. Estos grupos ofrecen actividades de aprendizaje para sus voluntarios y para la comunidad.

El contenido depende del tema del que se ocupe el grupo, pero puede incluir la concienciación general sobre el medio ambiente, la gestión específica del suelo y temas medioambientales como el agua, la sequía, el clima, el fuego, las plantas, los animales y los océanos. Los métodos que suelen emplear estos grupos son el autoaprendizaje, las reuniones grupales, las actividades e iniciativas comunitarias y la aplicación práctica en el entorno.

El papel de las autoridades públicas en la financiación del AEA popular

La financiación del AEA popular se lleva a cabo en los tres niveles de Gobierno de Australia: federal, estatal y local. Los Departamentos de Educación estatales y federal proporcionan algunos fondos específicos para las instituciones proveedoras de servicios de educación, pero debido a que

la atención se centra en el aprendizaje para el trabajo, estos fondos se destinan en su mayoría a fomentar competencias y actitudes para el estudio o el trabajo. La mayoría de los fondos no son continuos, sino que están sujetos a solicitudes anuales que han de realizar las organizaciones comunitarias, sobre todo para brindar apoyo organizativo y para emprender algunos programas específicos no profesionales. Las principales instituciones públicas, como los museos, las bibliotecas y las galerías de arte, reciben fondos operativos del Gobiernos federal, así como de los Gobiernos estatales y locales. Gozan de una condición de financiación permanente, pero las asignaciones pueden variar de año en año, y los programas que se ofrecen de forma directa a la comunidad (en lugar del aprendizaje informal seleccionado) solo se imparten cuando los fondos lo permiten.

En algunos estados, en particular en Victoria, los departamentos de servicios comunitarios y el Gobierno local proporcionan una financiación básica de más de 25 millones de AU al año para las casas del vecindario en Victoria (DHHS, 2020), y el Gobierno federal ha proporcionado una financiación de un millón de AU al año (AMSA, 2020) para crear cobertizos masculinos.

Landcare Australia trabaja con Gobiernos, entidades corporativas, organizaciones filantrópicas y donantes para facilitar la financiación de proyectos y programas prácticos de buena calidad destinados a mejorar el medioambiente para la comunidad de Landcare.

En el punto de mira: Surf Landcare Australia

La financiación obtenida de las asociaciones y los patrocinadores ayuda a Landcare Australia a desarrollar programas prácticos, viables y centrados en la comunidad. La financiación (22 millones de AU en 2020) y el apoyo proporcionado en forma de bienes o servicios ayudan a la comunidad de Landcare a lograr una gran variedad de resultados positivos. Entre ellos se incluyen: gestionar el suelo de manera integrada con un enfoque sostenible, restaurar hábitats naturales, mejorar la biodiversidad, aumentar la capacidad de adaptación de los sistemas alimentarios y agrícolas de Australia y crear un clima de cohesión social y bienestar en las comunidades.

Más información sobre Landcare Australia: <https://landcareaustralia.org.au/>

La financiación disponible para impartir los programas de AEA popular es limitada.

Con el fin de complementar los fondos limitados para prestar los servicios, muchas organizaciones comunitarias que ofrecen programas de AEA popular utilizan, a cambio de una pequeña cuota o de forma gratuita, instalaciones locales, como ayuntamientos, bibliotecas, museos, así como instalaciones municipales, centros de la tercera edad, instalaciones deportivas, parques y áreas recreativas, escuelas, centros de TAFE y universidades.

La financiación de los programas se pone a disposición de grupos específicos de los departamentos federales tales como el de Medio Ambiente, Salud, Tercera Edad y Salud de los Aborígenes. Estos fondos reflejan en gran medida las prioridades del Gobierno y se obtienen mediante solicitudes a través de concursos. Se trata de servicios gubernamentales focalizados o programas piloto que tienen parámetros significativos en cuanto a los derechos de la organización y de los estudiantes, o el enfoque y la evaluación de los programas.

Financiación inicial del AEA popular y desarrollo de iniciativas y sistemas de financiación

La financiación inicial del aprendizaje y la educación popular de adultos es un proceso mixto ascendente y descendente. Los grupos de personas y las organizaciones existentes en la comunidad han abogado por que los Gobiernos brinden apoyo a los programas que procuran satisfacer las necesidades que se han identificado en la comunidad. Esto incluye también la tarea de determinar los resultados que se esperan de los programas, incluidos los beneficios que se obtendrán, o la mitigación de los posibles perjuicios en caso de no poder financiarse.

Los Gobiernos de los tres niveles de Australia también emprenden programas con financiación descendente para tratar de resolver los problemas de la comunidad, corregir las desventajas o estimular la innovación. El programa Learning Towns de Victoria es un ejemplo de esta última modalidad, pues el Gobierno estatal proporcionó financiación para apoyar al creciente número de consejos locales

y proveedores de educación que estaban creando ciudades y pueblos del aprendizaje (Martin, 2004). Como se explica más adelante, esto tuvo consecuencias imprevistas para las organizaciones comunitarias.

Mecanismos de financiación

Para reafirmar lo dicho, los Gobiernos federal, estatales y locales de Australia asignan fondos sobre todo de forma anual a través de subvenciones que solicitan las organizaciones comunitarias, o, en el caso de las instituciones públicas, asignaciones operativas por parte del Gobierno. A nivel federal y estatal, algunos fondos se fijan en torno a un ciclo de apoyo de tres años, sobre todo en aspectos de infraestructura y coordinación, pero se exige alcanzar ciertos objetivos establecidos al inicio de la subvención. Esto no solo implica la necesidad de presentar solicitudes muy exhaustivas para cada convocatoria, sino también que la organización comunitaria suscriba contratos de financiación formales con los Gobiernos. Estos contratos y la financiación que de ellos se deriva se basan en alcanzar determinadas cifras establecidas por el Gobierno, a menudo expresadas en estadísticas, como, por ejemplo, el número de participantes y la asistencia.

Cuando se recibe financiación gubernamental, se presentan informes sobre la asignación de fondos y la evaluación de actividades, pero la evaluación del impacto es poco frecuente. Esto limita la capacidad de las organizaciones comunitarias para demostrar los resultados y los beneficios del AEA popular para los ciudadanos y las comunidades identificados con anterioridad. Los ciudadanos y la comunidad sí miden el impacto de manera informal; el apoyo y el crecimiento continuos de las organizaciones y la participación en las actividades populares del AEA parecen indicar que estas se consideran valiosas y provechosas.

Los beneficiarios de este apoyo monetario son las organizaciones comunitarias y públicas, que logran financiar su funcionamiento y ofrecer programas y

cursos a toda la comunidad y a grupos específicos con necesidades determinadas. En última instancia, los principales beneficiarios de esta ayuda son los usuarios de los servicios, las personas, la comunidad y sectores más amplios de la sociedad australiana.

Tendencias y cambios en los últimos tiempos

A partir de los años noventa, los Gobiernos australianos a nivel federal y estatal se han centrado en financiar la formación profesional y acreditada al establecer el sistema de formación basado en las competencias. El apoyo al AEA popular ha disminuido a nivel federal y estatal. Las subvenciones para el aprendizaje y la educación popular de adultos se han vuelto muy limitadas y se centran en las prioridades del Gobierno más que en las de la comunidad o los ciudadanos.

En vista de lo anterior, las organizaciones comunitarias se han visto obligadas a presentar continuamente detalladas propuestas que se adapten a las necesidades expresadas por la comunidad dentro del estrecho margen que permiten los requisitos para obtener subvenciones. Este proceso consume tiempo del personal y de los voluntarios y puede ser una experiencia muy desalentadora. La mercantilización de la oferta de educación pública en todos los sectores de la educación australiana ha creado un sistema centrado en las inscripciones, las horas lectivas de los alumnos, las cualificaciones y las auditorías de calidad.

Los cursos para el enriquecimiento personal se consideran un beneficio individual y no un bien público, por lo que los costos corren por cuenta del alumno. En los casos en que no se dispone de financiación gubernamental, las personas y los miembros de la comunidad en general se organizan para reunir fondos y brindar así las diversas oportunidades de aprendizaje.

Análisis del AEA popular en Australia: las comunidades son la clave

En Australia, el AEA popular se ha desarrollado a lo largo de los últimos sesenta años y ha llegado a incluir redes de educación comunitaria de adultos, organizaciones de servicios dirigidas por la comunidad (por ejemplo, *Country Fire Authority*, *State Emergency Service* y *Surf Life Saving*), instituciones públicas activas (bibliotecas, museos y galerías de arte) y programas de enseñanza sobre temas específicos a través de grupos y movimientos comunitarios (por ejemplo, los movimientos ambientalistas). Todos ellos reciben financiación de los tres niveles de Gobierno con carácter anual (unos tres años), pero estos fondos suelen destinarse a sufragar la infraestructura organizativa o la prestación de servicios, y no los programas específicos de AEA popular. Suelen ser las organizaciones comunitarias y las organizaciones dirigidas por la comunidad las que reúnen los recursos para organizar y ejecutar estos programas en beneficio de las personas y las comunidades.

Es esta base comunitaria la que constituye la fuerza impulsora en la situación actual en Australia. Los miembros de la comunidad participan como voluntarios, gestionan las organizaciones, prestan servicios, imparten programas y ofrecen asesoramiento directo sobre las necesidades de la comunidad. Los Gobiernos australianos reconocen este aspecto positivo y entienden que quienes están más cerca de la comunidad local, y de los alumnos, están mejor capacitados para elaborar programas educativos que cumplan los objetivos de sus proyectos y procuren resolver los problemas más acuciantes de la comunidad.

Las organizaciones comunitarias aprovechan los recursos adicionales, como el tiempo de los voluntarios y las instalaciones de la comunidad, para añadir valor a la escasa o nula financiación que el Gobierno concede a programas de AEA popular específicos. Estos factores son la clave de su éxito a la hora de impartirlos. Son capaces de ofrecer programas de educación locales accesibles

para todos los miembros de la comunidad, un entorno que no intimide a aquellos que son reacios a reincorporarse a la educación y motivar a los alumnos para que contribuyan a su comunidad y a la sociedad. Las instituciones públicas que ofrecen sistemas de AEA popular también comprenden la importancia de interactuar con su comunidad de alumnos y han diseñado programas comunitarios que los instan a participar de manera continua.

En Australia, en el ámbito del AEA popular, se ha adoptado asimismo una novedosa estrategia en la que se permite a los alumnos tomar decisiones, para así asegurar que el interés sea un factor motivador clave para participar. La elección y el interés permiten forjar un compromiso con el aprendizaje que hace que las personas se sientan a gusto y satisfechas con su vida, pero además ayuda a los alumnos a adquirir competencias y conocimientos transferibles que podrán utilizar en muchas de las funciones que deberán desempeñar como adultos en la vida, incluso en sus obligaciones profesionales.

Limitaciones y deficiencias

Estos puntos fuertes se compensan con tres deficiencias específicas que podrían subsanarse para permitir que el potencial del AEA popular se haga realidad para muchas más personas y comunidades en Australia.

La primera es la limitada cantidad de fondos disponibles para las organizaciones comunitarias, en particular la de financiar específicamente el AEA popular. Las organizaciones comunitarias recurren a la buena disposición de los voluntarios y a las instalaciones comunitarias para aumentar los escasos fondos. Esta desventaja se agrava con la incertidumbre de los mecanismos de subvenciones anuales que exigen que el personal y los voluntarios presenten solicitudes constantemente.

En segundo lugar, la escasa cuantía de los fondos aportados por el Gobierno puede tener consecuencias imprevistas y desalentadoras para las iniciativas comunitarias. El programa de Ciudades

del Aprendizaje que hemos mencionado surgió luego de que el Gobierno estatal reconociera el trabajo que los Gobiernos locales, las organizaciones educativas comunitarias y las instituciones de educación postsecundaria habían realizado durante uno o dos años para elaborar el programa. Tras la presentación anual de solicitudes se aportó una ayuda monetaria para que los grupos pudieran contratar personal a tiempo parcial a fin de apoyar el trabajo voluntario. Por desgracia, muchos grupos pasaron a depender de los fondos y del personal. Cuando el Gobierno retiró la financiación, muchos perdieron o nunca llegaron a adquirir la motivación comunitaria necesaria para lograr ser sostenibles. Lamentablemente, esas iniciativas fracasaron (Martin, 2004).

La tercera es el escaso valor que el Gobierno federal y los estatales le otorgan al AEA popular. En virtud del enfoque actual centrado en la EFP, la mayor parte de los fondos y recursos gubernamentales se dirigen al aprendizaje para la vida laboral en programas acreditados, en perjuicio de aquellos programas que desarrollan competencias genéricas, atraen a los alumnos despertando su interés y han demostrado con éxito, a lo largo de muchos años, que reportan beneficios a las personas, a la comunidad y a la sociedad. La perspectiva de que el AEA popular solo beneficie a ciertas personas y no a la comunidad o al conjunto de la sociedad demuestra el poco valor que se le otorga a este aprendizaje. Al valorar el AEA popular, los Gobiernos australianos dispondrían de una estrategia muy potente para desarrollar competencias y conocimientos en la comunidad, fomentar la ciudadanía activa, promover una sociedad justa y pacífica, y permitir que los australianos lleguen a sentirse más satisfechos con su vida.

Predicciones, expectativas, esperanzas y miedos para el futuro

Australia es un país con una población relativamente escasa que se reparte en un espacio geográfico muy extenso. Esto significa que el Gobierno solo puede prestar servicios de manera

limitada, sobre todo en las zonas rurales y remotas. Asimismo, Australia sufre de manera periódica catástrofes naturales, como incendios, inundaciones, huracanes y sequías. En la actualidad se enfrenta a sequías continuas, a devastaciones causadas por los incendios y a la pandemia de la COVID-19. La economía está saliendo ahora de la recesión, y, debido al cierre de muchas empresas, las posibilidades de encontrar empleo serán inciertas. Este período recuerda a la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando la educación de adultos, en particular la educación liberal y popular, se consideraba una estrategia clave para reconstruir la nación.

Las organizaciones comunitarias y los servicios dirigidos por la comunidad han sido durante mucho tiempo grandes logros para Australia como nación, desde los primeros tiempos, hace 65 000 años, hasta la actualidad. Con los cambios en nuestra sociedad, muchos voluntarios (mujeres y jubilados) ya no pueden proporcionar la mano de obra con la que antes contaban las organizaciones comunitarias. El mantenimiento y el aumento de la financiación básica de estas organizaciones serán vitales para renovar la comunidad y ampliar las oportunidades de aprendizaje. Existe el temor de que, en caso de que se retiren estos fondos, se suspenda la mayor parte de la oferta de AEA popular.

Si los Gobiernos y la sociedad australianos valoran el AEA popular y trabajan con las comunidades para elaborar programas innovadores y motivantes que atraigan una financiación íntegra, los beneficios para los individuos, la comunidad y la sociedad serán considerables. Para sacar el máximo provecho, las organizaciones comunitarias deben utilizar su voz a fin de garantizar que los beneficios del AEA popular se promuevan de forma constante ante la comunidad y el Gobierno. *No hay que seguir confiando en que los resultados hablen por sí mismos.*

Referencias

26Ten (2020): 26TEN Grant Program History. Disponible en: <<https://bit.ly/34OSFvE>>

ACAL– Australian Council for Adult Literacy (2004): Submission to the Senate Inquiry into the progress and future directions of life-long learning. Disponible en: <<https://bit.ly/37S9Uhb>>

ACTU (2020): History of Australian unions. Disponible en: <<https://www.actu.org.au/about-the-actu/history-of-australian-unions>>

Adult, Community and Further Education Board (2020): Annual Report 2019-2020. Disponible en: <<https://bit.ly/38VhUv>>

ALA– Adult Learning Australia (2020): Adult Community Education Australian Environmental Scan. Melbourne: Adult Learning Australia.

ALA– Adult Learning Australia (2020b): Our policy platform - Adult Learning Australia. Disponible en: <<https://ala.asn.au/our-partners/policy/>>

AMSA– Australian Men’s Shed Association (2011): What is AMSA? Disponible en: <<http://www.mensshed.org/who-is-amsa/.aspx2011>>

AMSA– Australian Men’s Shed Association (2020): Men’s Shed Grants - National Shed Development Programme. Disponible en: <<https://mensshed.org/development-grants/>>

Bentley, N. (2015): The History of TAFE in Australia. Disponible en: <<https://www.tafecourses.com.au/resources/the-history-of-tafe-in-australia/>>

Comisión Permanente del Senado sobre Empleo, Educación y Formación (1991): Come in Cinderella. The emergence of Adult and Community Education. Canberra: Parlamento de la Mancomunidad de Australia.

Comisión Permanente del Senado sobre Empleo, Educación y Formación (1997): Beyond Cinderella - Towards a learning society. Canberra: Parlamento de la Mancomunidad de Australia.

Community Centres SA (2019): ACE/ALE FundingCuts - Is your Centre Impacted? – Community Centres SA Inc. Disponible en: <<https://www.communitycentressa.asn.au/capacitybuilding/ACE-funding-cuts>>

Country Fire Authority (2019): Annual Report 2018–2019. Estado de Victoria: Country Fire Authority.

DAWE (2020): Investing in cleaner and greener communities. Departamento de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.

DAWE (2020b): Indigenous Fire and Land Management Workshops. Departamento de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.

DAWE (2020c): Beginnings of environmental concern in Australia. Disponible en: <<https://environment.gov.au/node/13078>>

DHHS (2020): Department of Health and Human Services, Neighbourhood House Coordination Program - DHHS Service Providers. Disponible en: <<https://providers.dhhs.vic.gov.au/neighbourhood-house-coordination-program>>

DISER (2020): Citizen Science Grants.
Departamento de Industria, Ciencia, Energía y
Recursos. Disponible en: <<https://bit.ly/3mXKL9c>>

Hamilton, C. (2020): Which protest movement
has been most successful?. Disponible en:
<[https://theconversation.com/which-protest-
movement-has-been-most-successful-68981](https://theconversation.com/which-protest-movement-has-been-most-successful-68981)>

Martin, J. (2004): Learning Towns' and Local
Government: Kindred Spirits or Conspirators in
State-sponsored Community Development.
Australasian Journal of Regional Studies, 2004,
Vol. 10(3), 317-329.

Siggins Miller (2016): Final report: AMSA evaluation
survey. Disponible en: <<https://bit.ly/2JoG2jc>>

Training NSW (2020):
<www.training.nsw.gov.au/ACE>

Whitelock, D. (1970): *A brief history of adult educa-
tion in Australia and an outline of current provision
in Adult Education in Australia*. Whitelock, D. (ed.).
Melbourne: Pergamon Press Australia.

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Corea del Sur

Autores: Un Shil Choi, Sung Lee



En Corea del Sur llamamos educación popular a la educación para la ciudadanía democrática que ofrece oportunidades educativas para llevar una vida saludable y madura cultivando las cualidades y la instrucción propias de los ciudadanos que viven en democracia, como los conocimientos, los valores y las actitudes para forjar una sociedad democrática sostenible. Los Gobiernos locales emplean las instituciones de aprendizaje a lo largo de la vida para impartir educación para la ciudadanía democrática y crean departamentos con el fin de implementar de manera formal este tipo de educación. Cada vez son más las ciudades que crean centros de educación para la ciudadanía democrática con objeto de promover la educación de los ciudadanos. Este tipo de educación, que es gratuita, se diseña y se imparte sobre una base jurídica y está oficialmente reconocida por la Administración general, que le brinda apoyo a todos los niveles. No existe ninguna normativa en la que se estipule una proporción exacta del presupuesto total. El Gobierno metropolitano tiene la responsabilidad legal de movilizar el presupuesto, los recursos y la infraestructura necesarios.

La visión nacional del aprendizaje y la educación de adultos (AEA) popular

En las décadas de 1970 y 1980, la educación popular en Corea del Sur se centraba en concienciar políticamente a los grupos marginados del apoyo gubernamental. En los años noventa se hizo hincapié en la ciudadanía en cuanto a promover una sociedad democratizada, desarrollar los grupos civiles y ampliar los programas educativos de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

En la actualidad, el objetivo de la educación para la ciudadanía democrática es crear conciencia sobre los derechos y las responsabilidades que se tienen como ciudadano democrático y contribuir a hacer realidad el ideal de una auténtica sociedad democrática. Empleamos el término educación para la

ciudadanía democrática, pero en realidad se utiliza para referirse a la educación para la ciudadanía.

Dicho de otro modo, según el espíritu que impera en la época, la educación popular del pasado movimiento obrero e ideológico se enmarca en el ámbito de la convivencia entre los ciudadanos y no en la lucha de clases. Se divide en categorías: los más desfavorecidos —por ejemplo, los discapacitados—, los derechos humanos, la mujer, el medio ambiente, la educación y los extranjeros. Su educación se imparte de distintas maneras en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Sería razonable entender la educación popular en Corea del Sur como una educación para la ciudadanía

que pone el acento en el liderazgo, los derechos, las responsabilidades y la participación social de los ciudadanos, independientemente de si son o no personas desfavorecidas. Puede que haya diferencias de interpretación, pero en el caso de Corea del Sur llamaremos educación para la ciudadanía democrática a la educación popular.

La evolución histórica del AEA popular

Los orígenes de la educación popular en Corea del Sur se remontan a la década de 1920, cuando comenzó a surgir la clase obrera moderna a medida que se desmantelaba la estructura social feudal. Las actividades educativas de las escuelas nocturnas para obreros y para campesinos fueron fundamentales para el movimiento independentista y el socialista. Tras un período de interrupción debido a la guerra de Corea en 1950, se siguió desarrollando entre los años sesenta y setenta.

Entre mediados de los sesenta y finales de los setenta, la educación popular se centró en la educación emancipadora y de orientación teológica impartida por organizaciones cristianas y católicas. Se inspiró en los movimientos a favor de los derechos humanos basados en el humanismo y no los movimientos políticos de transformación social. Desde mediados de los años ochenta se ha visto muy influenciada por el movimiento socialista científico centrado en el marxismo-leninismo. El movimiento juvenil y el movimiento estudiantil, basados en el socialismo científico, poseen un marcado componente de propaganda y agitación a favor de la transformación política, por lo que se le ha concedido gran importancia a la educación de la conciencia. Desde principios de los años noventa hasta finales de la primera década del año 2000, se plantearon críticas al contenido y la forma del movimiento popular imperante desde la perspectiva de los nuevos movimientos sociales y el posmodernismo; fue entonces cuando se advirtió que era posible impartir una educación popular basada en nuevos principios y en un ámbito distinto.

Desde que se promulgó la Ordenanza de Seúl sobre Educación para la Ciudadanía Democrática (2014) y la de la provincia de Gyeonggi (2015) a mediados de la década de 2010, a partir de noviembre de 2020 once de un total de diecisiete Gobiernos locales metropolitanos han promulgado la Ordenanza de Educación para la Ciudadanía Democrática (National Law Information Centre, ROK 2020a, 2020b). Según estas ordenanzas, se están creando organizaciones que imparten educación para la ciudadanía democrática a nivel local. Además, se están formulando específicamente “planes de acción a corto y a largo plazo para la educación para la ciudadanía democrática” en el ámbito metropolitano con el fin de implementarla. Al mismo tiempo, más de 40 de los 226 Gobiernos municipales de todo el país han establecido ordenanzas que apoyan la educación para la ciudadanía democrática con objeto de promover la participación activa de los adultos en la sociedad.

Mientras tanto, un miembro del Partido Democrático del Congreso ha propuesto la Ley de Educación para la Ciudadanía Democrática para promover dicha educación a nivel nacional (Strait News, 2020). Sin embargo, casi todos los políticos que defienden este tipo de educación pertenecen al Partido Democrático. La oposición cree que su intención es emplearla con fines políticos y, por tanto, se opone a ella (Gyeonggi Institute for Democratic Citizenship Education, 2020).

Comprender, valorar y apoyar el AEA popular

Poco a poco, a lo largo de la historia, la educación popular de Corea del Sur ha ido cambiando su objetivo en el ámbito de la política educativa y la administración. Pero suele referirse a los problemas educativos de quienes no han tenido la oportunidad de instruirse debido a su situación socioeconómica y también a recuperar el derecho que tienen esas personas a aprender. Al promulgarse la Ordenanza de Educación para la Ciudadanía Democrática por parte de los Gobiernos locales metropolitanos a mediados de la década de 2010 y al seleccionarse

la “Activación de la Educación para la Ciudadanía Democrática” como tarea nacional incluida en el compromiso presidencial en 2017, la educación para la ciudadanía democrática está entrando en una nueva fase.

Además, cada uno de los Gobiernos locales promueve de forma activa la educación para la ciudadanía democrática con objeto de mejorar las capacidades en esta área, de manera que se respeten los valores de la democracia y se cree una cultura en la que todos puedan convivir al fomentarse el pensamiento crítico en los ciudadanos independientes.

Corea del Sur era un país con escasos recursos naturales y cuya economía estaba rezagada. Se creía que el desarrollo de los recursos humanos a través de la educación se traduciría en un futuro mejor para el país, por lo que el Estado, la sociedad y las familias han invertido considerables recursos en la educación formal para construir un país con su prosperidad económica actual. En este sistema, la educación formal inserta en un sistema relacionado con la economía, como, por ejemplo, la formación profesional y técnica, se considera más importante que cualquier otro tipo de enseñanza. Sin embargo, tanto en el presente como en el futuro, puesto que ya se ha alcanzado un considerable nivel de desarrollo económico y los cambios en la sociedad y en los miembros que la componen se están diversificando, las competencias y aptitudes para la integración, la participación y la responsabilidad sociales, así como la toma de decisiones racional y la resolución de conflictos y problemas, adquieren cada vez mayor importancia. Por tanto, el significado de los valores comunes, como la libertad, la autonomía, la justicia, la observancia de las normas, la consideración, la voluntad de compartir y el respeto por la diversidad, se considera muy importante en la educación de adultos.

Desde los años setenta, el Gobierno de Corea del Sur ha apoyado activamente la formación técnica y profesional y ha centrado sus esfuerzos en las instituciones de enseñanza secundaria y de educación superior. Además, en 1997, el Gobierno promulgó

la Ley de Fomento de la Formación Profesional de los Trabajadores. En esta ley se estipularon las responsabilidades del Estado y de los empleadores para desarrollar las competencias profesionales de los trabajadores, crear centros públicos de formación para desarrollar las competencias profesionales y llevar a cabo actividades que fomenten las competencias profesionales de los empresarios. En particular, al crearse un fondo semiobligatorio para invertir parte de los salarios en programas para desarrollar las competencias profesionales de los trabajadores se sentaron las bases jurídicas para que el Estado y los empresarios pudieran fomentarlas. Hasta entonces, era el movimiento obrero, ajeno a la esfera institucional, el que se encargaba de impartir la educación popular, y no había ningún tipo de normativa que promoviera la educación para la ciudadanía democrática.

Cuando se promulgó la Ley de Educación Social en 1982 (National Law Information Centre, ROK, 2020d) y se modificó en 1999 para convertirla en la Ley de Educación a lo Largo de la Vida (National Law Information Centre, ROK, 2020b), surgió el interés por el aprendizaje permanente. La educación de adultos para la ciudadanía se define en la Ley de Educación a lo Largo de la Vida en el ámbito de la participación ciudadana en 2014, y se puede decir que constituye la base jurídica de la educación para la ciudadanía democrática. Desde 2017, con el compromiso de la presidencia, la educación para la ciudadanía se está convirtiendo en una educación para la ciudadanía democrática. Se podría decir que el hecho de “crear una sociedad en la que todos puedan vivir en armonía y prosperar juntos” se ha convertido en una aspiración social y en una forma de superar los problemas que ha causado la desintegración de la cultura tradicional de convivencia debido al mejoramiento del nivel económico y al aumento de la diferenciación social que ha traído consigo el desarrollo económico de Corea del Sur. Cada vez resulta más evidente que la educación para la ciudadanía democrática es importante si se pretende reforzar la capacidad de los ciudadanos de convivir en armonía, y se están haciendo varios intentos y aplicando diversos enfoques educativos para ponerla en práctica.

Con todo, el interés de los ciudadanos por este tipo de educación es bastante menor que el que demuestran por la formación profesional, las humanidades y los programas de alfabetización digital.

Lo anterior puede deberse a que se reconoce que se trata de una educación con fines políticos, porque la palabra democrática figura en el nombre de “educación para la ciudadanía democrática”, y también a la falta de experiencia en la puesta en práctica de este tipo de programas educativos.

El papel y la contribución del AEA popular al desarrollo de la sociedad y de las personas

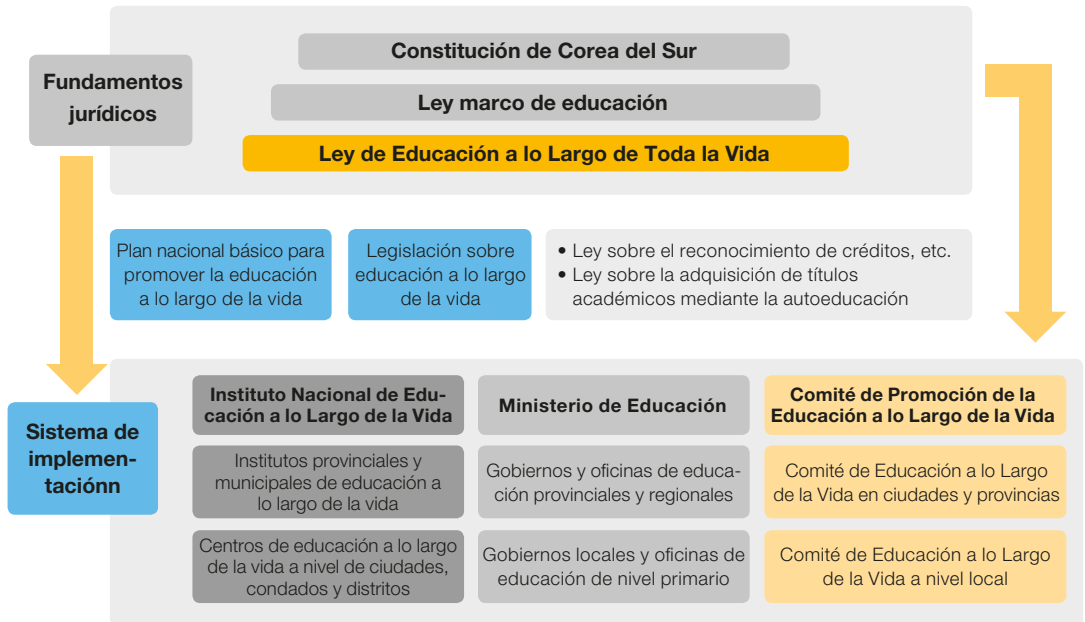
El presidente Park Chug-hee, que comandó el ejército durante el golpe de Estado de 1961 y mantuvo un régimen dictatorial hasta 1979, suprimió los movimientos democráticos para el desarrollo económico en Corea del Sur. Desde entonces y hasta 1993, dos generales del Ejército fueron elegidos presidente de forma consecutiva. Gobernaron como una dictadura con el pretexto de mejorar el desarrollo económico, por lo que continuaron controlando la educación popular. La educación popular en Corea del Sur recibió apoyo oficial del Gobierno de Kim Young-sam después de 1987, cuando soplaron los primeros vientos que anunciaban la democratización política.

La Administración de Kim Young-sam escogió un método dirigido por organizaciones privadas y con el apoyo del Gobierno, y rompió con el método de control y supervisión directa de la educación cívica por parte del Estado. Desde mediados de la década de 2010, la educación para la ciudadanía democrática, que se había impartido de forma pasiva en la modalidad de aprendizaje a lo largo de la vida, se ha puesto en práctica en serio.

Puesto que la educación para la ciudadanía democrática no se ha impartido durante mucho tiempo, sería precipitado hablar de sus tareas específicas, sus repercusiones y sus beneficios. Sin embargo, en el caso de algunas ciudades, se están introduciendo pequeños cambios centrados en los participantes que han finalizado los cursos de formación para líderes en el área de la ciudadanía democrática, ofrecidos de manera gratuita por el Gobierno municipal desde finales de 2010. En el caso de la ciudad de Hanam, en la provincia de Gyeonggi, se podría decir que los cambios que han experimentado los participantes del curso de formación para instructores sobre ciudadanía democrática de 2019 son un ejemplo de que se han conseguido los objetivos de la educación para la ciudadanía democrática. El grupo que ha completado el plan de estudios ha logrado adjudicarse un proyecto para la localidad impulsado por el Gobierno central. Su objetivo es implementar cambios e innovaciones en ella gracias a la participación de sus habitantes.

Dicho de otro modo, este nuevo proyecto busca introducir cambios en la localidad mediante iniciativas emprendidas y lideradas por los propios habitantes. En el caso de la ciudad de Chuncheon, en la provincia de Gangwon, se han hecho muchas modificaciones al implementar directamente el proyecto de cambios en la localidad, patrocinado por el Ministerio de Administración Pública y Seguridad, centrado en su dirigente y basado en la participación ciudadana. Aunque no se dispone de datos estadísticos precisos, constantemente se están poniendo en práctica estos proyectos que llevan a cabo dirigentes que han recibido la formación necesaria. En particular, se puede decir que la educación para la ciudadanía democrática se está activando en consonancia con los proyectos del Gobierno en materia de políticas para la ciudadanía, como, por ejemplo, los proyectos de cooperación cívica, los proyectos de desarrollo de las comunidades de vecinos, los proyectos de educación comunitaria para las localidades y los proyectos que fomentan la economía social.

Figura 1:
Enfoque sistemático aplicado al aprendizaje a lo largo de la vida en Corea del Sur



Fuente: NILE 2017

El papel y la contribución del AEA popular en el auge de los movimientos populares y la democracia

En los años setenta y ochenta, tras la experiencia de la educación popular centrada en la escuela nocturna durante la ocupación japonesa y la guerra de Corea, el movimiento obrero, bajo el férreo control del Gobierno central, se concentró en mejorar la situación de los trabajadores en materia de derechos humanos y participación política. Se podría decir que en aquella época contribuyó a mejorar en gran medida los derechos de los trabajadores y las condiciones laborales, pero con la democratización, que se inició en los años noventa, la educación popular no tuvo suficientes oportunidades de contribuir al movimiento popular ni a la democratización. La mayor parte de la educación popular de

aquella época se limitó a impartir formación profesional y técnica y a alfabetizar a la población sin recursos. Por tanto, no resulta fácil encontrar una relación entre la educación popular y el movimiento popular y la democratización.

En concreto, el movimiento democrático de 1987, formado por estudiantes y empleados administrativos, se convirtió en un hito de la democracia con participación ciudadana. Es posible afirmar que, gracias a este movimiento democrático, la educación popular ha adquirido visibilidad y ha pasado a ser un tema de interés para el Gobierno.

De todos modos, desde finales de la década de 2010 y principios de la década de 2020 se están aplicando diversas modalidades de educación para la ciudadanía a fin de impulsar el movimiento popular y una democracia en la que la población

participe de forma activa; se espera que se produzcan muchos cambios positivos para la ciudadanía.

Instituciones, contenidos y métodos del AEA popular

En la Constitución de Corea del Sur se estipula que el Estado debe promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Además, en la Ley sobre Educación a lo Largo de la Vida y en otras leyes conexas se establecen los sistemas, las organizaciones y las regulaciones necesarias para poner en práctica la educación a lo largo de la vida. En la Figura 1 se ofrece un resumen de las bases jurídicas y del sistema de implementación. A nivel nacional, existe el Instituto Nacional de Educación a lo Largo de la Vida (NILE, por su sigla en inglés) y el Consejo Nacional de Aprendizaje a lo Largo de la Vida. En cada una de las diecisiete provincias metropolitanas se han creado institutos para el aprendizaje a lo largo de la vida con el fin de promoverlo entre sus habitantes, además del Consejo de Aprendizaje a lo Largo de la Vida. En los 226 Gobiernos locales de todo el país hay centros y comités directivos de aprendizaje a lo largo de la vida que promueven esta modalidad de aprendizaje entre los habitantes de los municipios. Se han creado departamentos relacionados con esa rama de la educación en los órganos administrativos del Ministerio de Educación, así como en los Gobiernos regionales y las unidades básicas de Gobierno local, para promover el aprendizaje a lo largo de la vida de los habitantes de acuerdo con las leyes y las ordenanzas.

Los Gobiernos locales que promueven de forma activa la educación para la ciudadanía democrática han creado centros para impartirla a los ciudadanos. Los Gobiernos locales designan a instituciones públicas bajo su dependencia como centros de educación para la ciudadanía democrática en los que se llevan a cabo proyectos o se establecen instituciones independientes.

El Gobierno metropolitano no cuenta con un centro de educación para la ciudadanía democrática. En lugar de ello, apoya al centro municipal a través del Instituto para la Educación a lo Largo de la Vida, que se creó para fomentar este tipo de aprendizaje, o gestiona directamente un programa de educación para la ciudadanía democrática. También existen departamentos dedicados a la educación para la ciudadanía democrática dentro de los Gobiernos locales, pero, en el caso de los municipales, los departamentos relacionados con el aprendizaje a lo largo de la vida y los centros dedicados a este aprendizaje son los que se encargan de impartir la educación para la ciudadanía democrática. En otras palabras, de acuerdo con la política del Gobierno de promover la educación para la ciudadanía democrática, los departamentos de aprendizaje a lo largo de la vida actualmente en funciones deben impartir educación para la ciudadanía democrática, y la infraestructura existente que se usa para el aprendizaje a lo largo de la vida se utiliza también para la educación convencional.

Además, algunas ONG, como la Asociación Cristiana de Mujeres Jóvenes (YWCA, por su sigla en inglés), las bibliotecas, los centros de formación para jóvenes, los centros de asistencia social para personas con discapacidad, los centros de asistencia social para personas de la tercera edad y los centros de educación para agricultores y pescadores también ofrecen a sus usuarios educación para la ciudadanía democrática. De acuerdo con la Ordenanza sobre Educación para la Ciudadanía Democrática, es necesario impartir dicha educación a los empleados de las organizaciones afiliadas al Gobierno local, a las organizaciones públicas y a los institutos que cuentan con el apoyo financiero de los Gobiernos locales con el fin de ofrecer a los ciudadanos programas de educación y crear conciencia sobre la educación para la ciudadanía democrática, así como despertar interés por ella. Este enfoque también está ayudando a difundir este tipo de educación.

En la mayoría de las ordenanzas sobre educación para la ciudadanía democrática de los Gobiernos locales se definen sus contenidos y metodologías. Los contenidos principales son los siguientes:

- Impartir educación sobre los valores básicos, las ideologías y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de Corea del Sur y en los pactos internacionales; comprender las instituciones, incluidas la democracia y las formas de participación.
- Impartir educación sobre cómo comprender el sistema político democrático y la participación política del Estado y los Gobiernos locales.
- Promover los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, su participación y sus responsabilidades, la comunicación, la toma de decisiones racionales, la resolución de conflictos y de problemas, etc., para cultivar competencias y cualidades.
- Impartir educación sobre valores comunes como la libertad, la autonomía, la justicia, la observancia de las normas, la consideración, la voluntad de compartir y el respeto por la diversidad.
- Impartir educación sobre los valores de la vida que resultan necesarios en estos tiempos, como los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, la igualdad de género, los medios de comunicación, el trabajo, la paz y la unificación.
- Otros tipos de educación que se consideren necesarios si se desea impartir la educación para la ciudadanía democrática.

En las ordenanzas también se estipula el método que debe seguir la educación para la ciudadanía democrática, cuyos contenidos son los siguientes:

- Es necesario procurar que la educación para la ciudadanía democrática se imparta de tal manera que permita una comunicación racional, como la participación activa de los alumnos.

- La educación para la ciudadanía democrática debe permitir que los ciudadanos experimenten en diversos aspectos de la vida, según varios programas educativos destinados a compartir conocimientos, inspirar valores y reforzar la condición de ciudadanos.

Los principios básicos de la educación para la ciudadanía democrática que se describen en las ordenanzas de los Gobiernos locales son los siguientes:

- Debería tratarse de una educación que contribuya a promover los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos con el fin de heredar y fomentar los valores de los derechos humanos universales y de la democracia que garantiza la Constitución de Corea del Sur.
- La educación para la ciudadanía democrática no debería emplearse como método para persuadir a los participantes para que sustenten ciertas opiniones ni para que persigan intereses privados o se guíen por las opiniones de determinados partidos políticos.
- La educación para la ciudadanía democrática debe garantizar que exista una diversidad de teorías, perspectivas y opiniones en el ámbito académico y que la realidad política se analice de manera imparcial.
- La educación para la ciudadanía democrática debe impartirse en aras del interés público de los ciudadanos para que lleven una vida política más provechosa y puedan adquirir capacidades y conciencia democráticas.
- Debe garantizarse el acceso universal de los ciudadanos a la educación para la ciudadanía democrática de modo que puedan participar en ella por voluntad propia.

Sobre la base de los ideales mencionados y los principios básicos de la educación para la ciudadanía democrática, muchos Gobiernos locales han establecido un Plan Integral de Educación para la Ciudadanía Democrática. Este documento suele contener los objetivos políticos y las orientaciones de la educación para la ciudadanía democrática, así como los planes y los métodos de implementación, los recursos y la financiación necesarios, la formación de los educadores para la ciudadanía democrática, el compromiso de establecer y revitalizar los fundamentos humanos, materiales e institucionales que permitan reforzar la educación para la ciudadanía democrática profesional, la investigación, el desarrollo y la evaluación de los centros de enseñanza y las actividades comunitarias.

Aunque se advierten ligeras diferencias entre los componentes según sea el plan integral considerado, se estipulan los siguientes contenidos:

- Se establecerá y aplicará una política de revitalización que garantice que todos los ciudadanos disponen de las mismas oportunidades de educación para la ciudadanía democrática bajo la responsabilidad de la máxima autoridad del Gobierno local.
- Un funcionario gubernamental dispondrá que se impartan al menos sesenta horas anuales de educación para la ciudadanía democrática en el plazo de un año desde su nombramiento como responsable.
- La orden de traslado se reducirá al mínimo en pro de la experiencia de los funcionarios encargados de la educación cívica democrática.
- Los empleados de las organizaciones afiliadas y los miembros del Centro de Autogobierno de los Habitantes también recibirán educación para la ciudadanía democrática.

Los mecanismos de financiación y el papel de las autoridades públicas en la financiación del AEA popular

En Corea del Sur, el aprendizaje a lo largo de la vida incluye toda clase de actividades educativas sistemáticas, como la educación complementaria, la alfabetización de adultos, la educación para el desarrollo de las competencias profesionales, las humanidades y las artes liberales, la educación cultural y artística y la educación para la participación ciudadana, excluido el plan de estudios escolar convencional. Dicho de otro modo, en Corea del Sur se ha implementado la educación para la ciudadanía democrática como una forma de educación para la participación ciudadana, una de las seis áreas que conforman el aprendizaje a lo largo de la vida. Por tanto, el procedimiento para elaborar y utilizar un presupuesto dedicado a la educación para la ciudadanía democrática es el mismo que se emplea para cualquier otro proyecto administrativo general. Los presupuestos a nivel nacional se ejecutan sobre todo a través del NILE. No existe una normativa que organice por separado el presupuesto nacional que se dedica a la educación para la ciudadanía democrática. Por tanto, el presupuesto del NILE destinado a la educación para la ciudadanía democrática no representa una parte significativa del presupuesto total.

Otros ministerios, como el Ministerio de Administración Pública y Seguridad, llevan a cabo proyectos que apoyan de manera directa las actividades de cambio comunitario centradas en los ciudadanos. Estos proyectos pueden considerarse como otra fuente presupuestaria, puesto que ya cuentan con educación para la ciudadanía democrática o promueven cambios en las comunidades locales al poner de manifiesto la ciudadanía democrática. Existen presupuestos del Gobierno local para financiar el funcionamiento de centros como el Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida del Gobierno Provincial y Metropolitano y el Centro de Aprendizaje a lo Largo de la Vida del Gobierno Municipal. Puesto que el presupuesto del Gobierno local se basa en la Ordenanza de Educación para la Ciudadanía Democrática, es preciso elaborar un presu-

puesto independiente. Además, los presupuestos de los Gobiernos locales están aumentando de forma progresiva. No obstante, el presupuesto del Gobierno central no suele apoyar de forma directa el aprendizaje a lo largo de la vida ni la educación para la ciudadanía democrática de los Gobiernos locales, y el Gobierno local respalda de manera voluntaria los presupuestos de educación a lo largo de la vida y la educación para la ciudadanía democrática para la mayoría de la población.

En el caso del Gobierno metropolitano, se están implementando varios proyectos a través de la cooperación entre los Gobiernos locales a fin de promover la educación para la ciudadanía democrática en todas las ciudades, como, por ejemplo: un programa de formación de instructores relacionado con la educación para la ciudadanía democrática, la creación de contenidos en línea sobre la educación para la ciudadanía democrática, un programa para crear mayor conciencia sobre esta modalidad de educación, un plan de estudios sobre ciudadanía democrática para los habitantes, un curso sobre cómo resolver problemas locales y proyectos para capacitar a activistas en el campo de la educación para la ciudadanía democrática. Además, el Gobierno metropolitano organiza talleres y reuniones con objeto de compartir y poner en común resultados, destinados a los encargados de la educación para la ciudadanía democrática en los Gobiernos municipales; consultas con el Gobierno municipal; programas de formación para los encargados y cursos de educación para la ciudadanía democrática destinados a funcionarios. El apoyo financiero al Gobierno municipal se presta de manera indirecta, es decir, todos estos proyectos se llevan a cabo de forma gratuita.

El Gobierno municipal promueve varias modalidades de educación para la ciudadanía democrática formando directamente a los dirigentes y educando a los habitantes a fin de revitalizar la educación para la ciudadanía democrática de la ciudad; también se conceden subvenciones a las instituciones relacionadas con esta educación. Aunque la situación cambia según la ciudad, cuando un Gobierno local gestiona de forma directa un plan de estudios

de educación para la ciudadanía democrática, el presupuesto para poner en marcha el plan suele ser de unos 40 000 euros al año, cifra que está aumentando de manera progresiva.

Además, algunos de los Gobiernos locales han designado o creado centros que imparten educación para la ciudadanía democrática con el propósito de reforzarla y crear redes que permitan promover la ciudadanía democrática de los habitantes. Estos centros gestionan una red de instituciones vinculadas a la educación para la ciudadanía democrática, intercambian información y crean una base de datos relacionada con este tipo de educación, y además llevan a cabo un proyecto para reforzar sus capacidades. La mayor parte de los presupuestos, como los costos de la mano de obra y el mantenimiento de las instalaciones necesario para que los centros funcionen adecuadamente, son sufragados por el Gobierno municipal. Ya que casi todas las instituciones que se dedican a este tipo de enseñanza son instituciones sin ánimo de lucro, se podría decir que, en última instancia, son los ciudadanos quienes se benefician.

Los mecanismos concretos del presupuesto de la educación para la ciudadanía democrática de los Gobiernos locales se pueden explicar del siguiente modo:

- Llevar a cabo proyectos de subvención para organizaciones relacionadas con la educación para la ciudadanía democrática, como las ONG y las OSC (organizaciones de la sociedad civil).
- Poner en marcha un plan de estudios para formar dirigentes e instructores en el área de la ciudadanía democrática.
- Respaldar los presupuestos de los proyectos de educación para la ciudadanía democrática en todas las localidades.
- Dictar charlas para enseñarles a los ciudadanos a difundir la educación para la ciudadanía democrática.

- crear un proyecto para convocar un concurso entre los ciudadanos a fin de difundir la educación para la ciudadanía democrática.
- Llevar a cabo un proyecto de educación para la ciudadanía democrática a través de los centros dedicados a este tipo de enseñanza.
- Elaborar libros de texto y manuales para difundir esta modalidad de educación.

La Ordenanza de Educación para la Ciudadanía Democrática de los Gobiernos locales proporciona el fundamento legal para promover los proyectos relacionados con esta enseñanza y sienta las bases para el apoyo presupuestario. Si bien la educación para la ciudadanía democrática destinada a adultos en Corea del Sur tiene un carácter no formal, cuenta con el apoyo oficial del Gobierno. Esta educación resulta esencial para que los ciudadanos vivan en una sociedad próspera y es una obligación natural del Estado. Sin embargo, puesto que se le ha dado más importancia a la educación formal centrada en el crecimiento económico, la población no ha recibido una oferta suficiente de educación para la ciudadanía democrática en el marco de la educación formal. En este sentido, la educación para la ciudadanía democrática se sigue considerando una responsabilidad del Estado y los Gobiernos locales para con la población. Por tanto, se trata de una educación descendente gratuita. Sin embargo, el método de enseñanza y de implementación es ascendente y se orienta hacia una educación participativa en la que se implica a todos los ciudadanos.

Crear y consolidar las reglas y prácticas de la financiación

En las ordenanzas del Gobierno metropolitano y del Gobierno municipal relativas a la educación para la ciudadanía democrática se establecen con claridad las responsabilidades de los gobernadores y de los alcaldes. Según la Ordenanza de Educación para la Ciudadanía Democrática de Seúl: “El alcalde debe

formular e implementar políticas que revitalicen la educación para la ciudadanía democrática de modo que todos los ciudadanos puedan acceder a ella; además, debe encargarse de promover y apoyar las actividades de los distritos autónomos y del sector privado” (National Law Information Centre, ROK, 2020c). En el caso de Seúl, las obligaciones del jefe del Gobierno municipal respecto a la educación para la ciudadanía democrática están especificadas en la ordenanza: “El alcalde del distrito debe cooperar de forma activa con las políticas de la ciudad que estén relacionadas con la educación para la ciudadanía democrática y esforzarse por revitalizar esta clase de educación en su distrito autónomo” (National Law Information Centre, ROK, 2020c).

Las ordenanzas de la provincia de Gyeonggi especifican con claridad las responsabilidades de los gobernadores:

- El gobernador deberá formular e implementar políticas destinadas a revitalizar la educación para la ciudadanía democrática de modo que todos los ciudadanos locales tengan acceso a ella.
- El gobernador deberá esforzarse al máximo por revitalizar la educación para la ciudadanía democrática en las ciudades y demarcaciones de la provincia.
- El gobernador deberá esforzarse por formar de manera sistemática al personal profesional dedicado a impartir educación para la ciudadanía democrática.
- El gobernador deberá organizar programas de educación para la ciudadanía democrática destinados a los funcionarios y a los empleados públicos bajo su mando.

Dicho de otro modo, el Gobierno metropolitano tiene la responsabilidad legal de mejorar los conocimientos de los habitantes sobre ciudadanía democrática y para ello movilizará los presupuestos, los

recursos y las infraestructuras que sean necesarios. El presupuesto que se dedica a la educación para la ciudadanía democrática se elabora y ejecuta a partir de este fundamento legal.

Tendencias y cambios en los últimos años

Hoy en día, Corea del Sur se enfrenta a un cambio histórico en lo que respecta a la educación cívica, el cual se ha producido en paralelo a la Revolución de las Velas, que provocó la destitución de la presidenta del Gobierno en 2017. Además, con la introducción del Consejo de Habitantes a partir de 2021, ha vuelto a adquirir importancia la educación para la ciudadanía democrática en relación con la autonomía de los habitantes.

El Gobierno municipal ha modificado su política y ha pasado de impartir educación para la ciudadanía democrática directamente a los ciudadanos a apoyarlos para que actúen de forma autónoma y planifiquen, pongan en marcha y evalúen las actividades para así reforzar la ciudadanía democrática en sus comunidades locales. La educación para la ciudadanía se está fomentando de las siguientes maneras: promoviendo la especialización en la infraestructura y el contenido de la educación para la ciudadanía, formando activistas de la educación para la ciudadanía, descubriendo y apoyando proyectos relacionados con este tipo de enseñanza, autosupervisando y autoevaluando la educación para la ciudadanía, compartiendo los resultados que se obtienen, creando archivos de información sobre la educación para la ciudadanía y empleando la inteligencia artificial y los robots de la era digital.

Estas tendencias recientes se han reflejado en la Ciudad del Aprendizaje de Eunpyeong-gu, en Seúl, la cual ha recibido una respuesta favorable al intentar llevar a cabo un nuevo experimento de educación para la ciudadanía que consiste en un proyecto de investigación independiente y auto-suficiente con los ciudadanos bajo el nombre de Escuela Da Vinci. En el caso del Instituto Municipal

Abiertode Seúl, se han creado nuevos programas para diversos grupos, como el de la educación para la ciudadanía vinculada a las embajadas y los programas de educación para la ciudadanía orientados a jóvenes, que se imparten a través de las escuelas de proyecto de vida con el objetivo de que los jóvenes puedan tomarse un año sabático que les resulte fructífero. En el caso de la ciudad de Osan, en la provincia de Gyeonggi, se está iniciando una nueva etapa en el ámbito de la educación para la ciudadanía independiente al estilo coreano al promoverse nuevos modelos de educación cívica, como el Instituto para Ciudadanos del Centenario de Osan, las escuelas de signos de interrogación, las escuelas de signos de exclamación, los salones de estudio, los talleres de Osan y las clases de Jingumdari ['peldaños' o 'escalones']. La ciudad de Gwangmyeong, en la provincia de Gyeonggi, ha presentado un nuevo modelo propio de educación para la ciudadanía democrática que se inspira en el aprendizaje basado en el lugar y ha creado el Campus Mundial para la Ciudadanía de Gwangmyeong dividiendo la ciudad en cinco distritos de aprendizaje.

Para citar un ejemplo de nuevas metodologías y prácticas relacionadas con la educación para la ciudadanía, en el Instituto Provincial de Aprendizaje a lo Largo de la Vida de Gyeonggi, se ha implementado el proyecto "Laboratorio viviente" como un tipo de educación para la ciudadanía democrática. El proyecto, llamado On-Maueul (Toda la población), anima a los residentes a cambiar el aspecto de los callejones de los pueblos pequeños y a convertir lugares abandonados en bellas bibliotecas o salas de estudio para la población. Además, mediante este proyecto, los habitantes que participaron en el plan de estudios están emprendiendo iniciativas, como impedir el vertido ilegal de residuos en las localidades, crear murales callejeros y construir centros comunitarios.

En Hanam, en la provincia de Gyeonggi, los dirigentes que han realizado durante una semana un curso de 35 horas sobre aprendizaje activo de educación para la ciudadanía democrática están resolviendo los problemas de la comunidad de manera autónoma

junto con los habitantes. Han sido seleccionados para participar en varios proyectos del Gobierno central destinados a resolver los problemas de la población local y están solucionando por sí mismos los problemas de los miembros de sus propias comunidades.

Estos cambios demuestran que las ciudades de aprendizaje surgen como un nuevo modelo de educación para la ciudadanía democrática. Al mismo tiempo, suponen un cambio de ideología y paradigma. La educación para la ciudadanía democrática como educación popular autosuficiente y ascendente trasciende los límites de la educación para la ciudadanía democrática descendente que dirige el Gobierno. Esto indica que ya no se trata de una educación cívica centrada en el proveedor de la enseñanza, sino de una educación para la ciudadanía democrática centrada en los participantes. Es un cambio muy importante en el que se están creando nuevos modelos de educación para la ciudadanía basados en un aprendizaje activo gracias a la participación y la práctica de los ciudadanos.

Análisis del AEA popular

En Corea del Sur todavía no se ha usado una herramienta común para evaluar y supervisar la educación de adultos popular. Algunas de las ciudades a la vanguardia están aplicando técnicas de aprendizaje activo para formar a líderes en el área de la ciudadanía democrática. Los participantes en este plan de estudios tienen que resolver problemas reales de la población durante el proceso y dar a conocer los resultados. Sobre la base de esta experiencia, se han dado casos de participantes que han llevado a cabo proyectos del Gobierno central o local relacionados con la comunidad local, pero aún no se ha evaluado su rendimiento. Ya que el propósito de la educación para la ciudadanía democrática es parecido al de la educación para la ciudadanía mundial, se han dado casos en que los resultados educativos se han evaluado comparándolos con otros anteriores y después de participar en este tipo de aprendizaje, empleando como indicador de referencia la educación para la ciudadanía

mundial. La mayoría revelan cambios positivos considerables a nivel estadístico, pero hacen falta más procedimientos para que estos indicadores se puedan aplicar a la educación para la ciudadanía democrática.

Ventajas y desventajas de la situación actual

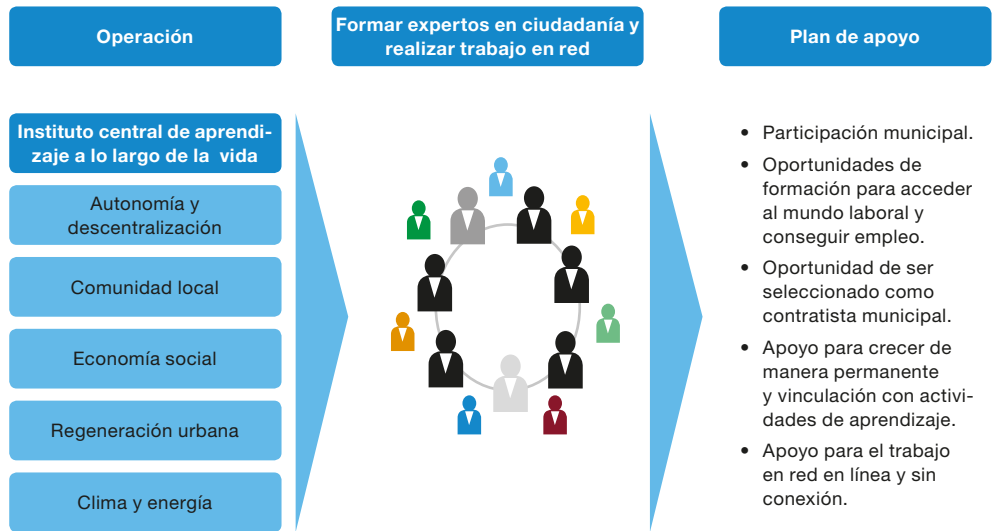
Una de las ventajas del modelo de educación para la ciudadanía de Corea del Sur, y de su implantación, es que cuenta con un fundamento legal. Todos los Gobiernos locales han creado y puesto en marcha una ordenanza y un centro educativo que permitan impartir la educación para la ciudadanía democrática basándose en la creación de diversos programas, la investigación y el desarrollo, y en el apoyo a esta educación a través de proyectos de oferta pública.

Además, bajo la dirección del Instituto Nacional de Educación a lo Largo de la Vida se están llevando a cabo proyectos de investigación y desarrollo y de oferta pública relacionados con la educación para la ciudadanía, y se está apoyando la especialización de las ciudades de aprendizaje. El portal “NualBaeUm” (Aprendizaje permanente) y la red de información sobre educación a lo largo de la vida “Damo” (Todos reunidos) son portales nacionales del aprendizaje a lo largo de la vida en los que se puede encontrar una gran variedad de información sobre la educación popular.

Otro punto fuerte es el hecho de que los institutos de los diecisiete Gobiernos metropolitanos y provinciales que ofrecen programas de aprendizaje a lo largo de la vida hacen la función de instituciones que promueven la educación para la ciudadanía democrática entre la población de todas las provincias. Colaboran con las ciudades y los condados en la tarea de promover la educación para la ciudadanía democrática que se imparte a los habitantes. Las ciudades están creando centros dedicados a impartirla. Todo ello permitirá reforzar este tipo de educación.

Figura 2:
Perfil del Instituto
Autónomo de
Educación Cívica de
Gwangmyeong

Instituto Autónomo de Educación Cívica de Gwangmyeong



Un graduado de la Universidad Autónoma de Gwangmyeong

- Participa en la red de aprendizaje a lo largo de la vida y gestiona programas en este ámbito por región.
- Participa en la propuesta pública para el proyecto sobre generación de publicidad.
- Fomenta la economía social y la labor de las empresas locales.
- Participa en la elaboración de un proyecto de presupuesto para la participación comunitaria.
- Participa en una propuesta pública para la comunidad local.
- Participa en proyectos relacionados con la energía.

- Llevar a cabo una descentralización autónoma formando expertos en ciudadanía mediante el aprendizaje a lo largo de la vida.
- El Instituto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida estuvo a cargo de la Universidad Autónoma de Gwangmyeong y en 2020 gestionó la fundamentación teórica y los debates, la evaluación comparativa y los cursos básicos y avanzados en cinco áreas: autonomía y descentralización, comunidad local, economía social, regeneración urbana y clima y energía.
- Al respaldarse el trabajo en red entre los graduados se proporcionará un lugar donde compartir la información de la comunidad y promover la cooperación y la administración participativa basada en la inteligencia colectiva para mejorar la experiencia en cada campo.
- Fomentar la participación en la Administración municipal, de manera que se reflejen las necesidades de los ciudadanos y las ideas innovadoras a fin de aumentar el sentido de pertenencia de las personas al lugar y su cultura comunitaria.

Fuente: Instituto Gyeonggi de Educación para la Ciudadanía Democrática, 2020

Una de las desventajas es que no hay ningún acuerdo político en torno a la educación para la ciudadanía democrática. Por tanto, cada partido tiene una perspectiva distinta de esta enseñanza, pues existe la inquietud de que pueda emplearse con fines políticos.

Otro de los puntos débiles es que, dado que Corea del Sur no cuenta con demasiada experiencia en el ámbito de la educación para la ciudadanía democrática, todavía no se dispone de información detallada ni se ha llegado a un acuerdo sobre la eficacia de los métodos, las herramientas y los procesos empleados en esta educación.

Predicciones, expectativas, esperanzas y temores de cara al apoyo futuro del AEA popular

Gracias a la participación de la población, desde la Revolución de las Velas de 2017 el Gobierno actual ha estado ampliando la educación para la ciudadanía democrática como educación popular y también ha estado promoviendo de manera activa las iniciativas para apoyarla y financiarla a nivel nacional. No resulta fácil predecir qué clase de cambios tendrán lugar en la educación para la ciudadanía democrática, porque todo dependerá del rumbo que tome la Administración en el futuro y del ciclo de Gobiernos liberales y conservadores. Sin embargo, todos los partidos conservadores concuerdan en que la educación popular es la base para impulsar el crecimiento social encabezado por la ciudadanía, garantizar la sostenibilidad y crear una sociedad inclusiva que beneficie a los sectores menos privilegiados. También son conscientes de que ningún Gobierno puede tener éxito sin estos fundamentos, de modo que no importa qué rumbo adopte la Administración, ya que se confía en que, en el futuro, la educación para la ciudadanía sea el elemento más importante de la educación a lo largo de la vida como educación popular.

La Ley de Educación a lo Largo de la Vida de Corea establece seis áreas, y se espera que aquella relacionada con la educación para la participación

cívica se extienda a la mayoría de las áreas centrales, gracias a que los ciudadanos tienen una conciencia bastante clara de la necesidad de fomentar la ciudadanía y a que existe un consenso en la comunidad educativa y en el conjunto de la sociedad.

Ejemplos clave de casos de éxito y fracaso que pueden servir como lección o advertencia

El hecho de que haya tantas personas con un alto nivel de formación en la comunidad está incrementando las posibilidades de que la educación para la ciudadanía democrática sea un éxito en Corea del Sur. Esta educación no se está aplicando adecuadamente en algunas ciudades debido a que no se ha alcanzado un consenso político al respecto. La educación para la ciudadanía democrática hoy se imparte principalmente en ciudades en las que el Partido Demócrata es mayoritario y con mayores dificultades en las que el Partido Conservador cuenta con la mayoría de los votos.

En el caso de un país con una situación política similar a la de Corea del Sur, es necesario que, en primer lugar, se llegue a un consenso civil y político en lo que respecta a los objetivos, los valores y las metodologías de la educación para la ciudadanía democrática.

En Corea del Sur se pueden encontrar algunos casos en los que la educación para la ciudadanía democrática ha obtenido buenos resultados. La mayoría de las 175 ciudades de aprendizaje a lo largo de la vida promueven de forma activa la educación para la ciudadanía democrática creando metodologías y enfoques únicos. A continuación se muestran tres casos típicos:

El primer caso es el del modelo de educación para la ciudadanía mundial de Gwangmyeong. Gwangmyeong fue la primera ciudad de aprendizaje a lo largo de la vida de Corea del Sur; gestiona las infraestructuras y los programas educativos relacionados con la educación para la ciudadanía democrática básica, tales como el Instituto

Autónomo de Gwangmyeong, la Escuela Mundial para la Ciudadanía de Gwangmyeong y la Escuela para la Ciudadanía en la Vida Cotidiana. Ha creado e imparte modelos de educación para la ciudadanía, como el de las escuelas extensibles, las escuelas estables y las escuelas estrechamente unidas, que son modelos únicos del Instituto Autónomo de Educación Cívica de Gwangmyeong. Están implementando una educación para la ciudadanía autónoma y descentralizada que esté en consonancia con la era de la ciudadanía como parte de un modelo de aprendizaje de convergencia. Únicamente presentan una visión a largo plazo orientada a aumentar el nivel de autonomía y la conciencia de ciudadanía de todos los habitantes, y hacen realidad el espíritu de descentralización, autonomía, participación, cooperación, aprendizaje y práctica a través de la formación y el desarrollo de los ciudadanos.

Para lograr concretar esta visión, el Instituto Autónomo de Gwangmyeong (Figura 2) dirige cinco departamentos: descentralización autónoma, comunidad de la localidad, economía social, regeneración urbana y energía climática, que ofrecen una educación cívica especializada que refleja las reivindicaciones y las ideas innovadoras de los ciudadanos para mejorar tanto sus condiciones de asentamiento como la cultura comunitaria.

El segundo caso es el del Instituto Abierto de Seúl, que se ha diversificado en siete departamentos: humanidades, estudios de Seúl, ciudadanos democráticos, artes culturales, economía social, medio ambiente y estudios sobre futuro. Aunque la Ley de Educación Superior no lo reconoce como tal, este instituto tiene un sistema de titulación —sistema de títulos honoríficos para ciudadanos— que reconoce su experiencia del aprendizaje y los anima a seguir estudiando. Se forman grupos de investigación civiles para promover la educación cívica mediante el apoyo a los grupos de investigación autónomos con el fin de que los ciudadanos puedan participar libremente en actividades de aprendizaje profundo, investigaciones sobre políticas y actividades de participación social sobre diversos temas.

El tercer caso es el Instituto para Ciudadanos del Centenario de Osan, que se ha centrado en dos objetivos acordes con la visión de Osan, una ciudad de aprendizaje a lo largo de la vida en la que los ciudadanos aprenden y crecen en comunidad. Los objetivos son: 1) crear un ecosistema de aprendizaje para traer de vuelta a la región el aprendizaje a lo largo de la vida de los ciudadanos, y 2) reforzar el espíritu de ciudadanía revitalizando la participación y la comunicación de la comunidad. La ciudad respalda proyectos para que los ciudadanos participen de forma activa mediante la oferta de programas educativos de aprendizaje a lo largo de la vida y revitalizar así las comunidades como promotores del aprendizaje.

Como ya se ha mencionado, la ciudad de Hanam gestionó de forma directa el Programa Mundial de Formación de Instructores de Educación para la Ciudadanía. Los dirigentes de la comunidad que han finalizado el plan de estudios de técnicas de aprendizaje activo están poniendo en práctica con los miembros de la comunidad local los conocimientos, las competencias, las herramientas y los procesos que han aprendido. Algunos de los dirigentes están difundiendo la educación para la ciudadanía democrática a través de proyectos de reactivación comunitaria del Gobierno. La ciudad se convierte en un espacio donde llevar a cabo sus actividades gracias a que proporcionan recursos financieros para que cada localidad pueda poner en marcha sus proyectos.

En el contexto actual, en el que la educación para la ciudadanía democrática desde una perspectiva de educación a lo largo de la vida aún se encuentra en ciernes, aún no hay pruebas claras que indiquen que haya fracasado. Sin embargo, hay algunos problemas que es preciso resolver si se pretende que la educación para la ciudadanía coreana logre avanzar en el futuro.

En primer lugar, el Gobierno debería tener cuidado y no permitir que la educación para la ciudadanía se imparta en un sistema educativo dominado por el Estado. Lo ideal sería que esta educación siguiera desarrollándose como una forma de

cultura de aprendizaje y experiencia liderada por los ciudadanos, no por el Gobierno. Es importante tener en cuenta que los programas de educación para la ciudadanía descendentes que dependen de factores externos, como una oferta pública con financiación pública, no suelen durar mucho. Asimismo, la educación para la ciudadanía debería tratarse desde una perspectiva filosófica.

En segundo lugar, no hay que olvidar que seguir tendencias o imitar los modelos de educación para la ciudadanía de otras ciudades o regiones equivale a impartir una educación a ciegas en la que no intervienen las culturas ni se tienen en cuenta las características de la población local. Es menester apoyar una educación cívica independiente y útil que esté firmemente arraigada en las características particulares de cada región.

En tercer lugar, el objetivo principal debería ser crear un ambiente que refuerce la motivación central y que ofrezca apoyo jurídico, institucional y financiero a nivel local y estatal a fin de impulsar la educación para la ciudadanía. Además, los activistas cívicos y los instructores civiles son quienes

deberían encargarse de impartir de manera autónoma la mayoría de la educación para la ciudadanía.

En cuarto lugar, no se debería dividir la educación para la ciudadanía. En lo que respecta a la educación a lo largo de la vida, las familias, los colegios y las comunidades deberían estar conectadas de manera orgánica para así poder generar un círculo virtuoso de integración e inclusión. Además, desde la perspectiva del ciclo vital completo, la educación para la ciudadanía debería consistir en un sistema de promoción integrado que abarque un siglo y que incluya a todas las generaciones, desde la infancia hasta la vejez. En particular, tiene que haber una educación para la ciudadanía equilibrada, como la educación para la ciudadanía intergeneracional y la educación para la ciudadanía acorde con el ritmo del ciclo vital. La educación para la ciudadanía debería estar vinculada a otras áreas y difundirse de forma conjunta. Desde la perspectiva de los ciudadanos del mundo, se debe investigar y elaborar de forma continua un modelo de desarrollo y promoción de la educación para la ciudadanía mundial.

Referencias

Gyeonggi Institute for Democratic Citizenship Education (2020): Master plan for Gyeongmyeong city's Democratic Citizenship Education.

National Law Information Centre, ROK (2020a): Gyeonggi Province Ordinance for Democratic Citizenship Education (2015) . Disponible en: <<https://www.law.go.kr>>

National Law Information Centre, ROK (2020 b): Lifelong Education Act (2020). Disponible en: <<https://www.law.go.kr>>

National Law Information Centre, ROK (2020c): Seoul Ordinance for Democratic Citizenship Education (2014). Disponible en: <<https://bit.ly/2KOEKih>>

National Law Information Centre, ROK (2020d): Social Education Act (1983). Disponible en: <<https://bit.ly/369HTAr>>

NILE (2017): About NILE, National Institute for Lifelong Education (NILE), ROK.

Strait News (2020): Projection of 'Democratic Citizenship Education Act'. Disponible en: <<https://bit.ly/2Yh20Za>>

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos en Vietnam

Autores: Khau Huu Phuoc, Tong Lien Anh



En este documento se analiza el mecanismo de financiación de la educación permanente (un sector de la educación en Vietnam que abarca el aprendizaje y la educación de adultos) y se centra en la financiación pública. Comienza proporcionando información general sobre el marco jurídico y las instituciones proveedoras de servicios educativos de este subsector y concluye con cinco recomendaciones para mejorar la calidad y la participación de la educación permanente a través de una mejor financiación.

Antecedentes históricos

La República Socialista de Vietnam se creó tras la guerra de Indochina (conocida en Vietnam como la guerra de Resistencia contra Francia) en 1945. La guerra dejó un país desgarrado por el conflicto armado, asolado por la pobreza y millones de muertos a causa de la hambruna. Ho Chi Minh, el entonces jefe de Estado, identificó el analfabetismo como el nuevo enemigo y decidió que había que eliminarlo si el país quería recuperarse. Según la Vietnam National Review of Education for All [Revisión Nacional de Educación para Todos de Vietnam] de 2015, la tasa de analfabetismo llegaba al 95 % (MOET, 2015: 6).

Ho Chi Minh inició el movimiento conocido como *aprendizaje popular* entre la población y animó a todo el mundo a participar; los intelectuales (quienes provenían de familias lo bastante acomodadas como para haber recibido educación francesa) enseñaban a las personas alfabetizadas y estas enseñaban a los analfabetos. Las clases se impartían en cualquier lugar público posible de las localidades. Las entradas de los mercados tenían barricadas y se pedía a la gente que leyera las palabras escritas en los carteles que sostenían los “maestros voluntarios”

antes de permitirles entrar en ellos. Si no sabían deletrear o leer, se les impartían lecciones rápidas.

El movimiento requería todo tipo de apoyo por parte de la población: enseñar de manera voluntaria, suministrar papel para escribir, elaborar eslóganes, carteles, etc. Se aplicaron métodos de enseñanza innovadores para hacer del aprendizaje una experiencia divertida. Las lecciones de deletreo de palabras (las palabras vietnamitas se leen deletreando las letras que las componen) se convirtieron en poemas para facilitar la memorización.

Gracias a esas estrategias de propaganda tan eficaces, la población tomó conciencia de los beneficios de la educación y, en el plazo de un año, se observaron resultados positivos: 2,5 millones de personas lograron aprender a leer y escribir (en este contexto, “alfabetización básica”). Cinco años después de la Declaración de Independencia de 1945, casi 12,2 millones de personas estaban alfabetizadas (Pham, 2020).

En 1954, cuando la tasa de alfabetización era más alta, lo que se conocía como el Movimiento de

Aprendizaje Popular se transformó en “educación complementaria”, la cual proporcionaba conocimientos básicos adicionales y competencias prácticas de agricultura y acuicultura a los ciudadanos. En 1957, el entonces primer ministro dio a conocer la Directiva 114 (Primer ministro, 1957) sobre intensificar la gestión de la erradicación del analfabetismo y de la educación complementaria. Según los informes de la Conferencia sobre Revisión de la Educación Complementaria de 1961, entre los organismos del Gobierno central, más del 80 % del personal cursaba estudios secundarios (The Nhan Dan, 1961: 1).

En 1993, el término *educación complementaria* volvió a cambiarse por el de *educación permanente* a fin de atender un abanico más amplio de necesidades de aprendizaje propias de la nueva vida socioeconómica y de reflejar la idea de que el aprendizaje es un proceso continuo a lo largo de la vida.

Terminología

Aprendizaje y educación de adultos

La Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos de la UNESCO (2015: 6) considera que el AEA abarca todas las modalidades de aprendizaje que tienen lugar en todos los contextos para cualquier persona considerada como adulta por la sociedad en la que vive.

“El aprendizaje y la educación de adultos es un componente básico del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Comprende todas las formas de educación y aprendizaje cuya finalidad es lograr que todos los adultos participen en sus sociedades y en el mundo del trabajo. Designa el conjunto de todos los procesos educativos, formales, no formales e informales, gracias a los cuales personas consideradas adultas por la sociedad a la que pertenecen desarrollan y enriquecen sus capacidades para la vida y el trabajo, tanto en provecho propio como en el de sus comunidades, organizaciones y sociedades. El aprendizaje y la educación de adultos supone

actividades y procesos constantes de adquisición, reconocimiento, intercambio y adaptación de capacidades. Dado que las fronteras entre la juventud y la edad adulta fluctúan en la mayoría de las culturas, en este texto, el término “adulto” designa a quienes participan en el aprendizaje y la educación de adultos, aun si no han alcanzado la mayoría de edad legal”.

Aunque la Ley de Educación no contiene ninguna definición del AEA, el informe de Vietnam para el tercer Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE III, por su sigla en inglés), que elaboró el Departamento de Educación Permanente (DOCE, por su sigla en inglés) del Ministerio de Educación y Formación, sí presenta una definición:

“El AEA es parte de la educación permanente y ofrece oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos (incluso para las personas que ya han terminado su educación formal)” (DOCE: 1).

Esta definición de AEA es más restringida que otras, ya que solo incluye la educación permanente, que, según Pham Tat Dong, expresidente de la Asociación para la Promoción del Aprendizaje de Vietnam (VALP, por su sigla en inglés), es la educación no formal que atiende a todas las personas que hayan completado o no la educación básica. La Ley de Educación (Asamblea Nacional de Vietnam, 2019) ofrece una definición similar de la educación permanente. Por lo tanto, el órgano rector *de facto* del AEA es el Departamento de Educación Permanente.

Educación permanente

La Ley de Educación (artículo 5) define la educación permanente (EP) como “la educación que ofrece determinados programas educativos de forma flexible en cuanto a los formatos de ejecución del programa, el tiempo, los métodos y los lugares, que satisfacen la necesidad de los alumnos de aprender a lo largo de la vida” (Asamblea Nacional de Vietnam, 2019).

Por lo tanto, el concepto de AEA parece pertenecer a la EP en el contexto de Vietnam, donde este último término es el que se utiliza más a menudo en los documentos oficiales del Gobierno. Al mismo tiempo, no limita el AEA tan solo a los alumnos adultos, sino que acepta a todas las personas que estudian fuera del ámbito de la educación formal. Esto está en consonancia con el argumento de Jarvis (2004: 45) en cuanto a que “la educación de adultos también podría entenderse como un proceso educativo llevado a cabo **de manera adulta** [énfasis añadido]”, porque no existe una edad biológica específica a partir de la cual un niño se convierte de repente en adulto.

Como en el contexto de Vietnam la educación permanente abarca todas las formas de educación ajenas al subsistema de educación formal del sistema educativo nacional y está destinada a todas las personas, sin importar la edad, el género, la religión y el origen étnico, atiende una amplia variedad de necesidades prácticas de aprendizaje, desde los conocimientos agrícolas para los habitantes de las zonas rurales hasta los conocimientos de idiomas extranjeros para los trabajadores de las ciudades; desde los conocimientos informáticos para los jóvenes adultos hasta los conocimientos sobre cuidados médicos para los ancianos; desde las actividades de aprendizaje más enfocadas al tiempo libre para los jubilados hasta las competencias profesionales para las personas que buscan empleo. Las clases pueden ser diurnas o vespertinas, después del horario laboral. Los centros de aprendizaje comunitario y las organizaciones sociales, como la Unión de Mujeres de Vietnam y la Unión de Jóvenes Comunistas, también emprenden actividades comunitarias para cumplir fines educativos y para promover la integridad de la comunidad. Un ejemplo de lo anterior fueron las reuniones que se celebraron para difundir información y distribuir folletos al comienzo de la pandemia de la COVID-19.

Educación popular

“La educación popular se refiere a un enfoque de educación de adultos no formal que desarrolla la capacidad de los alumnos para analizar de manera

crítica las causas fundamentales de sus luchas socioeconómicas, políticas, culturales, espirituales y religiosas, con el objetivo final de organizar y emprender iniciativas colectivas que mejoren la transformación social” (*International Encyclopaedia of ALE*, 2005: 480-481).

El término inglés *popular education* que se suele usar en este ámbito nunca se ha empleado con frecuencia en Vietnam, salvo por algunas alusiones en los debates entre académicos, y se traduce utilizando diferentes términos vietnamitas. Miethe y otros (2019) utilizan *Bình dân học vụ* (se traduce literalmente por ‘educación para la gente común’); Dang y otros (2018) no proporcionan ninguna traducción, pero utilizan el término para describir el movimiento de *Bình dân học vụ*, mientras que Pham Thi Ly (2007) usa *Giáo dục đại chúng* (significa literalmente ‘educación para todos’). El movimiento de aprendizaje popular, el *Bình dân học vụ*, tenía en realidad un objetivo más limitado que el definido en la *International Encyclopaedia of ALE*. Su aspiración era erradicar el analfabetismo, que era un gran obstáculo para la recuperación y el desarrollo de Vietnam después de 1945.

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos

El actual sistema educativo de Vietnam consta de dos subsistemas paralelos: la educación formal y la educación permanente. En la Figura 1 se presenta todo el sistema de un modo resumido.

Dado que en Vietnam se utiliza de manera oficial el término *educación permanente*, que incluye el AEA y tiene un significado distinto, y puesto que no existe un sector específico del AEA en el sistema educativo nacional, no es posible describir la manera en que se financia el AEA. Por lo tanto, el resto del informe tratará sobre la educación permanente.

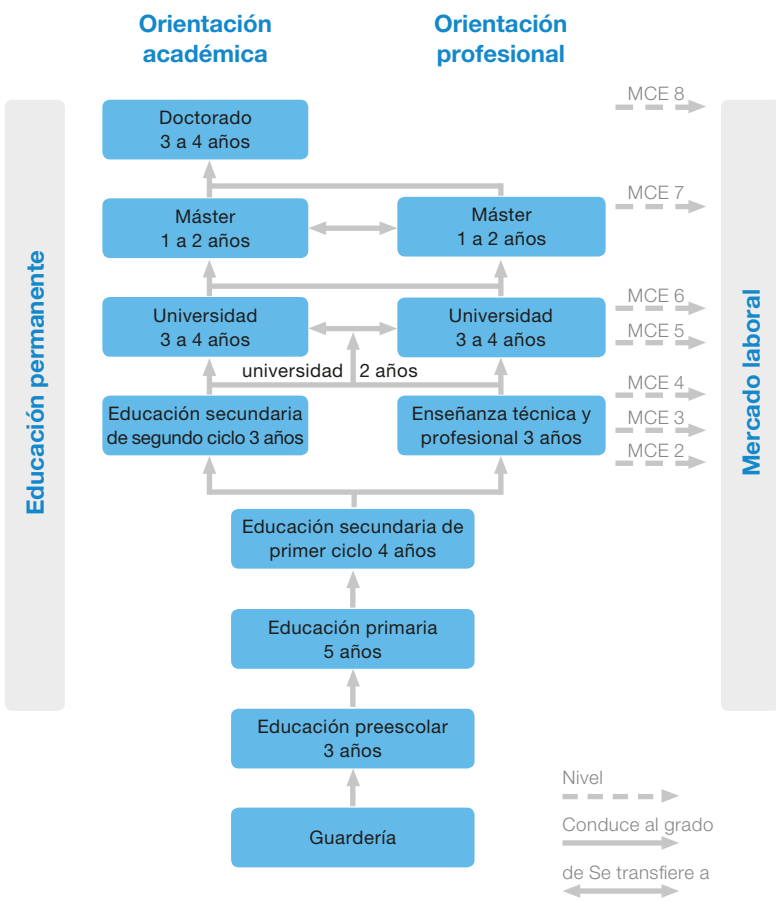


Figura 1: Sistema educativo vietnamita

Fuente: Decisión n.º 1981/QĐ-TTg, emitida en 2016 por el primer ministro (Primer ministro, 2016)
 * MCE: Marco de calidad para la enseñanza y la formación profesional (EFP)

Marco jurídico de la educación permanente

En la actualidad, los siguientes documentos gubernamentales son los que regulan la educación comunitaria.

A nivel nacional

- La Resolución n.º 29, emitida por el Partido Comunista de Vietnam en 2013, sobre la Renovación Fundamental e Integral de la Educación estipula que la EP debe ofrecer oportunidades de aprendizaje para todos, en particular para quienes viven en zonas rurales y desfavorecidas (Partido Comunista de Vietnam, 2013). También pide que se desarrolle y perfeccione la red de instituciones de EP para así poder ofrecer de manera flexible todas las modalidades de aprendizaje. Se considera que esta norma refleja una decidida voluntad política de transformar la educación en Vietnam.
- La Ley de Educación, promulgada en 2019 por la Asamblea Nacional de Vietnam (Asamblea Nacional de Vietnam, 2019). La ley incluye un artículo sobre la EP en el que se estipulan sus

objetivos y responsabilidades, los programas, las instituciones, la evaluación, la acreditación y las directrices para las políticas de desarrollo.

- Decisión n.º 89/QĐ-TTg, emitida en 2013 por el primer ministro, por la que se aprueba el Marco para Crear una Sociedad del Aprendizaje para el período 2012-2020 (Primer ministro, 2013). El objetivo es crear entornos que faciliten el aprendizaje para todos a través de todas las modalidades de enseñanza en diferentes contextos. La decisión establece que todas las instituciones gubernamentales, las organizaciones económicas y sociales, las comunidades y las familias tienen la responsabilidad de ofrecer estas oportunidades de aprendizaje.
- Decisión n.º 1981/QĐ-TTg, emitida en 2016 por el primer ministro (Primer ministro, 2016). Aprueba el Sistema Educativo de Vietnam modificado y estipula que el objetivo de la EP es proporcionar oportunidades de aprendizaje a todas las personas sin importar su edad y nivel educativo. Todo el mundo tendrá derecho a acceder a las oportunidades de aprendizaje para mejorar sus conocimientos y desarrollar competencias profesionales, para contribuir así a mejorar la calidad de los recursos humanos de manera que se ajusten a la evolución de la situación socioeconómica y se llegue a moldear una sociedad del aprendizaje. De especial importancia es la nueva característica de “transferibilidad” entre la educación formal y la permanente.
- Decisión n.º 09/2008/QĐ-BGDĐT, emitida por el MOET en 2008, modificada en 2010 (MOET, 2008). La decisión regula la creación y el funcionamiento de los centros de aprendizaje comunitario (CAC). Estipula que las funciones de los CAC consisten en ofrecer oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida a personas de todas las edades, impartir conocimientos para mejorar la calidad de vida y difundir información sobre leyes y políticas. Aunque los CAC atienden las necesidades de aprendizaje de todos los ciudadanos, la mayoría de los participantes en los programas de los CAC son adultos.
- Circular n.º 96/2008/TT-BTC, emitida por el Ministerio de Hacienda (2008). El documento orienta el apoyo financiero del presupuesto estatal destinado a los CAC.
- Circular n.º 21/2018/TT-BGDĐT, emitida por el MOET (2018). El documento (sustituye a la Circular n.º 03/2011/TT-BGDĐT) contempla la creación y el funcionamiento de los centros de lenguas extranjeras e informática (FLIC, por su sigla en inglés). De acuerdo con esta circular, los FLIC pueden financiarse con recursos estatales, con los derechos de matrícula de los cursos y con las donaciones. Los creados por empresas extranjeras serán autosuficientes.
- Circular n.º 04/2014/TT-BGDĐT, emitida por el MOET (2014), sobre la gestión de la formación sobre habilidades para la vida y las actividades educativas extracurriculares.

A nivel del ministerio

- Decisión n.º 01/2007/QĐ-BGDĐT, emitida por el Ministerio de Educación y Formación (MOET, por su sigla en inglés) en 2007 (MOET, 2007). Esta decisión regula la creación y el funcionamiento de los centros de educación permanente (CEP). Según la decisión, los CEP pueden ofrecer programas educativos acreditados equivalentes a los del sistema de educación formal y a los que satisfacen las necesidades de aprendizaje —tanto académicas como profesionales— de las personas.
- Circular n.º 57/2015/TT-BLĐTBXH, emitida en 2015 por el Ministerio del Trabajo, Discapacitados y Asuntos Sociales (MOLISA, por su sigla en inglés), sobre la creación y el funcionamiento de los centros de formación profesional (CFP) (MOLISA, 2015). Establece que se trata de centros autosuficientes que ofrecen programas de formación profesional.
- Circular conjunta n.º 39/2015/TTL-BLĐTBXH-BGDĐT-BNV, emitida por el MOLISA y el Ministerio de Interior en 2015 (MOLISA, MOET, MOHA, 2015).

Orienta la fusión de los CFP, los CEP y los centros de orientación profesional técnica general a nivel de distrito en los centros de formación profesional y educación permanente (V-CEC, por su sigla en inglés).

- Circular n.º 07/2018/TT-BTC, emitida por el Ministerio de Hacienda (2018). El documento orienta la gestión y el uso del presupuesto estatal para la implementación del plan para construir una sociedad del aprendizaje para el período 2012-2020 en virtud de la Decisión n.º 89/QD-TTg, de 9 de enero de 2013, del primer ministro.

Instituciones proveedoras de servicios de educación comunitaria

El MOET es quien ofrece la educación comunitaria con el apoyo de otras partes interesadas, entre las que destacan el MOLISA y la Asociación de Promoción del Aprendizaje de Vietnam. El MOET es el máximo órgano gubernamental de los CEP, los CAC, los V-CEC (sigla en inglés de Centros de formación profesional y educación permanente), los FLIC y el centro para los centros de formación sobre habilidades para la vida, que hace poco pasó a estar bajo la dirección del MOET tras promulgarse la Ley de Educación de 2019.

Los CEP y los V-CEC ofrecen programas acreditados de pago, equivalentes a los de la educación formal para jóvenes y adultos que no pueden cursarlos en los programas formales, y programas no acreditados, que satisfacen las diversas necesidades de los alumnos. Los CAC son lugares de aprendizaje comunitario establecidos por la población local que funcionan bajo la dirección del Gobierno local, denominado Comité Popular, y que ofrecen programas y actividades de aprendizaje gratuitos o de bajo costo que satisfacen las necesidades locales. Los programas no formales de idiomas y de informática se imparten en los FLIC; algunos de ellos pertenecen al sector público, otros son entidades privadas creadas y dirigidas por empresas educativas vietnamitas o extranjeras, todas ellas bajo la dirección del MOET.

Los FLIC ofrecen programas educativos de pago. Por lo tanto, muchos de ellos son autosuficientes. Lo mismo ocurre con los centros de formación sobre habilidades para la vida (LSEC, por su sigla en inglés), que han sido creados recientemente tras promulgarse la nueva Ley de Educación.

La Asociación de Promoción del Aprendizaje de Vietnam (VALP, por sus siglas en inglés) es una organización social (Pham, 2016) que tiene como objetivo “promover el aprendizaje, desarrollar talentos y convertir el país en una sociedad del aprendizaje”. Es una recaudadora de fondos muy potente para la educación formal y no formal. Solo en 2015, fue capaz de recaudar más de 2100 billones de dongs vietnamitas (VND) (unos 85 millones de dólares estadounidenses) (ibid.), equivalentes a casi 100 millones de dólares estadounidenses de entonces. Teniendo en cuenta el presupuesto educativo nacional de ese año, que ascendía a 224 826 billones de VND (alrededor de 9900 millones de dólares estadounidenses) (Ministerio de Hacienda, 2017), se trataba de una cantidad considerable de dinero recaudada por una asociación para apoyar el aprendizaje. Además de mantener una estrecha relación con el MOET y el MOLISA, la asociación también colabora con la Unión de Mujeres de Vietnam, la Unión de Jóvenes Comunistas, la Unión de Agricultores, la Asociación de Agricultores de Vietnam y otras organizaciones sociales creadas por el Gobierno. Organiza actividades de aprendizaje para crear conciencia en la gente sobre la buena salud, la igualdad de género, la preservación del medio ambiente y las técnicas agrícolas apropiadas. El VALP fue uno de los “fundadores y promotores de los CAC” en Vietnam (Ngo, 2009: 5); utilizó el modelo sugerido por la UNESCO y lo modificó para adaptarlo al contexto cultural y social de Vietnam.

Mecanismo de financiación de la educación comunitaria

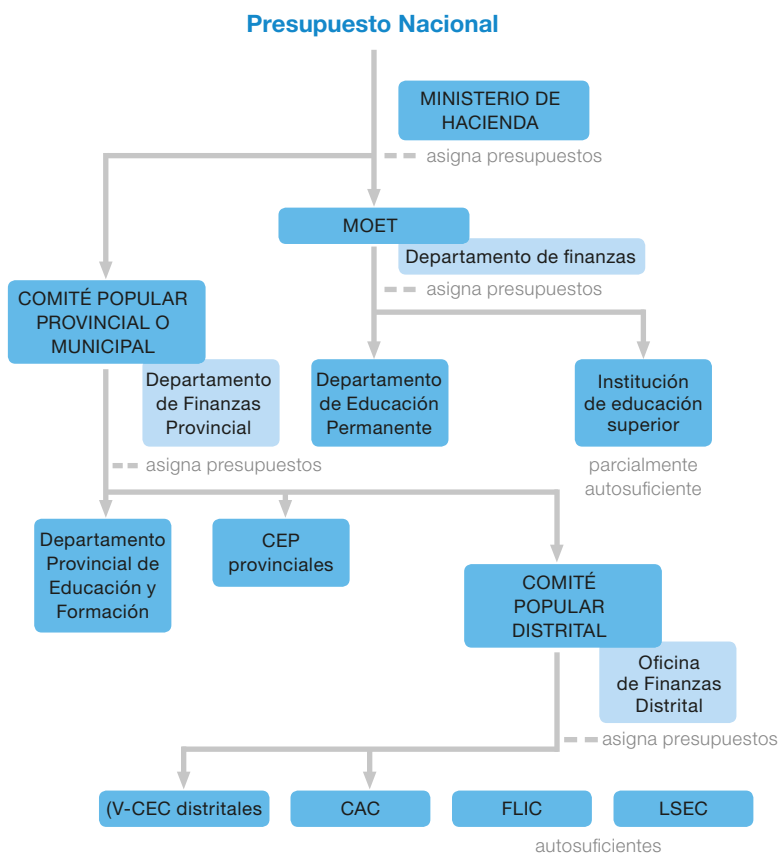
La Ley de Educación de 2019 establece en su artículo 96, punto 1, que “el Estado dará prioridad a la asignación del presupuesto nacional de educación y la mantendrá en un 20 % o más del presupuesto nacional total” (Asamblea Nacional de Vietnam, 2019).

Cuadro 1:
Presupuestos para la EP y la educación formal como porcentajes del presupuesto nacional de educación

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Educación formal (desde la guardería hasta la educación secundaria de segundo ciclo)	69,7	69,7	69,0	69,2	69,0	69,2
Educación permanente	1,8	1,8	1,7	1,6	1,8	1,6

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

Figura 2:
Flujo de la financiación para la educación comunitaria



Fuente: ilustración de los autores

No especifica qué porcentaje del presupuesto nacional de educación se destinará a la EP.

Desde 2007, el presupuesto de educación siempre se ha mantenido en alrededor del 20 % del presupuesto nacional (Partido Comunista de Vietnam, 2013; MOET, 2020).

En el informe de seguimiento de Vietnam para el GRALE III, el DOCE indicó que el porcentaje del gasto en educación pública para el AEA se sitúa entre el 1 % y el 1,9 %, y que el Gobierno planea mantener el mismo nivel de gasto para el AEA en los próximos años. Hay que tener en cuenta que estas cifras proceden solo del MOET, ya que las cifras para otros actores involucrados no están disponibles o son inaccesibles.

La financiación de la EP procede del presupuesto nacional y de actores involucrados en ella. En general, las instituciones de EP reciben financiación estatal del Gobierno nacional a través del Gobierno local que las administra de manera directa, en cuyo caso la unidad responsable de la toma de decisiones no es el Departamento de Educación y Formación (DOET, por su sigla en inglés) de la provincia o el distrito, sino la unidad de finanzas del Comité Popular.

En el Cuadro 1 aparecen los presupuestos para la EP como porcentajes de los presupuestos nacionales de educación de 2009 a 2014.

Según ActionAid (citado en el Ministerio de Hacienda, 2017), en 2019 el presupuesto educativo nacional correspondía aproximadamente al 20 % del presupuesto nacional total y al 5 % del PIB del país. Sin embargo, no se informa del presupuesto destinado a la EP. El mecanismo de financiación se complica por la participación de diferentes actores involucrados en la mayoría de los tipos de instituciones, la escasa coordinación entre ellas y las numerosas políticas coincidentes que se aplican a cada tipo.

En la Figura 2 se representa de manera simplificada el flujo de la financiación de la EP.

Financiación de los CAC

En virtud de la Decisión 09/2008/QĐ-BGDĐT sobre la creación y el funcionamiento de los CAC, el Gobierno nacional proporcionará 30 millones de VND para crear un nuevo CAC. Recibirá un presupuesto operativo anual del Gobierno local, el cual varía según el lugar geográfico (rural/urbano, montañas/terreno plano) y el nivel económico de la zona. Será de 10 a 20 millones de VND al año, lo que no suele ser suficiente para el funcionamiento de estos centros. Los déficits de financiación se cubrirán recurriendo a fuentes adicionales, como organizaciones sociales o empresas que se encuentren en el área local, y también donantes individuales. A veces los alumnos deberán pagar derechos de matrícula módicos, que se destinarán a contratar a profesores. Los CAC, según lo recogido en dicha decisión, no tienen profesores propios; proceden de alguna escuela de la zona local, que es la que les paga, o también pueden ser voluntarios o personal contratado con fondos de donantes (empresas y particulares) para los talleres temáticos. En ocasiones, algunos cursos sobre habilidades para la vida o sobre competencias para generar ingresos pueden cobrarles a los alumnos derechos de matrícula módicos que utilizan para sufragar los honorarios de los profesores contratados.

Financiación de los CEP

Un CEP es un instituto de educación a nivel provincial o distrital que ofrece programas educativos equivalentes a los de la educación formal y otros programas que satisfacen las necesidades de aprendizaje de la población. En el ámbito académico está gestionado por el DOET provincial y financiado por el Gobierno local. Las tasas de matrícula y los programas temáticos encargados por el Gobierno también suponen una fuente de financiación. Sin embargo, este mecanismo de administración y financiación está experimentando un gran cambio.

Desde 2015 se está llevando a cabo un proceso de fusión entre los CEP de distrito y los CFP (centros

de formación permanente). La gestión de estos, conocidos como V-CEC, sigue siendo objeto de debate, y por ahora quienes toman las decisiones son los Gobiernos locales, el DOET y el departamento local del DOLISA (Departamento de Trabajo, Discapacidad y Asuntos Sociales). Actualmente, el DOET y el DOLISA se encargan del aspecto académico, y los Gobiernos locales, de la financiación y el personal. Hay tres tipos de CEP: los autosuficientes (algo menos de diez en todo el país), los semiautosuficientes (la mayoría de los CEP en la actualidad) y los pocos CEP que dependen en su totalidad de la financiación estatal, que funcionan junto con los nuevos V-CEC.

Antes de esta fusión, el MOLISA gestionaba los CFP. Funcionaban de forma similar a los CEP y ofrecían programas de formación profesional remunerados a jóvenes y adultos que buscaban empleo o un aumento de sueldo.

Financiación de los FLIC

A diferencia de los CAC y los CEP, que pertenecen al sector público, los centros de lenguas extranjeras e informática o FLIC pertenecen tanto al sector público como al privado. Algunos DOET y universidades estatales tienen sus propios FLIC y funcionan bajo sus propios reglamentos. Aunque al principio el Estado los financiaba en parte para construir las instalaciones, han llegado a ser autosuficientes. También hay empresas y organizaciones educativas que han creado sus FLIC y los gestionan con sus propios criterios bajo el control del DOET. Son autosuficientes.

Financiación de los LSEC

Los centros de educación para la vida (LSEC, por su sigla en inglés) son un nuevo tipo de centros de EP que imparten programas de habilidades para la vida, como la autoprotección, el trabajo en grupo, la creatividad y la resolución de problemas. Todos los LSEC son autosuficientes y se mantienen con los ingresos de las matrículas.

Financiación de los programas de ES

Los programas de educación terciaria permanente son impartidos por las instituciones de educación superior (ES) mediante aprendizaje a distancia y en línea, además de la modalidad presencial, ahora menos común. Las dos más importantes son la Universidad Abierta de la Ciudad de Ho Chi Minh y la Universidad Abierta de Hanói. Sin embargo, los programas no se limitan a las universidades abiertas, pues las tradicionales también pueden impartirlos. Los programas varían desde cursos de acreditación de competencias prácticas hasta programas completos de titulación en los que los estudiantes obtienen títulos de licenciatura al finalizarlos. Los programas no están subvencionados por el Gobierno, y los derechos de matrícula pueden servir como fuente de ingresos para las universidades que organizan los programas de aprendizaje.

Recomendaciones

El AEA no formal es una herramienta fundamental que responde a los cambios en el lugar de trabajo debido a los avances tecnológicos. Hereda la flexibilidad de los contenidos de los programas y las modalidades de implementación de la EP. Por lo tanto, el AEA merece que se le preste la debida atención para así poder satisfacer las diversas necesidades de aprendizaje. Para ello se requiere lo siguiente:

1. Aumentar la concienciación de los ciudadanos y su participación en el AEA. Se debería poner en marcha una campaña de promoción en todo el país para garantizar que tanto los ciudadanos como todos los proveedores de AEA y quienes organizan las actividades que se realizan en Vietnam sean conscientes de su importancia. El objetivo es aumentar la motivación y la participación de los adultos en el AEA, lo que a su vez atraerá la atención de las partes interesadas para que inviertan más en él.
2. Elaborar y promulgar una ley sobre el AEA para que lo instaure en el sistema educativo de Vietnam. La ley será la base sobre la que se construyan las políticas de fomento del AEA, incluidas las de financiación.
3. Establecer un organismo gubernamental encargado de elaborar programas de AEA y promover su desarrollo. Este organismo podría situarse dentro del Departamento de Educación Permanente.
4. Aumentar la eficacia de las APP (alianzas público-privadas) y movilizar recursos del sector privado, sobre todo de las empresas, para ofrecer programas de aprendizaje a lo largo de la vida a sus empleados.
5. Mejorar la enseñanza mediante una financiación adecuada para así mejorar el rendimiento de los profesores en las instituciones de AEA, especialmente en los CAC y los V-CEC.

Referencias

- Asamblea Nacional de Vietnam (2019): Ley de Educación. Ley n.º 43/2019/QH14.
- Dang, H. A., Hoang T. X. y Nguyen, H. (2018): “The Long-Run and Gender-Equalizing Impacts of School Access”. Documento de investigación sobre políticas para el Banco Mundial.
- DOCE (s. f.): 3rd Global Report on Adult Learning and Education: Monitoring survey results for Vietnam.
- International Encyclopaedia of Adult Learning and Education* (2005): Leona M. English (ed.). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Jarvis, P. (2004): *Adult Learning and Education and Lifelong Learning*. Nueva York: Routledge.
- Miethe, I. y otros (2019): *Globalisation of an Educational Idea*. Berlín: Walter de Gruyter GmbH.
- Ministerio de Hacienda (2008): Circular n.º 96/2008/TT-BTC sobre el apoyo financiero del presupuesto estatal a los CAC.
- Ministerio de Hacienda (2017): Đầu tư của nhà nước cho giáo dục, đào tạo: Thực trạng và một số đề xuất [Inversión estatal en educación: Realidad y recomendaciones]. *The Finance Magazine*. Disponible en: <<https://bit.ly/2YPz2jA>>
- Ministerio de Hacienda (2018): Circular n.º 07/2018/TT-BTC sobre la gestión y el uso del presupuesto estatal para la implementación del Plan de construcción de una sociedad del aprendizaje para el período 2012-2020.
- MOET (2007): Decisión 01/2007/QĐ-BGDĐT sobre la creación y el funcionamiento de los CEP.
- MOET (2008): Decisión 09/2008/QĐ-BGDĐT sobre la creación y el funcionamiento de los CAC.

MOET (2014): Circular n.º 04/2014/TT-BGDĐT sobre la gestión de las actividades de formación de competencias para la vida y de las actividades educativas extracurriculares.

MOET (2015): Education for All 2015 National Review Report: Vietnam

MOET (2018): Circular n.º 21/2018/TT-BGDĐT sobre la creación y el funcionamiento de los FLIC.

MOET (2020): Đảm bảo hiệu lực, hiệu quả chi ngân sách cho giáo dục [Mantenimiento de la validez y la eficacia del presupuesto educativo]. Disponible en: <<https://bit.ly/3tyQqae>>

MOLISA (2015): Circular 57/2015/TT-BLĐTBXH, sobre la creación y el funcionamiento de los CFP.

MOLISA, MOET y MOHA (2015): Circular conjunta n.º 39/2015/TTL-BLĐTBXH-BGDĐT-BNV sobre la fusión de los CFP, los CEC y los centros generales de orientación profesional técnica a nivel de distrito en los V-CEC.

Ngo, V. H. (2009): Phát Triển Đội Ngũ Cán Bộ Quản Lý Các Trung Tâm Học Tập Cộng Đồng Trên Địa Bàn Huyện Yên Hưng - Tỉnh Quảng Ninh [Desarrollo de personal directivo para los CAC en el distrito de Yen Hung - Provincia de Quang Ninh].

Partido Comunista de Vietnam (2013): Nghị quyết Trung ương Đảng 29-NQ/TƯ [Resolución sobre la renovación fundamental e integral de la educación y la formación. Documento n.º 29-NQ/TƯ].

Periódico Nhân Dân. N.º 2519. 10 de febrero de 1961.

Pham, T. D. (2016): 20 năm hoạt động Khuyến học, Khuyến tài Xây dựng và Phát triển [Veinte años de promoción del aprendizaje, desarrollo de las aptitudes y creación y desarrollo de la asociación]. Disponible en: <<https://bit.ly/3tyQB5o>>

Pham, T. D. (2020): Bài học Bình dân Học vụ còn Giá trị đến Ngày nay [La experiencia del movimiento del aprendizaje popular sigue siendo digna de estudio]. VNExpress. Disponible en: <<https://bit.ly/3aBmWo>>

Pham, T. L. (2007): “Translation of Comparative and International Education: A Journey Toward Equality and Equity”, Harvard Educational Review, primavera de 2005. Disponible en: <<https://www.lypham.net/?p=393>>

Primer ministro (1957): Directiva n.º 114-Ttg sobre el aumento de la gestión de la erradicación del analfabetismo y la gestión de la educación complementaria y las políticas para el personal educativo.

Primer ministro (2013): Decisión 89/QĐ-TTg por la que se aprueba el Marco para la Construcción de una Sociedad del Aprendizaje para 2012-2020.

Primer ministro (2016): Decisión 1981/QĐ-TTg sobre el sistema educativo de Vietnam.

UNESCO (2015b): *Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos*. París: UNESCO.

La financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular y general en Eslovenia: consideraciones desde la perspectiva de la sostenibilidad

Autora: Nevenka Bogataj



Esta descripción general del aprendizaje y educación de adultos (AEA, por su sigla en inglés) en Eslovenia se basa en datos secundarios. En un estudio de la base financiera del AEA popular y su actual integración en el conjunto del sistema educativo, según la nueva Ley de Educación de Adultos (2018), se destaca que los fondos disponibles para el AEA, que ya son bastante exiguos, están disminuyendo de manera constante. Los cambios radicales y sucesivos que se han producido en la sociedad y en el medio ambiente son un toque de atención para que se invierta esta tendencia: hay que brindarle más apoyo al AEA popular por su flexibilidad, su potencial para fomentar la participación y, en su forma colectiva, por su arraigo en el contexto local y su enfoque basado en el bien común. Eslovenia cuenta con una base suficientemente desarrollada para aprovechar los logros en la práctica, con una gran variedad de instituciones proveedoras de servicios de educación de AEA popular y con un sistema estandarizado de seguimiento a largo plazo.

Introducción

El *principio de circularidad* es uno de los principios básicos de la naturaleza que se refleja en el concepto de sostenibilidad. Este principio aboga por que se deje la menor huella material y energética posible. Se trata de un concepto por ahora desconocido en el aprendizaje y la educación de adultos, aunque es posible que resulte ligeramente familiar en el AEA popular. Nos puede ayudar a sentar las bases para mejorar el AEA y el AEA popular en lo que respecta a cumplir los criterios de sostenibilidad y proporcionar una percepción más clara del fundamento material y las tendencias del AEA.

Durante los últimos años, el AEA se ha centrado en las funciones del mercado laboral, lo cual ha provocado que se dejen al margen sus otras funciones en la formulación de políticas (Koulaouzides y Popović, 2017). Sin embargo, también hay necesidades educativas que apuntan hacia lo que siempre ha sido la base del AEA, tanto a nivel nacional

como internacional. Esto se da sobre todo en el caso del AEA popular, también conocido como *AEA crítico, comunitario o liberal*. Su diversidad de valores, estrategias de aprendizaje, contextos y funciones distingue el AEA popular de la educación y formación profesional (EFP) y de los programas de alfabetización. En los años noventa del siglo pasado, Eslovenia importó modelos de AEA de otras partes de Europa: los círculos de estudio de Escandinavia, los intercambios de aprendizaje de Gran Bretaña, etc., que fueron los precursores del AEA actual. Con ello se puede propiciar una respuesta activa no solo de parte de los grupos a los que va dirigido, sino de todo el que pueda y esté dispuesto a contribuir y beneficiarse a través del AEA mediante un cambio de carácter.

En las últimas décadas, se alcanzaron en parte algunos de los objetivos iniciales del AEA popular (la democratización, el acceso y la diversidad de

los métodos de aprendizaje y de proveedores de programas). Dicha diversidad permitió adaptarse a toda clase de cambios y dificultades (bajo nivel de formación, falta de infraestructuras en zonas rurales, olas migratorias, escasa educación ambiental). La reciente ley estratégica que define el interés público en la educación de adultos se titula Resolución sobre el Plan Maestro de Educación de Adultos en la República de Eslovenia. No se define en función de los logros, sino de los resultados de la encuesta que llevó a cabo el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por su sigla en inglés) (OCDE, 2017), las opiniones de los actores involucrados y las influencias internacionales en la educación de adultos. Se da máxima prioridad a la tarea de dotar de redes públicas de AEA y de atender a los grupos más vulnerables mediante programas acreditados por el Estado. Los enfoques transdisciplinarios y colectivos casi no se consideran apropiados para responder a los cambios complejos a los que nos enfrentamos, por lo que no se invierte en este campo de investigación o de actividad práctica. El que no se cuente con resultados documentados del AEA popular puede impedir que las instituciones proveedoras respondan con procesos de aprendizaje más complejos en sistemas socioecológicos en permanente cambio. Otro problema es la tendencia a dar soluciones genéricas aplicables a todos los casos y la falta de interés por ocuparse de los principios y problemas de sostenibilidad. Además, las jerarquías administrativas pueden tardar en conocer las nuevas dificultades que surgen, por lo que se depende del cabildeo a fin de aprovechar su poder para influir en el futuro, sobre todo en el del AEA popular.

Por tanto, defendemos la complementariedad de los enfoques descendentes y ascendentes que sitúan a los usuarios finales del AEA como punto de referencia y no como objeto de la oferta de aprendizaje. No solo se trata de una iniciativa para tener en cuenta las últimas recomendaciones mundiales para el futuro del AEA (UIJL, 2020; ICAE, 2020), sino también de indicadores contables adicionales e inversiones en investigación transdisciplinaria nacional. Ejemplos de lo anterior son

las competencias de la economía circular (Cycle, 2017) que abordan al mismo tiempo la economía, la sociedad y el medio ambiente, o los círculos de estudio (Duke/Hinzen, 2020; Bogataj, 2015) que, a través del aprendizaje basado en problemas, se ocupan de cuestiones transversales que apenas se tratan en la educación formal.

En Eslovenia, el AEA se denomina *educación general no formal*. Nuestro objetivo es ofrecer una visión de su base económica para: 1) promover el papel del AEA popular cuando se trata de adaptarse a los cambios y favorecer el desarrollo sostenible (teniendo en cuenta el medio ambiente, la sociedad y la economía al mismo tiempo), y 2) ofrecer un futuro estable para el AEA popular y su tradición crítica y deliberativa en Europa y en todo el mundo. Es posible que, debido a la frecuencia de los cambios políticos y económicos que ha experimentado durante el último siglo, Eslovenia, punto de encuentro de varias unidades naturales y lingüísticas europeas, sea un buen ejemplo de un Estado pequeño que ha sabido adaptarse.

A continuación, describiremos la estructura general del AEA de Eslovenia, su base financiera y los mecanismos gubernamentales para su distribución, así como las tendencias, los indicadores y los sistemas de seguimiento que emplean las autoridades públicas.

Definición e indicadores

En este caso, el AEA se refiere a la educación general (definida a partir de la profesional) no formal (para diferenciarse de la formal). Se define como una actividad organizada (planificada y supervisada) cuyo objetivo es “elevar los niveles de alfabetización y mejorar el acceso de los grupos más vulnerables a la instrucción, proporcionar una educación general, fomentar la cooperación intergeneracional y la ciudadanía activa, desarrollar las comunidades y estimular el aprendizaje comunitario, contribuir al desarrollo sostenible, la economía ecológica, los estilos de vida saludables, la identidad nacional, la concienciación cultural y

otros asuntos que se estipulan en la ley estratégica básica que define el interés público en la educación de adultos” (Ley de Educación de Adultos, ZIO-1 2018, artículo 21). El nombre de la ley estratégica es Resolución para el Plan Maestro de Educación de Adultos en la República de Eslovenia (en lo sucesivo, Plan Maestro).

El indicador que se ha empleado comúnmente durante más de una década para medir el AEA en Eslovenia es el número de participantes. El Plan Maestro vigente (2013–2020) está asociado a una investigación sobre la participación educativa de la población activa (cuatro semanas antes de la medición) y la Encuesta sobre educación de adultos (la participación un año antes de la medición). Se utiliza otro indicador (calidad de los conocimientos, según la OCDE) para delimitar los diversos grupos beneficiarios y atender sus necesidades. Se clasifica a los participantes por su edad, nivel de instrucción y género a partir de los datos de las estadísticas nacionales oficiales o mediante el uso selectivo de publicaciones en las que no se analizan los criterios de selección. Se recopilan las características cualitativas del aprendizaje (la motivación, las cuestiones que atañen a la relación en sociedad y respecto del medio ambiente, las funciones y los resultados del aprendizaje), pero también se emplean en el marco de su desarrollo (en proyectos de la Unión Europea o en las bases de datos eslovenas del AEA popular que se han creado a partir de los años noventa). No se utilizan los Indicadores Europeos de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (índice ELLI, por su sigla en inglés) (Saisana, 2010). Existe una base de datos de círculos de estudio que se utiliza para elaborar los sistemas nacionales actuales de información sobre el AEA y que permite identificar las tendencias en la estructura de participación y los resultados del aprendizaje. Ha sido acreditada de forma externa por los archivos de datos sobre ciencias sociales, que permiten acceder a ella.

La financiación se describe a partir de datos recopilados para este fin y de fuentes secundarias (por ejemplo, el borrador interno de un Plan Maestro 2021–2030, el quinto informe nacional de Eurydice

de 2020 y otros). Las fuentes de datos primarias se emplean para presentar los mecanismos distributivos que se basan en la observación personal a lo largo de dos décadas. Los datos primarios se utilizan para referirse a los ejemplos del AEA popular de Eslovenia.

Preparar el terreno: un breve panorama del AEA en Eslovenia

La oferta educativa para adultos en las universidades populares llegó a su apogeo durante la ola de democratización europea de los años noventa. El Instituto Esloveno para la Educación de Adultos (SIAE, por su sigla en inglés) se creó en el Estado independiente de Eslovenia gracias a una ambiciosa iniciativa y el decidido compromiso de profesionales informados y experimentados que la apoyaron mediante la investigación y el desarrollo. Se expusieron diversos ejemplos de AEA popular para estimular la participación de distintos tipos de proveedores. El SIAE actuó como entidad coordinadora, pero después traspasó en parte esta función a otras instituciones. Los avances tecnológicos y los cuantiosos recursos aportados por el Fondo Social Europeo estimularon nuevas iniciativas, como el diseño de programas de asesoramiento y alfabetización. Los criterios y procedimientos estatales fueron imponiéndose de manera gradual para evitar responder directamente a las necesidades locales. Las investigaciones de la OCDE fueron muy importantes a este respecto; sus datos se siguen sometiendo a evaluaciones. Sin embargo, en su libro de códigos (OCDE, 2016) se echan en falta algunas consideraciones medioambientales, de modo que la sostenibilidad y la circularidad no están respaldadas por ningún tipo de investigación sobre AEA.

Se diseñaron unos cuantos nuevos programas de AEA popular. Un ejemplo de ello es *The basics in education for sustainable development* [Principios básicos sobre educación para el desarrollo sostenible] (2007, 2016). Este trabajo se llevó a cabo al margen del AEA y en su mayor parte estuvo a cargo de la sociedad civil. Por otro lado, la

Universidad de la Tercera Edad se convirtió en un actor en el ámbito del AEA. Los desafíos sociales se reflejaron en las prioridades del AEA a la hora de financiar programas relacionados con el empleo, las migraciones, el multiculturalismo y la cooperación intergeneracional durante las dos últimas décadas. El enfoque descendente priorizó la tarea de establecer programas públicos sobre la base de una nueva ley. Otros sectores, como por ejemplo el de la agricultura o el de la salud, también impartieron programas de AEA, pero en el marco de otros ministerios. La cooperación intersectorial, intergeneracional e interdisciplinaria aún tiene camino que recorrer y resulta necesaria tanto en poblaciones rurales como urbanas. Surgen nuevas dificultades y, por último, pero no menos importante, nuevas necesidades de la economía circular, el desarrollo sostenible y la pandemia, que afectan sobre todo a quienes viven solos o lejos de las infraestructuras. Puesto que no existe una solución aplicable a todos los casos, aprovechar los logros de las prácticas del AEA popular que consiguieron ganarse la confianza de la gente a lo largo de dos décadas podría haber contribuido a satisfacer estas y otras necesidades educativas futuras.

La percepción nacional del AEA en Eslovenia

El AEA abarca una amplia variedad de objetivos, modalidades, enfoques y argumentos educativos, por lo que no es fácil hablar de una visión general a nivel estatal. El reconocimiento público puede verse limitado cuando la palabra clave es “educación para adultos”; pero sucede lo mismo con “aprendizaje a lo largo de la vida”, de modo que todos los esfuerzos van dirigidos a los programas formales (terminar la educación primaria, por ejemplo), la acreditación y la orientación para apoyar la participación, los programas no formales para adquirir competencias básicas y los programas no formales de AEA popular, entre otros. Como es lógico, estas inversiones en promoción son considerables, pero los resultados se ven obstaculizados porque los

puntos clave se redefinen constantemente: desde los conocimientos formales introductorios hasta las nuevas competencias y la estructuración basada en la alfabetización y, por último, hasta las habilidades para la vida. Por ejemplo, a veces los programas de alfabetización en Eslovenia son una parte fundamental del AEA popular, y a veces se delimitan en categorías separadas de AEA.

En la web estatal del SIAE, el AEA popular se presenta junto con seis medidas (pueden consultarse en <https://www.acs.si/podrocja-dela/neformalno-ucenje/>). Los proyectos que conforman el aprendizaje no formal son: i) intercambio de aprendizaje; ii) autoaprendizaje; iii) círculos de estudio; iv) proyectos de educación para jóvenes; v) educación para el desarrollo sostenible, el proyecto CIA2SFM del programa Erasmus+ (concluido), vi) programas de alfabetización que se presentan por separado (véase <https://www.acs.si/podrocja-dela/pismenost/>). En el borrador del próximo Plan Maestro para 2021-2030 se enumeran los logros del pasado en cuanto a la alfabetización, las competencias básicas, los programas para adultos con menor nivel de instrucción, los programas de aprendizaje general no formal acreditados por el Estado y solo después los programas de AEA popular y la oferta educativa para adultos mayores. En el próximo Plan Maestro para el período 2021-2030 se enumeran prioridades similares, lo que desanima a quienes lograron mostrar una nueva cara pública del AEA.

Es de esperar que, al reconocerse los procesos circulares y sostenibles en la sociedad y en el medio ambiente, se logre interpretar de manera coherente los tipos de AEA y también sus funciones. Lo anterior también implica que hace falta dedicar grandes esfuerzos a ganarse la confianza general. Varios autores de países poscomunistas han reconocido que esta falta de confianza es problemática: Hoskins y otros (2010) lo advirtieron en el ámbito del aprendizaje a lo largo de la vida al analizar su impacto en los resultados económicos y sociales en Europa, y Bogataj (2020) lo hizo

en su último análisis del grupo destinatario con el menor nivel de alfabetización. Se presta atención a las necesidades autodefinidas de los participantes activos movilizados en el AEA durante las dos últimas décadas, como se ha documentado, por ejemplo, en la extensa bibliografía sobre los círculos de estudio (véase <https://sk.acs.si/objave>), lo cual puede contribuir a comprender con mayor claridad el AEA a nivel nacional.

Modelo organizacional y finanzas de la institución central

En septiembre de 1991, el Gobierno fundó el Instituto Esloveno para la Educación de Adultos (disponible en <https://www.SIAE.si/en/about-us/>), el más importante instituto nacional de desarrollo e investigación de la educación de adultos. Se encarga de elaborar documentos y evaluaciones profesionales y de supervisar y desarrollar tanto el sistema del AEA como su infraestructura. También presta apoyo mediante formación profesional a la red de proveedores de servicios de educación, mantiene al tanto a los profesionales y al público en general sobre los logros y las novedades y promueve el AEA. En su calidad de intermediario, coordina la interacción de las partes interesadas con los encargados de formular políticas. Su labor de investigación y promoción, limitada en este momento, ilustra claramente las tendencias y los resultados recientes en la elaboración de la Resolución para el Plan Maestro de Educación de Adultos en la República de Eslovenia para el período 2021–2030. El SIAE cuenta con unos treinta empleados. El modelo de financiación se documenta al mostrar las relaciones entre los distintos actores. Se ha mantenido bastante estable desde los años noventa, como se ilustra en este ejemplo de los programas de AEA (<https://sk.acs.si/izkaznica/organigram>).

Proveedores de AEA, programas y actividades de apoyo

Las instituciones (privadas, no gubernamentales y públicas) proveedoras de servicios de AEA son las siguientes:

- centros de educación para adultos (instituciones públicas) (papel importante);
- centros educativos de educación secundaria de segundo ciclo y formación profesional terciaria de ciclo corto (papel secundario);
- instituciones educativas privadas (papel secundario);
- otras entidades jurídicas: organizaciones no gubernamentales (ONG) (papel secundario).

Los nombres de los proveedores públicos son muy variados: universidades populares, centros de educación y cultura, centros de formación y educación a lo largo de la vida, centros andragógicos, centros de educación, etc.

Hace una década, estos proveedores se repartían el trabajo de forma más o menos equitativa, pero desde hace poco tiempo casi toda la atención se centra en los programas públicos. Sin embargo, un ejemplo de AEA popular —el aprendizaje autodirigido (Došler/Zagmajster, 2018)— se ha incluido no hace mucho en la categoría de programas públicos. Como ejemplo de AEA popular, la última evaluación de la respuesta del AEA a la ola de COVID-19 del segundo trimestre de 2020 solo tuvo en cuenta los programas que dirigieron las universidades populares (centros de educación de adultos), la oferta de la Universidad para la Tercera Edad y los círculos de estudio (Možina y otros, 2020). La mejor respuesta se observó en los programas que tenían obligaciones financieras, es decir, los programas formales (31 %), seguidos por los programas acreditados por el Estado (8 %), los de idiomas (19 %) y otros programas sin especificar (12 %).

Sin embargo, los programas de AEA popular contaban con una representación aproximada del 10 %, aunque la obligación económica que había que cumplir era menor y existía la posibilidad de posponer las actividades.

El Estado puede financiar las actividades programadas y de apoyo si los proveedores son personas jurídicas constituidas de manera específica para impartir AEA, si se registran para llevar a cabo programas de AEA o si la ley lo especifica de cualquier otro modo. Los proveedores públicos también tienen una buena relación con el ministerio a través de dos asociaciones nacionales que representan sus intereses en el diálogo con los decisores. Se desaconseja que la sociedad civil y los proveedores privados compitan en los procedimientos administrativos de financiación, y, por lo general, no pueden hacerlo. Su ventaja radica en su integridad y sus necesidades contextualizadas; en el aprendizaje interdisciplinario y reflexivo basado en problemas, muy cercano al principio de circularidad en cuanto a información; en el conocimiento, y en el cumplimiento de los principios de sostenibilidad. También han llegado a asentarse en la comunidad local, donde han adquirido importancia y prestigio.

Al extender a los proveedores de AEA entre el Estado y los resultados del mercado se favorecen los elementos profesionales (por ejemplo, la acreditación) y las actividades de apoyo (como la orientación). Los programas formales permiten completar la enseñanza básica, o también pueden ofrecer una oportunidad para adquirir calificaciones profesionales nacionales. El Fondo Social Europeo financia los centros intergeneracionales y las competencias básicas y profesionales, mientras que el presupuesto nacional se utiliza para financiar los centros de autoaprendizaje y los círculos de estudio. La Universidad para la Tercera Edad constituye un caso aparte porque es tanto una ONG como una empresa, de modo que la cofinancian el Estado y los participantes. Los cursos de idiomas e informática suelen financiarse en función del mercado. La orientación y la promoción es con cargo al presupuesto general de la Unión Europea y el presupuesto estatal, lo cual permite que, por

ejemplo, la Semana del Aprendizaje a lo Largo de la Vida y los Desfiles del Aprendizaje se conviertan en actividades semanales o mensuales en lugar de ser eventos de corta duración. La mayoría de los proyectos internacionales (como el Interreg, el Erasmus+ y otros similares) son instrumentos importantes para la motivación y el aprendizaje, y también para realizar investigaciones ocasionales.

Es posible que las instituciones públicas y su oferta educativa, inspiradas por propuestas nacionales o internacionales, se contrapongan a las costumbres y tradiciones locales y a los “usuarios finales” en lo que respecta a sus valores básicos y las visiones y desarrollo del aprendizaje. Este problema apenas se ha abordado y no es muy conocido; puede tener implicaciones positivas (se actualizan las tradiciones) o negativas (se pierden las tradiciones y disminuye la confianza). A este respecto, las prácticas del AEA popular son importantes para contrarrestar las tendencias novedosas o atractivas desde un punto de vista económico que no tienen en cuenta las necesidades locales. Las cuestiones relacionadas con el clima, la sostenibilidad y la circularidad son excelentes ejemplos del uso inadecuado del AEA para conseguir atención o recursos.

La oferta educativa de Eslovenia no está relacionada en lo más mínimo con la agricultura ecológica tradicional a pequeña escala ni tampoco se ciñe a la agenda moderna mundial en cuestiones de ecología y circularidad. Con todo, las prácticas tradicionales y las agendas suplocales pueden llegar a tener muchos puntos en común al complementarse con iniciativas ascendentes y descendentes. Además, la ventaja que supone el modelo de asentamiento disperso de Eslovenia, que tenga un contacto personal con la tierra y que cuente con ecosistemas que se han conservado bastante bien fue aprovechada hace más de una década como base de los primeros programas de educación para el desarrollo sostenible (Anko y otros, 2007; Anko y otros, 2009; znamenjatrajnosti.si).

Cuadro 1:
Ejemplo de la
estructura financiera
del AEA (borrador
interno del Plan
Maestro, 2020)

Sector	2018 (EUR, % del total)
Educación	31,3
Trabajo, familia y asuntos sociales	29,6
Agricultura	15,6
Asuntos exteriores	15,9
Cultura	3,7
Asuntos internos	0,9
Medio ambiente	0,3
Administración pública	2,4
Justicia	0,4

Fuente: Plan Maestro 2020

Contenidos y métodos del AEA popular

Como ya se ha indicado, la variedad de temas es muy común en el AEA popular. Resulta difícil mostrar una visión general estructurada debido a la gran diversidad de ámbitos que abarca, como, por ejemplo, las academias que preparan para obtener el permiso de conducir. Para ilustrar la situación, enumeramos su variada oferta: servicios lingüísticos (lectura, escritura, esloveno para inmigrantes, idiomas extranjeros); programas sobre tecnologías de la información y de las comunicaciones o TIC (aprendizaje autodirigido, cursos que se imparten por Internet, un programa de alfabetización digital, etc.); actividades culturales (arte, resolución de problemas locales, artesanía, tallado en madera); programas sobre competencias profesionales básicas; asesoramiento, y promoción en el marco de la Semana del Aprendizaje a lo Largo de la Vida y el Desfile del Aprendizaje, financiada por la Unión Europea. Los temas relativos a la ecología

(jardinería, gestión forestal, adaptación al cambio climático, empleos verdes, etc.) solo están presentes y se evalúan en los círculos de estudio. Estos temas ya casi constituyen el 10 % de todos los temas que se tratan, aunque el que prevalece es la cultura. La sostenibilidad se reconoce en el Plan Maestro actual y en el futuro (Plan Maestro 2014, 2020, borrador interno).

Los nuevos métodos están poco desarrollados, salvo por algunas excepciones concretas basadas en proyectos de la Unión Europea (Ličen, 2011, 2015). Un ejemplo del 2018 de estas excepciones es la metodología ScienceLlit (<http://www.sciencelit.eu/outputs/>), que está en consonancia con la circularidad basada en bucles de aprendizaje reflexivos, los cuales motivan la asistencia de las personas y permiten asimilar los temas medioambientales en función de las posibles necesidades de los participantes. Sin embargo, debido a la pandemia, casi toda la atención del sistema se concentra ahora en la digitalización y en las

Programas del AEA popular	2018 (EUR, % del total)	2019 (EUR, % del total)
Universidad para la Tercera Edad	1	2
Círculos de estudio	4	7
Aprendizaje a lo largo de la vida y Desfile del Aprendizaje	2	3
Competencias profesionales básicas	80	88
Educación para los desempleados y AEA	14	0

Fuente: Material sin publicar (2020)

Cuadro 2:
Lista *ad hoc* de los programas del AEA popular y porcentaje del presupuesto nacional que les corresponde (informes anuales sobre el AEA)

ofertas basadas en las TIC, con lo que la población rural se ha quedado rezagada y está subrepresentada (Charmpis, 2020).

Financiación del AEA y del AEA popular

De acuerdo con el último reglamento (ZIO-1, 2018), los fondos estatales pueden cubrir los siguientes costos de las instituciones públicas de AEA que haya creado el Estado y que se ajusten a las normas que establece el ministerio: inversiones, mantenimiento y renovación de inmuebles y equipos; costos materiales y operativos necesarios para poner en marcha la escolarización básica de adultos y para actividades como, por ejemplo, el servicio público especificado en esta ley (es decir, los fondos para costear la mano de obra y los gastos en bienes y servicios), para implementar programas de educación de adultos reconocidos de forma oficial y programas no formales de educación de adultos (es decir, AEA) que incluyen el costo de la mano de obra y los gastos en bienes y servicios; costos de personal y gastos en bienes y servicios para programas educativos orientados a las cualificaciones educativas, el perfeccionamiento y el reciclaje profesional. La cantidad total de los fondos destinados a servicios públicos, actividades y programas de educación de adultos solo puede cubrir los gastos y no se permiten excedentes.

Esto quiere decir que se financian las herramientas de las TIC y su mantenimiento, y también, en parte, la formación del personal. El personal del AEA popular que trabaja en instituciones privadas y de la sociedad civil tampoco tiene privilegios en lo que respecta a la formación complementaria, ya que el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes se limita a prestar apoyo a los profesores y a profesionales contratados dentro de su ámbito de competencia. El SIAE ofrece una aportación profesional mínima al año (uno o dos días de formación), mientras que el apoyo estructural solo se consigue mediante asociaciones con instituciones públicas (bibliotecas, museos, etc.) o municipios. Las contribuciones de los ministerios no relacionados con la educación no se limitan únicamente al AEA y se han mantenido bastante estables en los últimos años (Cuadro 1).

El importe total de la inversión en la primera prioridad del Plan Maestro (aprendizaje no formal que incluye el AEA popular) asciende a unos 20 millones de euros anuales. El Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes contribuye con una quinta parte (un 20 %) de esta cifra. El resto lo aportan otros ministerios, entre los que destaca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (37 %). Según el informe financiero anual, menos de la mitad de estos recursos se destina al AEA popular. Los porcentajes son tan solo aproximados y pueden verse afectados por un posible sesgo debido a la deficiente definición

Cuadro 3:
Estimaciones del
presupuesto para el
AEA popular en el
SIAE en 2018 y 2019

	2018 (EUR, % del total)	2019 (EUR, % del total)
AEA	10	12
Fondo Social Europeo	17	26
Proyectos europeos	6	6

oficial de AEA popular. En el Cuadro 2 se presenta la información sobre el AEA, extraída a partir de una lista *ad hoc* de todos los proyectos del AEA popular y basada en un total de 7344 millones en 2018 y 4841 millones en 2019. Estas cantidades muestran una reducción considerable del presupuesto para el AEA popular.

En el Cuadro 3 se puede observar la estructura financiera del AEA popular en el SIAE, que se ha elaborado sobre la base de estimaciones aproximadas del presupuesto total de 1,7 millones de euros en 2018 y 1,9 millones de euros en 2019, respectivamente.

La financiación del AEA popular se reduce de forma considerable. El AEA está respaldado por el presupuesto nacional, el Fondo Social Europeo, los programas de la Unión Europea (por ejemplo, el Erasmus+ y el Interreg) y las (pequeñas) inversiones locales en AEA (popular y de otro tipo). Un análisis a fondo de un ejemplo de una práctica del AEA popular propia de los círculos de estudio (véase <https://sk.acs.si> y <https://eaea.org/our-work/projects/9975-2/>) muestra que, en la estructura financiera media que se ha calculado para el quinquenio anterior, el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes cubre el 55 % de los gastos; los proveedores de educación para adultos, el 20 %; los municipios, el 10 %; los donantes, el 3 %, y los miembros, el 4 % (Bogataj, 2018).

Mecanismos y criterios de financiación

Lo más habitual es que la financiación se distribuya mediante licitaciones, ya que es una modalidad formalmente transparente. Otros mecanismos, como, por ejemplo, el reparto directo, que se ha puesto en práctica durante muchos años y se basaba en la responsabilidad profesional, ya no se emplean. Las licitaciones se utilizan para distribuir tanto los recursos nacionales como los del Fondo Social Europeo. Las instituciones compiten por obtener información y por posicionarse, lo cual es aún más difícil en proyectos grandes y provoca fluctuaciones de personal. La precariedad del empleo en el AEA limita su desarrollo a largo plazo. No hay circularidad ni sostenibilidad, ya que en el proceso no se tienen en cuenta las referencias profesionales ni los logros previos. Los empleados nuevos van y vienen, y así todo el tiempo. Los intentos de crear asociaciones no modifican demasiado esta situación, mientras que, por el contrario, la cooperación y la coordinación se requieren con urgencia. En la actualidad, los proyectos del AEA popular, como, por ejemplo, los centros de aprendizaje autodirigido, se financian a través de licitaciones anuales, pero se prevé que esta financiación pase a ser pública con una cobertura mínima. Es de esperar que el resto del AEA popular siga dependiendo de las licitaciones públicas anuales y que su financiación disminuya.

Los criterios los suele establecer el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes. Los proyectos de AEA popular de menor envergadura se financian con arreglo a criterios que suelen acordar el ministerio y el SIAE, los cuales se basan en evaluaciones de bases de datos internas. Para los círculos de estudio de 2020, se dio prioridad a ONG pequeñas y a proveedores privados. De este modo, se pudo encontrar algo de equilibrio con los proveedores públicos, aun cuando documentaron unos logros materiales, un alcance y una actividad a largo plazo magníficos.

Los mecanismos de financiación desvían la atención del aprendizaje y la responsabilidad propia por los resultados hacia las referencias externas, como la oferta estatal de programas de AEA y su calidad. En cierto modo, no es malo, pero, como ya hemos visto, no hay una solución que se ajuste a todos los casos. Por lo tanto, el sistema de distribución requiere mejoras considerables que ya se están llevando a cabo al aplicar de manera experimental presupuestos participativos y enfoques basados en el bien común que hasta ahora no se habían puesto en práctica en el AEA de Eslovenia.

Tendencias y cambios observados en los últimos años

La mayoría de estas tendencias ya se han mencionado antes. Sin embargo, merece la pena destacar las zonas rurales infrarrepresentadas y la disminución de la actividad de las instituciones educativas civiles y privadas que fomentan el empoderamiento de la población rural. En las dimensiones colectivas del AEA que se han promovido se perciben áreas de desarrollo prometedoras; están claramente presentadas y justificadas en la última publicación del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL, 2020) y el Consejo Internacional para la Educación de Adultos (ICAE, 2020). La población rural y el énfasis en la sostenibilidad podrían convertirse en puntos fuertes del AEA al conectar el sistema socioeconómico con el medio ambiente. Los argumentos a favor de esta

postura sostienen que se trata de aplicar la circularidad a la producción a pequeña escala basada en la tierra, integrando valores económicos, ecológicos y sociales. Además, el capital social permanece en las áreas rurales de toda Europa, y, a nivel mundial, podría constituir un modelo que ayude a generar confianza, lo cual es una importante condición previa al aprendizaje. El desarrollo descendente de programas y su traslado a plataformas digitales podría llenar algunas lagunas, pero crear otros vacíos. Por eso, la participación selectiva basada en normas de financiación establecidas de manera descendente (poder optar a los fondos de la Unión Europea, determinar los grupos beneficiarios, programas acreditados por el Estado) les resta poder tanto a las acreditaciones informales como no formales, como se desprende de la respuesta a los programas ya existentes. Sería interesante abordar esta brecha sistemática en el futuro y hacer lo mismo con la respuesta a los problemas medioambientales y al cambio climático, cuestiones que se identificaron hace ya varias décadas.

Valoración del AEA popular

Para obtener datos fundamentados hay que contar con una interpretación bien justificada y contextualizada, además de conocer la cantidad y la estructura de los participantes y revisar investigaciones comparativas internacionales. También hay que tener en cuenta los problemas graves que no se pueden solucionar de forma simple con indicadores o metodologías. Existen ejemplos de enfoques de equipos interdisciplinarios (Saisana, 2010; Manninen y otros, 2014). Durante décadas, el AEA popular ha carecido de inversiones en el área de la investigación. Sin embargo, existen varias bases de datos reconocidas a nivel nacional (como, por ejemplo, la base de datos de los círculos de estudio) que se elaboraron durante la primera etapa de ayuda del Fondo Social Europeo. Se siguen infrautilizando y no se han actualizado de manera adecuada para hacer frente a los desafíos socioecológicos recientes.

Las iniciativas de la Unión Europea en materia de AEA influyen en las prioridades nacionales, pero no se incluyen todos los trabajos. Existen aplicaciones experimentales en las que se describen las características del aprendizaje en el AEA popular con nuevos indicadores cualitativos (Urh y otros, 2019: 118; Bogataj, 2019: 47), lo cual allana el camino por recorrer. Sin embargo, sigue resultando complicado medir las relaciones, la confianza, las sinergias y los aspectos culturales. La situación provocada por la pandemia también pone de manifiesto que el aprendizaje es mucho más que una simple transferencia de conocimientos o que una educación planificada de forma descendente a través de modernas plataformas en línea. Se ha elegido un ejemplo de los círculos de estudio porque se trata de una actividad ascendente, supervisada y coordinada con precisión. Los círculos de estudio de Eslovenia se diferencian en cierto modo de la gran variedad de ejemplos que acabamos de presentar (Duke/Hinzen, 2020) debido a su estructura participativa intergeneracional y a su orientación a la resolución de problemas, que se basa en el diálogo reflexivo y que da lugar a medidas (exigidas de forma oficial) que tienen dos objetivos: reflexionar sobre el éxito del aprendizaje y promover de forma pública el aprendizaje, sus temas, su forma, etc. Existen además otros motivos por los que cabe destacar los círculos de estudio de Eslovenia:

- reflejan un período de veintisiete años dedicados a adaptar los objetivos iniciales a los problemas actuales que afronta la sociedad;
- reflejan un alto grado de motivación para comprometerse o participar en el desarrollo local y obtener la autorización para trabajar de orientador;
- su funcionamiento y su estructura se supervisa con regularidad;
- cumplen los criterios establecidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que proporcionan un acceso equitativo al aprendizaje, al flujo de información práctica y a la participación;

- fueron reconocidos como el mejor ejemplo práctico tanto a nivel local como europeo;
- cuentan con una bibliografía muy amplia (disponible en <https://sk.acs.si/objave>).

Comentarios y conclusiones

En el Plan Maestro de Eslovenia (2014: 58) se describe el AEA como una educación planificada, semiestructurada y, en última instancia, acreditada, pero cuyo nivel educativo no se ha reconocido. El punto de referencia del AEA popular son las necesidades y la voluntad de las personas, con independencia de dónde aprendan (en el lugar de trabajo, en su vida privada), del grupo beneficiario o de sus posibles funciones. A veces se lo compara con un iceberg (Došler/Zagmajster, 2018), y su contribución a las necesidades del sistema educativo, al motivar la participación en cualquier programa o actividad, es indiscutible. Para adaptarse a los diversos cambios, es menester que las competencias, los conocimientos y las habilidades sean transferibles. El aprendizaje es la mejor respuesta posible en cualquiera de estos niveles. La definición eslovena de AEA popular incorpora elementos de relaciones individuales con los demás y con el entorno físico de la naturaleza, la tecnología, la comunidad, etc., sin importar cuál sea su base (territorio, lugar de trabajo o intereses). Este es el camino hacia el futuro: conferirle valor al aprendizaje y dejar de emplear exclusivamente enfoques positivistas y descendentes, y usar de manera selectiva algunos modelos extranjeros. La falta de precisión en la definición del AEA popular y las diversas lagunas que aún no logra llenar lo hacen menos apropiado para su uso en el área administrativa o mediática, pero sigue siendo una herramienta adecuada para atender las necesidades de los participantes. Esta parece ser su característica fundamental cuando se presenta el futuro del AEA popular como tal y como se lo ha definido en los últimos documentos estratégicos mundiales (UIL, 2020; ICAE, 2020), que se basan en una variedad de prácticas sobre el terreno y en la investigación estratégica a largo plazo. Para adoptar las

decisiones futuras será preciso integrar de manera más armónica la estructura en los contextos y el funcionamiento, ya que la motivación del aprendizaje y los problemas socioecológicos son complejos y dinámicos. La evolución de los puntos de referencia, desde el nivel educativo hasta las competencias, la alfabetización y, recientemente, hasta las habilidades puede proporcionar una sólida base para el futuro, pero también puede causar confusión. Por lo tanto, el futuro curso de acción consiste en adoptar medidas ya desarrolladas (índice ELLI, Manninen y otros, 2014, huella ecológica, etc.).

Algunos problemas son propios de Eslovenia. La condición previa básica para el aprendizaje (o sea, la confianza) es baja y en algunos grupos es inexistente (Bogataj, 2020). Otra cuestión específica concreta tiene que ver con la validez de uno de los principales argumentos a favor del AEA: la equidad. Su relevancia se ve debilitada por los datos que indican que Eslovenia cuenta con el mayor nivel de equidad de todos los países de la Unión Europea (Eurostat, 2020). Los argumentos a favor del AEA esloveno y el AEA popular no solo tienen que ver con la equidad y el aumento del nivel de conocimientos y competencias. Parece pertinente cuestionarse si la participación en sí es el objetivo final o el resultado de una oferta educativa de muy buena calidad. Con independencia de las respuestas, el AEA debe formar parte de la solución y no del problema (Manion y otros, 2011; Biesta, 2004). Por lo tanto, la cuestión fundamental que debe plantearse la AEA no tiene que ver solo con su definición, su funcionamiento o su financiación, sino sobre todo con la tarea de satisfacer las necesidades de los participantes. Aquí es donde debe producirse el cambio, ya que estas necesidades (al menos las relacionadas con la conexión entre las personas y el entorno natural) pasan absolutamente inadvertidas desde la perspectiva del AEA.

El apoyo a las TIC, que se acoge de buen grado, también puede convertirse en una trampa. La diversidad de las necesidades educativas exige que los proveedores, las herramientas, los temas y los elementos del AEA sean también diversos. Debido a la

estructura jerárquica se derrochan muchas energías en luchar contra la distribución desigual del poder y se desvía la atención de la motivación central, que es la de aprender y esforzarse al máximo en garantizar la diversidad y la sostenibilidad. El AEA popular en Eslovenia puede y va a contribuir con sus ventajas a que el AEA sea un sistema flexible y adaptable gracias a su diversidad, su orientación a los participantes y sus bucles comunicativos circulares. Ya ha intentado complementar las funciones positivas de las jerarquías al subsanar las deficiencias de sus externalidades negativas. El profesor Zoltan Jelenc, conocido educador de adultos y primer director del SIAE, ya lo propuso hace varios años. Los principios de sostenibilidad y el proceso de circularidad exigen grandes cambios que, por principio, evitamos. Sin embargo, algunos intermediarios infravalorados y desconocidos, como la sociedad civil, combinan la facilidad de acceso con una huella de carbono reducida. Ya contamos con modelos y prácticas para el futuro que hemos ido elaborando con esmero durante dos décadas. Me atrevería a decir incluso que el caso de los círculos de estudio es un punto de partida que sirve de referencia para alcanzar los ambiciosos niveles de participación previstos (tanto en Europa como en el próximo Plan Maestro Nacional de Eslovenia) porque cuentan con el prestigio público que requiere cualquier Estado para implementar y hacer cumplir los requisitos legales y ajustarlos a las normas informales existentes. La actual política educativa europea apoya el humanismo y la sostenibilidad (Pangerc Pahernik, 2020), por lo que a este respecto pueden abrigarse esperanzas.

Los bucles de retroalimentación al reciclar la información, los debates reflexivos, la resolución de problemas locales y el trabajo en equipo son elementos importantes para garantizar la sostenibilidad en la educación. Como se ha observado en Eslovenia, los alumnos que quedan satisfechos vuelven a participar y piden que se ofrezcan otros programas. Sin embargo, también es posible maquillar un programa tomando prestados términos de los nuevos cursos favoritos a nivel internacional y seguir impartiendo con la antigua e insostenible modalidad de enseñanza. Tal como

ocurre en la naturaleza, hay cambios reversibles y también irreversibles, por lo que resulta urgente tratar los temas de manera abierta, crítica y transparente. La luz al final del túnel cobra la forma de la organización horizontal, la evaluación de la calidad, una autoorganización combinada con la coordinación de los programas, nuevos indicadores y la voluntad de mantener las relaciones y los vínculos en los siguientes ámbitos de la oferta de programas de AEA popular:

- mantener la relación de los proveedores con los usuarios finales (los participantes);
- mantener la relación del AEA (que representa un pilar social del desarrollo sostenible) con la economía y la ecología a la vez*;
- posicionar el AEA popular como intermediario entre el Estado y los ciudadanos, en vez de que se limite a servir como una herramienta del Estado;
- nivelar el escalamiento organizacional, que se considera más fluido que en la educación formal;
- asignar mayor importancia a las comunidades locales (que es inferior a la de los municipios) y a su aprovechamiento de los recursos naturales (véase también UIL, 2020);
- estimular la gobernanza participativa y la elaboración participativa de presupuestos, y ofrecer la oportunidad de que los participantes determinen por sí mismos sus problemas;
- fomentar las sinergias y la complementariedad (véase Iniguez-Berrozpe/Boeren, 2019);
- estimular la autorregulación y la autoorganización, el control de calidad en cuanto a la racionalidad, la motivación y los bucles de retroalimentación incorporados (es decir, la circularidad) en lugar de recurrir a una programación demasiado regulada;

- generar gradualmente un conocimiento común y fomentar una política de reciprocidad, meritocracia y liberación;
- mantener el carácter crítico, comunitario y liberal de la identidad básica del AEA popular.

* La *economía* se aborda de manera indirecta: no a través de la educación financiera, sino, sobre todo, seleccionando grupos destinatarios con el fin de integrar a los más rezagados, a los que necesitan ayuda, y poder así reducir las brechas (la brecha de conocimientos, la brecha digital, la brecha generacional, la brecha de competencias y habilidades, etc.). En la actualidad se carece de una perspectiva del *medio ambiente*: hay una brecha en el sentido de que no se comprenden los problemas medioambientales y su relación con la sostenibilidad. La *sociedad* es una parte consustancial de ambas, pero en general se estudia como un conjunto y no como un mosaico de comunidades. El personal del AEA suele proceder del campo de las humanidades o de las ciencias sociales, por lo que el medio ambiente no ha sido su principal interés. Para entender el concepto de sostenibilidad e integrar las tres perspectivas que hemos mencionado se necesita considerar un valor añadido y aplicar un enfoque distinto, además de tener en cuenta una serie de factores locales específicos, es decir, comunidades que se adaptan dinámicamente a los “cambios internos” (la motivación de los participantes y sus necesidades) y a los cambios externos asociados al clima, la migración, el envejecimiento de la población europea, etc.

En resumen, nos alegramos de que se haya incorporado más activamente el AEA al marco educativo esloveno, pero no estamos conformes con su ya de por sí escasa y cada vez más menguante financiación. La gran cantidad de datos que avalan sus resultados, su adecuada respuesta pública y su potencial para desempeñar un papel de intermediario son logros que se deben respetar y apoyar, ya que contribuyen a afianzar la validez general del AEA esloveno. Su capacidad para responder con rapidez y motivación frente a los cambios locales, integrada en una dinámica social y natural y en

el principio de circularidad, se expresa mejor de manera grupal, como se aprecia en los círculos de estudio eslovenos. La visión internacional del AEA abre desde ya una puerta al futuro (ICAE, 2020; UIL, 2020 y otros). Los futuros sistemas de AEA pueden volverse aún más flexibles gracias a las complementariedades que se logren a todos los niveles. Por lo tanto, abogamos por que el AEA popular, al que en los últimos tiempos se ha dejado de lado, reciba más apoyo.

Referencias

- Anko, B., Bogataj, N., Gaberščik, Al, Mastnak, M. y Ogorelec-Wagner, V. (2007): Temeljno usposabljanje za trajnostni razvoj. Disponible en: <<https://bit.ly/2XG8IYp>>
- Anko, B., Bogataj, N. y Mastnak, M. (2009): Berilo o trajnosti. Ljubliana: Andragoški Centre Slovenije.
- Biesta, G. (2004): The Community of Those Who Have Nothing in Common: Education and the Language of Responsibility. En: *Interchange*, vol. 35(3), pp. 307-324. Kluwer Academic Publishers.
- Bogataj, N. (2015): Community empowerment and transformative learning through study circles. En: Bogataj, N., Del Gobbo, G. (eds.): Lifelong learning devices for sustainable local development: the study circles experience in the cross-border area Italy-Slovenia, (Education, 1). Gorizia: Comitato regionale dell'Enfap del Friuli Venezia Giulia. 2015, str. 478, pp. 47-58. Disponible en: <<https://bit.ly/2N3flg5>>
- Bogataj, N. (2018): Študijski krožki med skupnim in javnim, med racionalnim in iracionalnim. En: Ličen, N., Mezgec, M. (eds.): Sodobne paradigme raziskovanja izobraževanja in učenja odraslih: eseji v počastitev jubileja Ane Krajnc, pp. 193-212. Ljubliana: Znanstvena založba Filozofske fakultete.
- Bogataj, N. (2019): Razmislek o odločanju. En: Bogataj, N., Veber, A. (eds.): Kako obogateti?: bistvo je očem nevidno: zbornik besedil študijskih krožkov ob njihovi 25-letnici. Ljubliana: Andragoški center Slovenije, pp. 27-45. Disponible en: <<https://bit.ly/2LLYP8X>>

Bogataj, N. (2020): Delovno sodelovanje pri reševanju problemov v tehnološko bogatih okoljih - primerjava med skupinama z visokimi in nizkimi dosežki. En: Delovno aktivni prebivalci z nižjimi spretnostmi. Študija podatkov raziskave Spretnosti odraslih – PIAAC. Ljubljana: Andragoški center Slovenije, pp. 59-71.

Charnpis, P. (2020): Successful Case Studies. Study Circles in Slovenia. En: Outreach and Access in Adult Learning: Access in Rural Areas, p. 9. Disponible en: <<https://bit.ly/2LJP2jM>>

Došler, A., Zagmajster, M. (2018): Središča za samostojno učenje (SSU): aktualni izzivi, priporočila in vizija razvoja. En: *Andragoška spoznanja*, 2018, 24(2), pp. 39-55.

Duke, C. y Hinzen, H. (eds.) (2020): Voluntary-based study circles and related municipal policies: international best practices. CR&DALL Working Paper. CR&DALL WP701/2020. Glasgow: CR&DALL.

Eurostat (2020): Gini Index. Disponible en: <<https://bit.ly/3i9IQ0y>>

Hoskins, B., Cartwright, F., Schoof, U. (2010): Making Lifelong learning Tangible. The ELLI Index - Europe 2010. Bertelsmann Stiftung.

Iniguez-Berrozpe T. y Boeren, E. (2019): Twenty-First Century Skills for All: Adults and Problem Solving in Technology Rich Environments. Technology, Knowledge and Learning.

ICAE (2020): Adult Learning and Education (ALE) - because the Future cannot wait. Contribution of the International Council for Adult Education to the UNESCO's Futures of Education initiative. Belgrado. Disponible en: <<https://bit.ly/2XUtiEM>>

Koulaouzides, G.A. y Popović, K. (2017): Adult Education and Lifelong Learning in South-Eastern Europe. A Critical View of Policy and Practice. Sense Publishers.

Ličen, N. y Bolčina, B. (2011): Neformalno izobraževanje za trajnostni razvoj. En: Priročnik za delo v andragoških skupinah. Ajdovščina: Ljudska univerza Ajdovščina.

Ličen, N., Fakin Bajec, J. y Ličen, M. (2015): Katero metodo naj izberem, da bo zeleno izobraževanje učinkovito? Ajdovščina: Ljudska univerza Ajdovščina. Disponible en: <www.lu-ajdovscina.si/projekti>

Plan Maestro 2013-2020 (2014): Resolucija o nacionalnem program izobraževanja odraslih za obdobje 2012-2020; e-demokracija. Disponible en: <<https://bit.ly/3ic2QQ3>>

Plan Maestro 2021-2030 (2020): Resolucija o nacionalnem program izobraževanja odraslih za obdobje 2012-2020 (material interno).

Manion, G., Biesta, G., Priestley, M. y Ross, H. (2011): The global dimension in education and education for global citizenship: genealogy and critique. En: *Globalisation, Societies and Education*, vol. 9, n.º 3-4, septiembre-noviembre de 2011, pp. 443-456.

Manninen, J., Sgier, I., Fleige, M., Thöne-Geyer, B., Kil, M., Možina, E., Danihelková, H., Mallows, D., Duncan, S., Meriläinen, M., Diez, J., Sava, S., Javrh, P., Vrečer, N., Mihajlovic, D., Kecap, E., Zappaterra, P., Kornilow, M., Ebener, R. y Operti, F. (2014): Benefits of Lifelong Learning in Europe. Bonn: European Agency for Education of Adults.

Možina, T., Radovan, M. y Klemenčič, S. (2020): Izkušnje z izobraževanjem odraslih na daljavo v času pandemije, ACS, 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3spMXug>>

OCDE (2016): Libro de códigos. Disponible en: <<https://bit.ly/3bQnowm>>

OCDE (2017): OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Slovenia 2017, OECD Skills Studies. París: OECD Publishing.

Pangerc Pahernik, Z. (2020): O novostih v evropski politiki na področju izobraževanja odraslih. E-novičke, 3 de noviembre de 2020.

Saisana, M. (2010): ELLI Index: a sound measure for lifelong learning in the EU. JRC Scientific and Technical Reports. UE, 2010.

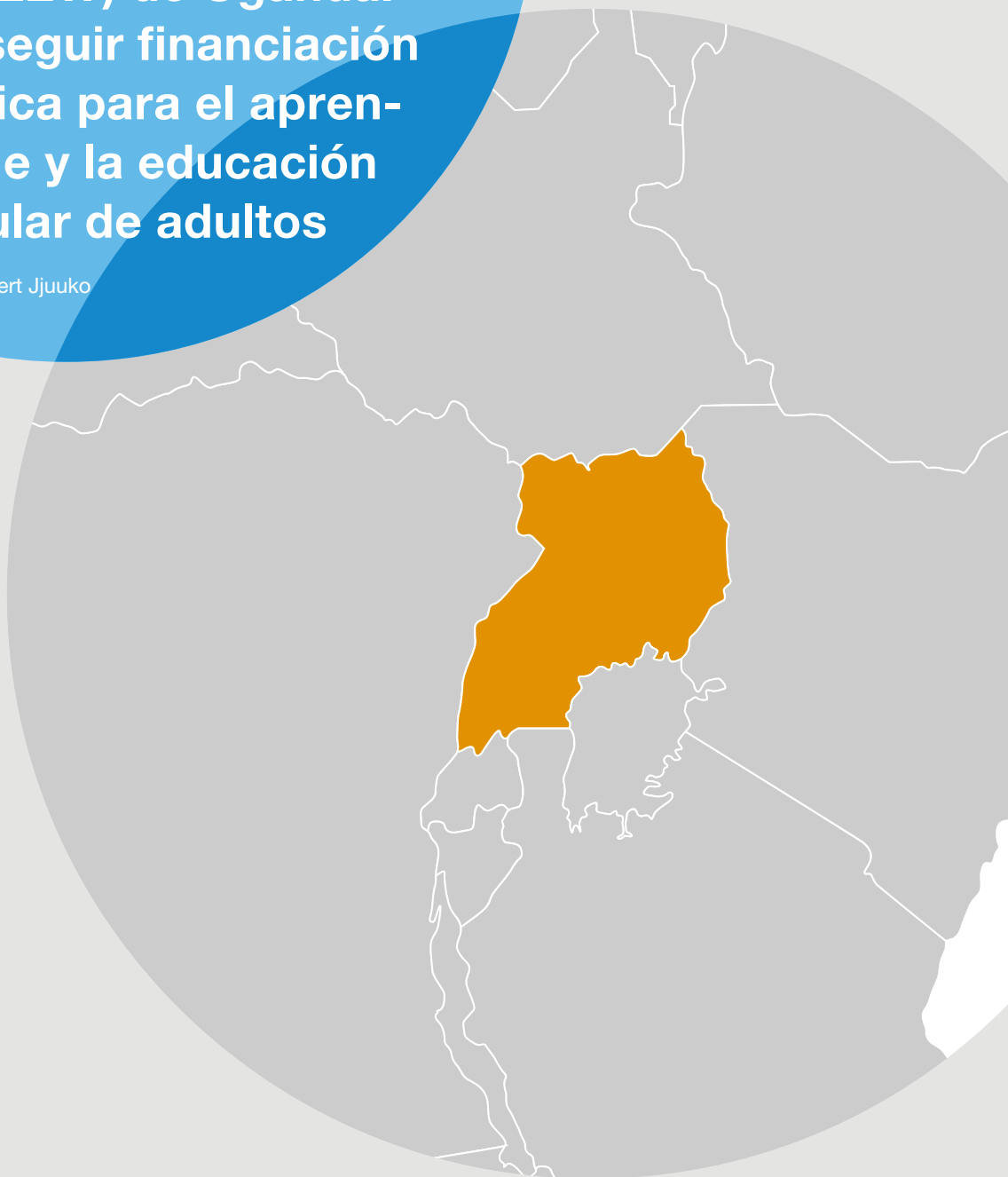
UIL (2020): Adoptar una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida. Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, 55.

Urh, D., Dolžan Eržen, T., Cepin, M., Lajovic, F. y Bogataj, N. (eds.). (2019): Študijski krožki: iz korenin k novim izzivom za življenje v skupnosti. 2., dopolnjena izd. Ljubliana: Andragoški center Slovenije. Disponible en: <<https://bit.ly/3qkjPmo>>

ZIO-1 (2018): Zakon o izobraževanju odraslih (2018). Uradni list RS, št. 6 (2 de febrero de 2018). Disponible en: <<https://bit.ly/35GAmvV>>

La estructura del Aprendizaje Comunitario Integrado para Generar Riqueza (ICOLEW) de Uganda: conseguir financiación pública para el aprendizaje y la educación popular de adultos

Autor: Robert Jjuuko



A pesar de la limitada conceptualización del aprendizaje y la educación de adultos en Uganda, hay una visión emergente y ampliada de la alfabetización de adultos, concebida como parte de la estructura del Aprendizaje Comunitario Integrado para Generar Riqueza (ICOLEW, por su sigla en inglés), que da nuevas esperanzas para la financiación pública de las vertientes liberales del sector del AEA. Adoptado en 2020 como sucesor oficial del Plan Nacional de Acción para la Alfabetización de Adultos (NAPAL, por su sigla en inglés), este programa tiene el potencial de aliviar las permanentes dificultades que surgen cuando se trata de financiar el AEA. El ICOLEW promueve alianzas intersectoriales para optimizar la financiación pública como una experiencia inspiradora que puede contribuir a mejorar la financiación pública del AEA popular si las partes interesadas se plantean reformas políticas sistémicas. Hasta ahora, esta historia está formada por pequeños avances e ideas prometedoras, pero también por decepciones y obstáculos para encontrar un modelo de financiación viable que esté a la altura de una cobertura más ambiciosa del AEA popular.

Introducción y antecedentes históricos

Poner el dinero público y los recursos correspondientes a disposición del aprendizaje y la educación de adultos (AEA) ha sido una de las tareas más difíciles para Uganda en materia de desarrollo desde la evolución de la oferta educativa organizada hace más de un siglo. La educación para la concienciación y la transformación personal de los adultos con miras a un cambio social siempre ha estado en la periferia de la toma de decisiones para la financiación pública del AEA, ya de por sí escasa. Invertir en la educación de adultos en el contexto de la erradicación de la pobreza obtuvo apoyo político basado en los presuntos beneficios económicos, y en 2002 pasó a ser una prioridad de financiación en el marco del fondo de acción contra la pobreza. A pesar de que en ese momento

el enfoque era más limitado, pues se centró sobre todo en la alfabetización de adultos, se inició una nueva tendencia en la oferta de servicios de AEA financiados por el Estado.

La visión ampliada de la alfabetización y la educación básica que se encuentra dentro de la estructura del Aprendizaje Comunitario Integrado para Generar Riqueza ofrece nuevas esperanzas para la financiación pública del AEA popular. Adoptado en julio de 2020 como sucesor oficial del Plan Nacional de Acción para la Alfabetización de Adultos, este programa tiene el potencial de superar los antiguos problemas de la financiación pública del AEA. El ICOLEW es una fusión de ideales y principios extraídos de la Alfabetización

Freireana Regenerada mediante Técnicas de Empoderamiento Comunitario (REFLECT, por su sigla en inglés) y de los enfoques de subsistencia sostenibles; promueve las alianzas y los vínculos intersectoriales, lo que optimiza la movilización y el uso de los recursos financieros.

Este artículo se basa en un examen documental de treinta documentos oficiales y en la información obtenida de manera empírica mediante sesiones de entrevistas no estructuradas con once actores informados. Examina la evolución, el diseño y el enfoque del ICOLEW como estímulo para la financiación de la educación comunitaria. Tras una explicación superficial del AEA en general y del AEA popular en particular, comienza un breve resumen del desarrollo de la oferta de servicios de educación de adultos organizada en Uganda. A continuación, el artículo se centra en la financiación del AEA en el pasado, antes de abordar la posición actual, los problemas y las perspectivas futuras de la financiación del ICOLEW. Sostengo que la postura ideológica del ICOLEW y su enfoque integrado son prometedores para el discurso y la práctica de la financiación pública del AEA popular en Uganda, y que las partes interesadas deben considerar un enfoque de pensamiento sistémico para permitir un entorno que conduzca a mejores resultados del AEA popular.

La conceptualización del AEA popular

Uganda no cuenta con una definición oficial para el aprendizaje y la *educación de adultos* (MGLSD, 2012). El AEA popular no figura en el discurso oficial de la política y la gestión pública de la educación y el desarrollo social. Las partes interesadas suelen utilizar el término educación de adultos en lugar de AEA para referirse a la alfabetización de los adultos o a la educación no formal para jóvenes y adultos. En el informe nacional de 2012 sobre los progresos realizados en el contexto del Marco de Acción de Belém, el Gobierno reconoció la ausencia de una definición oficial de la educación de adultos y cita a un grupo de defensa de la sociedad civil, que definió la educación de adultos como:

“El proceso mediante el cual los adultos procuran mejorar sus condiciones y las de la sociedad adquiriendo más conocimientos y competencias [...] gracias a los cuales los grupos y las instituciones respaldan la formación de los adultos” (MGLSD, 2012: 3).

Según los resultados de la encuesta de seguimiento del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida de 2015, en el marco de la preparación del Tercer informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos (GRALE, por su sigla en inglés), Uganda indicó que existe una definición oficial del AEA, pero no indicó cuál era (MGLSD, 2015a).

En Uganda siguen existiendo problemas para precisar una definición, a pesar de los avances logrados gracias a una de las recomendaciones del libro blanco del Gobierno (GWP, por su sigla en inglés) sobre la educación de 1992, que abogaba por la democratización de la educación y se centraba en áreas críticas como la educación no formal y de adultos (MoES, 1992). Los discursos políticos que pretenden aclarar la comprensión del AEA han oscilado entre títulos que amplían y reducen el alcance del sector (Jjuuko y otros, 2007). Esto se ve agravado por la ausencia de una política integral de AEA (Bananuka y Katahoire, 2019). El Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social (MGLSD, por su sigla en inglés), que en la práctica parece abarcar la mayor parte de los componentes del AEA que normalmente englobarían algunas dimensiones de la educación liberal, promulgó una política con un título que la limita a la alfabetización de adultos (MGLSD, 2015b).

Sin embargo, aunque el MGLSD y otras entidades estatales y no estatales puedan parecer más limitados o no claramente definidos en cuanto a su percepción del AEA, los servicios de educación que se imparten sí son lo bastante amplios para abarcar otros componentes del AEA, como el desarrollo de competencias profesionales, la educación empresarial orientada a la práctica, la educación sanitaria, la educación cívica y la educación medioambiental

(UGAADEN, 2010). Al impartirse algunos programas de AEA sí se abarcan dimensiones liberales, como en el caso del ICOLEW, pero sin una definición suficientemente clara. Además, a pesar de que la política del MGLSD se centra en la alfabetización de adultos, la ampliación y la consolidación del ICOLEW es una de las prioridades del documento del marco presupuestario para el programa de movilización comunitaria y cambio de mentalidad para el ejercicio 2020-2021 (MGLSD, 2020a).

La evolución de la educación de adultos pública y organizada

Además del aprendizaje informal y autóctono, incorporado a las prácticas culturales cotidianas de la población, la oferta organizada de servicios de educación pública de adultos en Uganda se remonta a la década de 1940, con la creación del Departamento de Relaciones Públicas y Bienestar Social (MGLSD, 2008). Hasta entonces, la educación de adultos como sistema y práctica había recibido reconocimiento debido a su papel en la creación de mano de obra para los cultivos comerciales, como el café y el algodón. El Gobierno colonial creó el Departamento para rehabilitar y reorientar a los excombatientes de la Segunda Guerra Mundial con objeto de que se convirtieran en ciudadanos productivos, y para formar a la población adulta en general en materia de bienestar social, salud, saneamiento y temas relacionados con el desarrollo rural (Openjuru, 2016).

El carácter masivo de la alfabetización de adultos durante la Uganda colonial, destinada a convertir a los ciudadanos en buenos servidores de los dirigentes, recibió un impulso durante la época posterior a la independencia, a mediados de la década de 1960. Dos instituciones orientadas al desarrollo comunitario ampliaron sus programas y actividades de educación no formal de adultos. La cantidad y la calidad de la prestación de los servicios de educación distaban mucho de atender las necesidades de los innumerables ugandeses analfabetos, que no fueron nunca una de las prioridades del sistema elitista de educación formal. La alfabetización de adultos se convirtió en uno de los principales

objetivos de las políticas públicas de educación de adultos en 1967, cuando el Gobierno declaró que el Ministerio de Educación había distribuido demasiado los recursos públicos y que su repercusión en la erradicación del analfabetismo había sido mínima (MGLSD, 2008).

Tras dos décadas de vacío en la política y la financiación de la educación de adultos, el libro blanco, basado en el informe de la Comisión de Revisión de la Política Educativa, sostenía que era necesario destinar una cantidad importante de recursos para que todo el sistema educativo fuera viable en cuanto a calidad y cantidad. El libro blanco recomendaba la creación de un consejo administrativo de la educación no formal en el Ministerio de Educación y un consejo nacional de educación no formal y de adultos, con comités de distrito. Estas recomendaciones han sentado las bases de las reformas de las políticas oficiales para la educación convencional, pero no para el sector del AEA.

El AEA y el desarrollo comunitario: instituciones y enfoques

De las diversas instituciones públicas que imparten distintas modalidades de AEA, el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social es el organismo gubernamental principal y el más conocido. La alfabetización de adultos para el desarrollo comunitario se orienta de manera explícita a los jóvenes y adultos que quedan excluidos del sistema de educación formal.

En 2008, el MGLSD creó la División para la Alfabetización de Adultos dentro de su Departamento de Desarrollo Comunitario; es la resolución pública más destacada que se acerca al apoyo institucional público ideal para el AEA no formal. Todavía no se ha creado una infraestructura institucional funcional para el AEA ni para el AEA popular tal como lo prevé el GWP.

Los servicios del Departamento Comunitario del MGLSD operan en todo el país a través de las estructuras de los Gobiernos locales a nivel de distrito y subcondado. Los encargados del desarrollo

comunitario asumen la responsabilidad profesional directa para la tarea de los Gobiernos locales de ofrecer servicios de alfabetización y desarrollo comunitario. A nivel nacional, el Departamento realiza las siguientes actividades relacionadas de manera directa con el AEA:

- elaborar y difundir directrices y reglamentos, y establecer normas sobre la labor de desarrollo comunitario y alfabetización funcional;
- supervisar y evaluar la implementación de las políticas de desarrollo comunitario y alfabetización funcional;
- proporcionar asesoramiento técnico, supervisión de apoyo y formación a los Gobiernos locales en materia de desarrollo comunitario y alfabetización (MGLSD, 2019b).

El Departamento trabaja en colaboración con la Biblioteca Nacional de Uganda, creada en virtud de la Ley de Bibliotecas Nacionales de 2003. La Biblioteca Nacional de Uganda está obligada a apoyar y promover la alfabetización y la educación de los adultos identificando y almacenando material de lectura de posalfabetización y apoyando la creación de bibliotecas comunitarias rurales.

El MGLSD es el responsable general de la política de alfabetización de adultos, cuyo objetivo es garantizar que la prestación de servicios satisfaga las diversas necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos que no forman parte del sistema de escolarización formal. La ambición de vincular la alfabetización de adultos a los resultados de desarrollo de la comunidad siempre ha dado pábulo a los argumentos a favor de ampliar el alcance de la oferta de servicios. Los intentos de trascender el enfoque tan limitado en el desarrollo de las competencias básicas de lectura y escritura quedaron de manifiesto a los pocos años de implementarse la primera campaña nacional de alfabetización masiva poscolonial en 1964. En 1966, el Gobierno introdujo un enfoque centrado en la alfabetización funcional de adultos (AFA, por su sigla en inglés)

para contrarrestar las deficiencias percibidas en el enfoque tradicional. En 1996, el proyecto piloto de educación básica no formal integrada (Integrated Non-Formal Basic Education Pilot Project, INFO-BEPP), diseñado en 1992 después de un vacío de dos décadas, adoptó un enfoque de AFA. En 2002, el Gobierno diseñó un Plan Estratégico Nacional Quinquenal de Alfabetización de Adultos (NALSIP, por su sigla en inglés), que contenía modelos metodológicos similares con miras a cimentar el sector en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza.

Sin embargo, siguió siendo difícil provocar un auténtico cambio en las prácticas derivado de la aplicación de un enfoque de AFA para abarcar todas las facetas de la vida social y económica de los alumnos participantes. En este contexto, el informe de evaluación sobre los resultados del NALSIP recomendó profundizar, diversificar e ir más allá de la AFA (MGLSD, 2007b). Su sucesor, el Plan de Acción Nacional para la Alfabetización de Adultos en el período 2011-2016, adoptó el tema central de “profundizar en la alfabetización de adultos para la transformación socioeconómica” (MGLSD, 2011). En la lucha por ampliar y extender la AFA existen ambigüedades sobre el propósito del programa. En 2008, los revisores del proceso de implementación de la AFA, patrocinado por la Embajada de Islandia en las islas de Kalangala y Buvuma, identificaron una falta de claridad en el propósito:

“El Programa de Alfabetización Funcional de Adultos (PAFA) pretende combinar la enseñanza de la alfabetización de adultos con la funcionalidad. Advertimos una enorme inseguridad respecto de si la prioridad es la alfabetización o la funcionalidad, y también en cuanto a lo que se entiende por funcionalidad: si es (a) el desarrollo social y comunitario a través de mensajes de desarrollo; (b) la formación de grupos; (c) la capacitación y las actividades para la subsistencia, o (d) la participación cívica” (Rogers y otros, 2008: 4).

Lo que parecía estar claro para los revisores era la ausencia de desarrollo crítico a través de la transformación estructural en el plan de acción.

El ICOLEW se concibió en 2016 como proyecto piloto y se adoptó en julio de 2020 como sucesor oficial del NAPAL con el fin de mejorar la ejecución y la práctica basándose en las lecciones aprendidas al usar el enfoque de la AFA bajo los programas predecesores. Según los actores informados del MGLSD y de DVV International, el ICOLEW está configurado para elaborar un nuevo sistema integrado de educación de adultos en Uganda. Es tanto un programa como un enfoque: una fusión de ideales y principios extraídos de los enfoques de REFLECT y de medios de subsistencia sostenibles. Ya a finales de la década de 1980, el método REFLECT había empezado a asentarse en Uganda, sobre todo gracias a la labor de ActionAid International, pero no se adoptó de manera formal y los esfuerzos por promoverlo no fueron muy fructíferos en ese entonces (Okech y otros, 2001).

Ahora se prevé un uso eficaz y adecuado de los principios del método REFLECT para crear espacios de aprendizaje participativos que mejoren la motivación y el empoderamiento de la comunidad, y para atender las necesidades de los alumnos jóvenes y adultos de forma integral. El programa ICOLEW se articula en torno a: mejorar las aptitudes básicas de lectura, escritura y cálculo; las asociaciones de ahorro y préstamo de las aldeas; la formación en competencias para la subsistencia; la formación en competencias empresariales, y el desarrollo comunitario. Estos componentes constituyen los ingredientes básicos para combatir la pobreza en las comunidades pobres. Entre los resultados previstos se incluyen la planificación comunitaria y las iniciativas que abordan cuestiones relacionadas con la comunidad, como la alimentación y el hambre, la salud y el saneamiento, el desarrollo en la primera infancia, la vivienda y otras necesidades y aspiraciones coyunturales de la comunidad.

El potencial del ICOLEW como AEA popular

A pesar de la ambigüedad en cuanto al propósito de los programas públicos de alfabetización y desarrollo comunitario, que a menudo se centran en reducir la pobreza, es posible que el enfoque del ICOLEW sea el que arroje luz sobre cómo integrar las dimensiones de la educación liberal. El paradigma del programa del ICOLEW parece reconocer la “naturaleza y el potencial de la educación de adultos cuando se trata de democratizar los procesos tanto políticos como económicos dentro de las naciones” (Bhola, 2005: 405).

Los ideales de participación y empoderamiento están integrados en el diseño del ICOLEW. La participación se considera como el empoderamiento de las personas y su implicación en los procesos de toma de decisiones para que los interesados influyan en el control de las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos. Muchos sostienen que esto fomenta el desarrollo comunitario y la acción social. Los colectivos de participantes en las localidades o pueblos donde se desarrollan las actividades del ICOLEW se denominan formalmente Grupos de Empoderamiento Comunitario (CEG, por su sigla en inglés). Un actor informado del ICOLEW explica que “la elección de la noción de empoderamiento al denominar los grupos de aprendizaje fue deliberada, para indicar el objetivo de convertir a los estudiantes adultos en agentes de cambio” (personal de una ONG a nivel nacional).

Consciente de que Uganda no cuenta con una definición oficial del AEA o, posteriormente, del AEA popular, traté de discernir las percepciones del AEA popular que compartían los actores involucrados preguntándoles qué significaba para ellos el empoderamiento en el contexto del ICOLEW. La mayoría de estos actores equiparan el empoderamiento con mejores medios de subsistencia, mayor confianza en sí mismos y autonomía financiera de los participantes en el ICOLEW.

“Para nosotros, el empoderamiento no es solo una cuestión de competencias. Se trata de la actitud: ¿ha aprendido algo el alumno, lo está repitiendo, es capaz de recordar lo aprendido o respaldarlo? ¿Empieza a considerar que lo imposible es posible? [...] ¿Van a empezar a adoptar tecnologías como el uso de fertilizantes o semillas mejoradas, de manera que puedan ver que la tierra que se consideraba de mala calidad se vuelve fértil?” (personal del gobierno local del distrito)

Algunos mencionan las dimensiones del cambio social del empoderamiento que aún deben incorporarse a la práctica del ICOLEW. El método del ICOLEW requiere involucrar a los participantes en la planificación de las iniciativas, lo que conduce a planes de acción grupales y planes de acción de la aldea. Sostienen que esto, en parte, los empodera socialmente. Los documentos y las pruebas empíricas demuestran que los participantes y los instructores de los CEG, que actúan de forma individual o colectiva, intentan resolver los problemas sociales mediante alguna forma de activismo social. Así pues, se ha informado de que, en 2018, los participantes de los CEG en una de las localidades del distrito de Iganga provocaron el traslado de un director de escuela cuando se enfrentaron a las autoridades locales por el persistente mal rendimiento de la escuela primaria (DVV International, 2020).

Los datos indican que ha aumentado la participación política de los participantes de los CEG en asuntos de gobernanza a nivel comunitario, de subcondado y de distrito. Se han elegido a algunos participantes de los CEG para que formen parte de las estructuras comunitarias, como los consejos y comités del Gobierno local.

“Conozco a una mujer [...] ella solía venir a la clase, consiguió ahorrar y empezó a incursionar en los negocios; pudo renovar su casa, logró dedicarse a la política y la eligieron para formar parte del Consejo Local 2” (Promotor del ICOLEW).

Una participante de un CEG que se dedica a asuntos de gobernanza y política local declaró:

“Era tímida, no era capaz de responder a ninguna pregunta, pero ahora hablo con total libertad, porque soy vicepresidenta del Consejo Local 2”. Sobre su interacción con los hombres en cuestiones de gobernanza interna y relaciones familiares, aseguró: “Me mantengo firme; no me dejo intimidar. No tomo decisiones apresuradas; gestiono los asuntos a un ritmo pausado y a mi manera”.

Hay indicios de que el hecho de que algunos participantes en el ICOLEW realicen actividades políticas y ocupen puestos en las estructuras del Gobierno local es, en parte, una iniciativa solidaria potenciada por sus CEG. Tanto el Gobierno local como los actores al frente del ICOLEW argumentan que la solidaridad de los CEG ayuda a reforzar las aspiraciones y los sueños políticos de los ciudadanos que buscan influir en la manera en que se utilizan el poder y los recursos en las comunidades.

La importancia estratégica de los CEG para llevar adelante el plan de cambio social parece formar parte del diseño del ICOLEW. Sus actores nacionales y locales abogan por que los CEG se registren como organizaciones comunitarias (OC) para permitir que los procesos de empoderamiento socioeconómico se mantengan más allá de la duración del programa. Tal vez los CEG, al considerarse por derecho propio como instituciones de la sociedad civil, puedan permitir que las iniciativas vayan más allá de reducir la pobreza para superar los obstáculos estructurales e institucionales que dificultan el cambio social.

La financiación del AEA en Uganda

La financiación de los servicios públicos del AEA en el contexto del desarrollo comunitario proviene de los impuestos tradicionales y de la ayuda brindada por organismos bilaterales y multilaterales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la filantropía (Jjuuko, 2017). En este contexto, el AEA público se refiere a las actividades educativas relacionadas con la alfabetización de adultos ejecutadas bajo el mandato del MGLSD. El Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo económico (MFPED,

por su sigla en inglés) es el encargado de recaudar todos los ingresos públicos y de supervisar el presupuesto nacional, rendir cuentas y transferir las asignaciones de fondos no salariales para el desarrollo social a la sede del MGLSD y a los Gobiernos locales. Al ser el AEA un servicio descentralizado, las transferencias del Gobierno central a los Gobiernos locales están destinadas a financiarlo.

Los fondos se destinan a la prestación de servicios públicos de AEA en cinco modalidades principales. En primer lugar, el Gobierno utiliza sus propios ingresos fiscales y la ayuda internacional para financiar el AEA. Ello quedó de manifiesto en especial durante el ejercicio 2001–2002, cuando el NALSIP se integró de manera formal en los acuerdos de financiación del fondo de acción contra la pobreza, dentro de la partida presupuestaria destinada a mejorar de manera directa la calidad de vida de los pobres (MFPED, 2000). Esta tendencia positiva, entre otras, se ha consolidado al incluirse la alfabetización de adultos en el plan de inversión pública (PIP) del Ministerio de Finanzas hasta el ejercicio 2014–2015.

En segundo lugar, las OSC locales, que suelen recibir fondos de organismos internacionales, sobre todo organizaciones no gubernamentales (ONG), financian de manera directa las actividades del AEA en las comunidades, normalmente en unas pocas aldeas, subcondados o distritos seleccionados. Entre estas ONG internacionales se incluyen: DVV International, Finnish Refugee Council en Uganda, Norwegian Refugee Council en Uganda, la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA, por su sigla en inglés) y ActionAid International (Okech y otros, 1999). Existe una lista detallada de las OSC nacionales y locales que ofrecen servicios relacionados con la educación de adultos en un directorio elaborado por la Red de Educación de Adultos de Uganda (UGAADEN, por su sigla en inglés) (UGAADEN, 2012).

En tercer lugar, las OSC internacionales financian el AEA proporcionando fondos de manera directa a un departamento o ministerio para que se emprendan actividades. Un ejemplo de esto es la cooperación única desde 2015 entre DVV International

y el MGLSD en el contexto del ICOLEW, la cual se examina más adelante.

En cuarto lugar, los organismos gubernamentales extranjeros ofrecen apoyo monetario a las estructuras del Gobierno de Uganda a través de mecanismos de financiación extrapresupuestaria para la ejecución directa de actividades de AEA. El ejemplo más significativo es el respaldo directo brindado al MGLSD y a los Gobiernos locales por la Embajada de Islandia entre 2002 y 2015 para actividades de AEA en las islas del lago Victoria (Mabuya y Odedo, 2009; Rogers y otros, 2008).

En quinto lugar, los organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales prestan una ayuda financiera extraordinaria para que se lleven a cabo actividades de alfabetización de adultos. Entre los ejemplos se encuentra el apoyo de la UNESCO y UNICEF para relanzar la AFA en 1992. En los últimos tiempos, UNICEF ha proporcionado ayuda financiera para revisar el plan de estudios de la AFA a fin de integrar contenidos de aprendizaje sobre la nutrición (MGLSD, 2016). Otro ejemplo es el apoyo del Banco Mundial para evaluar la AFA en 1999.

Durante ese período, la elaboración de presupuestos y la asignación de fondos públicos por parte del MFPED a través del MGLSD se centró en la alfabetización de adultos en el marco de la AFA. A nivel macroeconómico, el MGLSD, a través de su Departamento de Desarrollo Comunitario, elaboraba el presupuesto nacional de acuerdo con las cifras indicativas de planificación publicadas por el MFPED. El MFPED desembolsaba los fondos, aprobados por el Parlamento de Uganda, al MGLSD para sufragar los gastos a nivel nacional y a los Gobiernos locales para financiar las actividades pertinentes a nivel de distrito, subcondado y comunidad.

Sin embargo, esta financiación distaba mucho de ser suficiente: en lugar de los 30 000 millones de chelines ugandeses (UGX) (alrededor de 7 500 000 euros) anuales presupuestados en un principio en el NALSIP, tan solo se aprobaron unos 3000 millones de UGX (750 000 euros) cada año (MGLSD, 2007a). Además, existía la preocupación de que las

asignaciones de fondos casi nunca se llevaban a cabo. Asimismo, se consideraba que todo el dispositivo de financiación centrado en la alfabetización de adultos era insuficiente para atender las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos no escolarizados. Se sostiene que, debido a que la AFA se programó y aplicó de manera más limitada, el MFPED la eliminó del PIP en 2015.

“La AFA salió del PIP a partir del período 2014–2015, por lo que en el marco de la función de desarrollo comunitario del MGLSD a nivel nacional no se financió la alfabetización de adultos”. (Personal del MGLSD).

El debate y las campañas de promoción, organizados sobre todo por las OSC, para reincorporar la AFA al PIP, junto con los llamamientos para racionalizar y ampliar la financiación pública del AEA, todavía no han dado resultados; pero la orientación intersectorial del ICOLEW parece ser un avance prometedor en los esfuerzos por alejarse de las perspectivas tan limitadas de financiación de la alfabetización de adultos.

De la alfabetización de adultos a la financiación del aprendizaje comunitario

La transición de la alfabetización de adultos a la financiación del aprendizaje comunitario, basado en el prometedor enfoque del ICOLEW, ofrece una nueva oportunidad para mejorar la financiación pública del AEA popular. Al parecer, el ICOLEW está en consonancia con la recomendación de los evaluadores del proceso del NALSIP de ampliar la AFA “y pasar de ser un único programa a ser un campo de actividad en el que se puedan encontrar diferentes modalidades de programas para ayudar a los adultos a desarrollar sus competencias de lectura y escritura y ponerlas en práctica en los diversos contextos en que se desenvuelven” (MGLSD, 2007a: 93). Parece haber un consenso en cuanto al poder del ICOLEW para dar respuesta a esta inquietud. La mayoría de los actores involucrados afirman que el ICOLEW se ajusta a la perfección a las exigencias de la política gubernamental. Uno de los principales partidarios del ICOLEW en el

MGLSD sostiene que el ICOLEW está vinculado a la economía política del país, razón por la cual fue posible contar con el respaldo de los altos cargos de la dirección política del Ministerio.

Los actores informados de los Gobiernos locales coinciden en que el diseño y el enfoque del ICOLEW están permitiendo obtener mejores resultados en la tarea de movilizar recursos.

“Hoy por hoy, debido a su carácter integral, el enfoque del ICOLEW aplicado a la financiación es la mejor alternativa. [...] Y es ahí hacia donde se dirige el Gobierno, porque hace poco, cuando celebramos la reunión sobre el presupuesto, nos dijeron que ahora se está eliminando esto de elaborar presupuestos solo para el departamento”. (Personal del subcondado).

Uno de los elementos más destacados de esta alianza de financiación en ciernes para el ICOLEW es el énfasis en los centros de aprendizaje comunitario (CAC) como centros de adquisición y aplicación de conocimientos. Muchos actores involucrados consideran que el componente asociado a los CAC es el verdadero anzuelo para acceder a la financiación y al presupuesto público general para las actividades de AEA. Durante una reunión consultiva de las partes interesadas en 2019, un ministro del Gobierno argumentó que:

“Gracias al componente asociado a los CAC, el programa puede optar a la financiación de proyectos en el marco del Plan de Inversión Pública [PIP] del Gobierno, ya que una de las condiciones es la inversión de capital [...]. El 70 % de su presupuesto debe destinarse a inversiones de capital, mientras que el 30 % se asigna a gastos recurrentes”.

Mejorar los mecanismos de financiación del ICOLEW

Los datos empíricos y las fuentes bibliográficas nos muestran un pasado complicado en cuanto a la financiación gubernamental del ICOLEW, pero

Cuadro 1:
Asignaciones de fondos
para el desarrollo social
a los Gobiernos locales
para las prioridades
determinadas

N.º	Asignaciones de fondos	Cantidad (UGX)	Cantidad (Euro)	Porcentaje
1	Consejo para la Juventud	916 800 000	229 200	12,00
2	Consejo para la Mujer	702 880 000	175 720	9,20
3	Consejo para la Discapacidad	382 000 000	95 500	5,00
4	Consejo para la Tercera Edad	382 000 000	95 500	5,00
5	Bibliotecas	282 680 000	70 670	3,70
6	Libertad condicional y asistencia social	764 000 000	191 000	10,00
7	Rehabilitación basada en la comunidad	382 000 000	95 500	5,00
8	Desarrollo comunitario	382 000 000	95 500	5,00
9	Asignación de fondos especial para personas con discapacidad	1 528 000 000	382 000	20,00
10	<i>Comunidad integrada</i> <i>Aprender para generar riqueza (ICOLEW)</i>	1 153 640 000	288 410	15,10
11	Mano de obra	382 000 000	95 500	5,00
12	Género y cultura	382 000 000	95 500	5,00
	Total	7 640 000 000	1 910 000	100,00

Fuente: Directrices de implementación del MGLSD 2020 - 2021 (MGLSD 2019b)

también un futuro prometedor. La financiación del ICOLEW desde su creación en 2015-2016 depende de la alianza entre el MGLSD y DVV International, en virtud de memorandos de entendimiento (MDE) renovables. El MGLSD pone a disposición su apoyo de infraestructura institucional a nivel nacional y a través de su red de personal de desarrollo comunitario en todo el país.

La contrafinanciación correspondiente por parte del MGLSD no se había materializado en el ejercicio 2019-2020, en parte porque la financiación de la AFA se había eliminado del PIP. Las transferencias recurrentes no salariales de desarrollo social del MFPED siguieron siendo la única fuente explícita

de fondos para la alfabetización de adultos, pero todavía desde las perspectivas de programación de la AFA. Un miembro nacional del MGLSD relató cómo orientaron a los Gobiernos locales para encontrar algo de presupuesto para las actividades de la AFA durante este período tan complicado:

“En 2016, se les dijo a los Gobiernos locales: ‘Están en condiciones de planificar las transferencias del Gobierno central (las asignaciones de fondos para el desarrollo social) en el marco de los servicios comunitarios en el distrito para las transferencias al sector del desarrollo social [...]. Está la AFA, el Youth Livelihood Program (YLP) [Programa de medios de subsistencia para

jóvenes], el Council for Disability [Consejo Nacional para la Discapacidad]'. Así que se les otorgó también la facultad para destinar fondos a esas necesidades según correspondiera”.

Los escasos fondos que podían obtenerse del Gobierno central como porcentaje de las asignaciones de fondos para el desarrollo social, que ascendían a unos 9 millones de UGX (2250 euros) al mes para cada uno de los 135 distritos de Uganda, se destinaban a gastos relacionados con el programa de AFA. Entre los gastos más comunes se incluían los talleres ocasionales de formación de instructores de alfabetización de adultos, el seguimiento y la supervisión, las evaluaciones formativas y las pruebas de aptitud. Los Gobiernos locales de los distritos elaboraban presupuestos, asignaban y gastaban las subvenciones no salariales para el desarrollo social, pero dentro de las directrices estipuladas, que seguían dando prioridad oficial a la AFA sobre el ICOLEW hasta 2019. Sin embargo, en el ejercicio 2020-2021 se introdujeron nuevas directrices de aplicación para el gasto de las asignaciones de fondos destinadas al desarrollo social en el marco del programa de movilización comunitaria y cambio de mentalidad, que después destinó al ICOLEW un porcentaje comparativamente más elevado del 15 %, como se indica en el Cuadro 1.

Las directrices también permiten a las Administraciones locales presupuestar inversiones de capital, como la construcción de CAC, utilizando la Subvención Discrecional de Compensación para el Desarrollo (DDEG, por su sigla en inglés) o las reasignaciones de subvenciones condicionales salariales y no salariales. Algunos de los ámbitos de gasto permitidos son la formación de instructores del ICOLEW y el suministro de equipamiento. Hay informes sobre la aportación de fondos adicionales a las actividades del ICOLEW, sobre todo en los distritos piloto de Iganga, Nwoya, Namayingo y Mpigi, por parte de la DDEG, que hasta ahora no ha sido una fuente de financiación común para los gastos relacionados con el AEA. Uno de los actores gubernamentales locales, familiarizado con la dinámica presupuestaria interna, explica esta tendencia positiva:

“El pasado ejercicio, cuando elaboramos el presupuesto, omitimos la construcción de las letrinas para el CAC. Conseguimos algunos fondos de desarrollo comunitario, de la Administración y de salud para iniciar la construcción de la letrina de pozo y ya la hemos terminado”.

En todos los distritos piloto del ICOLEW se informa de que se ha recibido un mayor apoyo financiero para adquirir materiales e instalaciones de aprendizaje, como sillas, además de contar con funcionarios locales para hacer una labor regular de seguimiento y apoyo. Asimismo, se señala que ha aumentado el interés de los organismos estatales autónomos y de las OSC en proporcionar apoyo financiero y material al ICOLEW a nivel comunitario. Un actor a nivel nacional, familiarizado con la forma en que el ICOLEW está consiguiendo apoyo de dichas organizaciones, incluida una agencia pública, relata:

“Recuerdo que en el subcondado de Kochi Goma, en el distrito de Nwoya, [los actores involucrados del distrito] se dieron cuenta de que teníamos ciertas necesidades. Los facultamos para defender nuestros intereses, por ejemplo, para debatirlos con otras partes interesadas. Al parecer, la Autoridad Ugandesa para la Vida Silvestre (UWA, por su sigla en inglés) ha asegurado que va a “proporcionar una financiación adicional”. En una ocasión acudieron a ONU Mujeres y les señalaron que el ICOLEW busca conseguir que todos los programas sean sostenibles; ONU Mujeres aportó fondos para cultivar plántulas y los distribuyó entre todos los participantes del ICOLEW”.

Esta situación también la confirman otras personas que informan de que, entre 2017 y 2018, el Gobierno local del distrito de Nwoya recibió de la UWA fondos adicionales de 500 millones de UGX (125 000 euros) para construir dos centros de aprendizaje comunitario para los subcondados de Anaka y Purongo.

Desde 2015–2016, DVV International ha desembolsado un total de un millón de euros a los distritos y proveedores de servicios, como se indica en

Cuadro 2:
Apoyo de
DVV International
al ICOLEW
(2015–2020)

Centros de costos	Total (UGX)	Total (euros)
Formación del personal del Ministerio, los distritos y los subcondados	1 449 525 232	362 381,3
Planificación, seguimiento y evaluación del programa	1 346 056 946	336 514,2
Diseño y elaboración de materiales	365 928 020	91 482
Costos personales (como las dietas)	188 330 200	47 082,5
Equipamiento, mobiliario y material de oficina (por ejemplo, para amueblar y equipar los CAC en 2018–2019)	821 513 806	205 378,4
Total	4 171 354 294	1 042 838,5

Tipo de cambio 1 € = 4 000 UGX

el Cuadro 2. Los principales centros de costos han sido siempre la supervisión, la capacitación del personal y el suministro de recursos e instalaciones de aprendizaje. Un gasto digno de mención al que se ha dado prioridad en el marco de este acuerdo de financiación es la asignación simbólica mensual de 50 000 UGX (12,5 euros) para los promotores del ICOLEW. Este no había sido nunca un centro de costos habitual en la historia reciente de la financiación de la alfabetización de adultos en Uganda; sin embargo, en los documentos sobre políticas públicas suele citarse el deficiente desempeño de los instructores no remunerados de alfabetización de adultos como uno de los principales problemas a los que se enfrenta el sector del desarrollo social (MFPED, 2018b).

La aportación de fondos de DVV International sigue un modelo de financiación extrapresupuestaria. Esto implica la transferencia de dinero a los puntos donde se prestan los servicios o a los proveedores para realizar actividades planificadas de manera conjunta. Durante el período analizado (desde 2015 hasta octubre de 2020), la oficina de DVV International en el país tuvo que pasar a transferir directamente los fondos del ICOLEW a las cuentas de los distritos

en lugar de canalizarlos a través de las sedes del MGLSD. Un actor nacional, familiarizado con los flujos de fondos de DVV International a los puntos en los que se ofrecen los servicios, explica que:

“En 2017 y 2018, solíamos transferir el dinero a la cuenta del ministerio [...]. Dejamos de hacerlo y, a partir de agosto de 2019, empezamos a enviarlo directamente al distrito [...]. Por lo general, ellos solicitan fondos para un trimestre, o para unos dos meses, y nosotros enviamos el dinero que corresponde [...]. Además, se comunican con el coordinador nacional del ICOLEW. Hacemos juntos la planificación anual a nivel nacional elaborando los planes anuales para los distritos”.

Los fondos que DVV International transfiere a los distritos se gestionan de acuerdo con la normativa financiera y contable de los Gobiernos locales, dentro de un marco de presupuestación y seguimiento reforzado por la alianza. Lo más seguro es que la tendencia a gastar mucho más a nivel micro, con un 54 % frente a un 33 % a nivel meso y un 13 % a nivel macro, se pueda atribuir a la naturaleza de esta alianza de financiación.

Hacia la institucionalización de la financiación del ICOLEW

Hay indicios de que se está intentando institucionalizar la nueva forma de movilizar recursos para implementar el ICOLEW. Las iniciativas y las medidas para ponerse de acuerdo y aumentar el flujo de financiación de las actividades del ICOLEW en los próximos cinco años desde su implantación pueden analizarse dentro de dos vertientes. La primera comprende las iniciativas destinadas a optimizar la infraestructura fiscal existente con el fin de consolidar los logros obtenidos hasta ahora. En esta vertiente se encuentra el memorando de entendimiento transitorio entre el MGLSD y DVV International para el período de cooperación 2021-2025. El MDE exige al Gobierno y a DVV International crear un entorno propicio para garantizar buenos resultados al aplicar el ICOLEW a nivel nacional. Esta alianza abarca el apoyo a las intervenciones estratégicas clave a nivel macro a fin de crear un entorno propicio para el ICOLEW a nivel de distrito y subcondado. Esta alianza también debería contribuir a garantizar un sistema de AEA bien gestionado y dotado de recursos.

Esta vertiente incluye la medida de reasignar al ICOLEW fondos hasta ahora reservados para la AFA. Estas nuevas directivas están contenidas en la circular del MGLSD de 30 de septiembre de 2020, en la que se comunica la decisión del Gobierno de implantar el ICOLEW en los 136 distritos. La circular afirma:

“Los Gobiernos locales adoptarán el Programa ICOLEW [...] y destinarán el 15,10 % de la asignación de fondos para el sector de desarrollo social a las actividades del programa. Las actividades iniciales del programa incluirán la medida de orientar las estructuras de Gobierno a todos los niveles hacia el programa, el ingreso en la comunidad, la movilización y la sensibilización y la formación de formadores”.

La segunda vertiente de buenas intenciones e iniciativas comprende las propuestas de cambio

de políticas para ampliar la base de recursos del ICOLEW. Entre ellas se incluye una estrategia política más amplia para el desarrollo comunitario integrado, en la que se prioriza la creación de CAC plenamente operativos (MGLSD, 2020b), y el memorando del Gabinete de noviembre de 2019 para reforzar la función de desarrollo comunitario y su financiación. Aquí, el MGLSD aboga por una movilización y una asignación uniformes de los fondos que se encuentran dispersos en los ministerios, departamentos y organismos. En concreto, le pide al Gabinete que apruebe la creación de los CAC como centros unificados que ofrezcan servicios comunitarios integrados (MGLSD, 2019c).

El memorando del Gabinete que dispone racionalizar la financiación de las funciones de desarrollo comunitario, incluido el ICOLEW, sirve de preámbulo para aplicar un nuevo paradigma de planificación y elaboración de presupuestos que introduce el Plan Nacional de Desarrollo (NDP III, por su sigla en inglés). Un funcionario del MGLSD aclara este cambio de política:

“Hemos diseñado nuestros programas en función de las áreas prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo (NDP). Y el desarrollo del capital humano es una de las áreas programáticas del NDP III, en el que la educación de adultos ocupa un lugar destacado. Vamos a basarnos en los programas; si identificamos un problema, todos los sectores se ocuparán de él”.

A nivel de los Gobiernos locales, se está debatiendo la posibilidad de integrar el ICOLEW y, en concreto, los CAC en los planes y los presupuestos de los Gobiernos locales distritales. Un alto responsable político del distrito de Iganga alude al debate para afianzar los CAC en los marcos de planificación habituales de los Gobiernos locales:

“Durante la planificación, está previsto que se incorpore un plan de sostenibilidad para los CAC. Necesitamos incorporar a los CAC para elaborar indicadores en el plan de desarrollo del distrito y los subcondados”.

En algunos subcondados se observan debates y medidas similares. Por ejemplo, en su plan de desarrollo quinquenal (2020-2025), uno de los subcondados del distrito de Namayingo da prioridad a la financiación de los CAC en su plan de trabajo para proyectos de desarrollo de capital. El plan también pretende financiar los materiales de instrucción del ICOLEW y el pago de los honorarios de los instructores.

Desafíos, tensiones y oportunidades

Al mirar hacia el futuro, en especial teniendo en cuenta la anterior financiación del ICOLEW, que dependía en gran medida de los fondos conjuntos aportados por DVV International y el MGLSD y se espera que finalice en 2024, encontramos un conjunto de dificultades, tensiones y oportunidades.

Desafíos

La revisión de documentos y las interacciones con actores informados revelan cuatro tipos de dificultades relacionadas con el objetivo general de mantener los logros alcanzados hasta ahora. La primera se refiere a los intentos por democratizar las prácticas de financiación y elaboración de presupuestos del ICOLEW dentro de las estructuras y los procedimientos gubernamentales existentes. Hay “voces silenciosas” que aluden a la limitada participación de los actores locales en las decisiones

relativas a las prioridades de gasto. No quedan claros los espacios participativos para que los actores mejoren la rendición de cuentas, el seguimiento y el uso eficiente de los fondos asignados. Los técnicos del MGLSD, el personal del Gobierno local y los actores sociales de primera línea del ICOLEW parecen no contar con el poder, la competencia y la capacidad efectivos para tomar las decisiones y medidas financieras más eficientes.

El segundo desafío consiste en disminuir el déficit de financiación que, de forma inevitable, se produ-

cirá cuando se elimine gradualmente la financiación de DVV International, además de la enorme tarea que supone aumentar los desembolsos a los puntos en los que se ofrecen los servicios en los 136 distritos. Un alto funcionario del Gobierno local comparte su preocupación:

“Es posible que el Gobierno advierta ese déficit, pero no tiene mucha [capacidad de hacerle frente] porque ya está sobrecargado. Tenemos unas trece secciones dentro del ámbito de desarrollo comunitario en el distrito y recibimos unos sesenta millones al año. Hay programas que reciben tres millones al año”.

Es evidente que, a menos que se produzcan algunos cambios en las políticas y en la asignación de fondos, salvar el futuro déficit de financiación será una tarea gigantesca.

El tercer problema es el retraso en la entrega y el flujo de las asignaciones de fondos del Gobierno a los centros en los que se ofrecen los servicios a nivel local y comunitario. Un miembro del personal local de nivel inferior ofrece una opinión explícita y pertinente:

“El desafío estriba en el retraso de los fondos del Gobierno [...] porque incluso ahora los fondos para el segundo trimestre llegaron en agosto. Pero ahora, que estamos en noviembre, no hemos visto nada de dinero en el subcondado. Pero cuando se trata de liberar fondos para el Gobierno central, lo hacen de inmediato. El obstáculo al que nos enfrentamos ahora lo constituyen los funcionarios del Gobierno que se ocupan de este dinero”.

El cuarto desafío consiste en hacer frente a la postura excesivamente entusiasta de los decisores del Gobierno, que invierten cada vez más en desarrollo del capital, como construir estructuras para los CAC de un modo que parece no tener en cuenta la necesidad de establecer mecanismos sólidos para garantizar la financiación de los gastos presupuestarios recurrentes. Sigue siendo difícil disponer de dinero para crear y mantener los CAC y los grupos de empoderamiento comunitario que permitan hacer frente a los gastos generales y a los gastos

recurrentes correspondientes, como las facturas de la luz, los honorarios de los instructores, el mantenimiento y la seguridad. La idea de hacer que los CAC lleven a cabo planes de generación de ingresos, como sugieren algunos actores informados, revela una comprensión muy limitada de lo que significa dirigir centros de aprendizaje comunitario desde una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida y de AEA popular.

Tensiones

La cuestión de si los Gobiernos pueden permitirse gastar dinero en el AEA popular es el principal foco de tensión. ¿Es posible llegar a concebir servicios auténticos de AEA popular que se ofrezcan en el marco de la financiación pública obtenida de los ingresos fiscales ordinarios? Unas pocas voces se alzan con fuerza para referirse a la compleja cuestión de si en Uganda puede diseñarse y ofrecerse un AEA financiado con fondos públicos de manera que les permita a los actores de primera línea y a los alumnos plantear preguntas críticas que cuestionen el *statu quo*. A este respecto, uno de los principales líderes políticos del Gobierno local tiene una opinión bastante clara con respecto a si el AEA financiado con fondos públicos puede aspirar a promover de manera deliberada el empoderamiento social y político:

“El Gobierno no ha financiado como es debido el AEA [...], ya sea por omisión o por estrategia, no ha pensado que la capacitación política es un aspecto decisivo de la transformación social, económica y política de nuestra sociedad. Incluso la tarea de la comisión electoral, que tiene el mandato constitucional de impartir la educación cívica a los ciudadanos, se ha reducido a la de educar a los votantes”.
(Líder del Gobierno local del distrito).

Oportunidades y consideraciones para el futuro

A pesar de las dificultades y las tensiones, hay cierta esperanza de que lleguen tiempos mejores para el AEA popular en el contexto del ICOLEW. En primer lugar, el ICOLEW está integrado en algunas de las directrices operacionales del MGLSD, aunque las asignaciones presupuestarias siguen siendo marginales. Se debe dar prioridad a las consideraciones de promoción para reconfigurar y consolidar la financiación del ICOLEW en el documento del marco presupuestario nacional del MFED. Es pertinente abogar por que se incluya el ICOLEW, en particular los CAC, en el PIP a fin de asegurar la disponibilidad de fondos considerables para el desarrollo de capital. Es preciso considerar la posibilidad de negociar el uso de asignaciones de fondos para el desarrollo social con el fin de financiar los gastos recurrentes de los CAC con miras a convertirlos en verdaderos centros de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En segundo lugar, el hecho de que el ICOLEW haya obtenido financiación de la Autoridad Ugandesa para la Vida Silvestre indica que existen posibilidades de llevar a cabo alianzas de financiación con algunos de los organismos y autoridades del país que cuentan con recursos relativamente abundantes, son autónomos y llevan su propia contabilidad. Pueden explorarse las posibilidades y vías similares de alianzas con empresas privadas, en particular las que se dedican a la comunicación, la educación y las TIC.

En tercer lugar, el ejemplo de una alianza fuera de lo común entre ONG y Estado, como hemos visto en la cooperación entre DVV International y el MGLSD en el contexto del ICOLEW, sirve de inspiración para establecer contactos con otras OSC a fin de promover un uso eficaz y eficiente de los recursos financieros para el AEA. Por supuesto, para ello es preciso que existan mecanismos de alianzas público-privadas (APP) claramente estructurados y con los recursos suficientes. Como se

observa en un informe sobre un estudio relacionado que llevó a cabo LitNet, el refuerzo de las APP formales es una opción viable para corregir los problemas de implementación a los que se enfrenta la oferta de servicios públicos de educación de adultos (LITNET, 2006).

En cuarto lugar, los resueltos esfuerzos de los actores de los Gobiernos locales por encontrar formas adicionales de financiación del ICOLEW son muy positivos. Esto indica que debe reconocerse un cambio radical de actitudes y prácticas al optimizarse el compromiso de los actores locales en la toma de decisiones sobre financiación y elaboración de presupuestos. Si se democratiza aún más la financiación del AEA al permitirse que los actores locales —incluidos los CEG, los instructores y los supervisores— participen más activamente, se pueden obtener mejores resultados en cuanto a movilización de recursos, uso y rendición de cuentas.

En quinto lugar, la incipiente práctica cultural de “aplicar un enfoque integrado a los programas y a la financiación del AEA” es un gran logro que refuerza las posibilidades de lograr que el proceso sea sostenible. Sin embargo, los responsables de la toma de decisiones a nivel macro deberían considerar la posibilidad de priorizar la financiación y la inversión para desarrollar las competencias teóricas y metodológicas de los actores sociales de primera línea que estén a la altura de los ideales y principios de un ICOLEW *empoderador y transformador*. La verdadera esperanza para el AEA popular es contar con un grupo de gestores, supervisores e instructores del ICOLEW que posean una conciencia conceptual más profunda y mejores competencias prácticas para diseñar e impartir un ICOLEW que favorezca el cambio social.

En general, es evidente que el ICOLEW se sitúa en un marco más amplio para construir un sistema de educación de adultos en Uganda. Esto debería ser una buena noticia y motivo de optimismo para superar los obstáculos de financiación que existen desde hace tiempo en el sector. Sin embargo,

el camino hacia un verdadero cambio sistémico que permita mejorar los resultados de la financiación del AEA popular dependerá de que se lleven a cabo reformas políticas, legislativas y estructurales integrales que sean respaldadas plenamente por el Gabinete y ratificadas por el Parlamento de Uganda.

Referencias

- Bananuka, T. H. y Katahoire, A. R. (2019): The struggle for Adult learning and Education policy: a Ugandan experience. Commonwealth of Learning (COL).
- Bhola, H. S. (2005): Potential of adult and lifelong education for poverty reduction: systems thinking for systemic change. *International Journal of Lifelong Education*, 24(5), 405-417.
- DVV International (2020): Evaluation report 2019: building Uganda's adult education system. DVV International Uganda.
- Jjuuko, R. (2017): Review of adult literacy financing mechanisms in Ethiopia, Kenya and Uganda. Ponencia presentada en el VI Congreso de la ISCAE en la Universidad Julius-Maximilian de Wurzburg, 15-18 de febrero de 2017.
- Jjuuko, R., Bugembe, R., Nyakato, J. y Kasozi, M. (2007): A desk study of public policy frameworks related to adult learning. Uganda Adult Education Network.
- LITNET (2006): Public-private partnership in adult basic education (PPPABE). Informe de un estudio de LITNET. LitNet Publications.
- Mabuya, M. y Odedo, R. (2009): External evaluation report: ICEIDA support to implementation of UGANDA FALP in the Island subcounties of Mukono district 2005-2009. ICEIDA/Gobierno de Uganda.
- MFPED (2000): Uganda's poverty eradication action plan: summary and main objectives. International Monetary Fund. Disponible en: <<https://bit.ly/3obIPfP>>
- MFPED (2017): Public investment manual for project preparation and appraisal. Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo económico.
- MFPED (2018a): Public investment plan [PIP] FY2018/19-2020/21. Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo económico.
- MFPED (2018b): Social development sector budget framework paper FY2018-FY2022/23. Ministerio de Planificación Financiera y Desarrollo Económico.
- MGLSD (2007a): Process review of the functional adult literacy programme in Uganda 2002-2006. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.
- MGLSD (2007b): Strengthening literacy practices in Uganda through functional adult literacy education: a policy brief on literacy in development. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.
- MGLSD (2008): National report on the development and state of the art of adult learning and education (ALE) in Uganda. Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida. Disponible en: <<https://bit.ly/359cBcu>>
- MGLSD (2011): National action plan for adult literacy (NAPAL) 2011/12-2015/16. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.
- MGLSD (2012): Follow-up of CONFITEA VI: national progress report submitted by the Government of Uganda. Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida. Informe de CONFITEA 2012. Disponible en: <<https://bit.ly/3pKBXW3>>
- MGLSD (2015a): Third global report on adult learning and education: monitoring survey results for Uganda. Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida. Disponible en: <<https://bit.ly/38daDKI>>
- MGLSD (2015b): Uganda national adult literacy policy. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.

MGLSD (2016): Functional adult literacy curriculum for Uganda. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.

MGLSD (2019a): Community development. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social. Disponible en: <<https://mglsd.go.ug/community-development/>>

MGLSD (2019b): Implementation guidelines FY2020/21 for local governments. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.

MGLSD (2019c): Streamlining funding to strengthen community development functions in Government: cabinet memorandum CT (2019)62. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.

MGLSD (2020a): Community mobilisation and mindset change programme: implementation guidelines FY2021/22 for local government transfers. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.

MGLSD (2020b): The integrated community mobilisation approach 2020/21-2025/26. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.

MoES (1992): Government white paper on education review commission report. Ministerio de Educación y Deporte.

NPA (2020): Third national development plan (NDP III) 2020/21-2024/25. Autoridad Nacional de Planificación. Disponible en: <<https://bit.ly/38c8VZz>>

OAG (2016): Financing of local governments in Uganda through central government grants and local government revenues. Oficina del Auditor General. Disponible en: <<https://bit.ly/2LIMO9S>>

Okech, A., Carr-Hill, R. A., Katahoire, A. R., Kakooza, T. y Ndidde, A. N. (1999): Report of evaluation on the functional adult literacy programme in Uganda 1999. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social.

Okech, A., Carr-Hill, R. A., Katahoire, A. R., Kakooza, T., Ndidde, A. N. y Oxenham, J. (2001): Adult literacy programs in Uganda. Banco Mundial.

Openjuru, G. L. (2016): Older adult education in Uganda. En: B. Findsen & M. Formosa (eds.): *International perspectives on older adult education: lifelong learning book series 22*. Springer International Publishing.

Oxenham, J., Diallo, A. H., Katahoire, A. R., Mwangi, A. P. y Sall, O. (2002): Skills and literacy training for better livelihoods: a review of approaches and experiences. Banco Mundial.

Rogers, A., Openjuru, G., Busingye, J. y Nampijja, D. (2008): Report of consultancy on functional adult literacy programme in Kalangala and Buvuma Islands provided by the Government of Uganda, Ministry of Gender, Labour and Social Development and supported by ICEIDA.

UBoS (2020): 2020 Statistical abstract. Oficina de Estadísticas de Uganda. Disponible en: <<https://bit.ly/391qo62>>

UGAADEN (2010): Adult education advocacy tools and guidelines for Uganda. Red de Educación de Adultos de Uganda.

UGAADEN (2012): Directory of adult education in Uganda. Red de Educación de Adultos de Uganda.

Anexo: Guía de entrevistas: Conversaciones con actores informados

Puntos de partida para el debate, puntos de conversación y lista de comprobación

A. Esencia y finalidad de la financiación pública del AEA: base ideológica

1. ¿Cuáles son los principales criterios oficiales para gastar dinero público en el AEA, según el Ministerio de Finanzas y su propio MGLSD?
 - ¿Existen políticas o instrumentos operativos que orienten la financiación pública del AEA o son discrecionales/incidentales?
 - ¿Existe algún documento político específico que ofrezca una idea de las intenciones del Gobierno en materia de financiación pública del AEA?
2. ¿Cuáles son los aspectos o componentes específicos del AEA que prioriza el Gobierno en sus decisiones de financiación y por qué?
 - Comprobar la conceptualización/comprensión del AEA (oficial y personal).
 - Comprobar la familiaridad con el término AEA popular y los niveles de concienciación y conocimiento.
 - Comprobar la lógica que subyace en si los fines económicos o sociales (reducción de la pobreza frente a transformación social y empoderamiento) están en el centro de la toma de decisiones, cuáles son los principales factores determinantes a la hora de tomar decisiones y los motivos de la política de financiación.

B. Búsqueda de recursos financieros

1. ¿Cómo consigue el Gobierno ingresos para financiar el AEA?

2. ¿Qué mecanismos institucionales existen para estimular y mantener la financiación pública del AEA?

C. Prioridades de inversión y toma de decisiones

1. Si hubiera suficiente dinero, ¿cuáles serían las áreas de financiación prioritarias del AEA y por qué?
2. Hoy día, ¿cuáles son las principales áreas de inversión para la labor del AEA a nivel macro (MGLSD), meso (distritos/subcondados) y micro (comunidad/aldea)?
3. ¿En qué se basa la elección de estas áreas prioritarias de financiación y quién decide las prioridades?

D. Presupuestos y gastos

1. ¿Cuánto dinero ha gastado el Gobierno en el AEA cada año en los últimos cinco años?
 - Comprobar la distribución del presupuesto anual entre los diferentes componentes del AEA.
 - Comprobar las tendencias. ¿Los descensos y los aumentos!
 - Comprobar cuánto gasta el Gobierno en cada alumno para completar el primer ciclo de su participación en el programa (ICOLEW).
2. ¿Cómo llegan los fondos públicos para el AEA a las instituciones que imparten los servicios educativos a nivel comunitario y cómo se asegura el Gobierno de que sea rentable?
 - Se trata de comprender las modalidades de transferencia de los fondos públicos del Ministerio de Finanzas a las instituciones que imparten la educación y que van desde el MGLSD hasta los distritos y los Gobiernos locales de los subcondados.

E. Sobre el ICOLEW (Pensamientos y reflexiones específicas)

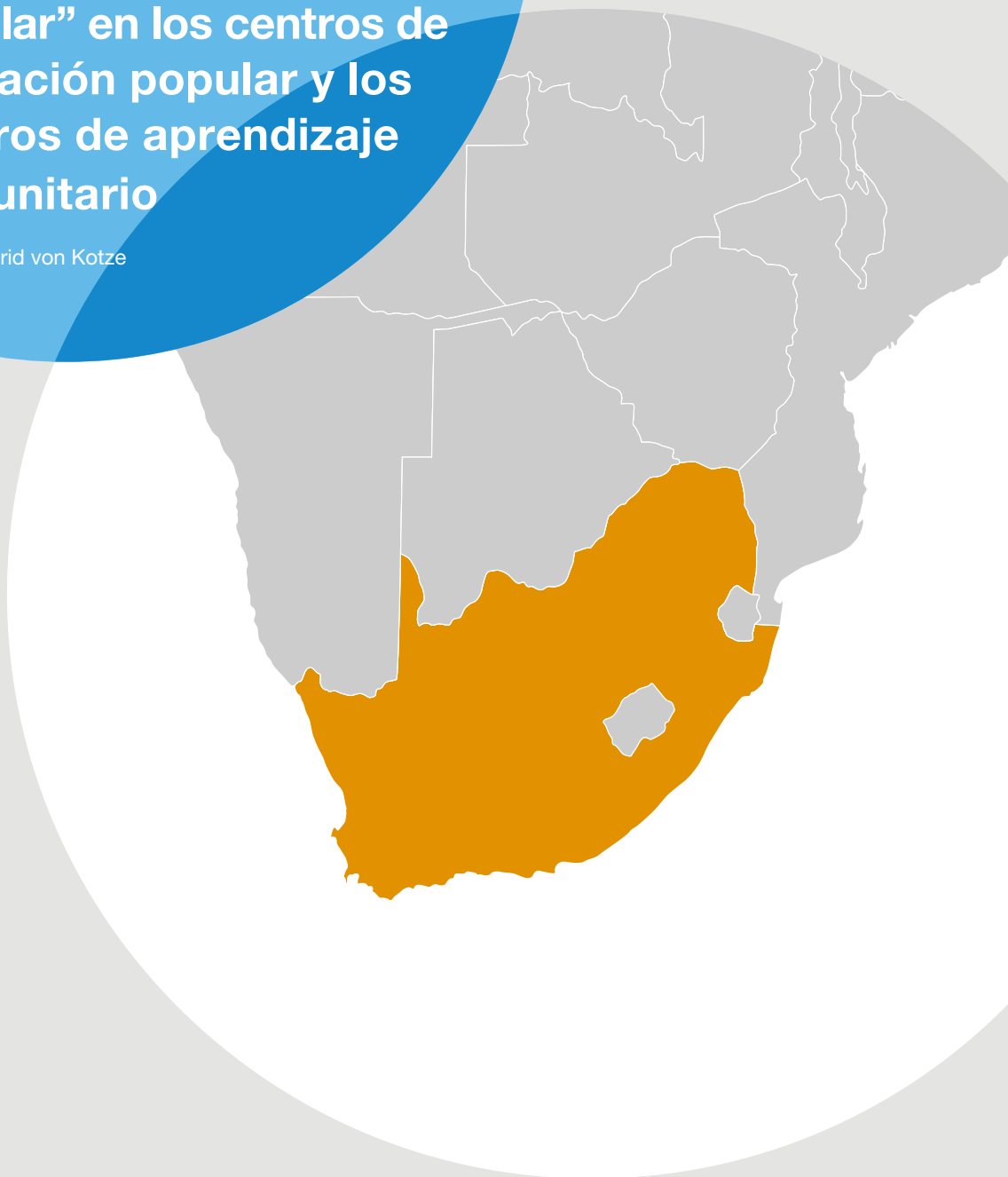
1. Teniendo en cuenta el aumento de la financiación de la alfabetización de adultos en los tiempos del PAP, en particular la disminución en el período del NALSIP/NAPAL, ¿qué opina sobre la naturaleza de la financiación pública del AEA desde la creación del ICOLEW?
2. ¿Qué opina sobre el futuro de la financiación pública del AEA?
 - Cualquier pensamiento positivo y optimista (puntos fuertes, logros).
 - Temores o escepticismo: sostenibilidad.
5. Del mismo modo, el aumento de la participación en el liderazgo comunitario (cargos políticos electivos) por parte de los alumnos del ICOLEW/ la AFA, los graduados, los tutores y otros actores (algunos de los cuales solo lo hacen por intereses personales) parece ser uno de los mayores signos de resultados de empoderamiento según la mayoría de las partes interesadas. ¿Contribuye esto a abordar la desigualdad estructural y la injusticia en nuestra sociedad?
6. Afirmaciones sobre la mejora de la autoestima y la confianza entre los graduados de la AFA/ el ICOLEW (¿Hay alguna prueba estadística?, ¿hay algún registro cualitativo convincente?).
7. El MGLSD tiene un mandato oficial para la alfabetización de adultos, por lo que es el organismo público del Gobierno a cargo del AEA.

Repaso de las observaciones, percepciones, terminologías, conceptos y argumentos comunes

1. Los años sesenta y setenta fueron una buena época para la financiación pública de los centros de desarrollo comunitario, por lo que la educación comunitaria/alfabetización de adultos/educación popular registró un crecimiento y desarrollo.
2. Transferencias recurrentes no salariales.
3. Plan de inversión pública: AFA/AEA suprimido porque el Ministerio de Finanzas lo consideró una inversión no capital.
4. Se glorifica la erradicación de la pobreza, los fines económicos (por ejemplo, mayor acceso a microcréditos por parte de los alumnos del ICOLEW); ¿dónde queda la agenda de empoderamiento, concienciación y transformación del espíritu de aprendizaje comunitario del ICOLEW?

La financiación pública del aprendizaje y la educación popular de adultos en Sudáfrica: un curso de “Introducción a la educación popular” en los centros de formación popular y los centros de aprendizaje comunitario

Autora: Astrid von Kotze



A pesar de las excelentes recomendaciones, intenciones y políticas, la prestación de servicios de aprendizaje y educación para adultos (AEA) se encuentra en un estado lamentable. Los antiguos centros públicos de aprendizaje para adultos (PALC, por su sigla en inglés), ahora conocidos como centros de aprendizaje comunitario (CAC), apenas cuentan con instalaciones y tienen unos equipos muy precarios, con materiales insuficientes e inadecuados para adultos. El sistema de financiación y la falta de asignación de fondos a los CAC muestran estas negligencias, pese a los progresos que se han realizado en cuestiones políticas con el libro blanco del Gobierno (2019). Estas deficiencias se están comenzando a subsanar con un programa introductorio de la educación popular (EP) para el personal de los centros de formación popular (CC, por su sigla en inglés) y de los CAC. Contextualiza la educación, plantea interrogantes cruciales sobre los sistemas y el poder, y modela las relaciones y los procesos democráticos. El documento sugiere que las iniciativas continuas de promoción que se presentan al Gobierno y el apoyo de DVV International ayudan a preparar a las instituciones proveedoras de servicios de educación de AEA para que las buenas intenciones se conviertan en iniciativas.

Introducción y contexto

Hay una gran cantidad de políticas en cuanto a la prestación de servicios de aprendizaje y educación de adultos popular y todas ellas parten de buenas intenciones con las que se pretenden corregir las desigualdades del pasado y las injusticias en el sector de la educación. Los centros de educación y formación comunitaria (CET, por su sigla en inglés), también conocidos como centros de formación popular, son los medios de los que se dispone para impartir el AEA con el fin de atender las necesidades de millones de jóvenes y adultos que ni estudian ni trabajan (ninis). Lyster y Land (2019: 141) señalan que “existe una confusión en cuanto al uso de los términos CAC y CET, y no se llega a comprender que son partes interrelacionadas de

un mismo sistema, con redes de CAC y sus redes de los centros satélite que conforman el sistema de *centros de formación popular*”. En este texto, ambos términos se emplean de manera indistinta.

En 2013, el Gobierno aprobó el libro blanco sobre la educación y la formación postescolar (WP-PSET, por su sigla en inglés), el cual concebía la transición de la formación y la educación de adultos que se ofrecía en los centros públicos de aprendizaje para adultos a los CET. Para llevar a la práctica esta declaración política, se establecieron nueve CET (uno por provincia) y, en virtud de cada uno de ellos, los antiguos PALC se incorporaron como centros de aprendizaje comunitario en 2015 (DHET, 2019a).

El Plan Nacional de Desarrollo: Visión 2030 afirma que estas instituciones, junto con la matriculación en los programas que se imparten en el lugar de trabajo, deberían alcanzar el objetivo de un millón de estudiantes en 2030. A través de los CAC satélite, “los centros contribuirán a reducir el desempleo, la pobreza y la desigualdad, a mejorar la cohesión social y a alcanzar la justicia social” (DHET, 2019a). Todo ello se lleva a cabo a través de los “programas no formales”, que tienen “un valor social inherente, como la educación para la ciudadanía, los valores, la educación de los votantes, la educación de los trabajadores, el desarrollo personal, etc.” (DHET, 2015: 18).

Sin embargo, hasta ahora todo esto apenas se ha visto reflejado en una verdadera prestación de servicios públicos de AEA, tal y como se aprecia en la ausencia casi total de fondos, sistemas de financiación y registros fiables. Según se afirma en el último plan del Departamento de Educación Superior y Formación (DHET, por su sigla en inglés):

“[...] los centros se siguen financiando según las Interim Norms and Standards for Funding CET college [Normas y criterios para la financiación de los CET] de 2015. Esto implica que los CET se financian del mismo modo en que los Departamentos de Educación Provinciales financiaron los PALC. Es decir, que el régimen de financiación actual no tiene en cuenta la totalidad de los factores determinantes del costo mencionados. Para corregir esta anomalía, el Departamento se ha comprometido a crear unas nuevas Normas y criterios para la financiación de los CET para marzo de 2019. Durante el ejercicio de 2019/2020 se deben haber concluido las nuevas Normas y criterios para la financiación de los CET, sujetas a la aprobación del ministro tras consultarlo con el Ministerio de Hacienda” (DHET, 2019a: 36).

En noviembre de 2020, no se habían terminado de redactar estas nuevas normas y criterios. Por tanto, este documento no puede informar de manera fiable sobre la financiación pública de la educación no formal (ENF)/AEA popular. De hecho, en 2020, no se han

creado centros de formación popular, aunque sí se han nombrado directores en funciones y algunos miembros del consejo. Por otro lado, los CAC existen sobre todo en su antigua forma: son centros públicos de aprendizaje para adultos, pero rebautizados.

Este es el contexto de este estudio sobre un programa de educación popular de los CAC, que ha dirigido el Popular Education Programme (PEP), una organización sin ánimo de lucro (OSAL), desde 2018 hasta la actualidad. El DHET, que es quien dirige los CC, no financia ni ha financiado este programa de los CAC; es el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para Educación de Adultos (DVV International) quien lo financia, como parte del apoyo a la puesta en marcha de CAC en los que se emplean “buenas prácticas”. Este estudio se presenta con más detalle en el Cuadro 1.

Síntesis de la evolución y la función del AEA popular

No hay un consenso general sobre el concepto de AEA popular. Aunque *AEA* es un término que recoge todas las clases de aprendizaje y educación de adultos, *AEA popular* se centra en un aspecto en particular del AEA, el de la educación popular, es decir, la educación generada en grupos, organizaciones y movimientos de acción social (Von Kotze, 2005).

La educación popular de Sudáfrica cuenta con una larga trayectoria, tanto en respuesta a la ausencia de educación para los negros y para la clase obrera como en apoyo a los movimientos y a las luchas populares (Von Kotze, Walters y Luckett, 2016; Luckett, Walters y Von Kotze, 2017). La educación popular ha adoptado muchas formas, como escuelas nocturnas, educación obrera o sindical, programas basados en la fe para trabajadores domésticos y otros, y ha contado con organizaciones no gubernamentales que impartían clases de todo tipo, desde centradas en la alfabetización hasta competencias para la vida, concienciación socioeconómica basada en los principios de Freire y desarrollo personal. La educación se respaldaba

Cuadro 1:
Curso introductorio
a la educación
popular: un enfoque
de educación
popular en los
CAC

Colaboración entre el PEP y los centros de formación popular y los centros de aprendizaje comunitario

Institución proveedora de servicios de educación

El PEP es una pequeña organización educativa no gubernamental que se fundó en Ciudad del Cabo en 2011. Como bien sugiere su nombre, la organización ha centrado sus esfuerzos en reforzar un enfoque de educación popular dentro de las organizaciones progresistas de justicia social, los sindicatos y los movimientos sociales.

Participantes de los CC y los CAC

El personal del PEP consideró importante que todos los miembros de todos los puestos tuvieran una visión mutua de la educación popular y de los posibles cursos no formales, de modo que en el futuro pudieran propiciar programas con un propósito colectivo. Por tanto, se invitó a todos los miembros y se ofrecieron talleres especiales al personal de los centros, tanto el de dirección como el de apoyo.

Participantes

En 2018, se inició una serie de talleres para y con el personal de los centros de formación popular y los centros de aprendizaje comunitario (tanto para el personal administrativo como para docentes) de nueve provincias. Además, el PEP organizó un curso breve para el alumnado de los CAC con el fin de comprender mejor quién es su público objetivo y cómo perciben su matriculación.

El programa

El PEP funcionaba de cuatro maneras:

(1) Taller introductorio de dos días para los encargados y responsables del DHET y de los CC

Lo llamaron “Reimaginar la educación de jóvenes y adultos”, e invitó a los participantes a experimentar el enfoque de la EP e imaginar formas alternativas de educar, en concreto, la educación comunitaria no formal orientada a la transformación.

(2) Taller nacional de desarrollo de la educación popular

El tema central fue “La descolonización de la pedagogía: más allá de cambiar el plan de estudios”. Participaron directores y académicos de los centros de formación popular de las nueve provincias. El propósito de este taller fue presentar modelos de aprendizaje y docencia que se basaran en las relaciones democráticas y que giraran en torno a temas relevantes que estuvieran relacionados con la realidad del día a día de las comunidades y los alumnos de los CAC. Los diecinueve participantes (seis mujeres y trece hombres) de las nueve provincias no compitieron, sino que colaboraron y reflexionaron de forma crítica sobre lo que puede implicar un cambio en las relaciones para los centros de formación popular que cuentan con pocos recursos. El esquema del taller sirvió de base para diseñar los siguientes talleres provinciales, en los que se trabajó para conseguir un lenguaje común.

(3) Talleres provinciales de CAC

En el período 2018 – 2019, el PEP dirigió un taller de dos días con el personal de los CAC en las nueve provincias. Este taller tenía dos propósitos: (1) presentar la

educación no formal como educación comunitaria adaptada a las condiciones particulares “sobre el terreno”, que a menudo incluye a participantes con una educación formal incompleta, y (2) crear experiencias del enfoque de la educación popular como forma de planificar y dirigir una educación que sea pertinente, útil y agradable. Los talleres demostraron que, al trabajar juntos a través del diálogo y los procesos creativos, los participantes pueden identificar problemas comunes y organizarse para afrontarlos juntos.

(4) Muestra de los centros de aprendizaje comunitario

Se invitó a los participantes de uno de los CAC a vivir una experiencia educativa distinta a la de la educación de segunda oportunidad a la que estaban acostumbrados. Se realizaron cinco talleres semanales con alumnos de entre diecinueve y cincuenta años; su escolarización se había visto interrumpida por diversas razones y querían conseguir su certificado de estudios. Uno de ellos quería seguir estudiando enfermería y otro necesitaba obtener una certificación como mecánico de automóviles.

El proceso

Imaginemos lo siguiente: cinco grupos de cinco mujeres y hombres de todas las edades se agrupan alrededor de unas mesas y no dejan de hablar mientras pegan formas de colores en la imagen de un árbol. Se pasan las tijeras, el pegamento, los bolígrafos y las reglas mientras hablan sin parar: “Esta hoja representa algo que hemos aprendido de la naturaleza”, dice uno, “y creo que deberíamos poner que es ‘agua’ para referirnos a la sequía”. Mientras uno escribe, otro se prepara para pegarla en una de las ramas dibujadas. Otro grupo discute acerca de lo que aprendieron en el colegio. No se ponen de acuerdo sobre las asignaturas que tuvieron: “Nunca tuvimos clase de ciencias —dice una mujer—; las ciencias eran solo para los chicos”. “Es verdad; en nuestro colegio las chicas íbamos a clase de mecanografía”, añade otra. Durante la conversación examinan otros ejemplos de las diferencias que existen entre la educación para niños y para niñas, y la naturaleza del conocimiento en función del género. Al final, se exponen cinco árboles de colores y cada uno de ellos cuenta historias sobre el origen y la transmisión del conocimiento. La discusión plenaria que tiene lugar a continuación analiza el valor que se les atribuye a los diferentes tipos de conocimiento: ¿quién lo valora?, ¿cómo se expresa este valor?, ¿quién se beneficia de él?, ¿por qué se valoran más los conocimientos que se aprenden en el colegio que los que se aprenden a través de la experiencia?, ¿y por qué nos resulta tan difícil dar ejemplos de conocimientos que hayamos aprendido de la naturaleza? Dos horas después se repasa lo que se ha puesto en común durante los diálogos: el conocimiento y el poder, el género y el patriarcado, la ecología y la subsistencia, y la naturaleza de los diversos planes de estudio formales, no formales e informales en los que se basa la educación y la formación.

Este es un ejemplo de un taller de aprendizaje y educación de adultos que se llevó a cabo en 2018. Concentra todos los elementos de la educación popular: los instructores y los alumnos son personas que construyen el conocimiento juntos, desenterrándolo y elaborándolo a partir del que ya poseen, y van más allá para incluir nueva información y conocimientos. Aprenden con “la mano, el corazón y la cabeza”, participan de forma activa con todas sus facultades y exploran las diversas dinámicas marcadas por el poder y el interés mientras generan ideas que interrelacionan la experiencia y las condiciones.

El proceso perfila la esencia de un enfoque de la EP: la sesión se dirigió con el fin de reexaminar el concepto de “conocimiento” y cómo la epistemología tiene una impronta cultural, política y social. Se reflexionó sobre el proceso y la metodología de forma consciente: en primer lugar, los participantes experimentaron un proceso concreto;

en segundo lugar, se debatió y examinó de manera crítica, y, en tercer lugar, en un ejercicio se pidió a los participantes que aplicaran la “herramienta”. Posteriormente, el PEP elaboró un folleto en el que se describe paso a paso el enfoque de educación popular que se utilizó en las diferentes actividades (PEP, 2019, A popular education approach at CLCs).

Evaluación

La respuesta a estos talleres fue muy positiva: sin importar el liderazgo, ya fueran profesores o alumnos, todos los participantes disfrutaron de generar conocimientos entre todos y experimentaron nuevas formas de crear significados y de aprender. La asistencia fue muy buena, ya que las ganas de participar hacían que los docentes quisieran volver. Algunos de los comentarios que se recogieron durante la evaluación fueron:

- Estoy más abierto a lo que voy a hacer cuando vuelva a mi centro.
- Tengo nuevas ideas sobre comunicación eficaz y me siento más motivado y he adquirido conocimientos.
- Fue útil porque todos nos llevamos algo de vuelta con nosotros: empezaremos proyectos en torno al wifi y la participación comunitaria, incluso sin fondos.

Financiación del programa de los CAC

En algunos casos, las provincias proporcionaron el lugar y la sede donde se realizaron los talleres, contribuyendo “en especie” a los costes. En algunos casos, también suministraron materiales, como fotocopias de folletos. Algunos CAC locales organizaron y pagaron el aperitivo de los participantes.

En general, DVV International financió los talleres mediante:

- Gastos de viaje.
- Alojamiento para los participantes de fuera de la ciudad.
- Costos de los instructores del PEP.
- Material complementario.

Perspectiva

Desde 2011, DVV International también ha apoyado el desarrollo del PEP y ha contribuido a la reintroducción general de la educación popular en el país. El apoyo constante a la educación popular seguirá cosechando beneficios para las personas y sus comunidades y organizaciones.

Parte de este apoyo continuo ha sido la publicación por parte del PEP del “set de herramientas” A Popular Education Approach at Community learning centres [Un enfoque de educación popular en los centros de aprendizaje comunitarios], 2019.

con materiales de enseñanza y aprendizaje que iban desde cómo empezar y mantener un huerto hasta cómo organizarse, desde cómo conocer y poner en práctica los derechos propios hasta cómo organizar reuniones y redactar informes. Junto a esta larga trayectoria de educación no formal para la clase trabajadora, existen programas de humanidades para las clases medias que se llevan a cabo a través de escuelas de verano e invierno y programas de cursos de extensión.

La mayoría de los programas comunitarios de educación de adultos se sufragaban con fondos de donantes, a menudo de otros países. Otros se financiaban con las cuotas sindicales y la dedicación de los voluntarios, mientras que los programas de cursos de extensión se financiaban con los ingresos de los derechos de matrícula. Por lo tanto, la educación de adultos progresiva y adecuada se ha llevado a cabo en gran medida al margen del Estado y a menudo en oposición a los Gobiernos y los sistemas.

Evolución ascendente del plan de estudios

El compromiso continuo con la educación de adultos se hace evidente con la larga trayectoria de iniciativas educativas que se diseñaron como respuesta a las necesidades explícitas de la comunidad y de los trabajadores. El enfoque ascendente y participativo de la educación popular progresiva y del desarrollo comunitario se tradujo en procesos en los que tanto los educadores como los alumnos eran un todo que aprendían unos de otros y creaban los planes de estudio juntos. En vez de buscar los fallos e identificar las lagunas en los conocimientos, este enfoque trata de ampliar los conocimientos existentes de forma que sean útiles para la vida cotidiana y los medios de subsistencia. La pedagogía crítica de Paulo Freire exigía la identificación de los “códigos” que surgen y se desarrollan con las comunidades, que a menudo constituían la base del aprendizaje y la enseñanza (CIPSET, 2018a, 2018b).

Existen muchos ejemplos de cómo sustenta la educación popular el éxito de la acción colectiva para

el cambio. Las campañas que abogan por la justicia social incluyen a personas que cuentan con una amplia experiencia en la lucha y son organizadores eficaces, aun cuando su educación formal puede haberse interrumpido en una etapa temprana. La educación popular suele llevar la teoría a la práctica. Amplía la experiencia a través de la información crítica sobre los acontecimientos globales, las tensiones y las contradicciones políticas, a través del aprendizaje de habilidades de negociación y la práctica de la argumentación conceptual. La educación popular progresista cuestiona el planteamiento de problemas más que su resolución: apoya el cuestionamiento crítico y la democracia.

Por ejemplo, al principio de su campaña de promoción de la vivienda para “Recuperar la ciudad” de la geografía del *apartheid*, la organización activista Ndifuna Ukwazi, de Ciudad del Cabo, instauró sesiones semanales de aprendizaje y educación para todos sus miembros. El éxito de las posteriores victorias en los tribunales debe atribuirse al riguroso proceso de educación participativa que se llevó a cabo con los miembros: entre todos, aprendieron sobre legislación y derechos legales, y cómo organizar reuniones públicas e iniciar debates públicos después de representar escenificaciones que ofrecían información crucial sobre las diferentes agendas y centros de poder. Ndifuna Ukwazi se financia a través de una fundación. El PEP apoyó el enfoque de educación popular que introdujo la organización.

Centros de formación popular y centros de aprendizaje comunitario

La idea del libro blanco sobre la educación postescolar era la de crear un sistema de CC provinciales que contara con CAC que cumplieran una función importante a la hora de hacer posible una Sudáfrica posterior al *apartheid* que fuera igualitaria, no racista ni sexista. A través de este sistema se pretendía permitir el acceso a la educación incluso en las zonas rurales más aisladas y ofrecer oportunidades de aprendizaje en cuestiones que estuvieran relacionadas con los contextos vitales de la población local.

A finales de 2015, varios miembros de un comité ministerial hicieron una visita sobre el terreno para revisar los marcos de financiación de la educación técnica y profesional, así como de los centros de formación y los centros de educación y formación comunitaria, y examinaron una selección de los que se suponía que habían sido los mejores PALC de cada provincia. Descubrieron que los centros contaban con unas instalaciones rudimentarias, estaban mal equipados y que el personal trabajaba en unas condiciones pésimas y poco seguras. A menudo faltaban materiales de enseñanza y aprendizaje, como, por ejemplo, libros de texto y las exigencias del Consejo Umalusi para asegurar la calidad de la educación y la formación general y complementaria fueron poco realistas y no se pudieron cumplir.

La realidad sobre el sistema estatal de los PALC era que se aprovechaba de las instalaciones escolares después de clase y dependían casi en exclusiva del personal que estaba contratado a media jornada, conformado por profesores que trabajaban fuera de su horario laboral y otras personas sin la formación adecuada que trataban de obtener algunos ingresos con este trabajo. La mayoría no eran docentes de adultos y contaban con muy poca formación, por no decir ninguna; algunos tan solo asistían a una “orientación” de dos días que se ofrecía a los profesores que asumían la tarea de enseñar en los PALC.

Hasta la fecha, los CC no se han puesto en marcha de manera oficial, y los CAC imparten, sobre todo, asignaturas dirigidas a jóvenes o personas en paro que quieren terminar o retomar sus certificados de estudios a través del General and Education Training certificate [certificado de educación y formación general] (GETC, por su sigla en inglés), introducido no hace mucho. Por lo general, en el GETC: ABET nivel 4 (sería el equivalente al noveno curso en la educación formal) suelen matricularse más mujeres que hombres. El grupo más grande es el de alumnos de entre 20 y 24 años, después el de entre 25 y 29 y, por último, el de entre 30 y 34. En Sudáfrica, todas estas personas se consideran “jóvenes”, ya que la juventud se define entre los 18 y los 35 años. En 2018, 28 154 estudiantes terminaron

el GETC: ABET nivel 4, lo cual supone una tasa de finalización del 43,5 % en los CAC (DHET, 2018).

Algunos CAC también ofrecen cursos de formación de competencias básicas, sobre todo de artesanía y adornos con abalorios, cuidado infantil, mecánica automotriz, atención sanitaria y orientación profesional.

Cuando se les preguntó a los profesores de los CAC qué materias creían que se podían impartir en la educación no formal, estos respondieron: emprendimiento, técnicas de venta y comunicación, informática, estrategias en el aula y estrategias de aprendizaje basadas en la investigación. Por lo general, las respuestas que se suelen dar a esta pregunta tienden a limitarse a los conocimientos que la gente ya posee.

El personal docente no tiene seguridad en el cargo ni beneficios complementarios y a menudo recibe un salario acorde al número de alumnos que se matriculan. Los participantes de los programas del PEP suelen comunicar que pueden pasar meses sin cobrar. También se quejaron del hecho de que ellos mismos tuvieran que encargarse de captar alumnos. Les preocupan mucho sus ingresos y la estabilidad del trabajo. Buscan ofertas de trabajo en el campo de la enseñanza (en los colegios) porque ofrecen mayor estabilidad. Los más cualificados suelen abandonar los CAC.

En 2018, los CET y los CAC contaban con 14 086 empleados, entre los que había 12 975 docentes, 1082 miembros de apoyo y 29 miembros encargados de la administración de los centros (DHET, 2018). Hay indicios de que, en comparación, el personal administrativo tiene un salario mejor.

Lyster y Land (2019) ofrecen una descripción excelente sobre la situación actual de los CAC en el Community College Pilot Rollout Project [Proyecto piloto de implantación de centros de formación popular], financiado por el ETDPA SETA (Education, Training and Development Practices, Sector Education and Training Authority).

Valoración de las autoridades públicas

Aún no hay una valoración “oficial” de los programas de los CC ni de los CAC, ni siquiera del que se describe en el Cuadro 1. Las indicaciones de los participantes y de los directores de los centros en respuesta al curso introductorio del estudio de caso fueron positivas, y gran parte de los participantes se inscribieron entusiasmados en un programa posterior. Sin embargo, la falta de financiación no ha permitido que los participantes pongan en práctica los conocimientos adquiridos. A nadie sorprende que las buenas intenciones no hayan dado lugar a nuevas iniciativas; aunque los participantes no tuvieron problemas en dar con ideas para el AEA que no necesitaran financiación o recursos a los que no podían acceder, más allá de la dedicación personal y la energía durante los talleres, estas ideas no se pusieron en práctica.

Financiación de los programas de los CAC

Resulta muy complicado dar con datos fiables sobre la financiación; aunque abundan las buenas intenciones, las cuentas reales y los planes financieros escasean.

La escasa financiación estatal para el AEA, en todas sus formas, ha sido objeto de críticas durante años, como se pone de manifiesto en los numerosos documentos y análisis políticos de alto nivel. Cuando se informó al Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL, por su sigla en inglés) durante la elaboración del GRALE 5, el gasto global del DHET en AEA para 2018 fue del 2,2 % del presupuesto global del Departamento. El problema endémico de que los PALC no cuenten con un presupuesto adecuado para pagar material, equipo y suministros, agua, luz o limpieza y mantenimiento parece no haberse resuelto.

En 2008, el South African National Report on the Development and State of the Art of Adult Learning and Education [Informe nacional sudafricano sobre

el desarrollo y la situación actual del aprendizaje y la educación de adultos] ya señaló esta disyuntiva entre las intenciones políticas y su implementación: “A veces, la política es ‘simbólica’ en el sentido de que establece aspiraciones ambiciosas que luego no vienen acompañadas de financiación” (DoE, 2008: 30). Señalaron que la disputa por los recursos hace que la escolarización absorba la mayor parte de la financiación destinada a la educación. “Esto se agrava debido a que el presupuesto y las políticas se establecen a nivel nacional, pero su implementación se lleva a cabo de manera provincial” (DoE, 2018: 31).

Es lamentable que la cantidad media invertida por estudiante haya descendido durante los últimos años; actualizar y mejorar la calidad de los CC requerirá mucho más dinero que el que representa el presupuesto actual. Un informe de DNA Economics (2016, ejemplar impreso) sugirió que, para alcanzar los ambiciosos objetivos que se establecieron para 2030 en el libro blanco, harían falta unos 21,2 mil millones de rands (918 000 dólares estadounidenses). En 2013, se invirtió una suma de 1,7 mil millones de rands en el sector de la formación y la educación de adultos, lo cual representa un 6 % de lo que se gastó el Estado en el sector de la educación postsecundaria (DHET, 2015). En 2016, la asignación del presupuesto nacional de educación a la educación de adultos se estimó en 1,7 mil millones de rands y se gastó casi por completo en los salarios. “Lo más probable es que el único enfoque lógico sea que se establezca un criterio para estimar la proporción del presupuesto nacional de educación que se destina a la educación y la formación de adultos” (Comité Ministerial, 2017).

El Comité Ministerial encargado de revisar los marcos de financiación de los centros de enseñanza y capacitación técnica y profesional (ECTP) y los CET (2017) desglosó el reto de la financiación de los CAC de la siguiente manera: los costos de personal, la elaboración de materiales, la elaboración de los planes de estudio, los costos de los exámenes, la creación de un sistema de evaluación y de supervisión y la financiación de la formación de los docentes. No obstante, no había, ni hay,

presupuesto para llevar a cabo ninguna de estas medidas. El Comité Ministerial (2017) llegó a la conclusión de que “el sistema actual de educación y formación de adultos es de pésima calidad; el modelo operativo y el modelo de financiación actuales no permiten que se lleven a cabo mejoras cualitativas considerables. Es necesario un proceso constante de renovación y desarrollo progresivo, empezando por un funcionamiento adecuado de los centros y un nuevo plan de ejecución del CET” (p. 34).

Un grupo de trabajo nacional redactó un documento sobre “el modelo institucional ideal de centro de formación popular” (Land y Aitchison, 2017) y señaló que:

“La National Policy on Community Education and Training Colleges [Política Nacional sobre Centros de Educación y Formación Comunitaria] (DHET, 2015a, p. 24) establece que los centros de formación popular han de financiarse de acuerdo con las normas y criterios de financiación de los centros públicos con arreglo al artículo 23 de la Ley de Educación y Formación Permanente de 2006, modificada en 2013. Los artículos 22 a 26 regulan la financiación de todos los centros públicos, tanto los de ECTP como los comunitarios. Los centros públicos deben financiarse “sobre una base justa, equitativa y transparente” [artículo 22 (1)], aunque pueden darse diferencias si se basan en argumentos racionales y se deben corregir las desigualdades del pasado [artículo 22 (2) y (3)]. Los centros públicos deben recibir una notificación previa de las subvenciones estatales con tiempo suficiente para preparar sus presupuestos”.

El AEA ha sufrido décadas de abandono o, en el mejor de los casos, ha contado con un apoyo simbólico, argumentan Aitchison y Land (2019: 138), “y analizamos cómo se podría revitalizar el sistema, tanto en términos de requisitos mínimos para una mejora básica inmediata como en una transformación del sistema más radical y con visión de futuro”.

Los CC no pueden funcionar a menos que se los sitúe en un modelo de financiación regular adecuado, y, por lo visto, hay falta de voluntad política para que los centros se conviertan en una realidad que aporte verdaderos beneficios a la sociedad sudafricana, sobre todo en relación con la equidad y la justicia.

¿Cuáles son las condiciones actuales de financiación? Lyster y Land (2019) han advertido que el nuevo modelo institucional de los CET tan solo puede funcionar si se cuenta con más financiación para contratar más personal, para su formación, para la coordinación, el espacio y el equipamiento (en el que se incluyen ordenadores e internet) en los CAC pertinentes y algo tan básico como garantizar que haya aseos privados que funcionen y papel higiénico (Lyster y Land, 2019: 139).

Sin embargo, en 2019, “la financiación de los CET aún sigue las Interim Norms and Standards for Funding CET college [Normas y criterios para la financiación de los CET] que se aprobaron en 2015. Esto significa que los CET se financian del mismo modo en que los Departamentos Provinciales de Educación financiaban los PALC” (DHET, 2019: 36). “Desde que se estableció el sistema de los CET, el Departamento no les ha transferido los fondos de los centros individuales. El Departamento retiene las asignaciones operativas (bienes y servicios) de los CET, y los centros emplean el sistema de gestión de la cadena de suministro del Departamento” (DHET, 2019: 36).

Por otro lado, se han dado casos de financiación estatal “indirecta” para apoyar diversos estudios del sistema de CC y CAC. Las universidades han conseguido recaudar fondos —aunque reducidos— para la investigación a través de otras instituciones estatales para examinar, por ejemplo: (1) tradiciones de la educación popular de la University of the Western Cape (financiado por el DHET a través del National Institute for the Humanities and Social Sciences [Instituto Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales]) como un proyecto catalizador; (2) el Community College Pilot Rollout Project

(Lyster y Land, 2019), financiado por el ETDP SETA, llevó a cabo una investigación sobre los “modelos” de práctica; (3) el Centre for Integrated Post-School Education and Training (CIPSET) ha recibido financiación del DHET para llevar a cabo un estudio sobre la redacción ascendente de planes de estudio dirigidos por la comunidad.

Alianzas estratégicas

En los documentos políticos más recientes se recomienda de forma constante forjar alianzas estratégicas y otras relaciones con organizaciones y agencias destinadas a la prestación de servicios educativos comunitarios. En Sudáfrica existe el consenso de que el sector de las organizaciones sin ánimo de lucro, las no gubernamentales y las comunitarias cuenta con una amplia experiencia para impartir una educación y una formación comunitarias adecuadas y desarrolladas. “En concreto, para el sistema de los CET, la asociación con este sector es un requisito indispensable para el éxito. Debería ser obligatorio que el sistema de centros CET busque cooperar con los sectores de la educación no formal, popular y formal. Es un requerimiento de su proceso de maduración para que puedan ofrecer programas de educación y formación comunitaria con capacidad de respuesta sin interferir en la autonomía de las organizaciones y los grupos que gestionan hoy en día los programas de educación popular” (DHET, 2019: 44).

El DHET ha buscado, y en algunos casos conseguido, financiación de, por ejemplo, la Unión Europea, el ETDP SETA y la Universidad de Tecnología de Durban.

Una colaboración a largo plazo entre los CC y los CAC y DVV International aseguraría un apoyo continuo en la formación y la elaboración de materiales, lo cual mejoraría el rendimiento.

La colaboración del Popular Education Programme con los CC y los CAC como buenas prácticas

En 2017, el Comité Ministerial señaló que “es habitual que la mayor parte del personal contratado de manera temporal en los PALC estuviera poco cualificado y mal formado”. Las cifras que recibió el DHET del sistema EMIS en 2019 muestran que el 31 % (8329 de 26 756) de los docentes empleados a nivel nacional en 2017 tan solo contaban con el certificado de estudios escolares (DHET, 2019: 149). Lyster y Land (2019: 142) descubrieron que “el personal de los CET y los CAC suele tener un conocimiento limitado de la formación de competencias y los programas no formales, sobre todo porque, hasta la fecha, no han recibido financiación del DHET ni anteriormente del Departamento de Educación Básica (DBE, por su sigla en inglés), por lo que se consideraban complementos opcionales a la actividad principal de los PALC (ahora CAC)”.

El personal de los CAC no ha contado con formación para organizar e impartir educación comunitaria no formal. La mayoría apenas comprende lo que puede ser este tipo de educación. El PEP diseñó un programa introductorio especial para el personal con el fin de facilitar y apoyar las iniciativas futuras de la educación no formal en los CAC. En el Cuadro 1 puede encontrarse una descripción detallada de este programa.

Como introducción inicial a la educación popular, este programa de CC y CAC para el personal de todas las provincias cosechó reacciones favorables. Dada la reciente firma del memorando de entendimiento entre los CC y DVV International, habrá un apoyo continuo a este trabajo y, por lo tanto, será una buena oportunidad para el aprendizaje continuo de los docentes para el futuro inmediato.

El programa ha servido de modelo para crear otro enfoque, profundamente ascendente y participativo, que responde a las condiciones de la población local y que, aprovechando los puntos fuertes locales, aborda las preocupaciones y los problemas locales.

Los talleres se diseñaron para exponer al máximo los distintos procesos metodológicos. Esto permitió ampliar la visión reduccionista en la que la educación equivale a una “operación bancaria”, es decir, poco más que depositar información en alumnos que se presupone que son ignorantes. Los talleres también ofrecen una relación clara entre el proceso (el cómo), el propósito (el porqué) y el tema en cuestión (el qué).

Cabe destacar que el programa le dio al personal la oportunidad de experimentar cambios en las relaciones de poder y demostró que los grupos provinciales podían diseñar e impartir sus propios programas de AEA no formal. Las mujeres del personal acogieron muy bien que se dejaran atrás las relaciones patriarcales jerárquicas que se suelen encontrar en el entorno escolar “tradicional” (y en los hogares y en las instituciones), así como la relación explícita con las prácticas democráticas. La naturaleza y la estructura jerárquica de muchos CAC no animan a cooperar ni a correr riesgos a la hora de impartir la educación tal como se requeriría al introducir ENF/AEA. El PEP se esforzó por promover la asociación entre los centros para poder poner en común los recursos.

La EP se toma muy en serio la integración: no da por hecho la alfabetización o el dominio de otra lengua y emplea métodos activos que favorecen los diferentes niveles de alfabetización de los participantes en momentos distintos. Los alumnos aprecian que puedan exponer sus ideas y tienen la sensación de que contribuyen de manera activa y participativa al proceso de aprendizaje y enseñanza.

Se aplica la educación popular: debe pasar a la acción y a la puesta en práctica. No es de extrañar que las buenas intenciones que se expresaron hayan dado lugar a pocas iniciativas. Aunque los participantes no tuvieron dificultades en esbozar ideas para el AEA que no requirieran financiación o recursos de los que no disponían, más allá de la dedicación y la energía personales durante los talleres, estas no llegaron a ponerse en práctica.

Conclusiones

Sudáfrica cuenta con la capacidad de gestionar los CC y los CAC, pero, como sugiere Land (2017), “el principal obstáculo para conseguirlo es una mentalidad anquilosada”. Por alguna razón, no se ha llegado a comprender lo importante que es invertir en un sistema integral de educación para adultos, y gestionarlo, que incluya CC y CAC que cuenten con buenos equipos, que ofrezcan tecnología puntera y respondan a los tiempos cambiantes, como la dinámica de la crisis climática y las pandemias, o quizá lo que pasa es tan sencillo como que no hay voluntad política.

La mayoría de los problemas que se detectan en el trabajo de los CAC están relacionados con problemas sistémicos, producto de la negligencia del sector en conjunto. La ayuda financiera, entre otras, que ofrecen organismos como DWV International es crucial para poner en marcha el sistema. Mientras que las infraestructuras físicas deben proporcionarse a nivel local, los programas educativos necesitan apoyo. La educación popular se dirige a la gente de a pie; las experiencias demuestran el poder de la acción colectiva inspirada y guiada por la educación crítica.

Referencias

- Aitchison, J. y Land, S. J. (2019): Secured, not connected: South Africa's Adult Education system. *Journal of Education*, 2019. Núm. 77. Disponible en: <<http://journals.ukzn.ac.za/index.php/joe>>
- CIPSET (2018a): Curriculum innovation: addressing community needs. Documento de debate sometido a la consideración del Programa de Apoyo a la Elaboración de Políticas a Favor de los Pobres Pobres (Programme to Support Pro-poor Policy Development, PSPPD).
- CIPSET (2018b) Curriculum from below: bringing community education into existence. Informe enviado al PSPPD.
- DHET (2015): Department of Higher Education and Training Continuing Education and Training Act, 2006 (ley n.º 16 de 2006), National Policy on Community Colleges.
- DHET (2018): Statistics on Post-School Education and Training in South Africa: 2018 (publicado en marzo de 2020).
- DHET (2019a): Community Education and Training College System: National Plan for the Implementation of the White Paper for Post-School Education and Training System.
- DHET (2019b): Pilot Centre Implementation Plan 2019-2023 annual report.
- DHET (2020): Pilot Centre Implementation Plan 2019-2023. Annual Report 2019.
- DNA Economics (2016): An analysis of existing post-school education and training expenditure and revenue, DNA Economics. Disponible en: <<https://bit.ly/35zQzA3>>
- DoE (2008): South African National Report on the Development and State of the Art of Adult Learning and Education, June 2008.
- Land, S. y Aitchison, J. (2017): The Ideal Institutional Model for Community Colleges in South Africa: A Discussion Document. Disponible en: <<https://bit.ly/37P400w>>
- Land, S. (2017): A Discussion Document on proposed Community Colleges for South Africa. Prepared for the Task Team of the Director-General of Higher Education and Training.
- Lockett, T., Walters, S. y Von Kotze, A. (2017): Remembering Practices of Popular Education in the Struggle for an Alternative South Africa. *Interface: A Journal about and for Social Movements*, 9, 1, 2017: 256-280.
- Lyster, E. y Land, S. (2019): Proposals for Community College pilot project rollout in each province in South Africa. Adult and Community Education Unit, Universidad de Tecnología de Durban.
- Ministerial Committee on the review of the funding frameworks of TVET Colleges and CET colleges (julio de 2017): Information Report and Appendices.

Popular Education Programme (2019): A popular education approach at community learning centres (CLCs). DVV International & Popular Education Programme: Ciudad del Cabo.

Von Kotze, A. (2005): People's education and the academy: an experience from South Africa. En: Crowther, Martin y Shaw (eds.): *Engaging the academy*. NIACE: Leicester, pp. 11-21.

Von Kotze, A., Walters, S. y Luckett, T. (2016): Navigating Our Way: A Compass for Popular Educators. *Studies in the Education of Adults*, vol. 48(1).

La financiación pública del aprendizaje y la educación popular de adultos en Tailandia

Autores: Archanya Ratana-Ubol,
Dech-siri Nopas, Chanikan Inprom



Este estudio examina la información general disponible sobre el apoyo financiero público al aprendizaje y la educación de adultos (AEA) en Tailandia, con especial atención a las empresas comunitarias. Analiza los presupuestos y las asignaciones gubernamentales en materia de AEA a nivel nacional, regional y local, así como los respectivos mecanismos de financiación. Dos actores importantes ocupan un lugar central: la Oficina de Educación No Formal e Informal (ONIE, por su sigla en inglés) y el Departamento de Desarrollo Comunitario (CDD, por su sigla en inglés). Se ha seleccionado un estudio de caso de la comunidad bueng tailandesa como representante de las empresas comunitarias del país. Estos proyectos a nivel local se fomentan desde arriba, pero están arraigados e impulsados a nivel local. Aportan motivación, identidad y orgullo, así como al menos unos ingresos complementarios, a las comunidades de las aldeas, a menudo en zonas muy pobres del país.

Introducción

En Tailandia, el aprendizaje y la educación de adultos se percibe como parte de la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El AEA se ha reconocido como educación no formal e informal y como educación o aprendizaje informal para adultos, y les proporciona a los estudiantes adultos de Tailandia, que cuenta con unos 53 millones de habitantes, un acceso equitativo a la posible oferta educativa disponible en todas las formas de aprendizaje adecuadas a las condiciones y los problemas de los adultos. El Gobierno, las organizaciones no gubernamentales, cada uno de los sectores sociales y las comunidades locales están trabajando en colaboración como redes para diseñar programas y actividades que mejoren la calidad de vida de los adultos. El AEA en Tailandia hace hincapié en el aprendizaje, que comienza al nacer y continúa hasta el final de la vida. Y esto se aplica a cualquier lugar, desde los templos y los centros de aprendizaje comunitarios hasta los hogares y las escuelas.

Estas instituciones educativas proporcionan los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores necesarios para las personas según su edad y sus necesidades.

Según los datos demográficos tailandeses, hay seis regiones (Norte, Sur, Este, Oeste, Noreste y Centro), 77 provincias, 878 *amper* (distritos), 7255 *tambon* (subdistritos) y 75 032 poblados. El Gobierno central ha descentralizado el apoyo financiero al AEA y lo ha traspasado a las autoridades locales de cada comunidad. Cada comunidad también puede trabajar con otros organismos de orientación social, como sus universidades locales, la Oficina de Educación No Formal e Informal, el Ministerio de Educación, el Departamento de Desarrollo Comunitario o el Ministerio del Interior, o puede trabajar de forma independiente. El Gobierno, junto con estos organismos, ha puesto en marcha un proyecto de AEA y de empresas de AEA —el proyecto One Tambon

One Product (OTOP) [Un tambon, un producto]— como iniciativa empresarial local para que lo financien las autoridades locales. De acuerdo con las políticas del Gobierno, el AEA tiene como propósito servir a los adultos desfavorecidos. Los objetivos son promover la alfabetización, la aritmética, las profesiones, el conocimiento de los deberes cívicos como ciudadanos tailandeses y la mejora de la calidad de vida, además de hacer un uso productivo del tiempo libre. Las organizaciones no gubernamentales, los sectores sociales y las comunidades también han ofrecido AEA centrado en las necesidades y los problemas de los adultos en sus respectivos centros. Debido a la globalización, Tailandia se ha enfrentado a muchos cambios que han brindado oportunidades y causado limitaciones al desarrollo del país. Para hacer frente a los diversos cambios regionales y globales, el 10th National Social and Economic Development Plan [X Plan Nacional de Desarrollo Socioeconómico] estableció una estrategia importante para el desarrollo de los tailandeses y de la sociedad. Esta estrategia para convertirse en una sociedad basada en el aprendizaje y el conocimiento debería potenciar el aprendizaje para toda la vida en materia de gestión de los conocimientos, la sabiduría local y los conocimientos modernos, tanto a nivel comunitario como nacional. Esto debería impulsar el desarrollo económico y social del país (Sutthisakorn, 2013).

La Ley de Educación Nacional de 1999 puso en marcha una reforma general del sistema educativo tailandés que provocó cambios considerables en la gestión y la administración para apoyar mejoras fundamentales en la enseñanza y el aprendizaje (Oficina de la Comisión Nacional de Educación, 1999). La ley hace hincapié en descentralizar las responsabilidades administrativas y trasladarlas al ámbito local para consolidar la planificación educativa a nivel central. El proceso de reforma del sistema educativo tailandés condujo a la creación de 175 áreas de servicios educativos en 2003, y el número ascendió a 185 en 2008. Desde 2002 se ha puesto en marcha una nueva estructura del Ministerio de Educación tailandés a nivel central.

La ONIE, del Ministerio de Educación, actúa como organización central en la promoción del apoyo y la coordinación de la educación no formal e informal. La ONIE promueve, apoya y colabora con las personas, las familias, las comunidades, las sociedades comunales, los organismos de la Administración local y los sectores privados para poner en práctica el AEA o la educación no formal e informal. El Departamento de Desarrollo Comunitario es otro organismo importante que hoy día promueve el poder del desarrollo y la administración de la comunidad, cuya importante misión es hacer que las comunidades sean autosuficientes, promover la expansión de la economía fundacional, reforzar la eficiencia y la gestión adecuada de la comunidad y crear capacidades organizativas para potenciar los proyectos de desarrollo comunitario.

De hecho, la combinación de la sabiduría y la identidad locales se han utilizado para guiar e impulsar a Tailandia a luchar por la felicidad de su sociedad, en lugar de medir el éxito del desarrollo en función del tamaño total del producto interior bruto. El nuevo paradigma social de la era posmoderna se ha centrado en los cimientos de la sociedad de modo que la comunidad sea firme y sostenible. Para ajustarse al equilibrio primario respecto a la existencia de recursos suficientes, la comunidad debe recurrir a la autonomía económica con el apoyo de los organismos gubernamentales (Srisopha, 2010). Por lo tanto, en 2005, el Gobierno anunció la Ley de Promoción de la Empresa Comunitaria de 2005, que promueve el concepto de empresa comunitaria en todo el país, en especial en los distritos productivos en los que había un gran número de productos y servicios locales destacados, con el fin de alinearse con la política gubernamental que daba prioridad a una economía de autosuficiencia.

La población local de cada zona es la que debe fundar y gestionar las empresas comunitarias en el marco de la política y la normativa gubernamentales. El objetivo de la promoción de las empresas comunitarias es animar a las comunidades potenciales a formar sus propios grupos y gestionar sus

propios negocios, como un sector empresarial privado, para potenciarse a sí mismas y a sus comunidades. La mayoría de los productos o servicios son productos agrícolas locales basados en la singularidad de cada zona en particular (Maitreesophon, 2019). Según la Oficina de la Secretaría de la Junta de Promoción de Empresas Comunitarias (2005, citada en Lertsiri y otros, 2017), las empresas comunitarias tailandesas se clasificaron en tres grupos: de productos, de servicios y de agricultores. El grupo de productos incluye dieciocho subgrupos: plantas, ganado, procesamiento de alimentos, textiles/ropa, cestería, pesca, plantas aromáticas, flores artificiales, bebidas, souvenirs, madera/muebles, metales, joyería, cerámica, cueros, maquinarias y otros. El grupo de empresas comunitarias de servicios se divide en seis subgrupos, que incluyen el ahorro comunitario, las tiendas comunitarias, la salud, los viajes, el mantenimiento de maquinaria y otros. El grupo de agricultores se divide en cuatro subgrupos: agricultores, cooperativas comunitarias, amas de casa y jóvenes agricultores. Sin embargo, muchos de ellos se centran en productos y servicios relacionados con la salud, como la asistencia, los productos de herboristería y la agricultura ecológica, y actúan en colaboración con la comunidad. Esto puede reflejarse en la creación de empleo, la generación de ingresos y la mejora del bienestar de la comunidad (Marohabutr, 2016).

En este documento se analiza el apoyo financiero público nacional a las empresas comunitarias, así como un caso importante de apoyo a empresas comunitarias y otros tipos de AEA por parte de las organizaciones más importantes: la ONIE y el CDD. Estas dos organizaciones principales son las que más apoyan al AEA en Tailandia. El colectivismo se valora mucho en la sociedad tailandesa, y los adultos por separado estarán en el punto de mira; los presupuestos suelen transferirse de manera descendente, y la mayoría de las actividades se llevan a cabo en comunidad. Para ser más precisos, se considerarán los presupuestos del Gobierno y las asignaciones de diferentes tipos de instituciones públicas en materia de AEA a nivel nacional,

regional o local, así como los respectivos mecanismos de financiación disponibles y utilizados. Concluiremos con el modelo de apoyo financiero global al AEA popular en Tailandia y, a continuación, ofreceremos algunas recomendaciones.

Oficina de Educación No Formal e Informal

En Tailandia, antes de que se introdujera cualquier tipo de educación formal, la educación o el aprendizaje existían sobre todo en forma de aprendizaje informal. La ONIE se fundó en 1940 y a día de hoy sigue al servicio de los tailandeses. La filosofía y los planes de estudio de la educación de adultos y no formal se formularon en términos de un concepto general llamado *khit-pen* (Nopakun, 1985). En 1940, se creó la División de *Educación de Adultos* dentro del Ministerio de Educación para ocuparse de la educación no formal, que en ese momento se denominaba educación de adultos. El objetivo principal en ese período era proporcionar a los adultos las aptitudes de lectura y escritura, junto con el conocimiento y la comprensión de los roles ciudadanos en una sociedad democrática. Después de que la División pasara a ser el Departamento de Educación No Formal, el alcance de las responsabilidades se amplió para atender a todas las personas en edad de escolarización obligatoria, incluidos los adultos. Cuando se promulgó la Ley de Educación Nacional de 1999, centrada en la educación a lo largo de toda la vida, se reconocieron todos los tipos de educación (la educación formal, la educación no formal y la educación informal) como componentes principales de este tipo de educación (Sungsri, 2018).

Según los planes básicos de la ONIE para mejorar el desarrollo de los recursos humanos, hay 1034 instituciones de la ONIE que reciben apoyo financiero: 77 oficinas en Bangkok y provincias, 928 oficinas de distrito, 6 oficinas regionales y otras 23 oficinas especiales. La ONIE asigna el presupuesto para actividades y operaciones; se trata del presupuesto

para el transporte personal, el presupuesto para actividades fuera de horario (75 000 bats al año) (1 USD = 33 bats), otro presupuesto de gastos especiales para el alquiler de coches y alojamiento (215 000 bats al año), el presupuesto para material de oficina (115 000 bats al año) y otro presupuesto especial para la manutención. En las directrices de asignación presupuestaria de la ONIE también se indica que 8451 instituciones de educación informal, entre las que se encuentran las bibliotecas públicas provinciales, las bibliotecas públicas de distrito, las oficinas provinciales no formales, los centros científicos para la educación y las oficinas no formales de los subdistritos, reciben el apoyo de varios presupuestos en función de diferentes elementos. Por ejemplo, las tasas administrativas y de compra de libros para las bibliotecas públicas cuentan con un presupuesto de 67 833 000 bats al año. Los recursos de aprendizaje de los subdistritos que proporcionan a la población una educación a lo largo de toda la vida de alta calidad se financian cada año con un presupuesto de 220 292 000 bats. Además, cada año se destina un presupuesto de 43 580 200 bats a subvencionar las tasas de la red de información para la educación no formal e informal.

En total, la ONIE subvenciona 3 673 263 900 bahts. Un presupuesto de 3 060 788 400 bats se destina al Project to Support Educational Expenses from Kindergarten to the Completion of Basic Education and Other Non-formal Education Activities at Basic Education Level [Proyecto de apoyo a los gastos educativos desde el jardín de infancia hasta el fin de la educación básica y otras actividades de educación no formal a nivel de educación básica]. Además, las actividades que promueven los centros de aprendizaje comunitarios, la comunicación en inglés para el desarrollo profesional, la mejora de la calidad de vida de las personas mayores y los centros digitales comunitarios cuentan con un presupuesto de 400 862 000 bats, 44 840 000 bats, 94 058 700 bats y 72 714 800 bats, respectivamente. Para ejemplificar esto, se han seleccionado tres provincias que reciben un apoyo especial de la ONIE.

La primera es Bangkok, seleccionada por ser la capital de Tailandia. La ONIE asigna el siguiente presupuesto

para sus oficinas de Bangkok: 117 044 072 bats para el proyecto de apoyo a los gastos educativos mencionado anteriormente, 8 400 700 bats para el centro de formación profesional de la comunidad, 1 440 000 bats para mejorar el inglés para la comunicación profesional, 25 700 bats para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores y 675 788 bats para la comunidad digital.

La segunda provincia es la de Mae Hong Son. Se seleccionó por ser una de las provincias fronterizas con Birmania. La ONIE asigna el siguiente presupuesto para las oficinas de Mae Hong Son: 10 989 559 bats para el proyecto de gastos educativos mencionado, 1 863 600 bats para el centro de formación profesional de la comunidad, 288 000 bats para mejorar el inglés para la comunicación profesional, 51 400 bats para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores y 184 050 bats para la comunidad digital.

Por último, Narathiwat se escogió como una de las tres provincias fronterizas del sur con inclinaciones separatistas. La ONIE asigna el siguiente presupuesto para las oficinas de Narathiwat: 34 691 183 bats para el proyecto educativo mencionado, 3 188 800 bats para un centro comunitario de formación profesional, 397 800 bats para mejorar el inglés para la comunicación profesional, 128 500 bats para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores y 314 930 bats para la comunidad digital.

Los criterios que se utilizan para asignar el presupuesto se dividen en varios aspectos: 1) presupuesto de enseñanza y aprendizaje (950 bats al año para cada persona en la escuela primaria, 1150 bats al año para cada persona en la escuela secundaria, 2750 bats al año para cada persona en la escuela de formación profesional); 2) presupuesto para libros (290 bats al año para cada persona en la escuela primaria, 380 bats al año para cada persona en la escuela secundaria, 500 bats al año para cada persona en la escuela de formación profesional); 3) presupuesto para actividades de refuerzo de los alumnos (140 bats al año para cada persona en la escuela primaria, bats al año para

cada persona en la escuela secundaria, 530 bats al año para cada persona en la escuela de formación profesional).

Para comprender mejor el tema, entrevistamos al doctor Pan Kimpee, que trabaja para la ONIE de Tailandia. Resumió cuatro tipos de evaluación para los proyectos de AEA que apoya la ONIE: 1) evaluación de acuerdo con los objetivos de los proyectos, 2) evaluación sin objetivos, 3) evaluación de acuerdo con los objetivos de los proyectos y evaluación sin objetivos y 4) evaluación a nivel nacional utilizando criterios estandarizados. Se aplican métodos cuantitativos y cualitativos. Existen métodos de evaluación interna y externa para los procedimientos de valoración mencionados. En el caso de los métodos internos, los propios propietarios de los proyectos y los evaluadores de otras organizaciones de AEA de Tailandia son los encargados de la evaluación. La evaluación externa suele llevarse a cabo a nivel nacional. Los proyectos se valoran utilizando criterios gubernamentales estandarizados.

Departamento de Desarrollo Comunitario, Ministerio del Interior

El Departamento de Desarrollo Comunitario es el organismo principal en el ámbito de la promoción del desarrollo y la administración de la comunidad, y sus objetivos son conseguir que las comunidades sean autosuficientes, promover la expansión de la economía fundacional y reforzar la eficiencia y la gestión adecuada de la comunidad, así como desarrollar capacidades organizativas para potenciar los proyectos de desarrollo comunitario. Además, el CDD se propone crear sistemas de gestión del poder y el conocimiento de la comunidad, así como un sistema administrativo y de gestión comunitario, con el objetivo final de lograr comunidades firmes y autosuficientes para conseguir hogares felices con una alta calidad de vida (Departamento de Desarrollo Comunitario, 2020). De acuerdo con la política de promoción del CDD de 2020, su dirección afirmó que se promoverán varios proyectos para garantizar una buena calidad de vida de los ciudadanos tailandeses.

Por ejemplo, el programa Local Village and Community Development [Programa de desarrollo local de aldeas y comunidades], que se basa en la filosofía de la economía de suficiencia, atribuida al enfoque del desarrollo económico nacional del difunto rey Bhumibol Adulyadej, tiene como objetivo mejorar los hogares de 74 655 aldeas para que se desarrollen integralmente de acuerdo con los diferentes contextos sociales, factores fundamentales, potencial, formas de vida y diferentes culturas e identidades. Este programa debería fomentar los puntos fuertes y la autosuficiencia de la comunidad, entre ellos establecer una economía fundacional estable. Los objetivos principales del programa serían: asegurar que a los ciudadanos no les falten alimentos, crear un desarrollo sostenible y promover la “autoinmunización” social. Una de las estrategias para lograr todo esto es construir un centro de aprendizaje comunitario en cada comunidad para educar a sus ciudadanos. Otro proyecto fascinante es el programa de New Generation Marketers for Society [Nueva generación de comerciantes para la sociedad], que puede ayudar a transmitir la sabiduría local a los jóvenes, resolver los problemas de desempleo y ampliar los canales de comercialización para los empresarios.

Según el plan de asignación presupuestaria del CDD para 2020, el CDD subvenciona alrededor de 3 031 128 300 bats durante los cuatro trimestres de 2020. Según el plan, en la actualidad se financian varios proyectos relacionados con el AEA. Por ejemplo, el CDD Employee Training and Development Programme [Programa de formación y desarrollo de los empleados del CDD] se ha financiado con un presupuesto de 3 300 000 bats. El programa Training to the Excellence Course for the Employee Competency of Human Resource Department [Curso de formación para la excelencia para la competencia de los empleados del Departamento de Recursos Humanos] ha recibido una financiación de 447 000 bats. El programa Training Course for the Community's Project Administrator Competency [Curso de formación para la competencia del administrador de proyectos de la comunidad] ha recibido una financiación de 1 248 300 bats. El programa Training Centre

Development [Programa de desarrollo de centros de formación] ha recibido una financiación de 2 243 600 bats. El programa Empowered Community Developer Enhancement [Programa de mejora de los promotores comunitarios] se ha financiado con 774 700 bats. El programa Knowledge Market [Programa de mercado del conocimiento] se ha financiado con 1 276 000 bats. La implementación del Community Plan at the District Level [Plan comunitario a nivel de distrito] ha recibido una subvención de 52 660 000 bats. El programa Development of Seminar Speaker Network at the Community level [Programa de creación de una red de ponentes de seminarios a nivel comunitario] ha recibido una ayuda de 59 579 000 bats. El programa Development of Community Occupation at the Village Level [Fomento del empleo comunitario a nivel de aldea] ha recibido una ayuda de 594 402 800 bats. El programa Development of the Occupational Group [Creación del grupo ocupacional] se ha financiado con 19 840 000 bats. El Workshop of the Regional Women Committee [Taller del Comité Regional de Mujeres] ha recibido una ayuda de 1 342 800 bats.

También está el Development of the Sufficient Economic Village [Fomento de la aldea ecológica autosuficiente], por ejemplo; el Development of Propelling Mechanisms at the Potential Area Level [Desarrollo de mecanismos impulsores a nivel de zona potencial] se ha financiado con 39 708 104 bats. El Enhancement of the Community Management process [Mejora del proceso de gestión comunitaria] se ha financiado con 452 690 900 bats. El programa Enhancement and Development of Transformative Leader [Programa de mejora y desarrollo de líderes transformadores] se ha financiado con 45 039 700 bats. El programa Career and Life Quality Development for Low Income Earner [Programa de desarrollo profesional y mejora de la calidad de vida para personas con bajos ingresos] se ha financiado con 46 822 100 bats. El proyecto North-eastern Woven Fabric Export [Proyecto de exportación de tejidos del Noreste] ha recibido una ayuda de 31 470 000 bats. El proyecto Thai Organic Farming [Proyecto de agricultura ecológica de Tailandia] ha recibido una financiación de 15 839 400 bats. El proyecto

Good Agricultural Practices [Proyecto de buenas prácticas agrícolas] se ha financiado con un presupuesto de 17 421 600 bats. El proyecto Economic Community Development [Proyecto de desarrollo económico comunitario], como la Academia OTOP (186 356 proyectos en total), ha recibido una ayuda de 24 804 000 bats. El proyecto Community Propeller Fund [Proyecto del fondo de impulso comunitario] ha recibido 11 919 900 bats. El proyecto Entrepreneurial Development and Social Enterprises of Agricultural and OTOP Product [Proyecto de desarrollo empresarial y empresas sociales de productos agrícolas y OTOP] ha recibido una ayuda de 23 365 000 bats. El proyecto Community Product Development [Proyecto de desarrollo de productos comunitarios] se ha financiado con 412 623 000 bats. Por último, el proyecto OTOP Community-based Tourism Potential Development [Proyecto de OTOP de desarrollo del potencial turístico de la comunidad] se ha respaldado con un presupuesto de 361 683 000 bats (Departamento de Desarrollo Comunitario, 2020).

Nivel comunitario

Además de las organizaciones gubernamentales, la gestión del AEA también ha recaído en la propia comunidad. La Oficina de Cultura de Lopburi, del Ministerio de Cultura, presentó a la comunidad bBueng tailandesa, en el subdistrito de Kok Sa Lung, distrito de Pattananikon, provincia de Lopburi, como una de las atracciones turísticas culturales.

La etnia bBueng, también conocida como deung o korat, es un grupo indígena asentado en la cuenca del río Pa Sak. Esta comunidad tiene unas tradiciones y una cultura similares a las de los grupos de la región central de Tailandia, pero sigue manteniendo unas lenguas, creencias, obras de teatro, canciones populares y tejidos propios. La mayoría de los habitantes son agricultores. Cuando llega la estación seca, los hombres suelen adentrarse en el bosque para buscar utensilios silvestres y cazar animales, mientras que las mujeres tejen ropa y cultivan algodón en casa. La comunidad se trasladó aquí y, desde el siglo XIII, ha estado desarrollando

y estableciendo su cultura y su modo de vida. Aún existen restos arqueológicos, como la construcción en el templo de Kok Sam Raan, la incineración de los antepasados, las piezas arqueológicas y las antigüedades en el templo de Kok Ra Kang, etc. La comunidad está a 14 kilómetros de la presa de Pasak Jolasid, aunque la comunidad existía cien años antes de su construcción. El primer rastro que indica que los habitantes de esta zona se trasladaron desde Korat (provincia de Nakhon Ratchasima) es la persistencia del acento korat. Como la comunidad está cerca de la presa, abundan los consumidores y el consumo, y es un buen lugar para las prácticas agrícolas, como la pesca, el cultivo de arroz jazmín, la tejeduría al estilo local y la elaboración de galletas de arroz con jarabe de sandía. Dada la prosperidad de la comunidad, la población local suele reunirse para cantar, bailar y representar artes locales que se han conservado durante siglos.

Los investigadores se entrevistaron con el líder de la comunidad bueng, Prateep Onsalung, que les presentó dos objetivos principales de la comunidad: utilizar la cultura como herramienta para el aprendizaje del saber local y crear seis programas de desarrollo de recursos humanos, a saber:

- 1) desarrollo de conocimientos básicos mediante el diálogo y el pensamiento sistémico,
- 2) creación de redes potentes para mejorar las relaciones,
- 3) planificación de estrategias comunitarias para identificar las necesidades y los objetivos,
- 4) aprendizaje comunitario,
- 5) diseño de paquetes turísticos que refuercen el sentido de valor de la comunidad y
- 6) mejora de las competencias de los instructores comunitarios mediante el diálogo y la formación comunitarios.

La Fundación Tailandesa para la Promoción de la Salud contribuye a estos planes de estudio con alrededor de 800 000 bats al año. Otras fuentes de ingresos proceden sobre todo de la venta de sus propios productos, el turismo comunitario y las actividades de empresas sociales, como cursos de formación y páginas web, con un importe estimado de 200 000 bats al año.

La comunidad recibe una pequeña parte del presupuesto gubernamental que, en su mayor parte,

se destina a promover los productos, más que a ampliar el aprendizaje. Sin embargo, los resultados de sus programas comunitarios extraordinarios son fascinantes, en especial el potencial y el nivel de confianza de la gente durante los diálogos. A medida que los puntos fuertes de la comunidad aumenten de manera continuada, más jóvenes se sentirán atraídos a volver a la comunidad en lugar de buscar trabajo en las grandes ciudades. De hecho, uno de sus objetivos de sostenibilidad es atraer a las nuevas generaciones a sus zonas de origen. Prateep afirmó que el éxito del trabajo puede evaluarse observando la vida de la gente en la comunidad y el número de jóvenes que regresan a casa y están dispuestos a impulsar la comunidad.

Es obvio que el liderazgo a nivel local desempeña un papel vital a la hora de representar e impulsar las comunidades. Por lo general, cada comunidad cuenta con líderes comunitarios formales e informales. Los líderes formales proceden de las elecciones locales que celebra la Organización Administrativa del subdistrito. Los líderes informales, por su parte, proceden de la propia comunidad y son aceptados por la gente. La mayoría son funcionarios jubilados, maestros sabios y jóvenes apasionados a los que solía formar el Gobierno. Por ejemplo, los líderes de la comunidad bueng solían formarse mediante un programa financiado por el Gobierno. La unión de las comunidades a nivel local puede reforzar la capacidad de hacer frente a las incertidumbres. Por ejemplo, durante el primer semestre de 2020, Tailandia tuvo un par de miles de casos de COVID-19. Por suerte, la mayoría de la gente era consciente del daño que podía causar el virus y estaba dispuesta a cumplir y ser responsable para reducir su propagación. Las comunidades desempeñaron un papel fundamental a la hora de compartir información útil e instruir a la gente para que se mantuviera a salvo y estuviera atenta. La mayoría de los voluntarios de salud pública eran personas de las comunidades que actuaron como un gran nexo entre el Gobierno y los ciudadanos.

Conclusiones

Las ventajas de la situación financiera actual son las siguientes:

- El Gobierno tailandés refuerza el funcionamiento del AEA haciendo hincapié en la política de financiación.
- Algunas instituciones privadas apoyan a todas las redes, incluida la Fundación Tailandesa para la Promoción de la Salud, que respalda el AEA a nivel comunitario.
- Se han firmado memorandos de entendimiento entre todos los ministerios con el fin de mejorar el AEA: la Oficina de Educación No Formal e Informal (ONIE), el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana.
- Algunas instituciones internacionales, como la UNESCO, apoyan el AEA.

Sin embargo, la situación financiera actual también presenta algunos inconvenientes:

- La distribución de la financiación no puede llegar a los colectivos que tienen menos oportunidades, como los grupos de personas desfavorecidas que viven cerca de las fronteras de Tailandia.
- El aumento de la financiación del AEA destaca cada nivel de la educación básica o fundamental, pero no pone de relieve otras actividades del AEA.
- La política de educación básica, que cuenta con el respaldo del Gobierno, aplica procesos de asignación presupuestaria individuales para toda la nación. Esto provoca situaciones difíciles en las aulas, ya que, para recibir financiación, deben tener más de 35 plazas, por lo que afecta a las aulas de las comunidades que solo tienen entre cinco y siete alumnos. Por lo tanto, hay problemas a la hora de asignar el presupuesto.

De ahí que la filosofía de la educación de adultos que hace hincapié en la educación para la vida deba volver a analizarse y reorientarse para permitir que los adultos tengan oportunidades de aprendizaje diversas e igualitarias. Además de contar con una gestión decente de la educación no formal que mejore la educación básica, es vital tener claridad en cuanto a la filosofía de la educación de adultos para priorizar las medidas de AEA y realizar la asignación financiera para que puedan aprovecharla al máximo los adultos tailandeses. Además, la política gubernamental debe tener más en cuenta a las personas desfavorecidas. El presupuesto no debería designarse en función del número de alumnos; por el contrario, debería establecerse en función de la calidad, el nivel de importancia y los valores de aprendizaje de los proyectos.

Entre las predicciones, las expectativas, las esperanzas y los temores sobre el apoyo futuro al AEA popular en Tailandia se incluyen:

- Los educadores y organizadores del AEA deben tener en cuenta las zonas rurales y a los grupos desfavorecidos con el fin de equilibrar los grupos urbanos y desfavorecidos.
- Las asignaciones financieras deben gestionarse de forma manifiesta y centrarse en la educación informal y el desarrollo profesional. Esto puede llevarse a cabo asignando de un modo adecuado el presupuesto para cada estudiante, además de asegurando una buena educación básica.
- La coordinación entre los distintos sectores del Gobierno debe ser más frecuente y eficaz para promover los bienes, los productos y los procesos de aprendizaje locales de las comunidades. Estos aportes seguramente elevarán el AEA popular a un nivel superior.

Referencias

Departamento de Desarrollo Comunitario (2020): Plan estratégico del Departamento de Desarrollo Comunitario de 2017 a 2021. Bangkok: Departamento de Desarrollo Comunitario, Ministerio del Interior.

Lertsiri, S., Tongdeelert, P., Rangsihaht, S. y Tapachai, N. (2017): Study of risk factors of the operation of food processing community enterprises in Bangkok Metropolitan Region. *International (Humanities, Social Sciences and Arts)*, 10(5), 577-593.

Maitreesophon, B. (2019): The use of communication strategies and digital media as tools to promote agrotourism managed by community enterprises in Phetchaburi Province. Actas del Congreso Internacional de Investigación de RSU (abril de 2019), Universidad de Rangsit, Tailandia, 873-880.

Marohabutr, T. (2016): Social capital in Thai social enterprises and related communities. *Asia-Pacific Social Science Review*, 16(1), 18-31.

Nopakun, O. (1985): *Thai Concept of Khit-Pen for Adult, and Non-Formal Education*. Bangkok: Grungsayma Kaanphim.

Oficina de la Comisión Nacional de Educación (1999): Ley de Educación Nacional de B. E. 2542 (1999). Bangkok: Oficina del Primer Ministro, Tailandia.

Srisopha, P. (2010): Local identity in food packaging design case study: Samut Songkhram province. *Fine Arts International Journal*, Universidad de Srinakharinwirot, 14(1), 34-42.

Sutthisakorn, U. (2013): Learning in community: A case of successful community enterprise in the Northeast of Thailand. *International Journal of Business and Management Studies*.

Financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos popular en Ucrania

Autores: Oleg Smirnov,
Mykyta Andrieiev



En este artículo se describe la experiencia ucraniana en la financiación de iniciativas educativas destinadas a transmitir conocimientos y competencias a la ciudadanía activa. Tenemos en cuenta la diversidad de enfoques y visiones respecto de la educación comunitaria, popular o liberal y el uso predominante del término *educación cívica*, tanto entre el público general como en los documentos oficiales; después nos centraremos en los últimos avances que se han producido en este sector. Hemos seleccionado varios casos de financiación pública, sobre todo en el marco de los programas de los municipios locales, para mostrar cómo las organizaciones de la sociedad civil *cabildan* para obtener financiación, cuáles son las fuentes de esta financiación y qué actividades educativas apoyan.

Introducción

En este artículo se describe la experiencia de Ucrania en lo referente a la financiación de iniciativas educativas destinadas a transmitir conocimientos y competencias a la *ciudadanía activa*. Este sector, que, según la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (RALE, por su sigla en inglés) de la UNESCO (2015), “se conoce como educación liberal, popular o comunitaria”, ha evolucionado con bastante rapidez en Ucrania desde que logró la independencia en 1991, sobre todo gracias al apoyo económico de organismos y donantes internacionales.

Sin embargo, ni los investigadores ni los proveedores de servicios educativos de Ucrania emplean estos términos. Durante los últimos años han sido varios los enfoques para “formar a una ciudadanía activa y responsable” los que se han traducido en numerosas iniciativas legislativas. El término ciudadanía activa no se ha vuelto muy popular y se emplea de forma exclusiva en los círculos de activistas y expertos en asuntos cívicos.

La principal denominación que se emplea en Ucrania para describir el aprendizaje y la educación que

capacita a las personas para involucrarse de manera activa en las cuestiones sociales es *educación cívica*. Este término se ha extendido en el discurso público y se encuentra en la legislación que regula el sector educativo. Sin embargo, durante muchos años hemos observado que la población general y los funcionarios tienen una percepción distinta del término, sobre todo cuando se trata de definirlo en documentos oficiales. La mayoría de las instituciones de la sociedad civil emplean el término educación cívica para referirse a un abanico más amplio de actividades educativas, como el aprendizaje de las tradiciones culturales, el estudio del arte, la educación musical, la artesanía, etc. Sin embargo, las definiciones oficiales limitan la educación cívica al aprendizaje y el ejercicio de los derechos y responsabilidades individuales. Esta situación influye en nuestra investigación, puesto que reduce las posibilidades de rastrear todas las áreas del aprendizaje y la educación de adultos (AEA) popular del país.

Otra clara limitación que dificulta las investigaciones sobre la financiación pública del AEA popular es la ausencia de cualquier estadística nacional

sobre el AEA, ni sobre las instituciones proveedoras de servicios de educación de AEA ni acerca de los docentes o formadores, los programas, los participantes o los presupuestos. Los programas nacionales estatales pueden contener algunos elementos del AEA — como es el caso los programas para la juventud —, además de varias directrices para las actividades del Ministerio de Cultura y Política de Información o el Ministerio de Transformación Digital, pero resulta imposible encontrar datos reales sobre los presupuestos, ya que la ejecución y la financiación son responsabilidades tanto de las autoridades locales como nacionales, y la mayor parte de la financiación prevista procede de los presupuestos locales.

Repaso de las condiciones marco a nivel nacional

Al elaborar el marco legal de la educación cívica en Ucrania se han empleado enfoques europeos para el desarrollo de la sociedad civil. Forman parte de los siguientes documentos:

- la Constitución de Ucrania;
- la Ley sobre Educación;
- la Estrategia Nacional en el Ámbito de los Derechos Humanos, aprobada el 25 de agosto de 2015 por el Decreto n.º 501 del presidente de Ucrania;
- la Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Sociedad Civil en Ucrania para el período 2016-2020, aprobada el 26 de febrero de 2016 por el Decreto n.º 68 del presidente de Ucrania;
- el Decreto n.º 534 del presidente de Ucrania “Sobre las medidas prioritarias para impulsar el desarrollo de la unidad nacional y la consolidación de la sociedad ucraniana, en apoyo a las iniciativas civiles de este ámbito”, de 1 de diciembre de 2016;
- el Concepto para el desarrollo de la educación cívica en Ucrania, aprobado por el Consejo de Ministros de Ucrania, orden n.º 710, el 3 de octubre de 2018;
- la Estrategia sobre la Educación Nacional Patriótica, aprobada por el Decreto n.º 286 del presidente de Ucrania el 18 de mayo de 2019.

La base jurídica para desarrollar las competencias civiles en la educación secundaria general es el artículo 12 de la Ley sobre Educación de Ucrania (2017). En ella se definen doce competencias clave, entre las que se incluyen competencias sociales y cívicas relacionadas con la democracia, la justicia, la igualdad, los derechos humanos, el bienestar y los estilos de vida saludables, con conciencia sobre la igualdad de derechos y oportunidades. Todo ello concuerda con los principios y los fines de la educación, incluidas las competencias transversales y el pensamiento crítico. El Estado “crea condiciones para concebir una educación cívica destinada a inculcar competencias que nos permiten ejercer nuestros derechos y responsabilidades individuales como miembros de la sociedad y adquirir conciencia de los valores de una sociedad civil (democrática libre), del Estado de derecho y los derechos y libertades humanos y civiles” (Ministerio de Educación y Ciencias de Ucrania, 2017).

En la Estrategia Nacional para Promover el Desarrollo de la Sociedad Civil de Ucrania para el período 2016–2020 se prevé que aumentarán las actividades orientadas a educar a la población general a fin de ofrecer más oportunidades para ejercer y proteger las libertades y los derechos humanos civiles, satisfacer los intereses públicos, aprovechar las diversas formas de democracia, participación, iniciativa cívica y autoorganización (presidente de Ucrania, 2016).

El Concepto para fomentar la educación cívica en Ucrania, aprobado por el Consejo de Ministros de Ucrania el 3 de octubre de 2018, define la educación cívica de forma muy breve como “la formación y educación cívica basada en los valores nacionales y universales”. En este documento se expone una

lista de competencias cívicas y se establecen los valores (indicadores) de referencia y el sistema de educación cívica, que, junto con las instituciones de la sociedad civil, también incluye las autoridades estatales, los organismos de autogobierno locales y las instituciones educativas en sus diversas formas de propiedad.

El Concepto para el desarrollo de la educación cívica es el documento más completo en el ámbito en cuestión. Identifica las principales orientaciones estratégicas de la educación cívica: la educación jurídica pública de la ciudadanía, especialmente en lo que respecta a conocer y comprender las facultades y las aptitudes para ejercer los derechos y las responsabilidades constitucionales, y reforzar la capacidad para participar en la vida pública y aprovechar las oportunidades para influir en los procesos de toma de decisiones a nivel local y nacional (ejercer el derecho a participar). En el documento también se definen los valores sociopolíticos de la educación cívica: la libertad, la democracia, el respeto por la lengua materna y la cultura autóctona, el patriotismo, el respeto de la ley, la responsabilidad y la solidaridad. Según dicho concepto:

La educación cívica debería procurar desarrollar las siguientes competencias:

- comprender la identidad propia como ciudadanos, la identidad cultural y nacional y respetar otras culturas y a otros grupos étnicos;
- ser capaces de preservar las tradiciones y los valores espirituales ucranianos, poseer las competencias, las capacidades y los conocimientos adecuados para darse cuenta del potencial que tienen en la sociedad moderna;
- comprender la importancia de la memoria nacional y su repercusión en los procesos sociopolíticos;
- conocer los valores europeos, incluidos los principios de la democracia y la capacidad de aplicarlos en la vida cotidiana;
- comprender y percibir el valor de los derechos y las libertades humanas, ser capaces de defender los derechos propios y ajenos;
- comprender y percibir los principios de igualdad y de no discriminación, el respeto, la dignidad humana, la tolerancia, la justicia social y la integridad, y ser capaces de incorporarlos a los patrones de comportamiento y de prevenir y resolver conflictos;
- conocer y comprender el sistema estatal y la Administración pública en todas las esferas de la vida pública a nivel nacional y local;
- conocer los mecanismos de participación en la vida pública y sociopolítica y ser capaces de aplicarlos a la hora de tomar decisiones a nivel nacional y local; observar una actitud responsable hacia los derechos civiles y las responsabilidades relacionadas con la participación en la vida sociopolítica;
- ser capaces de formarse una opinión propia y de exponerla al tiempo que se respetan las opiniones diferentes, siempre y cuando no violen los derechos ni la dignidad de otras personas;
- ser capaces de analizar de manera crítica la información, evaluar los problemas desde perspectivas diferentes y tomar decisiones informadas;
- ser capaces de comunicarse socialmente y de trabajar en conjunto para resolver los problemas de las comunidades a diferentes niveles, sobre todo a través del voluntariado. (Consejo de Ministros de Ucrania, 2018).

El concepto determina los resultados que deben alcanzarse en el proceso de la educación cívica en cada una de sus modalidades (formal, no formal e informal), componentes y niveles de educación: preescolar; secundaria general, especializada y extraescolar; formación profesional; educación superior profesional; educación superior, y educación de adultos (incluidos los posgrados).

Durante muchos años, los donantes internacionales fueron la única fuente de financiación de los programas de educación cívica en Ucrania, sobre todo los destinados a los adultos. Para aprovechar al máximo el potencial de una asociación con la sociedad civil, el Estado ha aprobado los siguientes métodos de apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En primer lugar, este apoyo puede emplearse para implementar proyectos, programas y actividades a fin de desempeñar tareas asociadas a políticas nacionales y locales. En segundo lugar, los fondos del apoyo financiero de las OSC se distribuyen mediante licitaciones transparentes, durante las que se determina cuáles son los programas más eficaces. Estos requisitos para recibir el apoyo financiero de las organizaciones no gubernamentales (ONG) forman parte del actual procedimiento para llevar a cabo un concurso en el que se identifican los programas (proyectos, actividades) desarrollados por las OSC y las asociaciones creativas, para cuya ejecución se brinda un apoyo financiero aprobado por la Resolución n.º 1049 del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 2011.

Una de las principales prioridades de la Estrategia de Política Estatal para el Desarrollo de la Sociedad Civil en Ucrania, aprobada por el Decreto n.º 212/2012 del presidente de Ucrania el 24 de marzo de 2012, es la necesidad de delegar en las instituciones de la sociedad civil algunas de las funciones del Gobierno con el fin de implementar la política estatal en las esferas humanitaria y social.

La evolución positiva de la financiación de la educación para la ciudadanía con los presupuestos locales y estatales se ve reflejada en la política sobre la juventud. Un muy buen ejemplo de ello es el programa social focalizado de carácter estatal denominado Juventud Ucraniana para el período 2016-2020. Algunas de sus prioridades son: consolidar la posición de la ciudadanía y promover la formación en valores nacionales y patrióticos; emprender iniciativas orientadas a revitalizar la formación en valores nacionales y patrióticos; reafirmar en los jóvenes la conciencia ciudadana y una actitud vital activa; conseguir que estos participen

en actividades beneficiosas para la sociedad; desarrollar el sentido de la dignidad personal y nacional; promover la protección del medio ambiente; crear las condiciones para que los jóvenes desarrollen su creatividad y su espiritualidad y crezcan intelectualmente; animar a los jóvenes a adoptar un estilo de vida saludable aplicando medidas destinadas a promover y a consolidar un modo de vida sano y seguro y una cultura de la salud; promover la educación no formal y llevar a cabo actividades que les permitan a los jóvenes adquirir conocimientos, habilidades y competencias que trasciendan el sistema educativo formal, en particular mediante el voluntariado (Consejo de Ministros de Ucrania, 2016). Al mismo tiempo, resulta complicado rastrear la financiación concreta destinada al AEA popular en el marco del presupuesto total del programa.

Existen otros ejemplos en que se incluyen componentes educativos en los programas y presupuestos nacionales, donde resulta complicado separar el AEA popular (cívico) de la financiación total:

- La **Fundación Cultural Ucraniana** es una institución estatal creada en 2017. Brinda apoyo a proyectos mediante un proceso de selección a nivel nacional. El Ministerio de Cultura y Política de Información es quien se encarga de coordinar y dirigir las actividades de la fundación. Una de las novedades de sus actividades de 2021 será el programa “Educación. Intercambios. Residencias. Estrenos”, con un presupuesto de 50 millones de grivnas (1,47 millones de euros) para 2021. Varias partes interesadas pueden presentar sus proyectos educativos y obtener financiación pública para llevar a cabo sus iniciativas, incluidas aquellas relacionadas con el AEA popular.
- El **Ministerio de Transformación Digital** ha puesto en marcha un programa educativo cuyo principal objetivo es alfabetizar digitalmente a la población ucraniana en general (véase <https://osvita.diiia.gov.ua/>). Todos pueden acceder de forma gratuita a estos cursos. Algunos de ellos

tienen contenidos relacionados con instrumentos del AEA popular (cívica) orientados a la democracia digital (“Stars of E-Democracy”); también hay varios cursos sobre las elecciones locales y temas similares, aunque la mayoría se han diseñado y elaborado con el apoyo de las OSC y los donantes internacionales.

Oportunidades y dificultades de la educación cívica en el sistema formal y en el AEA no formal

La educación cívica se inscribe en el sistema de educación formal de Ucrania. La educación formal se encarga de elaborar y consolidar el conocimiento de los componentes principales de la educación cívica, la conciencia cívica, los modelos de comportamiento social y las actividades de jóvenes, niños y niñas. A nivel de la educación formal, los conocimientos sobre educación cívica se adquieren, en una u otra modalidad, de acuerdo con criterios desarrollados sobre la base de competencias, entre las que están la formación de cualidades personales (valores, puntos de vista, formas de pensar) y el dominio de competencias y conocimientos específicos. Los criterios educativos se actualizan de manera periódica. Según el Marco de Referencia de Competencias para una Cultura Democrática (2016) elaborado por el Consejo de Europa, la asignatura de Educación Cívica se ha diseñado e implantado en los institutos de educación secundaria de Ucrania desde 2018. Hasta ahora, unos dos mil profesores han recibido una breve formación para impartir estos cursos en los centros. Dicha formación la proporcionó en parte el Estado y también mediante proyectos emprendidos por algunos donantes internacionales. Las clases regulares de educación cívica se sufragan con fondos públicos.

Varios representantes del Ministerio de Educación y Ciencias afirmaron que la educación cívica se encuentra muy desarrollada en el sistema formal. Según Igor Baluba, jefe del Grupo de Expertos en el Desarrollo de Competencias, la función de la educación de adultos y la educación pedagógica de la

Junta Directiva de la Educación de Adultos y Superior consiste en preparar a los jóvenes para llevar una vida pública responsable y consciente. Tienen una estructura clara, cubren todas las áreas de la educación cívica, y el contenido tiene en cuenta las características etarias de los alumnos y su capacidad para adquirir conocimientos pertinentes, aprender las normas de comportamiento adecuadas y ponerlas en práctica en la vida cotidiana. La legislación ofrece las condiciones para que los criterios educativos y el contenido de los programas académicos se actualicen de forma sistemática. Lo anterior permite asegurarse de que los procesos educativos tengan en cuenta los requisitos sociales, las necesidades de la economía y las tendencias mundiales. Al mismo tiempo, Baluba destaca que el sistema debe someterse a un seguimiento continuo para determinar su situación y su eficacia (Baluba, 2019: 36).

Es preciso realizar investigación sistemática que tenga en cuenta las siguientes tendencias actuales de la sociedad en general y de la educación en particular:

1. falta de interés y motivación del alumnado y la juventud por aprender y adquirir habilidades prácticas para comportarse y actuar responsablemente como personas cívicas;
2. la actitud formal de los profesores hacia los programas de educación cívica;
3. la incapacidad de minimizar el impacto de las tecnologías informativas y políticas manipuladoras;
4. la brecha existente entre los conocimientos teóricos y las pautas de actuación positivas que se les inculcan a los estudiantes y las prácticas sociales negativas de la sociedad ucraniana, incluida la corrupción, etc.

Por eso el Gobierno presta especial atención a la formación de los docentes. En particular, hay requisitos pertinentes para los estándares que se aplican a la educación superior, la necesidad de formación teórica y práctica y la elaboración de nuevos

modelos de educación y formación. El proceso de reforma actual de todos los niveles del sistema educativo formal afecta a la estructura y el contenido del proceso educativo, así como a los métodos y las tecnologías de la enseñanza. Los cambios que están teniendo lugar deberían aumentar la eficacia del sistema.

Igor Baluba también destaca que la educación de adultos merece especial atención. Tiene un potencial considerable, y desaprovechado, para impartir educación política y cívica, inculcar competencias cívicas en la población adulta e involucrar a la ciudadanía en iniciativas sociales responsables. En general, son las organizaciones públicas, los partidos políticos y las fundaciones, algunas de ellas incluso extranjeras, quienes se encargan de ofrecer los programas educativos sobre temas sociopolíticos (Baluba, 2019: 36). Con todo, al carecerse de una financiación pública directa y sistémica para estas actividades resulta sumamente difícil que el aprendizaje de adultos despliegue todo su potencial.

Yaryna Borenko (2019), experto del grupo dedicado a políticas sobre juventud de la plataforma Paquete de Reformas de Reanimación, menciona varios tipos de “proveedores de servicios de educación a nivel local que se ocupan de algunos temas específicos de la educación para la ciudadanía: ONG locales y regionales, que incluyen a jóvenes y alumnos, y ONG que organizan actividades al aire libre, festivales, foros y talleres. También hay nuevos espacios de cotrabajo: bibliotecas, que han conseguido transformarse en espacios públicos modernos y formar alianzas con actores o donantes no gubernamentales; centros juveniles municipales y no gubernamentales que se encuentran legalizando y unificando sus actividades en el marco de la reforma de políticas sobre juventud, y partidos políticos que trabajan sobre todo con donantes internacionales y ofrecen programas de educación para la ciudadanía con el fin de reforzar las capacidades”. Las instituciones municipales implicadas son las únicas entidades financiadas regularmente con fondos públicos que imparten cursos de educación cívica no formal.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de opinión pública sobre la alfabetización cívica en Ucrania —la llevó a cabo entre julio y septiembre de 2016 el Instituto Internacional de Sociología de Kiev en el marco del proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado Democratización, Derechos Humanos y Desarrollo de la Sociedad Civil—, tan solo el 27 % de los encuestados se consideraban ciudadanos activos. También se señala que “los ucranianos muestran un elevado nivel de participación cívica declarativa: prefieren sumarse a las actividades en lugar de emprenderlas por sí mismos”. La investigación indica que existe un bajo nivel de educación y cultura cívica entre la población general de Ucrania. Al mismo tiempo, según este informe, a alrededor de la mitad de los ucranianos les gustaría adquirir conocimientos sobre los derechos y las competencias relativos a la vida civil (Instituto Internacional de Sociología de Kiev, 2016).

La educación cívica necesita el apoyo del Estado, que se puede brindar a través de la Estrategia de Desarrollo de la Educación Cívica hasta 2030 y el correspondiente plan de acción para su puesta en práctica. Durante el último año se han analizado ambos documentos, los cuales se desarrollaron con el fin de aplicar el concepto mencionado anteriormente. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación y Ciencias, responsable de elaborar y aprobar dichos documentos, expuso su postura con claridad: no habrá financiación pública a nivel nacional para la estrategia y el plan de acción, ya que existe un riesgo considerable de que no se aprueben los documentos. Lo más probable es que los responsables de la toma de decisiones esperen que las OSC locales presionen para conseguir los fondos y que las autoridades locales los desembolsen en el marco de los programas nacionales o locales vigentes.

Los miembros del grupo de trabajo que participó en el diseño de ambos documentos debatieron sobre varias de las tendencias actuales en el desarrollo de la educación cívica.

Una de ellas es la fragmentación de la educación cívica en las esferas formal y no formal. La falta de un enfoque transversal unificado para analizar la estructura de las competencias cívicas supone la inexistencia de un sistema holístico de educación cívica. Lo anterior da lugar a que se tomen medidas caóticas en materia de educación cívica y a que las partes interesadas emprendan iniciativas descoordinadas. Según las Recomendaciones de la Carta del Consejo de Europa sobre educación para la ciudadanía democrática y para los derechos humanos, la educación cívica engloba conocimientos, competencias y actitudes. Hoy en día, en la sociedad ucraniana, la educación cívica suele asociarse a los conocimientos, a veces a las competencias, pero muy pocas veces a un componente de valores. En el sistema formal, la educación cívica en ocasiones se sigue equiparando, entre otras cosas, a la enseñanza de una materia escolar.

El hecho de que no haya un criterio común respecto del contenido de las competencias cívicas contribuye a que existan escasas referencias a ellas en las normas educativas y en los programas de educación y formación. También cabe destacar que en las normas educativas vigentes no se comprende suficientemente la estructura de las competencias cívicas y, además, se carece de normas modernas para algunos niveles de la educación secundaria general y también para la educación superior profesional y técnica.

Otro factor importante que hace difícil impartir la educación cívica en las instituciones educativas es que los educadores y formadores comprenden escasamente la esencia, el propósito, las características y la metodología de la educación cívica. Los representantes del Ministerio de Educación y Ciencias consideran esencial que las OSC estén dispuestas a promover de manera adecuada la adquisición de competencias cívicas en el sistema de educación no formal.

Para introducir de manera generalizada la educación cívica se requiere *un apoyo pedagógico y metodológico*, así como manuales y materiales didácticos nacionales únicos que, en la actualidad, no son suficientes para abarcar todos los ámbitos de la educación cívica. Al mismo tiempo, las organizaciones internacionales han elaborado una amplia selección de bibliografía y materiales didácticos en inglés. Puesto que los cursos básicos de educación cívica tienen un elevado nivel de universalidad, estos materiales de formación pueden adaptarse y aplicarse con facilidad al entorno educativo.

Se ha generalizado la participación de ciudadanos de diferentes grupos etarios que llevan a cabo actividades de voluntariado, un fenómeno positivo para la formación de una sociedad civil en Ucrania. Por tanto, la educación cívica debería tener en cuenta que es necesario crear una demanda de voluntariado e inculcar en los jóvenes las virtudes del apoyo y la ayuda mutuos. Ya existen iniciativas focalizadas que han logrado cumplir estos requisitos, como es el caso de las plataformas educativas que ofrecen recursos pedagógicos para la educación cívica (véase, por ejemplo, <https://vumonline.ua/>). En *Best educational practices in the field of active citizenship in Ukraine* [Mejores prácticas educativas en el ámbito de la ciudadanía activa en Ucrania] (Dragovenko, Smirnov, 2019) se describen más ejemplos prácticos de iniciativas educativas no formales para adultos en Ucrania.

Al mismo tiempo, existe la necesidad de crear un sistema holístico para la educación cívica basado en prácticas globales eficaces de competencias cívicas. Se puede garantizar la eficacia de la educación cívica mediante su incorporación a un entorno educativo democrático y al inculcar competencias cívicas por medio de la participación de los alumnos en actividades cívicas o en el autogobierno, clubes o cursos, e incorporando determinados cursos, disciplinas y módulos especiales sobre educación cívica.

Promover la democracia local mediante el apoyo a la educación cívica en el marco de la reforma de la descentralización

Se han ampliado las oportunidades de financiación pública de la educación cívica en Ucrania desde que se inició la reforma de descentralización en 2015. Gracias a ella, cada vez son más las comunidades locales que se están convirtiendo en centros de innovación en Ucrania en la actualidad (Kobynets, 2020).

Según algunos expertos, pese a los numerosos conflictos, contradicciones e imperfecciones que hubo durante los primeros años tras su introducción, la reforma de descentralización de Ucrania ha mejorado de forma considerable la gestión pública a nivel municipal. Los recursos locales se han agrupado en comunidades territoriales más sostenibles y, al mismo tiempo, se están introduciendo reformas sectoriales. La descentralización ha contribuido a promover la democracia local. Además, en la medida en que ayuda al desarrollo del Estado y de la nación de Ucrania, promueve de forma indirecta una vía no autoritaria de desarrollo poscomunista que promueve una sociedad abierta y un clima de pluralismo político, participación pública e integración occidental (Romanova, Umland, 2019).

Según las autoridades del Estado, el proceso de descentralización en Ucrania en general, y la descentralización y la renovación de la educación en particular, influyeron en la actitud de las comunidades locales (*hromadas* en ucraniano) respecto a la política educativa local. Las mismas comunidades locales empezaron a elaborar estas políticas sin dejar de tener en cuenta las características culturales locales y las particularidades del mercado laboral. La organización adecuada del funcionamiento y la gestión eficaz de las instituciones educativas locales es un factor clave para que la reforma tenga éxito y se ofrezcan servicios educativos de alta calidad a los ciudadanos. Los organismos de autogobierno local en las comunidades amalgamadas son independientes. Poseen todas las competencias, incluidas las de la administración educativa

(Information portal decentralization, 2020). En los ámbitos relacionados con la educación se están produciendo cambios sectoriales. Se crean nuevas condiciones para adquirir competencias cívicas: el papel que cumplen las comunidades territoriales en el reparto de los presupuestos participativos, la transformación de las instituciones culturales en espacios públicos, el surgimiento del activismo urbano y la organización de los espacios públicos de la calle, el aumento de las medidas de acción directa y la participación de los ciudadanos en actividades de democracia directa.

La amalgamación voluntaria ha fomentado el desarrollo de la democracia local al apoyar las políticas populares y el compromiso civil. El hecho de establecer en las nuevas comunidades territoriales amalgamadas (ATC, por su sigla en inglés) Gobiernos municipales que de verdad sean autónomos también tiene consecuencias emancipadoras (Romanova, Umland, 2019).

Las comunidades locales tienen derecho a formular y aprobar las vías estratégicas de su desarrollo. Las autoridades locales que representan a las comunidades crean condiciones favorables para alcanzar los objetivos estratégicos y desarrollar los planes operacionales, entre los que se incluyen los componentes de la educación cívica. Una opción para este tipo de concursos es proponer y hacer cambios en los programas locales específicos vigentes para el desarrollo de la cultura, el deporte, la juventud, la educación, las relaciones públicas, etc., mediante la provisión de un concurso anual de proyectos para las ONG con la asignación de una financiación adecuada. Entre las prioridades de estos concursos se encuentran las actividades educativas para adultos, en concreto la educación cívica. La mayor parte de los programas de educación cívica que se proponen a nivel local son a corto plazo y suelen limitarse a seminarios o cursos de formación de entre uno y tres días. En el marco de las prioridades del desarrollo regional, los proveedores locales son los que ofrecen el contenido de estos cursos; muy raras veces se basan en análisis de necesidades.

Casos locales de financiación municipal (o regional)

Los casos que se han recopilado y que se describen a continuación reflejan, por un lado, la diversidad de enfoques con que se ha abordado la financiación pública local de la educación cívica en todo el país, cuya aplicación ha sido posible principalmente gracias a los procesos de descentralización. Por otro lado, suponemos que la lista no es exhaustiva y que pueden existir otros enfoques.

Estos ejemplos se basan en el análisis de la información recogida en distintas regiones de Ucrania. La estructura que proponemos incluye respuestas a varias preguntas clave que hemos recibido por correo electrónico o a través de llamadas de las OSC locales:

- ¿Cómo se inició el movimiento de cabildeo destinado a conseguir recursos locales para financiar la educación cívica de adultos (ciudadanía activa)? (Comunicación, reuniones, eventos, etc.).
- ¿Cuándo se organizó? ¿Cuánto tiempo llevó hacerlo?
- ¿Cuáles fueron los fundamentos de esta argumentación? (Investigación, encuestas, experiencias previas, referencias a documentos oficiales, por ejemplo, ¿la Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Sociedad Civil?, ¿la Estrategia Política Estatal para una Vida Larga, Saludable y Activa hasta 2022?, ¿otras fuentes?).
- ¿Quién (persona u organización) estuvo a cargo de esta iniciativa de cabildeo?
- ¿Quién (qué autoridad) tomó la decisión? ¿Cómo está organizado? (¿Programa especial local, un componente de otro programa (¿cuál?), plan de acción, orden del alcalde, otros mecanismos?).
- ¿Qué es lo que se apoya? ¿Cuánto duró la formación? ¿Fue a corto plazo o a largo plazo? ¿A qué grupo o grupos se dirigieron? ¿Cuántas personas participaron en los cursos de formación?
- ¿Qué cantidad se asignó? ¿Qué se financió exactamente? (¿El trabajo de los dirigentes de la organización?, ¿los honorarios del formador?, ¿los folletos educativos?, ¿las comidas de los participantes?, ¿los viajes?, ¿otros?).
- ¿Qué mecanismo de financiación se utilizó? ¿Quién recibió los fondos? ¿Un organismo público?, ¿una cuenta especial?

Caso 1. Vínnytsia: El caso de la OSC local Centre Podillya-Socium; el programa especial de las autoridades locales “Apoyo financiero a las actividades con orientación social de las organizaciones cívicas de veteranos y personas con discapacidad”.

¿Cómo? Según las condiciones que determinan todos los años las autoridades locales de Vínnytsia, las OSC locales tienen la oportunidad de someter a la consideración de los Gobiernos locales una solicitud de financiación para las actividades reglamentarias de una organización. Se le presenta una propuesta al alcalde y se adjunta una estimación de los costos previstos junto con una lista de documentos. Después, el alcalde le encarga al departamento correspondiente del consejo municipal que analice si es posible apoyar la iniciativa.

¿Cuándo? Las solicitudes se suelen aceptar hasta finales de agosto, de modo que la documentación se prepara en verano. La decisión se toma entre septiembre y noviembre, y la ayuda a las iniciativas se entrega durante el año siguiente. El apoyo financiero se proporciona de forma anual. Si los resultados son positivos, es posible que este apoyo se brinde de manera regular.

¿Por qué? Los resultados obtenidos tras evaluarse las necesidades educativas de los residentes, que luego presentan las OSC, son esenciales para los Gobiernos locales. Los datos, las cifras y las referencias contribuyen a que se adopte una decisión favorable. A la hora de tomar las decisiones, las autoridades locales tienen en cuenta experiencias positivas de anteriores colaboraciones de las organizaciones cívicas con las unidades estructurales

de la alcaldía, su participación en el pasado en concursos de proyectos sociales convocados por la alcaldía, la disponibilidad del apoyo de los donantes, etc. En las entrevistas televisivas y radiofónicas y en las redes sociales, los representantes de las OSC también hacen hincapié en lo importante que es el apoyo gubernamental a la educación de las personas mayores.

¿Quién lo pone en marcha? La solicitud se debatió en la asamblea general de miembros de la organización Centre Podillya-Socium. El director financiero tramitó los asuntos económicos y también se le encomendó la tarea de comunicarse con el Departamento Administrativo/Financiero correspondiente de la alcaldía y de asegurarse de que el procedimiento de solicitud se ajustara a las normas.

¿Quién decide la financiación? Los representantes en la sesión del Consejo Municipal de Vínnytsia tomaron la decisión en el marco del programa local especial “Proporcionar apoyo financiero a las actividades de orientación social de las organizaciones cívicas de veteranos y personas con discapacidad” (Consejo Municipal de Vínnytsia, 2019). De modo que el programa de las actividades reglamentarias de las OSC se financia si en sus estatutos declaran que son organizaciones orientadas al apoyo de estos grupos vulnerables o creadas por ellos.

¿Qué se financia? El programa de formación (de 26 horas de duración, dos horas a la semana) denominado “Herramientas de participación comunitaria” incluye los siguientes componentes: la página web del Consejo Municipal de Vínnytsia como herramienta de interacción, cómo crear cuentas en la página web del Consejo Municipal de Vínnytsia, cómo presentar solicitudes por vía electrónica, cómo funciona una “oficina transparente” y el presupuesto de las iniciativas públicas. En este programa participaron cien adultos mayores.

Monto de la financiación: En 2020, la financiación del proyecto fue de 109 000 grivnas (unos 3700 euros). Las OSC lograron sufragar los materiales impresos, el material de oficina, el alquiler de los equipos, la gestión y los honorarios de los instructores.

Mecanismo de financiación: El Departamento de Política Social de la Administración municipal es quien aporta los fondos a este programa y se encarga de proporcionar el dinero a través de la cuenta de tesorería del Centre Podillya-Socium. Este mecanismo requiere abrir una cuenta bancaria en la Tesorería del Estado de Ucrania y también aplicar procedimientos contables y de rendición de cuentas similares a los que emplean las agencias y las instituciones gubernamentales.

Caso 2. Sumy: Los casos de las OSC Centre for Lifelong Learning and Integration y Development Centre for Information and Research; el mecanismo regional de orden social.

¿Cómo? La financiación de la educación de adultos en el marco del Programa de Orden Social del Gobierno local se puede llevar a cabo mediante la cooperación con el Departamento de Educación regional. El programa incluye una serie de cuestiones prioritarias y esenciales a nivel social en materia de salud pública y protección social, así como la aplicación de las políticas estatales en el ámbito de la información, los medios de comunicación y la alfabetización financiera de la población, la salud y la recreación y las políticas sobre juventud.

¿Cuándo? En 2016 se introdujo en la región de Sumy el programa social regional específico para resolver los problemas más urgentes recurriendo al mecanismo de orden social. A partir de 2018 se incluyó la educación cívica en las áreas de financiación (Consejo de la Óblast de Sumy, 2016).

¿Por qué? Este programa regional se ha creado empleando un enfoque basado en pruebas. Durante las reuniones de trabajo que mantuvieron los representantes de las OSC locales con las autoridades de la región se analizaron los resultados de investigaciones sobre las necesidades actuales y la viabilidad de financiar las actividades educativas para adultos. El orden social es una herramienta eficaz para regular los servicios sociales. Se basa en la delegación progresiva de las competencias y los recursos de los organismos públicos a las instituciones de la sociedad civil y el sector

empresarial, sobre todo de las funciones sociales que sobrecargan las instituciones estatales.

¿Quién lo pone en marcha? Los responsables y miembros de las ONG Integration and Development y Centre for Lifelong Learning se encargaron de recopilar la documentación necesaria para obtener la financiación.

¿Quién decide la financiación? El Departamento de Actividades de Información y Comunicaciones Públicas de la Administración del Estado Regional de Sumy es quien se encarga de la coordinación general y el control de la aplicación del Programa de Orden Social. El programa se financia con el presupuesto regional en las cantidades que establece el Consejo de la Región de Sumy para el presupuesto local. Los gestores de los fondos son unidades estructurales especializadas de la Administración del Estado Regional de Sumy.

¿Qué se financia? En 2018, gracias al Programa de Orden Social, se organizó una jornada de formación de tres días dedicada a impartir el curso “Cultura de barrio” para sesenta docentes de colegios de la región. En 2019, se impartió un curso de dos días sobre conocimientos financieros a treinta profesores de las comunidades territoriales amalgamadas locales que seleccionó la organización mediante un concurso.

Monto de la financiación: En 2018 se asignaron 200 000 grivnas (unos 6700 euros) para la formación y en 2019, esa cantidad ascendió a 60 000 grivnas (unos 2000 euros). El programa financió el trabajo de los instructores, el viaje y el alojamiento de los participantes y los folletos.

Mecanismo de financiación: Para cumplir el objetivo del programa, las autoridades locales contratan los servicios sociales. A los contratistas se los selecciona mediante un procedimiento especial, sobre todo en el caso de los organismos públicos. La organización que debe cumplir dicho orden social se selecciona a través del sistema Prozorro (véase <https://prozorro.gov.ua/en>), diseñado para que los organismos y las autoridades

gubernamentales en la subasta determinen cuáles serán los proveedores de servicios, obras y bienes. El pedido se le adjudica al proveedor que ofrezca el precio más bajo y pueda cumplirlo de forma eficaz.

Caso 3. Sumy: El caso de la OSC local Center for Lifelong Learning: mecanismo de los concursos locales para las OSC

¿Cómo? Un caso de éxito en el que se cabildeó para obtener financiación pública local destinada a la educación cívica popular de adultos es el programa Concursos de proyectos para las OSC, organizado por los departamentos locales de educación, cultura, deportes, juventud y relaciones públicas.

¿Cuándo? Una vez al año, las OSC locales pueden solicitar financiación pública a través de los concursos de proyectos de varios departamentos de las Administraciones locales y regionales. Se puede presentar un proyecto todos los años siempre y cuando el proyecto anterior se haya ejecutado en su totalidad. Desde 2015, la ONG Centre for Lifelong Learning recibe todos los años financiación para proyectos de educación cívica.

¿Por qué? El apoyo que se proporciona a las actividades de las OSC sirve para aprovechar al máximo el potencial de una asociación con la sociedad civil a fin de cumplir las tareas actuales de la política local y nacional, sobre todo en el campo humanitario y en el social. La justificación del concurso es que no existe una estructura comunitaria (como las *Volkshochschulen* de Alemania) que se encargue de ofrecer servicios educativos de calidad asequibles para la población adulta.

¿Quién lo pone en marcha? Los dirigentes de Centre for Lifelong Learning cabildearon para que se introdujera el programa Project competition for CSOs a nivel de regiones (*óblast*) y de ciudades para que se financiaran los concursos con los presupuestos correspondientes.

¿Quién decide la financiación? Este tipo de concursos se llevan a cabo a nivel regional (*óblast*), y el responsable es el Consejo de la Óblast de Sumy.

A nivel de ciudad, la autoridad responsable es el Consejo Municipal de Sumy (Consejo Municipal de Sumy, 2019).

¿Qué se financia? En 2020, Centre for Lifelong Learning introdujo el proyecto Escuela de líderes para el cambio, en el que se incluía un programa educativo de 48 horas. En él, los alumnos tenían que planificar y poner en práctica sus proyectos de iniciativas públicas en la ciudad. Se escogió a veinte personas a través de un concurso para que participaran en este proyecto.

Monto de la financiación: Cada año se fijan cantidades distintas en el presupuesto en función de la capacidad presupuestaria, las prioridades del Gobierno local y las exigencias de los grupos de presión. Por ejemplo, en 2019, el presupuesto del concurso regional de proyectos para organizaciones no gubernamentales del Departamento de Juventud y Deportes de la Administración Estatal Regional de Sumy fue de 3 millones de grivnas (alrededor de 100 000 euros), mientras que el presupuesto del concurso de proyectos del Departamento de Relaciones Públicas del Consejo Municipal de Sumy fue de 300 000 grivnas (unos 10 000 euros). Se suelen imponer límites al presupuesto máximo que se le concede a un proyecto. Por lo general, estos presupuestos se utilizan para sufragar el trabajo de los instructores, las pausas para el café y los folletos.

Mecanismo de financiación: La decisión sobre la financiación la toma la Comisión de Licitación, que incluye a representantes de las autoridades locales y a miembros de la comunidad. El dinero se transfiere a una cuenta que la organización que resulte ganadora abre en la tesorería local.

Caso 4. Nikopol: El programa municipal Educación de Adultos en Nikopol para el período 2019–2021

¿Cómo? En 2018, en Nikopol, miembro de la red mundial de Ciudades del Aprendizaje, se aprobó el programa municipal Educación de Adultos en Nikopol para el período 2019–2021 y hoy en día

sigue en vigor (Consejo Municipal de Nikopol, 2018). Su objetivo principal es mejorar la calidad de vida, fomentar una cultura del aprendizaje y proporcionar acceso gratuito al aprendizaje a lo largo de la vida a la población adulta. Los coejecutores del programa son el Departamento de Educación y Ciencias, el Centro Municipal de Servicios Sociales para la Familia, la Infancia y la Juventud de Nikopol y las OSC locales.

¿Cuándo? Los fondos se asignan en el presupuesto local todos los años en noviembre o diciembre con vistas a las actividades del año siguiente. Se financian a través del Departamento de Política Humanitaria del Consejo Municipal de Nikopol en función de las solicitudes de proyectos y los cálculos estimativos de las OSC locales.

¿Por qué? En el último tiempo, la demanda de programas para la educación de adultos ha aumentado en la ciudad. Se convenció al Consejo Municipal de Nikopol y al alcalde para que elaboraran y aprobaran este programa gracias al interés y a la gran cantidad de ciudadanos que se unieron para apoyar el funcionamiento del centro de AEA. Además, los eventos que organizó el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV International) en Ucrania inspiraron y animaron tanto al alcalde como a los diputados para que compraran y renovaran instalaciones para el centro de AEA (Resolución del Consejo Municipal de Nikopol n.º 53–51/VII de 26 de junio de 2019).

¿Quién lo pone en marcha? Las OSC locales, entre las que destaca la ONG Kozatsky Nabat, que elabora los fundamentos (cuentan con un determinado número de solicitudes de los ciudadanos donde se describen detalladamente sus necesidades y las de los grupos inscritos). Los derechos de matrícula se calculan en función de los importes que se hayan aprobado de manera oficial. La principal función del equipo de Kozatsky Nabat es formular propuestas y mantener negociaciones.

¿Quién decide la financiación? El Departamento de Política Humanitaria revisa y examina los

fundamentos; se adopta una decisión y entonces se puede entregar el dinero a una ONG (tienen que anunciar una licitación para equipos o insumos) o al Centro de Cultura y Recreación de la institución municipal, en el caso de que los instructores formen parte de esta institución. En realidad, si bien los representantes del Consejo Municipal de Nikopol aprueban el programa de manera oficial, siempre es el alcalde de Nikopol quien toma la decisión final.

¿Qué se financia? El programa municipal Educación de Adultos en Nikopol para el período 2019–2021 incluye áreas de actividad tales como educación para la democracia, educación no formal para hacer cambios en la vida personal, participación de las personas con discapacidad en la educación (activismo cívico, oportunidades de empleo, etc.) y educación para el voluntariado; todas ellas reciben financiación. Por ejemplo, en 2020 se ofrecieron programas en los siguientes ámbitos: cambios en la vida personal, estilo de vida saludable, escuela de danza y cursos incluidos en el módulo “planeta creativo” (pensamiento creativo, arte popular tradicional, arte contemporáneo, taller de teatro, desarrollo estético e intelectual), con lo que se pudo financiar la adquisición de equipos o insumos para los cursos educativos o los sueldos de los formadores.

Monto de la financiación: La financiación total del programa de tres años asciende a 2 235 000 grivnas, de las cuales 1 280 000 grivnas provienen del presupuesto local y 955 000 grivnas de otras fuentes. En 2019, la financiación del programa llegó a 200 000 grivnas (unos 6700 euros), y en 2020, la cantidad se incrementó hasta 400 000 grivnas (unos 13 300 euros). Los fondos sirven para organizar actividades educativas y para pagar los honorarios de los instructores y la compra de instalaciones. Además del programa en sí, en 2019 se gastaron 4 millones de grivnas (unos 133 000 euros) en la compra de las instalaciones para el Centro de AEA. El Departamento de Educación y Ciencias, el Centro de Servicios Sociales para la Familia, la Infancia y la Juventud de la ciudad de Nikopol y las OSC locales pueden sufragar la

compra de equipos o insumos para los cursos educativos o los sueldos de los instructores.

Mecanismo de financiación: El principal gestor de fondos, el Departamento de Política Humanitaria del Consejo Municipal de Nikopol, aporta los fondos a través de la oficina local de la Tesorería Pública y firma los contratos con los proveedores de servicios.

Caso 5. Poltava: El caso de la OSC local Adult Education Centre of the Poltava Region [Centro de Educación de Adultos de la región de Poltava]; mecanismo del programa de elaboración participativa de presupuestos.

¿Cómo? En Poltava, la educación cívica se financia a través de un mecanismo de “elaboración participativa de presupuestos”. La participación es un proceso de interacción entre los Gobiernos locales y la población. Su objetivo es estimular a los residentes de la ciudad de Poltava para que tomen decisiones relacionadas con la distribución de parte del presupuesto municipal. En 2016 se aprobó el primer programa municipal focalizado: Elaboración participativa del presupuesto de Poltava durante el período 2016–2020, y se aprobaron las regulaciones sobre esta materia (Consejo Municipal de Poltava, 2016, 2019). Desde entonces, han sido los ciudadanos quienes han decidido qué proyectos deben financiarse; la educación cívica es una de las prioridades.

¿Cuándo? La asignación de los fondos para apoyar las iniciativas educativas destinadas a personas de la tercera edad comenzó en 2018 y continuó en 2019 y 2020.

¿Por qué? Los objetivos del programa son: promover la sociedad democrática y la educación cívica, mejorar el diálogo entre el Gobierno y las comunidades, estimular y mantener las iniciativas cívicas, motivar a los habitantes de Poltava para que participen en el proceso de elaboración del presupuesto y asegurar que se pongan en práctica los proyectos de los ciudadanos.

¿Quién lo pone en marcha? La OSC local Adult Education Centre of the Poltava Region impulsó el proyecto de educación cívica para personas de la tercera edad, y el director de la organización, un representante del Consejo Municipal de Poltava, lo promovió.

¿Quién decide la financiación? Cada año, el Consejo Municipal de Poltava y varias organizaciones municipales coordinan la selección de los proyectos ganadores efectuando un recuento de los votos de los ciudadanos para los proyectos presentados y luego aprueban una lista final. Los ejecutores de los proyectos, con el apoyo de los presupuestos participativos, son las subdivisiones estructurales de los organismos autónomos locales y las instituciones comunales. Una organización municipal, el Instituto de Desarrollo Urbano del Consejo Municipal de Poltava, se encargó de llevar a cabo el proyecto de educación cívica.

¿Qué se financia? El proyecto tiene por finalidad aumentar la actividad cívica y social de las personas mayores al dotarlas de mayores competencias en esos ámbitos. El curso educativo se denomina “Tecnologías de la información y la comunicación para desarrollar competencias cívicas y promover la actividad social de los mayores”. El programa abarca veinte temas que se agrupan en los siguientes módulos: oportunidades que ofrece la tecnología de la información para desarrollar las competencias cívicas, la actividad social de las personas mayores y las competencias cívicas como requisito para lograr la autorrealización social. El proyecto se lleva a cabo en las instalaciones de la Universidad de Economía y Comercio de Poltava.

Cantidad de la financiación: En 2019 se asignaron 470 000 grivnas (unos 15 700 euros) para el proyecto.

Mecanismo de financiación: El Departamento Financiero del Consejo Municipal de Poltava es quien gestiona el mecanismo de financiación de los proyectos, para lo cual realiza cálculos según un presupuesto previamente acordado. Cada mes, en el sitio web del Consejo Municipal de Poltava se publica información sobre cómo se están ejecutando los proyectos ganadores.

Caso 6. Leópolis: El caso de la infraestructura pública y los recursos proporcionados por el Consejo Municipal para las iniciativas de educación cívica.

¿Cómo? En la Estrategia de Desarrollo Cultural 2025 (Consejo Municipal de Leópolis, 2019) y en la Estrategia Innovadora de Leópolis 2027 (Consejo Municipal de Leópolis, 2018) se estipula que se restaurarán los espacios de las bibliotecas de Leópolis para aprovechar su potencial educativo. Según estos documentos, la prioridad estratégica de la ciudad es “apoyar y potenciar la educación cultural no formal en la modalidad de aprendizaje a lo largo de la vida”. Según se señala en estos documentos, a las instituciones culturales les corresponde cumplir el papel de entidades presupuestarias y extra-presupuestarias de la red cultural de la ciudad que, en particular, desempeñan una función educativa.

¿Cuándo? El uso de las bibliotecas como lugares donde se imparte educación no formal se ha intensificado en Leópolis desde 2016. Todos los años aumentan las actividades educativas, salvo en 2020, cuando se produjo un ligero descenso debido a las restricciones impuestas por la cuarentena.

¿Por qué? La cultura y la educación son áreas complementarias. A través de la cultura se desarrollan nuevas habilidades y competencias y nuestra visión del mundo se expande; nos permite observar desde una nueva perspectiva lo que ya conocemos. Se adoptó la costumbre de aprovechar las bibliotecas como centros pedagógicos para llevar a cabo en las instituciones culturales programas educativos integrales y focalizados con la participación de las ONG locales. De este modo, se ha aplicado una estrategia de cooperación a todos los niveles entre las instituciones culturales y educativas locales.

¿Quién lo pone en marcha? Las OSC locales suelen emprender actividades educativas en las bibliotecas. Las bibliotecas de Leópolis son espacios públicos, por lo que todas las organizaciones interesadas tienen derecho a celebrar sus eventos allí.

Cada biblioteca tiene un encargado local que se ocupa de organizar las actividades diarias, planificar eventos y colaborar con las instituciones que imparten programas educativos.

¿Quién decide la financiación? Las organizaciones que coordinan este ámbito de forma estratégica son la Institución Municipal, el Instituto Municipal y el Departamento de Cultura del Consejo Municipal de Leópolis. Los eventos suelen ser gratuitos para los estudiantes; si son de pago, se invita al organizador a hacer una donación benéfica a la biblioteca.

¿Qué se financia? Por regla general, solo se imparten cursos de larga duración (de al menos veinte horas). En veintitrés bibliotecas de la ciudad se celebran diversos eventos educativos, conferencias, encuentros con expertos, talleres y clases magistrales. En 2019, 32 400 personas asistieron a los eventos educativos. Durante estas actividades, los organizadores facilitan de manera gratuita el equipo técnico necesario (proyectores, pantallas, computadoras portátiles, conexión a Internet, rotafolios). En algunos casos compran material de papelería.

Monto de la financiación: Según diversas evaluaciones, el apoyo a las actividades anuales de educación cívica asciende a casi un millón de grivnas (unos 34 000 euros), incluido el alquiler de locales, equipos y otros recursos materiales y técnicos. Sin embargo, no es fácil medir la cantidad exacta de fondos, ya que se proporciona en especie.

Mecanismo de financiación: Todas las ONG pueden contactar directamente con las bibliotecas locales y acordar una fecha del evento y una manera de organizarlo. Tienen que presentarle al responsable local una breve descripción del acto, un plan de acción, una duración aproximada e información sobre el público objetivo. Algunas bibliotecas tienen zonas altamente especializadas donde pueden impartirse clases de arte y cursos de idiomas y de educación cívica.

Conclusions

1. Desde principios de la década de 1990, cuando Ucrania logró su independencia, el movimiento cívico del país se ha fortalecido pese a su carácter esporádico. Fue sobre todo una respuesta a las dificultades propias del desarrollo político y a la influencia de la confrontación política. En varias ocasiones se intentó aplicar un enfoque sistémico al aprendizaje cívico a través de la educación formal, sobre todo la escolar. La atención se centró en conocer y comprender los derechos, inculcar las aptitudes para ejercer los derechos y responsabilidades constitucionales de los ciudadanos, formar una identidad propia como ciudadanos, una identidad nacional y cultural, y aprender a respetar a otras culturas y grupos étnicos. Desde 2019, con el apoyo de donantes internacionales y del Estado, se ha incorporado la asignatura de Educación Cívica en las escuelas secundarias y de bachillerato.
2. El proceso de crear el marco político y legislativo que sirva de apoyo a la educación cívica en el país se ha intensificado durante los últimos años, especialmente con el papel cada vez más protagónico que ha asumido la sociedad civil ucraniana desde el inicio de la “revolución de la dignidad”, la intervención armada rusa en las regiones orientales y la ocupación y anexión de Crimea. Como consecuencia de lo anterior, se ha suscitado un debate público y se han aprobado con posterioridad varios documentos políticos estratégicos destinados a desarrollar la sociedad civil y apoyar las iniciativas cívicas para reforzar la unidad nacional y consolidar la sociedad ucraniana. Por un lado, no existe un enfoque sistémico, no hay estructuras institucionales que se hagan responsables de la educación popular, cívica y ciudadana, sobre todo para adultos, ni tampoco financiación pública directa. Pero, por otro lado, en varios programas nacionales —como los de las áreas de juventud, cultura y servicio social— se observan componentes del AEA popular, con una financiación que resulta difícil de rastrear y calcular debido a que no se dispone de estadísticas. Se ha revisado el concepto para el desarrollo de la educación cívica que aprobó el Consejo de Ministros

de Ucrania en 2018 y se le ha añadido el Plan de actividades. Estos acuerdos deberían ratificarse dentro de poco.

3. En la actualidad, la falta de mecanismos nacionales que regulen la educación resulta problemática para las comunidades que reconocen el valor de la educación para todos los niveles de la población. También se percibe como un freno que impide un desarrollo más amplio. Sin embargo, existen otras opciones de apoyo, sobre todo en el marco de los programas de los municipios locales y en las comunidades territoriales amalgamadas. Entre estos casos se incluye entregar ofrecer apoyo en especie de locales habilitados, facilitar equipos de manera gratuita, así como poner a disposición mecanismos para financiar las actividades educativas de las OSC locales o de otros proveedores de enseñanza.
4. El análisis de los casos locales demuestra la diversidad de estos instrumentos: a) la elaboración de presupuestos directa y particular a través de los programas municipales para apoyar la educación de adultos o como parte de estrategias, programas educativos y planes de actividades de educación de mayor alcance; b) mediante programas nacionales y municipales orientados a grupos sociales vulnerables, programas temáticos o financiando directamente las actividades reglamentarias de las OSC; c) a través de los presupuestos participativos y concursos municipales para escoger el mejor proyecto social local. La variedad de grupos a los que van destinados y los tipos de ayuda temática es bastante amplia. Hay algunos programas destinados a apoyar a los grupos vulnerables, como los veteranos de la operación antiterrorista en Ucrania oriental, las personas mayores y las personas con discapacidad. Entre los temas que se tratan están conocer los valores democráticos y adquirir habilidades prácticas para la ciudadanía activa, como los mecanismos de la democracia local, la defensa de los derechos y la participación en la toma de decisiones. Hay iniciativas educativas que van dirigidas a fomentar el desarrollo personal de los habitantes locales, gracias a las cuales logran
- participar más activamente en los procesos de comunicación local y asumir papeles proactivos en su comunidad. Cualquier lector puede apreciar esta diversidad en los títulos de las indicaciones del centro en el marco de un programa municipal de la ciudad de Nikopol (en el anexo). Resulta complicado comparar la eficacia de estos mecanismos tan diversos, ya que se dispone de pocas experiencias prácticas.
5. Los casos que se han descrito reflejan cambios a nivel de la comunidad local, y muchas veces son resultado de la participación práctica de grupos activos de la población en los procesos de reforma, que van desde analizar la situación económica y social —incluido el análisis de las necesidades— hasta diseñar y elaborar de manera conjunta estrategias locales más amplias y planes detallados para su puesta en práctica. Todo esto es posible gracias a la inclusión de representantes de grupos activistas en los comités consultivos cívicos locales y el uso de audiencias públicas y otras herramientas propias de la democracia local. Las iniciativas educativas internacionales (viajes de estudio conjuntos, formación local, etc.) también han sido sumamente valiosas. Los casos positivos requieren un análisis pormenorizado y una mayor difusión.
6. Los presupuestos que se distribuyen para el AEA, incluido el AEA popular, no proceden en su mayoría de presupuestos destinados al sector de la educación. Pueden provenir de otros ámbitos: las esferas cultural y social o la política de información. Esta situación refleja que no se comprende con claridad que la educación de adultos forma parte de una estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida. Tradicionalmente, el ámbito de la educación se ha restringido a la educación formal preescolar, escolar, profesional y superior. A nivel local, esta situación resulta aún más obvia, ya que las autoridades locales se han limitado por ley a ofrecer educación preescolar y escolar. Para promover un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida aún es menester que el Estado y las autoridades locales emprendan iniciativas significativas a nivel nacional.

Referencias

- Baluba, I. (2019): Civic Education in the System of Formal Education of Ukraine. En: Political education in Ukraine: current state and prospects of improvement, Razumkov Centre, pp. 27–36. Kyiv: Zapovit Publisher (en ucraniano).
- Borenko, Y. (2019): Citizenship education in Ukraine. En: Citizenship Education in Eastern Europe: Current Status and Trends. From Focus Group to Network: History of EENCE (ed. Svetlana Alenitskaya). Bonn, pp. 79–86.
- Consejo de Europa (2016): : Reference Framework of Competences for Democratic Culture. Disponible en: <<https://bit.ly/3pDs4tB>>
- Consejo de Ministros de Ucrania (2011): The Procedure for conducting a competition to identify programmes (projects, activities) developed by CSOs and creative unions, for the implementation of which financial support is provided.
- Consejo de Ministros de Ucrania (2016): On approval of the State target social program “Youth of Ukraine” for 2016-2020 and modification of some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Disponible (en ucraniano) en: <<https://bit.ly/39yvpEG>>
- Consejo de Ministros de Ucrania (2018): On approval of The Concept for the development of civic education in Ukraine: (en ucraniano) Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні. Disponible (en ucraniano) en: <<https://bit.ly/3pDK5b9>>
- Consejo Municipal de Leópolis (2018): Lviv Break-through Strategy 2027. Disponible (en ucraniano): <<https://bit.ly/3cGaxO3>>
- Consejo Municipal de Leópolis (2019): Lviv City Culture Development Strategy 2025. Disponible (en ucraniano) en: <<https://bit.ly/39APYAz>>
- Consejo Municipal de Nikopol (2018): The municipal programme Adult Education in Nikopol for 2019–2021. Disponible (en ucraniano) en: <<https://bit.ly/39yWV4Y>>
- Consejo Municipal de Poltava (2016): Poltava city target programme “Participatory budgeting in Poltava for 2016–2020”. Disponible (en ucraniano) en: <http://www.rada-poltava.gov.ua/files/rish_7_21_59.zip>
- Consejo Municipal de Poltava (2019): Participatory budgeting regulations (2019). Disponible (en ucraniano) en: <http://www.rada-poltava.gov.ua/files/polozhennya_BU.zip>
- Consejo Municipal de Vinnytsia (2019): Programme ‘Providing financial support for socially-oriented activities of civic organisations of veterans and persons with disabilities’. Disponible (en ucraniano) en: <<https://bit.ly/3r9LiHL>>
- Dragovenko Y. y Smirnov, O. (2019): Best educational practices in the field of active citizenship in Ukraine. En: The contribution of adult education to active participatory citizenship, Bonn, pp. 145–162, 179–188.
- Instituto Internacional de Sociología de Kiev (2016): The national public opinion survey ‘Civic Literacy in Ukraine’ (julio-septiembre de 2016) (dentro del marco del programa Democratization, Human Rights and Civil Society Development. Disponible en: <<http://www.ua.undp.org/content/>>
- Information portal decentralization (2020): Educational Management on the Ground. Disponible en: <<https://bit.ly/3ox2vsN>>
- Kobynets, Y. (2020): From the Bottom Up: How Decentralization Is Creating New Incentives in Ukraine. Ukraine World, 31 de julio de 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3tdbhZO>>

Ministerio de Educación y Ciencias de Ucrania (2017): Ley de Educación (2017). Disponible en: <<https://mon.gov.ua/ua/npa/law-education>>

Presidente de Ucrania (2016): National Strategy for Promoting Civil Society Development in Ukraine for 2016–2020. Disponible (en ucraniano) en: <<https://bit.ly/3a6THof>>

Romanova V. y Umland, A. (2019): Ukraine’s Decentralization Reforms Since 2014. Initial Achievements and Future Challenges. Ukraine Forum, 2019, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, 22.

Sumy City Council (2016): The regional targeted social programme for solving priority problems using the social order mechanism.

Sumy City Council (2019): Project competitions for CSOs. Disponible (en ucraniano) en: <<https://bit.ly/3tdDDK9>>

UNESCO (2016): Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (RALE).

Anexo: Ejemplo del programa municipal Educación de Adultos en Nikopol para el período 2019–2021 (véase el caso 4 que se ha presentado en este artículo), lista de tareas y actividades:

Tarea 1. Crear conciencia e intercambiar información sobre la educación de adultos en Nikopol

Actividades:

- 1.1. Elaborar y colocar en las calles material publicitario sobre la importancia de desarrollar en la ciudad una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida.
- 1.2. Organizar mesas redondas, conferencias y webinarios para popularizar la educación de adultos en Nikopol.
- 1.3. Participar en seminarios y conferencias en Ucrania y en el exterior a fin de popularizar la ciudad de Nikopol como miembro de la red de Ciudades del Aprendizaje de la UNESCO.

Tarea 2. Preservar y aumentar los valores morales, culturales y científicos de la población adulta de la ciudad de Nikopol

Actividades:

- 2.1. Llevar a cabo cuestionarios y encuestas para determinar la actual demanda de servicios educativos.
- 2.2. Impartir cursos y programas de formación que se basen en análisis de necesidades: “Educación no formal para hacer cambios en la vida personal”.
- 2.3. Escuela “Paso a Paso” (cursos, programas de formación, mesas redondas, talleres de alfabetización jurídica), “Educación democrática para los ciudadanos de Nikopol”.

2.4. Impartir cursos para mejorar las competencias profesionales y la educación compensatoria (cursos de idioma ucraniano y lenguas extranjeras, alfabetización informática, estilo de vida saludable, etc.).

2.5. Impartir educación para la cultura, cursos incluidos en el módulo “planeta creativo” (talleres de arte y alfarería, taller “manos creativas”, taller de arte contemporáneo no tradicional [papel jaspeado, animación con arena, etc.], fieltro nuno, aprender a tocar instrumentos musicales, taller de técnica vocal, escuela de danza, taller de teatro, talleres estéticos e intelectuales, etc.).

2.6. Ofrecer actividades de aprendizaje social y cultural, formal y no formal, en Nikopol (festivales, ferias, clases magistrales, encuentros creativos, eventos musicales y literarios, misiones de indagación, juegos intelectuales).

2.7. Participar en las actividades del taller “Tú puedes”, dirigido a los padres que educan a niños y niñas con discapacidad (los que no van al colegio) y a sus hijos.

2.8. Recuperar la alfarería y la pintura tradicional en cerámica como emblema histórico de la ciudad: clases magistrales, representaciones teatrales, festivales para adultos.

2.9. Crear un entorno científico: mesas redondas, conferencias sobre ciencias, webinarios, publicaciones.

Tarea 3. Crear universidades de la tercera edad para las personas mayores

Actividades:

3.1. Elaborar programas educativos orientados a las necesidades de los alumnos mayores.

3.2. Organizar campamentos de verano para los alumnos mayores.

3.3. Organizar pícnicos artísticos.

3.4. Elaborar y difundir materiales informativos sobre las actividades de las universidades de la tercera edad.

Tarea 4. Impartir educación no formal para adultos con discapacidad

Actividades:

4.1. Impartir programas de formación para adultos con discapacidad.

4.2. Organizar concursos de poesía, escritura, fotografía, arte y festivales y ferias en los que participen adultos con discapacidad.

Tarea 5. Apoyar a los voluntarios y a las OSC con el fin de popularizar el aprendizaje no formal en Nikopol

Actividades:

5.1. Impulsar el movimiento de voluntariado en la ciudad y la participación de los voluntarios en la educación.

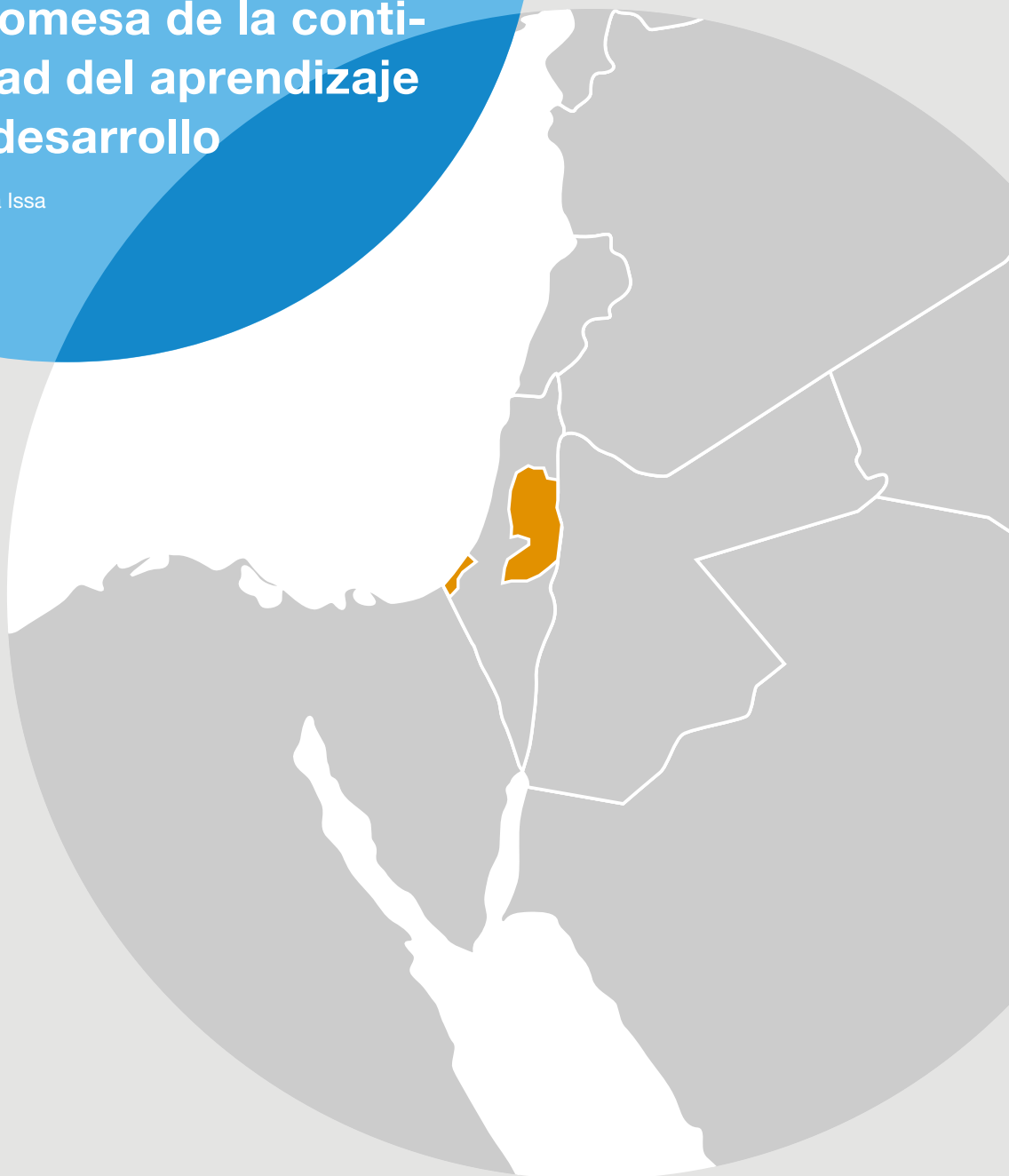
5.2. Organizar seminarios, mesas redondas y conferencias científicas sobre el papel de la educación no formal e informal en la sociedad en general y en la gobernanza pública.

5.3. Fomentar la cooperación con la OSC Kozatsky Nabat y otras similares para popularizar la educación no formal en Nikopol.

5.4. Conseguir que las empresas participen en la ejecución de los programas educativos.

Centros comunitarios de educación de jóvenes y adultos en Palestina: la promesa de la continuidad del aprendizaje y el desarrollo

Autora: Ola Issa



La concepción y la práctica del AEA popular en Palestina son complejas; además, en este contexto, este tipo de educación cuenta con diversas modalidades de financiación. El ejemplo de los centros comunitarios de educación de jóvenes y adultos se destaca como una estructura social en ciernes y prometedora que promueve la financiación pública conjunta de la educación no formal de adultos. Además de destacarse los beneficios y la repercusión del AEA popular en Palestina, se hace un repaso analítico de la experiencia de los centros, las lecciones aprendidas y las recomendaciones para las partes interesadas con el fin de mejorar la eficacia y la sostenibilidad de iniciativas similares.

La concepción y la práctica a nivel nacional del aprendizaje y la educación popular de adultos (AEA): múltiples términos, múltiples actores y un propósito común

Si bien en el contexto complejo y conflictivo de Palestina intervienen varios actores activos que aportan diversos aspectos del AEA popular (según la definición de la UNESCO), no existe una concepción común del concepto a nivel nacional. Se utiliza una gran variedad de términos, como: educación de adultos; aprendizaje básico no formal; educación cívica, para la ciudadanía y sobre derechos humanos; desarrollo comunitario y participación comunitaria; aprendizaje cultural y empoderamiento, y educación para la resiliencia. En esta sección se ponen de relieve las interpretaciones diferentes y similares de algunos de estos términos y las formas en que se están interpretando

sobre el terreno en el trabajo de diversos actores. En el Plan Estratégico del Sector de la Educación (ESSP, por su sigla en inglés) (ESSP 2017–2022) se define la educación no formal como:

“Toda actividad educativa objetiva y organizada y todo conocimiento, competencia, valor o comportamiento fuera del marco de los sistemas educativos oficiales —como las escuelas, las universidades o cualquier otra institución educativa formal—, ya sea en instituciones sociales, económicas o políticas o en fábricas u organizaciones no gubernamentales” (Ministerio de Educación y Educación Superior, 2017: 26).

El ESSP establece que las principales partes interesadas que contribuyen a brindar servicios de educación no formal en Palestina son el Ministerio de Educación (antes Ministerio de Educación y Educación Superior), el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Social, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y el sector privado (Ministerio de Educación y Educación Superior, 2017: 28). Esta definición abarca diversos tipos de aprendizaje, en especial para los adultos. Entre ellos se encuentran los programas de alfabetización; los cursos de aprendizaje no acreditados; los programas de aprendizaje comunitario; los cursos de deportes, *fitness* y bienestar; los cursos de entretenimiento; la participación en conferencias y talleres de desarrollo de recursos humanos, y el perfeccionamiento profesional permanente. Las actividades de aprendizaje no formal procuran formar a personas que piensen de forma libre, creativa y crítica, que sean capaces de desarrollar su potencial para el trabajo y el futuro (Ministerio de Educación, 2019: 04).

Además, en la Estrategia nacional para la educación de adultos en el contexto del aprendizaje para toda la vida (NSAE, por su sigla en inglés) (NSAE 2014-2019) se ofrece una definición específica del término *educación de adultos*. La NSAE se ha elaborado en colaboración con un equipo nacional formado por más de veinticinco organizaciones nacionales de la sociedad civil e instituciones gubernamentales y públicas. Según la NSAE, la educación de adultos es:

“Todos los procesos educativos a través de los cuales los adultos palestinos desarrollan sus capacidades, amplían sus conocimientos y mejoran sus aptitudes técnicas o profesionales o sus habilidades para la vida cotidiana, y las utilizan para emprender nuevos caminos que satisfagan sus necesidades y las de la sociedad. Este proceso genera cambios de comportamiento o actitudes que contribuyen directa o indirectamente a un desarrollo integral equilibrado social, económica y culturalmente” (Ministerio de Educación y Educación Superior, 2014: 11).

Aunque el Ministerio de Educación (ME) y los demás miembros del Comité Nacional de Educación de Adultos utilizan indistintamente los términos *educación no formal* y *educación de adultos*, un estudio encargado por el ME y llamado *Adult Education in Palestine: The Situation, the Requirements and Prospects of Improvement* [La educación de adultos en Palestina: situación, necesidades y perspectivas de mejoramiento] señala que existe una evidente falta de consenso nacional o incluso de conciencia sobre cómo se utilizan los dos términos y cuáles son sus significados y connotaciones para las distintas y diversas partes interesadas (Al Kilani, 2019).

El problema de que no se cuente con un término unificado —o que por lo menos todos interpreten de la misma manera— para el concepto de AEA popular comienza con una polémica traducción al árabe de las palabras *adulto* y *educación*. Por un lado, durante décadas ambos términos se refirieron a programas de alfabetización de personas mayores. Por otro, existe un debate más general sobre si el término *educación* y su traducción al árabe en una sola palabra (*Taalyem*, que puede entenderse como el mero acto de enseñar) hace justicia al valor del concepto árabe de *Tarbiyeh* y *Tarabbi* (que trasciende a un nivel superior que incluye varios aspectos como la crianza, el autoaprendizaje, la autorresponsabilidad; no solo los valores individuales del aprendizaje, sino también los colectivos, ,además de su contexto social).

Este debate repercute sobre todo en el sector del AEA, ya que una de sus principales características es su naturaleza “más libre” e informal, pues la atención se centra mucho menos en el concepto de *enseñanza*. Este debate, sin embargo, ha llevado a los miembros del Comité Nacional de Educación de Adultos a adoptar de manera generalizada el término AEA: *aprendizaje y educación de adultos* durante los últimos años.

El hecho de que no exista una concepción común del AEA popular también obedece a la falta de apoyo explícito y sistémico en la legislación y las prioridades de financiación pública de Palestina.

Si bien se declara que la educación permanente de adultos y la educación no formal constituyen dos de los seis sectores del sistema educativo palestino, no se los menciona en la Ley de Educación Palestina (Decreto Presidencial) 8/2017. Pese a que el Ministerio de Educación incluye programas de alfabetización dentro de sus partidas presupuestarias, no se asignan otros fondos públicos de manera explícita al AEA. Por último, aunque el AEA se imparte a gran escala y mediante una amplia gama de proveedores y modalidades, no existe un tipo específico de proveedores o un conjunto de criterios aprobados a nivel nacional que puedan ayudar a identificar de manera explícita a esos diversos proveedores como instituciones de AEA (Al Kilani, 2019: 26).

Los programas de educación no formal que pertenecen al Ministerio de Educación proporcionan, sobre todo, alfabetización básica y vías de aprendizaje de segunda oportunidad para personas mayores de quince años. Desde 2015 hasta 2018, el ME gestionó 190 centros que atendían a 2884 hombres y 4197 mujeres en Cisjordania y Jerusalén Oriental (Ministerio de Educación, 2019: 25). Además de conocimientos básicos de lengua árabe, matemáticas y conocimientos básicos de informática, estos programas, financiados en su totalidad por el Ministerio de Educación —incluidos los salarios del personal directivo y docente, la infraestructura (en las escuelas) y los costos de supervisión—, ofrecen a los participantes dos cursos de “vida y cultura general” como parte del programa principal de aprendizaje. El objetivo de estos cursos no es solo desarrollar las aptitudes de lectura, escritura y aritmética, sino también impartir una educación funcional más amplia que ayude a los participantes a transformarse en ciudadanos más informados, activos y conscientes que puedan contribuir no solo a alcanzar su propio bienestar, sino también a desarrollar sus comunidades.

En el contexto de concepciones más amplias del AEA popular según la definición de la UNESCO —“educación no formal” (según el ESSP) y “educación de adultos” (según la NSAE)—, el ME y otros actores gubernamentales, no gubernamentales y

privados ofrecen una gran variedad de actividades de AEA popular que se apoyan sobre todo en la existencia de financiación externa y dependen de ella. En 2019, se identificaron al menos 1016 instituciones proveedoras de servicios de educación no gubernamentales y privadas; hay que tener en cuenta que fue imposible recopilar datos de más de mil entidades distintas, lo que sugiere que hay incluso más instituciones proveedoras de estos servicios, la mayoría de las cuales son actores de la sociedad civil (Al Kilani, 2019). La sociedad civil nacional, las organizaciones comunitarias y las organizaciones populares constituyen el mayor sector de proveedores de servicios de educación. A pesar de que pertenecen a áreas de especialización muy diversas, la concienciación y la defensa de los derechos humanos, el desarrollo comunitario y la búsqueda de una mejor calidad de vida para los ciudadanos son las principales áreas comunes para la mayoría de ellas. Entre otros proveedores se incluyen las organizaciones no gubernamentales internacionales, las agencias de la ONU y las organizaciones religiosas nacionales e internacionales.

Al parecer, el concepto de educación para la ciudadanía no formal sí está más consensuado entre los distintos actores, a pesar de que se utiliza de múltiples maneras, como educación para la ciudadanía, educación cívica, aprendizaje para la participación cívica, educación sobre derechos humanos, aprendizaje para la participación comunitaria, aprendizaje para la resiliencia, empoderamiento comunitario, etc. La educación no formal para la ciudadanía abarca todo tipo de actividades que tengan como objetivo aumentar la conciencia popular y crear una cultura de comprensión, respeto, protección y defensa de la ciudadanía, el Estado de derecho y todos los principios de los derechos humanos. Y además:

“Está orientada a generar un sentido de dignidad humana y a empoderar a cada persona para que sea capaz de contribuir a una sociedad libre en la que se refuercen y defiendan la coherencia, la tolerancia y la amistad entre personas de todos los orígenes étnicos, culturales y religiosos, y en la que se potencien las personalidades y los caracteres propios de cada ciudadano y se fomente

el respeto por los derechos humanos, incluido el derecho a la diferencia” (The Independent Commission for Human Rights, 2017).

La concepción común de la educación para la ciudadanía queda de manifiesto en las diversas formas en que se imparte el AEA. Además de los programas de formación profesional, hay muchos ejemplos de programas de aprendizaje no formal cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y las expectativas de los jóvenes, los adultos y las comunidades palestinas. Entre ellos se cuentan los proyectos extracurriculares conjuntos que llevan a cabo varias organizaciones de la sociedad civil en cooperación con el Ministerio de Educación, cuyo objetivo es lograr que se comprendan más claramente los conceptos de ciudadanía y los derechos y funciones de los ciudadanos en el desarrollo de la comunidad. Estos proyectos de aprendizaje extracurriculares suelen estar dirigidos a alumnos de siete a doce años, a los profesores, a los miembros de los consejos de padres, a los padres y cuidadores, a las mujeres y hombres jóvenes de las comunidades locales y a otros líderes comunitarios. Entre ellos están las iniciativas de ciudadanía de los estudiantes y los proyectos de los estudiantes cuyo objetivo es llevar a cabo una auditoría social de las autoridades locales, amén de las iniciativas de aprendizaje de las comunidades locales para defender los derechos humanos y denunciar sus violaciones.

El hecho de que ya existiera una definición consolidada de la educación para la ciudadanía se vio reflejado en la práctica, porque se combinaron diferentes iniciativas de la sociedad civil para promover la participación cívica y la educación para la ciudadanía bajo un mismo mecanismo de coordinación. Es evidente que la mayor parte de los fondos para estos proyectos procede de la financiación internacional de la sociedad civil palestina, y que la mayoría de estas actividades de aprendizaje se basan en proyectos y se llevan a cabo solo mientras se dispone de financiación externa. Muchas de esas iniciativas fueron fructíferas en el sentido de que se integraron y ahora se consideran parte de los proyectos de aprendizaje comunitario

encabezados por las escuelas; por ejemplo, Project Citizen [Proyecto Ciudadano], que se ha puesto en marcha en Palestina en las escuelas públicas y las de la UNRWA y en las comunidades locales de Cisjordania y la Franja de Gaza desde 2005 (The Palestinian Press Agency, 2010). Las iniciativas de aprendizaje y empoderamiento comunitario, tanto a nivel nacional como a nivel de las comunidades locales, son muy frecuentes y se financian sobre todo con fondos externos para proyectos de la sociedad civil. Entre las principales modalidades de iniciativas de aprendizaje en este sentido se incluyen el desarrollo profesional, el aprendizaje socio-cultural, la participación y concienciación política y la concienciación jurídica (Ministerio de Educación y Educación Superior, 2011).

Una vía para una mejor calidad de vida individual y colectiva: las contribuciones del aprendizaje y la educación popular de adultos

En un contexto complejo y sumamente problemático como el de Palestina, la sociedad civil y las instituciones públicas han utilizado el AEA popular como una herramienta y un método para hacer realidad las expectativas de desarrollo. La realidad política, económica y social, tan compleja e inestable, ha sido la causante de que se avance tan despacio.

Todos coinciden en que, en última instancia, el objetivo de la educación no formal no solo es contribuir a crear una perspectiva más amplia de todo el sistema educativo de Palestina —esto es, desarrollar los conocimientos, la experiencia y las competencias para fomentar el desarrollo económico y social—, sino que además lo está logrando al dar respuesta a las necesidades de la gente (Fannoun, 2013: 69).

Los datos nacionales disponibles sobre las iniciativas de las instituciones públicas y de la sociedad civil para contribuir a que se cumplan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se basan en gran medida en diversas modalidades de AEA popular.

Se ha progresado con mayor o menor éxito en los esfuerzos por promover la salud mental, el bienestar, la empleabilidad, la igualdad de género y un mejor acceso de los grupos marginados y vulnerables a la educación, así como la participación de los miembros de la comunidad en la supervisión y la rendición de cuentas para garantizar una administración adecuada y transparente. Todo ello se debe a los programas de aprendizaje no formal, a la concienciación y a la sensibilización, que involucran activamente a los participantes y los transforman en protagonistas del proceso de cambio (Al Kilani, 2019).

El AEA popular ayuda sobre todo a los palestinos a continuar viviendo en sus tierras y a progresar como un pueblo unificado. En este contexto político inestable e impredecible, los palestinos encuentran en las iniciativas de aprendizaje popular colectivo una vía para elaborar métodos y mecanismos de resiliencia alternativos (Masarat, 2015). Tales iniciativas varían desde procesos de aprendizaje que procuran dar soluciones a las sencillas necesidades cotidianas de subsistencia hasta procesos de aprendizaje colectivo más complejos que implican cambios sociales profundos en la forma en que las personas se perciben a sí mismas y sus realidades, sus relaciones con los demás y lo que pueden hacer para resolver sus problemas; y hasta procesos de aprendizaje aún más complejos sobre cómo entender su lucha nacional, preservando su identidad individual y colectiva e interactuando con ella en un contexto de ocupación militar, de inexistencia de una patria y de división política nacional.

Ya se han dado los primeros pasos: ejemplos de nuevas vías de financiación pública del AEA popular

Como ya se ha mencionado, a pesar de que no se cuenta con un apoyo legislativo claramente definido para la financiación pública del AEA popular, las instituciones públicas, como las instituciones gubernamentales nacionales, los municipios y los consejos locales, también financian algunas áreas del AEA popular. Esto no solo incluye programas de alfabetización funcional, culturales y de habilidades

para la vida, sino también otros tipos de programas de aprendizaje que tienen como objetivo mejorar la resiliencia de las comunidades más vulnerables que se ven afectadas por los asentamientos israelíes, el muro de separación y los puestos de control: las comunidades de Jerusalén Oriental, las comunidades que se encuentran en la zona de división, las comunidades cerradas, las comunidades calificadas como Zona C y las comunidades beduinas palestinas no reconocidas (las denominadas *Masafer Yatta*) en las zonas militares del sur de Cisjordania. Entre los programas de aprendizaje no formal de este tipo están, por ejemplo, iniciativas para conseguir medios de subsistencia sostenibles, mejorar la salud reproductiva y la salud materno-infantil, aumentar las oportunidades de las pequeñas empresas nacionales y familiares, y crear conciencia sobre los derechos humanos y el acceso a los servicios disponibles.

Durante los primeros meses de la crisis causada por la pandemia de la COVID-19, el Ministerio de Asuntos de la Mujer cooperó con las autoridades locales, es decir, con los consejos municipales y de las aldeas, en la tarea de crear y financiar en todas las ciudades y aldeas comités de apoyo, orientación y asesoramiento dirigidos por mujeres. Estos comités no solo participaron en diversos tipos de programas de aprendizaje a fin de estar preparados para responder a la emergencia, sino que también estaban en condiciones de apoyar la salud mental, la solidaridad social y la comunicación activa entre los miembros de las comunidades locales para así garantizar que nadie se quedara atrás a la hora de afrontar la pandemia y sus consecuencias. Se prevé que los comités se conviertan en estructuras permanentes o, al menos, en estructuras no formales a largo plazo que sigan ofreciendo nuevas oportunidades para mejorar los logros de la comunidad en materia de desarrollo (Nissa Women's News Agency, 2020).

Algunos municipios y consejos de aldea han asumido durante muchos años la responsabilidad de apoyar el acceso de sus comunidades al aprendizaje permanente y complementario, a pesar de la falta de asignaciones presupuestarias del sector

público. Han estado impartiendo programas de AEA popular, ya sea de manera directa o brindando apoyo a los clubes juveniles comunitarios locales, a las sociedades femeninas y a las iniciativas colectivas de mujeres jóvenes.

Los informes del Banco Mundial sobre el rendimiento del gasto público en Palestina (Banco Mundial, 2016) revelan que los municipios y los consejos de aldea —estos últimos son los que tienden a gastar un mayor porcentaje de sus presupuestos operativos y de desarrollo en la educación no formal en comparación con los municipios, aunque cuentan con menos recursos— asumen la tarea de brindar educación como parte de sus funciones obligatorias, hasta que el Ministerio de Administración Local declare lo contrario. Los consejos de aldea y los municipios parecen desempeñar un papel activo en la prestación de servicios públicos relevantes que puedan mejorar la calidad de vida de los residentes locales y que incluyan los llamados servicios de conocimientos, culturales y educativos. Es importante que las autoridades locales sigan participando en estos servicios, aunque, en lo que respecta a los servicios educativos, el Ministerio de Administración Local solo les exige utilizar fondos públicos para mantener las instalaciones, sobre todo las escuelas.

Centros comunitarios de educación de jóvenes y adultos en Palestina: fomentar la responsabilidad pública compartida para el aprendizaje y el desarrollo

No existe una partida presupuestaria establecida por el Gobierno para el AEA popular, pero hay ejemplos de asociaciones que incluyen a actores públicos y a la sociedad civil, que comenzaron como colaboraciones basadas en proyectos y se transformaron en programas más sostenibles. La experiencia de los centros comunitarios de educación de jóvenes y adultos es un ejemplo prometedor.

En 2018 se crearon los tres primeros centros palestinos de este tipo. Con el apoyo de DVV Internacional y de la Facultad de Artes y Cultura de la Universidad Dar al-Kalima, el Ministerio de Educación firmó nuevos acuerdos de colaboración con los municipios de Karmel, Al-Yamun y Arraba. Al igual que la mayoría de las demás comunidades palestinas, estas tres ciudades, con una población que oscila entre las 13 000 y las 25 000 personas en el norte y el sur de Cisjordania, se ven muy afectadas por el difícil contexto político, económico y social.

El concepto en que se basó esta incipiente asociación consistió en transformar los centros de alfabetización del Ministerio de Educación, los cuales ampliaron sus servicios para atender a grupos más diversos de las comunidades locales. En lugar de ofrecer tan solo programas de alfabetización, ahora ofrecen cuatro programas distintos: alfabetización, desarrollo personal y profesional, participación y aprendizaje comunitario y educación cultural.

El objetivo principal de los centros es ofrecer oportunidades y servicios de aprendizaje y educación a jóvenes y adultos según el principio del *aprendizaje a lo largo de la vida y para todos* con el fin de contribuir a fomentar el desarrollo de la comunidad local y luchar contra la pobreza y el desempleo. Así pues, los centros pretenden ofrecer un aprendizaje no formal individual y comunitario para todos que consiste en cursos de formación, actividades públicas, programas de aprendizaje e iniciativas comunitarias destinadas a promover el desarrollo personal y comunitario, la formación profesional, el aprendizaje cultural y artístico y la educación medioambiental. Por lo tanto, se pretende que estos centros comunitarios para la educación de jóvenes y adultos desempeñen las siguientes funciones: ofrecer más oportunidades de aprendizaje para todos; garantizar la inclusión; asegurar el aprendizaje continuo de jóvenes y adultos; fomentar el desarrollo personal y comunitario; promover la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida y de una comunidad de aprendizaje; reorientar las perspectivas de los miembros de la comunidad local hacia la vida social, económica y cultural; reforzar la cohesión social y la solidaridad, que

son valores intrínsecos de las comunidades, y contribuir a reducir la pobreza.

En el período de enero de 2019 a enero de 2020 se ofrecieron más de 62 cursos, además de los de alfabetización. Más de 750 mujeres y más de 600 hombres se inscribieron en estos cursos a lo largo de dos años. Asimismo, más de 2000 miembros de la comunidad local, tanto mujeres como hombres, se sumaron de una forma u otra a las iniciativas comunitarias apoyadas por los centros y que los participantes llevaban a cabo en sus programas de aprendizaje comunitario.

Los centros son financiados en su mayor parte por el Ministerio de Educación. La principal contribución se destina a los salarios de los directores de los centros, los alfabetizadores y el personal de limpieza, así como a la construcción y el equipamiento de tres salas de informática y multimedia en los centros. Los municipios también aportaron ayuda al facilitar los propios edificios e instalaciones de los centros, al pagar las facturas de agua, luz y demás servicios y al financiar el mantenimiento de las instalaciones y el equipamiento básico para algunos cursos de aprendizaje. DVV International contribuyó a sufragar los costos de los programas de desarrollo de capacidades mediante aportaciones parciales para los salarios del personal administrativo y la construcción de infraestructuras, así como pequeñas subvenciones para impartir algunos cursos de aprendizaje. Ayudaron a las organizaciones de la sociedad civil locales y distritales que se asociaron con los centros a implementar de manera conjunta determinados programas de aprendizaje. Otros empresarios locales donaron ayuda en especie o financiera a los centros. Además, algunos participantes de los cursos pagaron por los derechos de matrícula y las cuotas de afiliación.

El funcionamiento y los buenos resultados de los centros comunitarios animaron a los socios fundadores y a otros actores locales involucrados a invertir más recursos para mejorar su labor. Los tres municipios prestaron un apoyo muy importante que en ningún caso condicionó la asociación.

Los municipios mostraron un mayor interés en los centros una vez que empezaron a impartir cursos y a emprender actividades comunitarias. Algunos municipios empezaron a promocionar las actividades de los centros en sus redes sociales. Otros empezaron a organizar eventos conjuntos. El Ministerio de Educación dotó a cada centro de una moderna computadora portátil totalmente equipada. Las empresas locales de cada una de las tres comunidades hicieron donaciones de varios tipos: cubriendo los gastos de matrícula de los participantes, pagando las cuotas de los socios, añadiendo partidas presupuestarias para financiar las iniciativas comunitarias, etc. Otras organizaciones comunitarias y de la sociedad civil siguen coordinando actividades y cooperando con los centros para llevar a cabo sus programas de concienciación y empoderamiento de la comunidad.

Y, lo que es más importante, el Ministerio de Educación incluyó un párrafo específico en el que indica su intención de ampliar las asociaciones comunitarias y públicas a fin de crear más centros comunitarios para la educación de jóvenes y adultos dentro de la revisión a medio término del ESSP 2017-2022. Este modelo de asociación se dio a conocer al Comité Nacional de Educación de Adultos, que manifestó un gran interés y lo incluyó en la revisión de la NSAE. Hoy en día, el Ministerio de Educación y DVV International están estableciendo nuevas asociaciones con los consejos municipales y de las aldeas para crear otros dos centros.

Conclusiones y recomendaciones para aumentar la eficacia y la sostenibilidad

El hecho de infundir un sentimiento de pertenencia local y de beneficio colectivo fue fundamental en el proceso de crear los centros. Se entabló un diálogo con la comunidad y se realizaron otras consultas para garantizar que los habitantes participaran de manera masiva en la tarea de concebir y crear los centros. Las iniciativas se orientaron de manera deliberada a diversos grupos, no solo en lo que respecta a la evaluación de las necesidades, sino

también en las fases más avanzadas en que se determinan los objetivos, las funciones, los servicios y los mecanismos de trabajo de los centros. Al garantizarse el diálogo con los ciudadanos fue posible que, a nivel colectivo, se comprendiera mejor cuáles son los factores que impulsan los programas de aprendizaje y la naturaleza y las modalidades de la instrucción. De este modo, las personas estuvieron más dispuestas a invertir en el bien común que inspira a los centros y se dieron cuenta de cómo podían cambiar la vida de los miembros de la comunidad, lo que generó una sensación de formar parte de una comunidad de aprendizaje (Németh, Issa, Diba y Tuckett, 2020). Y esta situación se extendió a otras comunidades. Con un plazo relativamente corto para aplicar de manera experimental estas iniciativas en las tres comunidades locales, más municipios y representantes y educadores de la comunidad mostraron interés en el concepto de los centros comunitarios y solicitaron información sobre cómo asociarse con el Ministerio de Educación y DVV International para crear nuevos centros.

La experiencia de los tres centros comunitarios de educación de jóvenes y adultos en Arraba, Karmel y Al-Yamun demuestra que el aprendizaje a lo largo de la vida y el AEA tienen un gran potencial para transformar y humanizar las comunidades en un contexto de conflicto. Es habitual que en las zonas de conflictos prolongados la gente empiece a normalizar las situaciones anormales. Los derechos humanos más básicos se convierten en lujos adicionales inesperados. Los ejemplos antes mencionados son un indicador significativo de que, con una mínima inversión financiera, crear un centro comunitario de aprendizaje puede ayudar a movilizar y catalizar muchos más recursos, fomentar asociaciones y ofrecer un aprendizaje y una acción colectivos.


En este ejemplo se ponen de relieve los factores de éxito. Se necesitan más medidas para garantizar la eficacia, la sostenibilidad y la ampliación de este modelo de asociación. Uno de los primeros pasos necesarios es una mayor claridad en la condición jurídica y administrativa de los centros emergentes. Los centros aún no cuentan con ningún tipo de reglamento o estatuto en que se describa su condición jurídica y su sistema de funcionamiento. Los socios fundadores están manteniendo conversaciones para aclarar estos aspectos de tal manera que se respete el proceso participativo que permitió crear los centros. Sin embargo, es necesario que los distintos socios tomen medidas decisivas y osadas para llegar a una fórmula que garantice el carácter comunitario de los centros y su función como estructura social independiente.

Una vez conseguido lo anterior, también es necesario actuar con determinación y adoptar medidas decisivas para aumentar las asignaciones presupuestarias aportadas por el ME y los municipios a los centros actuales y futuros y garantizar que estas sean sostenibles.

Además, es necesario entablar un diálogo público y comunitario para crear más oportunidades de aprendizaje y educación popular. Si se documenta y se comparte esto a nivel nacional e internacional, se favorecerá el diálogo nacional y se promoverá la aplicación de enfoques más institucionalizados y de políticas públicas relacionadas con la financiación pública.

Referencias

- Al Kilani, S. (2019): *Adult Education in Palestine: The Situation, the Requirements and Prospects of Improvement*. Ramala: HR&D y ME.
- Banco Mundial (2016): *West Bank and Gaza Public Expenditure Review of the Palestinian Authority: Towards Enhanced Public Finance Management and Improved Fiscal Sustainability*. Disponible en: <https://unispal.un.org/pdfs/WBWP_100916.pdf>
- Comisión Independiente de Derechos Humanos (enero de 2017): *A legal position paper on the National Framework for Development of Educational Curricula*. En: Tamimi, I. y otros. (eds.): *The Fasliya Journal, Journal of the Palestinian Human Rights*. Número 57, 2017. Ramala: Editorial Al Ayyam. Disponible en: <<http://ichr.ps/ar/1/11>>
- Fannoun, G. (2013): *Responding to Peoples' Needs: Literacy in the "Parallel Education" Programme in Palestine*. En: Denys, K (ed.) (2013): *Adult Education and Social Change*. Ammán: DVV International. Disponible en: <<https://bit.ly/3pK0JVP>>
- Masarat, the Palestinian Centre for Policy and Strategy Studies (2015): *Pathways of the national struggle*. Ramala: Masarat. Disponible en: <<https://bit.ly/37HR38e>>
- Ministerio de Educación (2019): *Assessment of the Status of Adult Education in Palestine: Public Adult Literacy and Parallel Non-formal Education Centres*. Ramala: MoE.
- Ministerio de Educación y Educación Superior (2011): *Adult Education in Palestine - Situation Analysis*. Ramala: MoEHE.
- Ministerio de Educación y Educación Superior (2014): *The National Strategy on Adult Education in the Context of Lifelong Learning*. Ramala: MoEHE.
- Ministerio de Educación y Educación Superior (2017): *Education Sector Strategic Plan 2017–2022: An Elaboration of The Education Development Strategic Plan III (2014-2019)*. Ramala. Disponible en: <https://bit.ly/37KuNuy>.
- Németh, B., Issa, O., Diba, F. y Tuckett, A. (2020): *Learning Cities and Learning Communities: Analyzing Contextual Factors and Their Impacts on Adult and Lifelong Learning in Urban Settings*. En: Despotovic, M., Popovic, K. et al. (eds.) (2020): *Andragogical Studies. Journal for the Study of Adult Education and Learning* (1) 2020. Belgrado: Instituto de Pedagogía y Andragogía, Universidad de Belgrado, Facultad de Filosofía. Disponible en: <<http://www.as.edu.rs/search?l=en>>
- Nissa Women's News Agency (2020): *Comunicado de prensa: Minister of Women's Affairs discusses development of the roles of the Women-led Support, Guidance and Orientation Committees*. Disponible en: <<http://www.radionisaa.ps/article/14900/>>
- The Palestinian Press Agency (2010): *Comunicado de prensa: Palestine in the Regional Forum on Citizenship Education*. Disponible en: <<https://safa.news/p/22417>>



Tercera parte:
**Fuentes de
referencia
adicionales**

Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung (Ed.) (2016): Policy Making in Adult Education. A Comparative Approach across 21 European Regions. Bielefeld: wbv.

Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung (ed.) (2016): Policy Making in Adult Education. A Comparative Approach across 21 European Regions. Bielefeld: wbv.

Avramovska, M., Hirsch, E. y Schmidt-Behlau, B. (eds.) (2017): Los centros de educación de adultos como clave del desarrollo: desafíos y factores del éxito. *Perspectivas Internacionales de la Educación de Adultos* 78. Bonn: DVV International.

Belete, S. (2020): Adult Learning & Education – System Building Approach. Toolkit for Implementation. Bonn: DVV International.

Bengtsson, J. (2010): National Strategies for Implementing Lifelong Learning (LLL): An International Perspective. En: Ovortrup, L. (ed.): *Frameworks for Supporting Lifelong Learning. Asia-Europe Conference on Lifelong Learning*. ASEM, 276–285.

Desjardins, R. (2017): *Political economy of adult learning systems: Comparative study of strategies, policies and constraints*. Londres: Bloomsbury Academic. (El libro fue reseñado por A. Rogers en *International Review of Education*, 64(2), 265–267.)

Desjardins, R., Ioannidou, A. (2020): The political economy of adult learning systems – some institutional features that promote adult learning participation. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung* (2020) 43: 143-168. Disponible en: <<https://doi.org/10.1007/s40955-020-00159-y>>

Dohmen, D., Timmermann, D. (2010): Financing Adult Learning in times of crisis. Documento de información elaborado en nombre de GHK para el taller celebrado en Bruselas, 24 de septiembre de 2010.

Dohmen, D. (2013): Final Report. Developing the Adult Learning Sector. Lot 2: Financing the Adult Learning Sector. Prepared for the European Commission/DG Education and Culture by FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, DIE – Deutsches Institut für Erwachsenenbildung. Berlín: FiBS.

Duke, C., Hinzen, H. (eds.) (2008): Knowing More, Doing Better. Challenges for CONFINTEA VI for Monitoring EFA in Non-formal Youth and Adult Education. *International Perspectives in Adult Education* 58. Bonn: DVV International.

Dunbar, M. (2020): A Review of Entitlement Systems for LLL. Elaborado por encargo de la UNESCO y la OIT, agosto de 2019. Ginebra: OIT.

DVV International (2009): Conferencia internacional sobre Financiación de la Educación de Adultos para el Desarrollo, celebrada en Bonn el 23–24 de junio de 2009. *Educación de Adultos y Desarrollo* 73, 1-218.

DVV International (2017): Strategic fields of action. Bonn: DVV International.

DVV International (2018): Papel e impacto de la educación de adultos. *Educación de Adultos y Desarrollo* 85. Bonn: DVV International. Disponible en: <<https://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-desarrollo/ediciones/ead-852018-papel-e-impacto-de-la-educacion-de-adultos>>

EAEA (2018): Invest in Adult Learning. Executive summary of the outcomes of the FinALE project. Bruselas: EAEA.

Egetenmeyer, R., Boffo, V., Kröner, S. (eds.) (2020): *International and Comparative Studies in Adult and Continuing Education*. Studies on Adult Learning and Education. Firenze University Press.

Eidoo, S. (2019): The professionalization and training of adult educators in global citizenship education for youth and adults. Trabajo encomendado por UIL/APCEIU. Hamburgo: UIL.

- Field, J., Künzel, K., Schemmann, M. (2016): International Comparative Adult Education Research. Reflections on theory, methodology and future developments. *International Yearbook of Adult Education* 39, 109–133.
- Hinzen, H., Knoll, J.H. (eds.) (2009): *Adult Education and Continuing Education Policy: Science in between Society and Politics*. *International Perspectives in Adult Education* 64. Bonn: DVV International.
- Hinzen, H. (2017): Comparing Global Documents, Recommendations, and Commitments on Adult Education and Lifelong Learning: Communalities, Similarities and Differences. Actas de la conferencia. Sexta Conferencia de la ISCAE, celebrada en la Universidad Julius Maximilians de Wurzburg, 15–18 de febrero de 2017, 119–128.
- Hinzen, H. (2020): 100 Years of Volkshochschule – 50 Years of DVV International. Local and Global Perspectives on Adult Education and Lifelong Learning. En: Egentemeyer y otros, 201–213.
- Hirsch, E., Jost, C., Waschek, G. (eds.) (2019): 50 Years DVV International. Half a Century of Adult Education. Bonn: DVV International.
- ICAE (2007): Comisión del ICAE: Organización y Financiación de la Educación de Adultos. *Educación de Adultos y Desarrollo* 68, 145–236.
- ICAE (2020): *Adult Learning and Education (ALE) – Because the Future Cannot Wait*. Contribución del Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE) a la iniciativa de la UNESCO Los futuros de la educación. Belgrado: ICAE.
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (2010): CONFINTEA VI. Marco de acción de Belém. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Hamburgo: UIL.
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (2016): Tercer Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos sobre la salud y el bienestar, el empleo y el mercado de trabajo, y la vida social, cívica y comunitaria. Hamburgo: UIL.
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (2017): 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.
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (2019): Cuarto informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos: no dejar a nadie atrás: participación, equidad e inclusión. Hamburgo: UIL.
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (2019): Towards CONFINTEA VII: Adult Learning and Education and the 2030 Agenda. CONFINTEA Mid-Term Review. Suwon-Osan, Corea del Sur, octubre de 2017. Hamburgo: UIL.
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida (2020): Adoptar una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida: contribución a la iniciativa Futuros de la Educación; reporte; consulta transdisciplinaria de expertos. Hamburgo: UIL.
- Jost, C., Schriegel, J. (2021): *Creating Framework Conditions for Adult Education*. Documento especializado. Bonn: DVV International.
- Lassnigg, L. y S. Vogtenhuber (2019): Financing and Institutions as Key Elements of the Future of Adult Education. Disciplinary Struggles about Empirical Observations. En: Heikkinen, A., Pätäri, J. Molzberger, G.: *Disciplinary Struggles in Education*. Tampere University Press, 239–259.

Milana, M., Tarozzi, M. (2019): Addressing global citizenship education (GCED) in adult learning and education (ALE). Trabajo encomendado por UIL/ APCEIU. Hamburgo: UIL.

OCDE (2017): Getting Skills Right. Financial Incentives for Steering Education and Training. Publicación de la OCDE. Disponible en: <<https://bit.ly/2ZMJLvJ>>

ONU (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S>

Palmer, R. (2020): Lifelong Learning in the Informal Economy: A Literature Review. Ginebra: OIT.

Popović, K. (2021): Financing Adult Learning and Education. The way forward: What works, how and why? Belgrado, Bonn: ICAE, DVV International.

Rogers, A. (2014): The Base of the Iceberg. Informal Learning and Its Impact on Formal and Non-formal Learning. Study Guides in Adult Education. Opladen, Berlín, Toronto: Barbara Budrich Publishers.

Rüber, I. E., Rees, S.-L., Schmidt-Hertha, B. (2018): Lifelong learning – lifelong returns? A new theoretical framework for the analysis of civic returns on adult learning. *International Review of Education*, 64(5), 543–562.

Schemmann, M., Herbrechter, D., Engels, M. (2020): Researching the political economy of adult learning systems. Theoretical amendments and empirical findings. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, 43, 259-273. Disponible en: <<https://doi.org/10.1007/s40955-020-00163-2>>

Schweighöfer, B. (2019): Youth and Adult Education in the Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals. Role, Contribution and Further Potential. Bonn: DVV International. Disponible en: <[https:// bit.ly/37QMx7p](https://bit.ly/37QMx7p)>

Sohlman, A. (2011): Financing of Adult and Lifelong Learning. En: Rubenson, K. (ed.): *Adult Learning and Education*, 186–191. Ámsterdam: Elsevier Academic Press.

Steiner-Khamsi, G., Draxler, A. (2018): *The state, business and education. Public-private partner-ships revisited*. NORRAG Series on International Education and Development. Cheltenham, Gran Bretaña y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Thöne, A. (2018): The United Nations Agenda 2030 – The contribution and the potential of youth and adult education. Documento especializado. Bonn: DVV International. Disponible en: <<https://bit.ly/3aVmy0F>>


Timmermann, D. (2009): Responsabilidad pública por la financiación de la educación de adultos. La responsabilidad pública por el aprendizaje a lo largo de toda la vida aumentará dentro de la sociedad del conocimiento. *Educación de Adultos y Desarrollo* 73, 99-112.

Timmermann, D. (2009): Public Responsibility for Continuing Education. Shaping the Adult Education System through State Financing. En: Hinzen, H., Knoll, J.H. (eds.) *Adult Education and Continuing Education Policy: Science in between Society and Politics. International Perspectives in Adult Education* 64, 58-91.

UNESCO (2015a): Educación 2030. Declaración de Incheon y marco de acción para implementar el ODG 4. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. París: UNESCO.

UNESCO (2015b): Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos. París: UNESCO.

Williams, J., McNair, S., Aldridge, F. (2010): Expenditure and Funding Models in Lifelong Learning. Documento de contexto. Leicester: National Institute of Adult Continuing Education. Disponible en: <<https://bit.ly/2MoCuiz>>



Cuarta parte:
Autores y editores



Mykyta Andrieiev es director ejecutivo de la Asociación Ucraniana de Educación de Adultos y, desde 2018, es director del Consejo Público del Ministerio de Educación y Ciencia. Cuenta con una vasta experiencia en el área de la administración de proyectos en organizaciones de la sociedad civil a nivel local. Entre sus ámbitos de interés se cuentan la autogestión del aprendizaje, las políticas en materia de juventud y la educación superior. Es miembro de equipos de investigación y evaluación, y como investigador independiente aborda temas relacionados con políticas en el área educativa.



Sturla Bjerkaker es un experimentado educador de adultos que desde hace largo tiempo ha emprendido proyectos en Noruega y en el extranjero. Durante casi dos décadas ocupó el cargo de secretario general de la Asociación Noruega para el Aprendizaje de Adultos y fue rector en la Academia Popular Nórdica. Ha sido miembro del consejo directivo de la Asociación Europea para la Educación de Adultos y del Consejo Internacional para la Educación de Adultos. En 2014 fue nombrado miembro del Salón de la Fama Internacional de la Educación de Adultos y Permanente.



Nevenka Bogataj es investigadora jefe en el Instituto Esloveno de Educación de Adultos y desde 1996 ha trabajado en el área del AEA popular. Ha publicado regularmente trabajos en los que da a conocer sus investigaciones y su labor de desarrollo basadas en estudios sobre el terreno. Encabezó el grupo de aprendizaje no formal, concibió la idea de los centros de aprendizaje a lo largo de la vida, describió nuevos grupos destinatarios, estableció una cooperación transfronteriza con Italia y, en la actualidad, su labor se concentra en el aprendizaje y la educación a nivel comunitario con miras a alcanzar el desarrollo sostenible.



Desde 2010, la profesora Dra. **Un Shil Choi** es miembro del Salón de la Fama Internacional de la Educación de Adultos y Permanente. Es, asimismo, vicepresidenta del Consejo de Administración del UIL de la UNESCO, presidenta de la Fundación Coreana para la Educación a lo Largo de Toda la Vida y profesora de la Escuela de Estudios Superiores de la Universidad de Ajou en Corea del Sur. Ocupó el cargo de presidenta del Instituto Nacional de Educación a lo Largo de Toda la Vida y fue investigadora del Instituto Coreano de Fomento de la Educación. Anteriormente trabajó como investigadora en el área de la educación superior y de adultos en la Universidad de Misuri-Columbia y fue miembro del Comité Presidencial para la Innovación en Materia de Políticas Educativas.



Eve Cobain, quien obtuvo el doctorado (PhD) en el Trinity College de Dublín en 2017, colabora en el trabajo de investigación de AONTAS, sobre todo en el área de la educación comunitaria, y está aplicando de manera experimental el primer Censo de AONTAS sobre educación comunitaria. Ha escrito sobre los efectos de la COVID-19 en la educación comunitaria y sus amplias repercusiones sociales y personales, así como también sobre feminismo. Ocupa el cargo de secretaria de la revista del gremio *The Adult Learner*.



Leah Dowdall es doctora y máster en Filosofía por el Trinity College de Dublín y máster en Educación por la Framingham State University. Ha sido docente de Educación de Adultos y Secundaria en Irlanda y en Estados Unidos. Actualmente, es jefa de investigaciones de AONTAS, y su función consiste en supervisar los objetivos de investigación de dicha organización. Ha publicado numerosos trabajos sobre aprendizaje de adultos, y entre los temas abordados se incluye la opinión de los alumnos en la educación de adultos y comunitaria.



Chanikan Inprom es profesora en el Programa de Ciudadanía Mundial e Idiomas de la Webster University de Tailandia. Fue alumna de la Khon Kaen University y de la Massey University de Nueva Zelanda. Actualmente es doctoranda en la Universidad de Chulalongkorn. Es plenamente consciente de las enormes dificultades —a veces de carácter sistémico— que afrontan los alumnos tailandeses al tratar de aprender un segundo idioma.



La Dra. **Alexandra Ioannidou** está a cargo de la Unidad de Internacionalización del Instituto Alemán para la Educación de Adultos - Centro Leibniz para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (DIE) en Alemania. Es secretaria y miembro del consejo administrativo de la Sociedad Europea para la Investigación sobre la Educación de Adultos (ESREA, por su sigla en inglés), además de miembro del equipo asesor del Grupo de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida. Entre sus temas de interés pueden mencionarse las investigaciones comparativas sobre educación de adultos y la gobernanza educativa a nivel internacional.



Ola Issa posee un máster en Instrucción y Diseño Curricular por la Universidad de Birzeit. Ha estado trabajando para DVV International en Palestina desde 2015, y desde 2017 ha ocupado el cargo de directora nacional. En el marco de su experiencia y su función profesionales, contribuye activamente a propiciar el diálogo nacional entre los actores clave y a fomentar el progreso de los proveedores de AEA en Palestina.



Durante más de quince años, el ugandés **Robert Jjuuko** ha trabajado como educador e investigador y ha desempeñado labores profesionales en áreas como desarrollo comunitario, educación de adultos, promoción de políticas educativas, educación universitaria y desarrollo de competencias profesionales y técnicas. Es educador de adultos profesional y posee un máster en Educación por la Universidad de KwaZulu-Natal. En la actualidad, está escribiendo su tesis doctoral sobre educación para jóvenes y trabajo en Uganda.



Antes de trasladarse al Centro Regional para el Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida de SEAMEO CELL como gerente de investigación y formación, **Khau Huu Phuoc** contaba con veintidós años de experiencia en formación docente y diseño de currículos en la Universidad de Educación Ho Chi Minh en Vietnam. Organiza talleres y seminarios relacionados con el aprendizaje de adultos y a lo largo de la vida y la educación para instructores especializados y profesores de educación no formal de la región. Asimismo, coordina proyectos regionales y participa en ellos, y participa en talleres organizados por ASPBAE, UNESCO Bangkok y DVV International.



Astrid von Kotze es activista y académica del Programa de Educación Popular. Trabaja con organizaciones y personas en comunidades pobres de clase trabajadora en Ciudad del Cabo y en sus alrededores. Es profesora asociada de la Universidad del Cabo Occidental. Hasta 2009 fue profesora de Educación de Adultos y Desarrollo Comunitario en la Universidad de KwaZulu-Natal. Ha estado profundamente involucrada en iniciativas de activismo cultural, y asimismo ha investigado y publicado numerosos trabajos sobre educación popular, teatro, salud y reducción de riesgos comunitarios.



Susanne Lattke, máster en Estudios Románicos, Historia y Educación de Adultos, es investigadora asociada en la Unidad de Enseñanza, Aprendizaje, Orientación del Instituto Alemán para la Educación de Adultos – Centro Leibniz para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (DIE) y coorganizadora de la red ReNAdeT de ESREA. Entre sus líneas de investigación se incluyen la educación de adultos internacional y europea, las políticas de AEA y las competencias profesionales de los instructores de AEA.



El Dr. **Sung Lee** es director del Instituto de Educación para la Ciudadanía Mundial y profesor adjunto en la Universidad Femenina de Ewha y en la Universidad de Ajou en Corea del Sur. Tiene un doctorado en Educación por la Universidad de Misuri y es licenciado y máster por la Universidad Nacional de Seúl. Ha sido encargado de proyectos del UIL, director del Instituto Provincial Gyeonggi-do para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, asesor del gobernador de la provincia de Gyeonggi-do en el área de políticas educativas, investigador del Instituto Coreano de Investigaciones sobre Educación y Formación Profesional y presidente de la Asociación Coreana de Aprendizaje Activo.



Dorothy Lucardie cuenta con una larga trayectoria como reconocida profesional, investigadora, administradora y líder en el ámbito de la educación de adultos en Australia y en la región de Asia y el Pacífico, y ha ocupado muchos cargos directivos. Como profesional, ha organizado una amplia variedad de cursos sobre educación de adultos y de programas sobre educación superior y educación comunitaria. Ha encabezado y orientado iniciativas en Australia y en otros países.



En 2016, **Colin McGregor** llegó a ocupar el cargo de director general de ACE Aotearoa, el organismo más importante del sector de la educación de adultos y comunitaria de Nueva Zelanda. Anteriormente, había prestado servicio en el Departamento Estatal de Trabajo, Política Correccional y Educación y, por último, fue secretario privado del viceministro de Educación durante tres años. Es máster en Psicología por la Universidad de Massey, máster en Administración de Empresas por la Universidad de Gales y máster ejecutivo en Administración Pública por la Universidad de Victoria.



Dech-siri Nopas, es profesor invitado en el Instituto de Idiomas de la Universidad de Thammasat y en la Escuela de Aprendizaje Innovador de Darunsik Khalai. Dech-siri es doctor en Educación No Formal y a lo Largo de la Vida por la Universidad de Chulalongkorn, donde fue discípulo del Dr. Archanya. Cuenta con ocho años de experiencia en Thai Airways, y su tesis versó sobre un programa personalizado de aprendizaje en el lugar de trabajo destinado a mejorar el nivel de inteligencia cultural del personal de cabina de aerolíneas internacionales.



Niamh O'Reilly es doctora en Educación Comunitaria y Políticas de Acceso a la Educación Superior por la Universidad de Maynooth. Es directora general de AONTAS y cuenta con dieciocho años de experiencia en el área del aprendizaje a lo largo de la vida como pedagoga especializada en igualdad educativa, sondeo de la opinión de los alumnos, educación comunitaria, análisis de políticas, desarrollo organizacional y gobernanza. Encabezó el grupo de trabajo de respuesta de la educación terciaria irlandesa a la COVID-19 sobre cómo reducir las desventajas educativas, y además presta servicios en consejos estatales para Quality and Qualifications Ireland, SOLAS y la Autoridad de Educación y Formación Complementaria. También trabaja en varios países de Europa.



Kiichi Oyasu tiene un doctorado por la Universidad de Osaka. Es director del Departamento de Cooperación Educativa del Centro Cultural Asia-Pacífico para la UNESCO (ACCU, por su sigla en inglés) en Japón. Fue profesor en la Universidad de Okayama, y en UNESCO Bangkok ocupó el cargo de especialista en programas destinados a promover la educación para todos (EPT), en los que coordinó los centros de aprendizaje comunitario en la región de Asia y el Pacífico. Entre sus áreas de investigación se incluyen la alfabetización, la educación no formal y el desarrollo comunitario.



La Dra. **Archanya Ratana-Ubol**, quien cuenta con una gran cantidad de trabajos publicados, es profesora a tiempo parcial de Educación a lo Largo de la Vida en la Universidad de Chulalongkorn. Asimismo, es secretaria general de la Federación para la Educación de Adultos de Asia Oriental. Sus áreas de investigación son la educación a lo largo de la vida, la educación de adultos, la gerontología y los grupos desfavorecidos en la sociedad. Promovió el aprendizaje a lo largo de la vida en personas de la tercera edad mediante una investigación sobre el envejecimiento y la comunicación entre generaciones. Presta servicio en varios comités y se mantiene al día de los avances internacionales en el área del aprendizaje y la educación de adultos.



Desde 2015, el Dr. **Oleg Smirnov** es director nacional de la oficina de DVV International en Ucrania. Su tarea consiste en elaborar normativas legales para el aprendizaje a lo largo de la vida y la educación de adultos en Ucrania, y en promover la educación de adultos como derecho humano, establecer sólidas estructuras locales que permitan ofrecer programas educativos orientados a la demanda y concentrados en grupos vulnerables. Desde 2002 se ha dedicado a crear métodos innovadores de educación intercultural sobre políticas nacionales de educación mediante la formación de educadores de adultos.



Tong Lien Anh es una experta de alto nivel con una vasta experiencia nacional e internacional en aprendizaje de adultos y en aprendizaje a lo largo de la vida. Durante ocho años ha estado a cargo de proyectos internacionales en el Departamento de Educación Permanente del Ministerio de Educación y Formación de Vietnam. Ha sido la responsable de elaborar el borrador de la estrategia nacional sobre aprendizaje a lo largo de la vida para el período de planificación 2021–2030, ha trabajado para Vision 2045 y ha sido secretaria del comité de redacción de la *Enciclopedia del aprendizaje a lo largo de la vida* de Vietnam. El UIL de la UNESCO le ha concedido en dos ocasiones una beca para investigar sobre políticas.



La editora jefa **Anja Thöne** es una historiadora y consultora muy versada en desarrollo organizacional. Su labor política la llevó a trasladarse a Washington D. C. y al Parlamento Europeo en Bruselas. Durante varios años trabajó como periodista en Berlín y como docente universitaria de *Marketing* sin Ánimo de Lucro. Cuenta con más de veinte años de experiencia en relaciones públicas internacionales y es directora jefa de *Marketing* de DVV International en Bonn.



Equipo de expertos y editores

Chris Duke se formó como historiador y sociólogo y ha trabajado durante más de medio siglo como académico universitario y administrador principal en áreas como el aprendizaje de adultos y la educación superior, la investigación-acción participativa y el desarrollo. Ha prestado servicio en el sector no gubernamental en organizaciones como ICAE, ASPBAE, PASCAL, PIMA y muchas instituciones nacionales de AEA. Está dedicado a promover temas como la ciudadanía activa, el reconocimiento de las diversas necesidades de aprendizaje, culturas y contextos, la importancia de la sociedad civil y la sabiduría tradicional.

El profesor Dr. **Heribert Hinzen** (doctor *honoris causa*) es consultor principal de educación de adultos y aprendizaje a lo largo de la vida para el desarrollo sostenible. Ha trabajado para DVV International durante más de cuatro décadas, tanto en la sede central como en las oficinas en Sierra Leona, Hungría y Laos. Ha sido vicepresidente del ICAE y de la EAEA, y actualmente de PIMA. Fue miembro del grupo consultivo de la CONFINTEA VI, del grupo de expertos del Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización y de la delegación alemana que asistió al Foro Mundial de Educación, celebrado en Dakar el año 2000 y en Incheon en 2015.

Ruth Sarrazin estudió Ciencias Políticas, Sociología y Filosofía en Alemania y en Francia. Luego de trabajar como encargada de prensa en un canal de televisión francoalemán, en 2013 pasó a ocupar el cargo de directora ejecutiva de comunicaciones de DVV International y fue responsable de las publicaciones “Educación de adultos y desarrollo” y “Perspectivas internacionales de la educación de adultos”. Actualmente, está disfrutando de un permiso por maternidad y reside junto a su familia en Shanghái, donde trabaja como autónoma.

DVV International es el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (Deutscher Volkshochschul-Verband e.V., DVV). DVV representa los intereses de las aproximadamente novecientas universidades populares y sus asociaciones regionales, los mayores proveedores de educación complementaria en Alemania.

En su calidad de entidad experta líder en el ámbito de la educación de adultos y la cooperación para el desarrollo, DVV International promueve desde hace medio siglo la causa de la educación a lo largo de toda la vida. DVV International apoya en todo el mundo la creación y expansión de estructuras sostenibles para la educación de jóvenes y adultos.

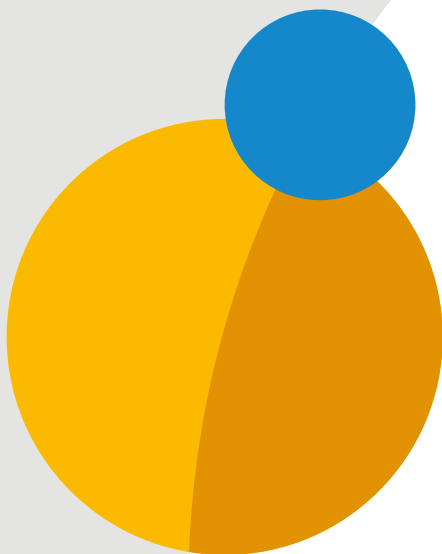
Somos un socio especializado en el diálogo con las poblaciones locales. En este contexto, cooperamos con más de doscientos socios tanto de la sociedad civil como de los ámbitos estatal y académico en más de treinta países de África, Asia, Latinoamérica y Europa. Nuestras oficinas nacionales y regionales coordinan la cooperación local y regional y garantizan la calidad y eficacia de nuestra labor en los países asociados. Los ámbitos prioritarios de nuestro trabajo son la alfabetización y la educación básica, la formación profesional, el aprendizaje global e intercultural, la educación ambiental y el desarrollo sostenible, la migración y la integración, el trabajo con refugiados, la educación sanitaria, la prevención de conflictos y la educación para la democracia.

DVV International financia su labor con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, de la Unión Europea y otros donantes. Junto con las asociaciones nacionales, regionales y mundiales de educación de adultos, DVV International promueve el cabildeo y la defensa del derecho humano a la educación, así como el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Al respecto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda mundial de educación (Educación 2030), al igual que las conferencias mundiales sobre educación de adultos de la UNESCO (CONFINTEA), constituyen nuestro marco de orientación. Mediante conferencias, seminarios y publicaciones, DVV International fomenta el intercambio de información y de conocimientos especializados a nivel europeo y mundial.

www.dvv-international.de

DVV International
Königswinterer Straße 552 b
D-53227 Bonn
Alemania

Teléfono: +49 (0) 228 97569-0
E-mail: info@dvv-international.de
www.dvv-international.de



Promovido por el



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo