



**unesco**

Instituto para  
el Aprendizaje a  
lo Largo de Toda la Vida



# 5<sup>o</sup> INFORME MUNDIAL SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

**Educación para la ciudadanía:  
Empoderar a los adultos para  
el cambio**

Resumen ejecutivo





5<sup>o</sup> INFORME MUNDIAL  
SOBRE EL APRENDIZAJE Y LA  
EDUCACIÓN DE ADULTOS

**Educación para la ciudadanía:  
Empoderar a los adultos para  
el cambio**

Resumen ejecutivo

## Publicado en 2022 por el

Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL)  
Feldbrunnenstr. 58  
20148 Hamburgo  
Alemania

© UNESCO

El Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) fomenta la investigación, el fortalecimiento de capacidad, la creación de redes y la publicación acerca del aprendizaje a lo largo de toda la vida enfocado en la educación de adultos y continua, la alfabetización y la educación básica no formal. Sus publicaciones son un valioso recurso para los investigadores educacionales, planificadores, tomadores de decisión y profesionales. Si bien los programas del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) son establecidos de acuerdo a las orientaciones formuladas por la Conferencia General de la UNESCO, las publicaciones del Instituto son producidas bajo su exclusiva responsabilidad.

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión de parte de la UNESCO o del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida en lo referente a la condición jurídica de ninguno de los países o territorios, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Esta publicación está disponible en Acceso Abierto bajo la licencia Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/byncsa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio de Acceso Abierto de la UNESCO ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp)). La presente licencia se aplica exclusivamente al contenido del texto de la publicación.



### Fotos:

Portada:

Arriba: © AYA images/Shutterstock

Fondo: © Arrowsmith2/Shutterstock

Contraportada:

Arriba: © Monkey Business Images/Shutterstock

Fondo: © Parsobchai Ngammoa/Shutterstock

### Diseño:

Christiane Marwecki

# PRÓLOGO

“Toda persona tiene derecho a la educación”. Como subraya el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la educación es un derecho fundamental y universal. En este contexto, “universal” significa en todos los países, para todas las niñas y todos los niños y —como a menudo olvidamos— para todas las edades.

El aprendizaje a lo largo de toda la vida no es solo un derecho, es también una baza crucial para hacer frente a la incertidumbre social y económica y a la disrupción digital y ambiental a la que debemos adaptarnos continuamente. Es una cultura que hemos de desarrollar si queremos reforzar la cohesión social, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la vitalidad económica de nuestras sociedades.

Nuestro Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos (GRALE), cuya primera edición se publicó en 2009, contribuye a este objetivo proporcionando datos internacionales de referencia para apoyar y orientar las políticas públicas.

Este informe pone de relieve que el Marco de Acción de Belém sobre el aprendizaje y la educación de adultos, cuya coordinación han confiado a la UNESCO los Estados Miembros, ha generado un verdadero impulso en el último decenio.

De hecho, el *GRALE 5* revela algunas tendencias muy alentadoras. Por ejemplo, destaca que el número de adultos —especialmente mujeres— que participan en la educación ha aumentado en la mayoría de los Estados Miembros desde 2018.

Sin embargo, este informe también pone de manifiesto áreas susceptibles de mejora. Las poblaciones vulnerables y las minorías, como los migrantes, los pueblos indígenas, los ciudadanos de edad avanzada y las personas con discapacidad, siguen, con demasiada frecuencia, quedándose atrás, cuando deberían ser grupos prioritarios.

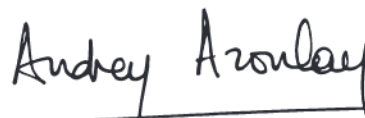
Y aunque cada vez se reconoce más la importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida, este adolece de una perjudicial falta de inversión. Casi la mitad de los países invierten únicamente el 2 % o menos de su presupuesto global para educación en este ámbito, pese a que, como cree firmemente la UNESCO, esta es la mejor inversión pública posible para el futuro.

Nuestro informe también reitera la necesidad de otorgar a los retos actuales un lugar central en los programas de aprendizaje. Por ejemplo, las cuestiones climáticas aún no se tienen suficientemente en cuenta.

La educación ciudadana para adultos —uno de los puntos centrales del informe— es otro tema esencial, ya que es este tipo de educación el que enseña el respeto por las diferencias, la capacidad de pensamiento crítico y la conciencia de nuestra humanidad compartida, al tiempo que refuerza la participación cívica. En este terreno, el informe muestra que, si bien se han logrado avances, el potencial de la educación para la ciudadanía aún no se ha aprovechado plenamente.

En consonancia con el reciente informe de la UNESCO sobre los Futuros de la educación, el *GRALE 5* pide que la educación de adultos se incluya plenamente en una cultura de aprendizaje a lo largo de toda la vida y que se reconozca como una de las mejores herramientas para afrontar los retos actuales y futuros.

Mientras nos preparamos para la Séptima Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VII), que se celebrará en junio en Marrakech (Marruecos), no me cabe ninguna duda de que los Estados Miembros de la UNESCO se comprometerán a promover el derecho al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Ante los retos del mundo actual, debemos poder contar con la educación como un bien común global, para todas las personas y en todos los lugares.



Audrey Azoulay  
Directora General de la UNESCO

# MENSAJES PRINCIPALES

## DE BELÉM A MARRAKECH

**El reto permanente del aprendizaje y la educación de adultos es llegar a quienes más lo necesitan.**

La participación en la educación de adultos sigue siendo mayor entre quienes más se han beneficiado de la educación en el pasado. Y, si bien se observan avances positivos —en particular, en la participación de las mujeres—, los grupos desfavorecidos y vulnerables, como los migrantes, los educandos indígenas, los ciudadanos de edad avanzada y las personas con discapacidades, siguen quedando al margen.

**A pesar del creciente reconocimiento del valor del aprendizaje y la educación de adultos, la inversión sigue siendo insuficiente.**

Los Estados Miembros reconocen cada vez más el valor económico, social y cívico del aprendizaje y la educación de adultos. Sin embargo, aunque la inversión en la educación de adultos ha aumentado, los avances parecen haberse estancado y siguen estando por debajo del nivel que se consideró necesario en el Marco de Acción de Belém. Aún queda mucho por hacer para alcanzar el nivel de inversión que se necesita para que el aprendizaje y la educación de adultos contribuya plenamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y debe hacerse un hincapié mucho mayor en las necesidades de los más marginados y desfavorecidos.

## MENSAJES DE LA ENCUESTA DEL GRALE 5

### POLÍTICAS

**La ampliación de los mecanismos de reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje no formal e informal y de los marcos nacionales de cualificaciones parece indicar que los sistemas educativos se están transformando en sistemas de aprendizaje a lo largo de toda la vida.**

El 60 % de los países afirmaron que habían mejorado sus políticas en materia de aprendizaje y educación de adultos desde 2018. Si bien los Estados Miembros informaron de avances en las políticas en todos los ámbitos del aprendizaje (alfabetización, competencias básicas y educación para la ciudadanía), se notificó un progreso ligeramente menor en la educación para la ciudadanía.

### GOBERNANZA

**La gobernanza del aprendizaje y la educación de adultos está cada vez más repartida entre diferentes ministerios nacionales, autoridades locales y otras partes interesadas.**

Casi tres cuartas partes de los países informaron de avances en materia de gobernanza, una tendencia más pronunciada en los países de ingreso bajo y de ingreso mediano alto, así como en las regiones de África Subsahariana y Asia y el Pacífico.

Los países informaron de un fortalecimiento de las alianzas y la cooperación entre varios ministerios, el sector privado y la sociedad civil, y confirmaron la tendencia hacia la descentralización, que ya está consolidada. Sin embargo, siguen existiendo dificultades, como las deficiencias en el seguimiento y la evaluación y la persistencia de la falta de datos.

### FINANCIACIÓN

**La mayoría de los países señalaron la existencia de diversos modelos de financiación, entre ellos, la financiación pública, las alianzas público-privadas y la cofinanciación con organismos de cooperación internacional, el sector privado y los propios educandos.**

Casi la mitad de los países mencionaron que tenían previsto aumentar el gasto público en aprendizaje y educación de adultos. Sin embargo, la experiencia del pasado indica que estas buenas intenciones no siempre se plasman en aumentos reales de la financiación, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones a las que se enfrentan ahora la mayoría de los países como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Existe una gran divergencia en cuanto a la financiación pública que se dedica al aprendizaje y la educación de adultos, ya que 22 países destinan el 4 % o más de su gasto público a este concepto, mientras que 19 destinan menos del 0,4 %. Un total de 40 países afirmaron no saber qué porcentaje de las ayudas públicas recibe el aprendizaje y la educación de adultos, una cifra que ilustra la falta de datos mencionada.

## PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EQUIDAD

**La expansión del aprendizaje a distancia en línea acercó la educación de adultos a una gama más amplia de educandos.**

Más de la mitad de los países comunicaron un aumento de la participación en el aprendizaje y la educación de adultos desde 2018. La tasa de participación más alta se registró en África Subsahariana.

Si bien la participación de las mujeres y los jóvenes ha mejorado considerablemente, el panorama de los adultos mayores es mixto, ya que el 23 % de los países mencionan una disminución de su participación y el 24 % un aumento.

Alrededor del 60 % de los países indicaron que la participación de los presos, las personas con discapacidad y los migrantes no había cambiado desde 2018.

## CALIDAD

**La formación eficaz de docentes y el desarrollo de normas profesionales para los educadores de adultos están fomentando avances en cuanto a la calidad.**

La mayoría de los países informaron de avances en relación con la calidad de los planes de estudios, la evaluación y la profesionalización de los educadores de adultos. Más de dos tercios mencionaron avances en la formación inicial y continua de los educadores especializados en aprendizaje y educación de adultos, así como en sus condiciones laborales, aunque este progreso variaba considerablemente según la región y el grupo de ingresos.

## EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL MARCO DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

**En la quinta edición del GRALE se indica que se ha producido un progreso considerable en la educación para la ciudadanía desde 2018.**

Las respuestas de los Estados Miembros muestran que en las políticas se presta cada vez más atención a la educación para la ciudadanía en comparación con la situación de hace tres años (GRALE 4). Cerca de tres cuartas partes (74 %) de los países indicaron que están formulando o aplicando políticas en relación con la educación para la ciudadanía.

**La educación para la ciudadanía es un instrumento fundamental en la respuesta mundial ante los desafíos contemporáneos.**

Dar respuesta a los desafíos contemporáneos, como los desplazamientos masivos de poblaciones que huyen de guerras o catástrofes ambientales, el cambio climático y la digitalización, requiere poblaciones compuestas por ciudadanos comprometidos, activos y críticos que reconozcan tanto su humanidad compartida como sus obligaciones para con otras especies y el planeta.

**El aprendizaje y la educación de adultos puede desempeñar un papel destacado al forjar el futuro en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

La encuesta del GRALE 5 documentó la sinergia que existe entre la ciudadanía mundial y el desarrollo sostenible en el ámbito del aprendizaje y la educación de adultos. Si bien los planes de estudios de dicho ámbito tienden a centrarse en cuestiones específicas de la protección del medio ambiente, como el cambio climático y la biodiversidad, en algunos países incluyen el tema general del desarrollo sostenible en su totalidad.

## REPERCUSIONES DE COVID-19 EN EL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

**La mayoría de los países mencionaron una rápida transición al aprendizaje a distancia en línea o digital (entre otros medios, por televisión, radio y teléfono) o la modificación de las modalidades de aprendizaje presencial.**

La adopción generalizada de la tecnología digital durante la pandemia de COVID-19 ha facilitado la continuidad de la educación de millones de personas durante el confinamiento.

Hay muchos ejemplos de países que han respondido de forma innovadora a la crisis para velar por la continuidad del acceso al aprendizaje y la educación de adultos, por ejemplo, por conducto de la adopción de normativa y políticas nuevas destinadas a respaldar este proceso o de cambios en las normas de calidad y los planes de estudios.

Sin embargo, esta situación también ha dejado aún más atrás a algunas regiones y grupos de población, sobre todo, en zonas del mundo donde hay escasez de recursos e infraestructuras.

# INTRODUCCIÓN

## EDUCACIÓN DE ADULTOS Y CIUDADANÍA: LA PIEZA QUE FALTA

Durante la preparación de la quinta edición del *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos (GRALE 5)*, la población mundial era cada vez más consciente de que estaba viviendo una época de gran incertidumbre, como demostraba la pandemia de COVID-19. Las repercusiones de la pandemia en la educación se han manifestado de múltiples maneras y han sacado a la luz las flagrantes desigualdades en el acceso a una enseñanza de calidad y a la educación no formal. La pandemia también puso de manifiesto un mundo cada vez más interconectado que, sin embargo, no aborda adecuadamente las cuestiones de la desigualdad y la justicia social.

Ahora que el mundo sale de dos años de vida social, económica y cultural gravemente truncadas, debemos preguntarnos qué hemos aprendido de esta experiencia. Un aspecto positivo es que la humanidad ha demostrado su capacidad de adaptación y colaboración para responder a una amenaza a corto plazo. Pero la pandemia también ha dejado al descubierto muchas brechas de nuestra sociedad, entre ellas, la falta de confianza en los procesos políticos, el potencial de fragmentación y polarización que tiene la tecnología de la información, la persistencia de las narrativas que exponen diferencias entre “nosotros” y “ellos”, y la creciente desigualdad en los países y entre ellos.

La recopilación de datos para este informe coincidió con el inicio de la pandemia. Dado que la encuesta del *GRALE 5* se centraba en la evolución desde el informe anterior, de 2018, no fue posible analizar los inmensos cambios que se produjeron en la oferta de aprendizaje y educación de adultos debido a la pandemia. Sin embargo, la encuesta incluía algunas preguntas concebidas para medir la repercusión inicial de la pandemia en este ámbito. La mayoría de los países mencionaron una rápida transición al aprendizaje a distancia en línea o digital (entre otros medios, por televisión, radio y teléfono) o la modificación de las modalidades de aprendizaje presencial. Algunos adoptaron normativa y políticas nuevas para respaldar este proceso o modificaron las normas de calidad, los planes de estudios y la evaluación. La pandemia también puso de manifiesto la brecha digital que impidió que muchas personas prosiguieran sus estudios al cerrarse los espacios físicos de aprendizaje.

El *GRALE 4* se centró en el hecho de que no todos tenemos las mismas oportunidades de aprender a lo largo de la vida, de disfrutar de un trabajo significativo y gratificante, de desarrollar nuestro potencial ni de contribuir a nuestras comunidades; en otras palabras, de ser

ciudadanos activos. La encuesta realizada entonces entre los Estados Miembros reveló que los responsables de la formulación de políticas en materia de educación de adultos pasaban por alto en gran medida las cuestiones de la ciudadanía activa y la cohesión de las comunidades. Una de las principales recomendaciones del *GRALE 4* fue la necesidad de invertir más en la educación para la ciudadanía mundial y activa. Para profundizar en ello, la parte temática del *GRALE 5* se centra en la educación para la ciudadanía.

## PERTINENCIA MULTIDIMENSIONAL DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

A medida que las economías y las sociedades cambian, el aprendizaje y la educación de adultos tendrá que trascender con creces la mera respuesta a las necesidades del mercado laboral. Las oportunidades para cambiar de profesión o reconvertirse profesionalmente deben ir ligadas a amplias reformas del sistema educativo que hagan hincapié en la creación de múltiples trayectorias de aprendizaje flexible. En lugar de ser reactiva o adaptativa (ya sea a los cambios en los mercados laborales, en la tecnología o en el medio ambiente), la educación de adultos debe reconceptualizarse en torno a un aprendizaje que sea verdaderamente transformador. Ya sabemos que la naturaleza del empleo puede cambiar drásticamente en el transcurso de una sola generación. Pues bien, la vida cívica y política también está cambiando rápidamente y requiere, de igual manera, flexibilidad, pensamiento crítico y capacidad de aprendizaje.

## AUMENTO DE LA PERTINENCIA DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA MUNDIAL

En un mundo cada vez más interconectado, la educación para la ciudadanía mundial permite a las personas preocuparse por los demás, aceptar otras perspectivas y experiencias, e involucrarse en prácticas responsables hacia el planeta. Las soluciones tecnológicas por sí solas no lograrán estos fines; deben ir acompañadas y respaldadas por un cambio radical en la forma en que nos percibimos unos a otros y comprendemos nuestro lugar en la naturaleza. Por tanto, la educación para la ciudadanía mundial debe consistir en un cambio de nuestra forma de pensar (para comprender mejor el mundo), de sentir (para empatizar con los demás) y de actuar (para cambiar nuestro comportamiento a mejor). A medida que avanza el siglo XXI, la organización de los sistemas y las políticas de educación que se basan en la edad del alumno cada vez parecerá más carente de significado. En el futuro, la característica fundamental será la amplitud de miras de los sistemas educativos y su capacidad para provocar cambios personales y sociales.



# UNA VISIÓN GENERAL

## MARCO DE ACCIÓN DE BELÉM Y EDICIONES DEL GRALE

El objetivo de las cinco ediciones del *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (GRALE) publicadas desde 2009 ha sido siempre proporcionar a los responsables de la formulación de políticas, los profesionales y el público datos de referencia sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos a escala mundial. El primer informe se concibió para aportar información al debate de la sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VI) en 2009. En esa conferencia se elaboró el Marco de Acción de Belém, que estableció una agenda para el futuro seguimiento de cinco aspectos clave del aprendizaje y la educación de adultos: políticas, gobernanza, financiación, participación y calidad. En 2013, el *GRALE 2* se centró en la alfabetización de adultos, que el Marco de Acción de Belém había considerado un fundamento del aprendizaje a lo largo de toda la vida. El *GRALE 3* analizó en 2016 los beneficios del aprendizaje y la educación de adultos para la salud y el bienestar, el empleo, y la vida social, cívica y comunitaria. El *GRALE 4*, publicado en 2019, examinó las oportunidades y los obstáculos para la participación en el aprendizaje y la educación de adultos y, por primera vez, analizó los avances realizados en ese campo, concretamente en los tres ámbitos del aprendizaje de adultos definidos en la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos de la UNESCO (2015): alfabetización y competencias básicas; formación permanente y desarrollo profesional; y educación comunitaria, popular o liberal y competencias para la ciudadanía.

Durante los últimos 12 años hemos entrado en lo que muchos denominan ya la cuarta revolución industrial, impulsada por los saltos cuánticos de los campos de la tecnología de la información y la inteligencia artificial. Esta revolución está teniendo una repercusión enorme en todos los aspectos del aprendizaje y la educación de adultos, pero especialmente en la calidad y la participación. En ese contexto, los informes GRALE han demostrado que la enseñanza sigue siendo el motor de la calidad del aprendizaje, y es apoyando y profesionalizando a los educadores correspondientes como se podrá aumentar la calidad de forma sostenible (medida, por ejemplo, por los resultados del aprendizaje).

## PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ENCUESTA DEL GRALE 5

El Marco de Acción de Belém no era un acuerdo vinculante, sino una "guía" para ayudar a los Estados Miembros a "aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos". También estableció los términos en los que los informes GRALE harían el seguimiento de los avances en los Estados Miembros. El objetivo primordial de los informes GRALE es generar conciencia sobre el aprendizaje y la educación de adultos entre muchas partes interesadas de todo el mundo y despertar un interés más activo entre los responsables de la formulación de políticas. Además, proporcionan ejemplos de innovación y buenas prácticas y una base empírica con la que evaluar el progreso a escala internacional.

De conformidad con este mandato, el propósito del *GRALE 5* es triple: sirve como mecanismo de seguimiento; plantea debates en profundidad sobre temas clave de la educación de adultos; y sienta las bases para la CONFITEA VII, que tendrá lugar en Marrakech (Marruecos), en junio de 2022.

Analizar la situación de la educación y el aprendizaje de adultos a escala mundial constituye una tarea de enormes proporciones. Muchos países carecen de medios para supervisar y evaluar de forma sistemática el amplio espectro de la oferta de enseñanza de adultos, que abarca desde la educación profesional hasta la alfabetización y la educación básica. Como campo, el aprendizaje y la educación de adultos recibe a menudo un apoyo insuficiente o se omite por completo del presupuesto y la planificación. Debido a la fragmentación de su gobernanza y a la dispersión de su financiación, es difícil hacer un seguimiento de quién gasta cuánto, para qué y dónde.

A pesar de estas limitaciones, la encuesta del *GRALE 5* arrojó algunos resultados importantes y alentadores. En todo el mundo, la oferta de aprendizaje y educación de adultos continúa aumentando a medida que la revolución digital saca a la luz el aprendizaje a distancia y los recursos educativos abiertos y los incorpora a las políticas y prácticas educativas. El aprendizaje y educación de adultos ya no se considera simplemente un recurso provisional para los que se quedaron atrás en la infancia o la juventud. Está dirigido a todos, entre otras cosas, porque la rápida evolución tecnológica y social hace que la reconversión y el perfeccionamiento

profesionales sean ahora rutinarios y porque la competencia máxima del siglo XXI es la capacidad de aprender durante toda a vida.

Los resultados de la encuesta del *GRALE 5* dejan claro que, aunque la mayoría de los países están muy lejos de hacer realidad la visión expuesta en Belém, la mayoría parecen estar en vías de lograrlo. En los cinco indicadores fijados en el Marco de Acción de Belém, los países informaron de un progreso considerable. Además, incluso en aquellas esferas en las que los avances han sido más lentos, los datos proporcionados en este informe *GRALE* y en los anteriores nos permiten comprender mejor los obstáculos.

### **Políticas**

Aunque todavía queda mucho camino por recorrer, los sistemas educativos están empezando a hacer la transición hacia sistemas de aprendizaje a lo largo de toda la vida, como demuestra la adopción mundial de mecanismos políticos como los marcos nacionales de cualificaciones y los sistemas de reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje no formal. Se siguen desatendiendo algunas esferas, en particular la provisión de oportunidades de aprendizaje y educación de adultos a los grupos vulnerables y marginados. La educación para la ciudadanía ya no es un elemento marginal de los planes de estudios del aprendizaje y la educación de adultos: el 74 % de los países señalaron que estaban elaborando y ejecutando políticas específicas en relación con la educación para la ciudadanía.

### **Gobernanza**

Los resultados de la encuesta muestran que la tendencia hacia la descentralización se ha acelerado y que hay una participación cada vez mayor de las partes interesadas no estatales, como la sociedad civil y los asociados para el desarrollo. No obstante, sigue habiendo problemas, como las deficiencias en el seguimiento y la evaluación. La gran diversidad de modalidades de aprendizaje y educación de adultos que existen dificultan el seguimiento para la mayoría de los países. Además, los gobiernos tienden a utilizar el aprendizaje y la educación de adultos como instrumento político para alcanzar diversos objetivos (por ejemplo, la inclusión social y el empoderamiento de los grupos vulnerables), en lugar de ponerlo a disposición de todos.

### **Financiación**

Existen grandes disparidades entre los países respecto a la cantidad de fondos públicos que se dedican al aprendizaje y la educación de adultos. Veintidós países informaron de que su gasto en este ámbito comprende el 4 % o más del gasto público en educación. En el polo opuesto, hubo 19 países que declararon un gasto público en aprendizaje y educación de adultos equivalente a menos del 0,4 %. Cuarenta países afirmaron no saber qué proporción del gasto público en educación se dedicaba al aprendizaje y la educación de

adultos. La mayoría de los países señalaron la existencia de diversos modelos y fuentes de financiación, entre ellos, la financiación pública, las alianzas público-privadas y la cofinanciación con organismos de cooperación internacional, el sector privado y los propios educandos. Casi la mitad de los países mencionaron que tenían previsto aumentar el gasto en aprendizaje y educación de adultos.

### **Participación, inclusión y equidad**

La financiación es un motor clave de la calidad, que, a su vez, es el principal motor de la participación. La participación en el aprendizaje y la educación de adultos ha aumentado considerablemente desde 2018, principalmente debido a la expansión del aprendizaje a distancia en línea. Entre los factores que impulsan el aumento de la participación figuran unos planes de estudios más pertinentes, con materiales adaptados a los intereses y necesidades de los educandos y producidos en las lenguas locales. El mayor aumento se ha dado entre las mujeres, ya que el 56 % de los países comunican un incremento de la participación de este género. El siguiente incremento más importante es el de los jóvenes, el cual mencionaron el 49 % de los países. Menos de una cuarta parte de los países informaron de un aumento de la participación de los adultos mayores (23 %) y de los pueblos indígenas (24 %). Alrededor del 60 % de los países indicaron que la participación de los presos, las personas con discapacidad y los migrantes no había cambiado desde 2018. Por último, el 24 % de los países comunicaron que la participación de los adultos mayores en el aprendizaje y la educación de adultos había disminuido desde 2018.

### **Calidad**

Los principales indicadores de calidad incluyen unos planes de estudios más pertinentes, educadores mejor formados y remunerados, métodos de evaluación mejorados y medios de acceso más flexibles; la mayoría de los países señalaron avances en esas esferas. Tres cuartas partes de los países comunicaron un progreso en la mejora de la calidad del aprendizaje y la educación de adultos, por conducto de los planes de estudios y el material didáctico y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

## **El *GRALE 5* y la educación para la ciudadanía**

Los datos de la encuesta del *GRALE 5* mostraron que el concepto de educación para la ciudadanía se interpreta de maneras muy diferentes en los distintos países. Sin embargo, la mayoría de ellos informaron de que sus planes de estudios de aprendizaje y educación de adultos incluían elementos y temas que estaban en consonancia con la educación para la ciudadanía, como la formación ciudadana, el pensamiento crítico, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la alfabetización mediática. Por lo tanto, si bien los países carecen de una definición y un entendimiento

comunes de la educación para la ciudadanía, la mayoría de los planes de estudios del aprendizaje y la educación de adultos aspiran, en palabras pronunciadas por el ex Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon en la puesta en marcha de la Iniciativa Mundial La Educación ante Todo en 2012, a “fomentar que cuidemos activamente del mundo y de aquellas personas con quienes lo compartimos”.

## EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA MUNDIAL: UN CAMINO HACIA EL HUMANISMO

### ¿Qué es la ciudadanía?

Las diferentes tradiciones jurídicas, culturales e históricas han creado una diversidad de significados enfrentados de la ciudadanía. Algunas interpretaciones han considerado que la ciudadanía es algo que se otorga desde arriba, mientras que otras han entendido que debe reclamarse desde abajo. Algunas se han centrado en los derechos, otras en las responsabilidades. El influyente trabajo de T. H. Marshall sobre la ciudadanía definió el concepto en términos de tres categorías fundamentales: civil, política y social. El elemento civil implica la libertad de expresión, pensamiento y credo, el derecho a la propiedad y a celebrar contratos, y el derecho a la justicia. El elemento político supone el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un órgano político o como elector de dicho órgano. El elemento social conlleva el derecho a un módico bienestar y seguridad económicos, a participar del patrimonio social y a vivir en la sociedad de acuerdo con las normas vigentes. Si bien ya no es cierto que la propiedad sea una condición previa para la ciudadanía, la influencia política y social siguen estando basadas en gran medida en la riqueza. Por lo tanto, es importante que nos preguntemos qué papel puede desempeñar la educación en la transformación de las estructuras sociales que privilegian la propiedad en sociedades poscrecimiento sostenibles estimuladas por una ciudadanía mundial enérgica.

### Educación para la ciudadanía y aprendizaje y educación de adultos

Los resultados del aprendizaje de adultos (en las dimensiones de conocimientos, actitudes, competencias y comportamientos) mejoran las capacidades de los adultos para conocer, reclamar y ejercer su derecho a la educación, así como otros derechos civiles, como el derecho al trabajo y a participar en la vida comunitaria. Por lo tanto, el aprendizaje y la educación de adultos está intrínsecamente orientado a potenciar los derechos y el contenido de los programas en este ámbito debe estar explícitamente vinculado a la educación en derechos humanos. La educación para la ciudadanía puede considerarse una ampliación natural de la “formación

ciudadana”, a saber, el conocimiento y la comprensión crítica de los derechos y responsabilidades civiles, el cultivo de las virtudes cívicas, sociales, económicas y políticas, y la capacidad de tomar parte en diálogos, negociaciones e interacciones transformadoras. La educación para la ciudadanía se combina con aspectos clave del aprendizaje y la educación de adultos. La educación de adultos generalmente valora la experiencia personal de los educandos; promueve el aprendizaje activo, el pensamiento crítico y la resolución de problemas; y apoya el aprendizaje autodirigido y la coproducción de conocimientos. Estos aspectos reflejan características de la educación para la ciudadanía que suelen asociarse con el aprendizaje a lo largo de toda la vida, como la posición central del educando, el énfasis en el aprendizaje de procesos y la naturaleza colectiva, cooperativa y colaborativa de los procesos de aprendizaje.

### Educación para la ciudadanía mundial

La ciudadanía mundial no es una alternativa a la ciudadanía nacional, sino que refuerza el pacto social democrático de las democracias representativas y participativas de todo el mundo y crea otro nivel de apoyo a un modelo de ciudadanía basado en los principios de libertad e igualdad para todos, contribuyendo así a apuntalar el modelo tradicional de ciudadanía. En otras palabras, la ciudadanía mundial añade valor a la nacional.

La idea de la ciudadanía mundial ha sido un elemento clave de la visión de la UNESCO sobre la educación desde la misma creación de la organización y se ha conceptualizado en tres informes insignia: *Aprender a ser* (el Informe Faure) publicado en 1972, *La educación encierra un tesoro* (el Informe Delors) en 1996 y, más recientemente, el informe de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, titulado *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación* (2021).

La UNESCO desea hacer un llamamiento a una ciudadanía activa relacionada con cuatro esferas: derechos humanos, cuestiones medioambientales, justicia social y económica y diversidad cultural. Para ello propone que la educación para la ciudadanía mundial sea un factor de transformación, que inculque los conocimientos, las competencias, los valores y las actitudes que necesitan los educandos para poder contribuir a un mundo más inclusivo, justo y pacífico. El objetivo general de la educación para la ciudadanía mundial es empoderar a los educandos para que “[se vuelvan] contribuyentes, en una actitud proactiva, de un mundo más justo, pacífico, tolerante, inclusivo, seguro y sostenible”.<sup>1</sup>

1 UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). *Educación para la ciudadanía mundial: preparar a los educandos para los retos del siglo XXI*. París, UNESCO, 2014, p. 16. URL: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244957>>.

## TEMAS FUNDAMENTALES DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA MUNDIAL

Este informe explora varios temas que relacionan la educación de adultos con la educación para la ciudadanía mundial y que, en conjunto, ofrecen una visión de la naturaleza multifacética del aprendizaje y la educación de adultos.

### Ciudadanía y alfabetización

Paulo Freire describió memorablemente la alfabetización como “un esfuerzo por leer el mundo y la palabra”. A medida que la gente adquiere más conocimientos de alfabetización, está más capacitada para interactuar con el mundo más allá de su aldea y su comunidad. Este proceso refleja el objetivo de la educación para la ciudadanía mundial de “empoderar a los estudiantes para que participen y asuman roles activos, tanto local como globalmente, para enfrentar y resolver los desafíos mundiales”<sup>2</sup>.

Existen numerosas pruebas de que el aprendizaje de la alfabetización está estrechamente relacionado con resultados positivos para la ciudadanía. Por ejemplo, el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo* de 2006 de la UNESCO mostró que la participación en programas de alfabetización de adultos y la práctica de la alfabetización producían beneficios como la mejora de la autoestima, el empoderamiento, la creatividad y la reflexión crítica. Del mismo modo, casi tres cuartas partes de los países que respondieron a la encuesta del *GRALE 5* señalaron que los programas de alfabetización contribuyen de manera significativa a la ciudadanía activa.

### Educación para la ciudadanía y migración

La educación para la ciudadanía mundial desempeña un papel crucial en la protección y el apoyo a los migrantes. Hay tres esferas de intervención que se antojan especialmente importantes: la formación ciudadana para preparar a las poblaciones de acogida a recibir a los inmigrantes con un espíritu de tolerancia y compasión; la formación ciudadana para migrantes que los ayude a adaptarse a normas culturales, sociales y políticas desconocidas y a adoptar un papel activo en su nueva patria; e intervenciones que brinden un apoyo especial a los grupos vulnerables y marginados de las comunidades de inmigrantes con miras a facilitar su integración socioeconómica.

La educación para la ciudadanía en las sociedades multiculturales debe contribuir a fomentar un doble sentido de unidad nacional y responsabilidad mundial.

En este sentido, la ciudadanía mundial fomenta competencias para reconocer, respetar y valorar la multiplicidad de identidades y la diversidad cultural.

### Educación para la ciudadanía y nuevas tecnologías

La era digital ha transformado las condiciones para ejercer una ciudadanía mundial y activa. El concepto de ciudadanía digital ha surgido en paralelo a la preocupación por la capacidad de los ciudadanos de participar en la sociedad a medida que la información, los recursos y los servicios que sustentan los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos pasan a estar en línea. Para que las nuevas tecnologías sean accesibles para todos y mejoren, en lugar de poner en peligro, los derechos de los ciudadanos y la participación civil, además de un amplio acceso a dispositivos digitales e infraestructuras de Internet, se requiere una inversión a gran escala para brindar a todos oportunidades de adquirir competencias digitales. Para permitir la participación de los adultos, ya sea en la educación para la ciudadanía o en otras formas de aprendizaje y educación de adultos, es esencial contar con materiales didácticos digitalizados que sean pertinentes para cada contexto.

### Ciudadanía y género

Las mujeres siguen siendo minoría en las instituciones y los procesos políticos y de otras formas de toma de decisiones. Un objetivo central de la ciudadanía mundial debe ser reconocer a las mujeres como ciudadanas autónomas y apoyarlas para que fijen y alcancen sus propios objetivos. Para tal fin, la educación para la ciudadanía debe reconocer todos los géneros como agentes de cambio, comprender las ramificaciones o beneficios del aprendizaje intergeneracional y entablar un diálogo crítico sobre las complejidades de los valores ciudadanos.

### Ciudadanos indígenas

En los últimos decenios se ha producido un cambio de énfasis en la mayoría de los países respecto a las poblaciones indígenas significativas, que ha pasado de la asimilación a la inclusión y participación democráticas. Dicho cambio, si bien supone una clara mejora respecto a las políticas anteriores, ha creado un nuevo desafío: la conciliación de la ciudadanía y las identidades indígenas. Además, gradualmente se ha ido reconociendo la contribución de las comunidades indígenas al desarrollo local y mundial, en particular, a la sostenibilidad del planeta y a la diversidad cultural. Asimismo, muchos conceptos inspirados en las cosmovisiones indígenas, como *sumak kawsay* (el buen vivir) y *ubuntu* (soy porque tú eres), han ido introduciéndose en los discursos sobre la sostenibilidad y la ciudadanía mundial. En consecuencia, la ciudadanía mundial sostenible implica comprender estos principios y fomentar, a través del aprendizaje y la educación de adultos, el sentido del cuidado de uno mismo, de los demás y del planeta.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Reconocer la sabiduría de los conocimientos indígenas forma parte de nuestra responsabilidad para con los demás, las generaciones futuras y el planeta.

### **Educadores de adultos y educación para la ciudadanía**

La profesionalización y la formación de los educadores están inextricablemente ligadas a la cuestión de la calidad de la educación. El Marco de Acción de Belém afirma que “la falta de profesionalización y posibilidades de capacitación de los educadores ha influido negativamente en la calidad del aprendizaje y la educación de adultos”. La UNESCO articula el papel del educador en la educación para la ciudadanía mundial de la siguiente manera: “El principal papel del educador es ser un guía y facilitador, que aliente a los educandos a participar en la indagación crítica y apoye el desarrollo de conocimientos, habilidades, valores y actitudes que promuevan el cambio personal y social positivo”<sup>3</sup>. Los educadores de adultos, por lo tanto, tienen un papel esencial en la creación de entornos para la educación para la ciudadanía que sean seguros, inclusivos y eficaces<sup>4</sup>, y su profesionalización debe desarrollarse en consecuencia, en particular, en lo que respecta a la participación de los grupos marginados y desfavorecidos.

### **Educación superior y educación para la ciudadanía**

Cada vez con más frecuencia, se espera que las instituciones de educación superior contribuyan económica, social y culturalmente a su entorno local. La educación para la ciudadanía mundial y la participación ciudadana en la educación superior se han incluido en el término “tercera misión” (que complementa las misiones tradicionales de la enseñanza y la investigación). Las actividades de la tercera misión suelen consistir en proyectos comunitarios y de voluntariado, oportunidades de aprendizaje intergeneracional, actos culturales y colaboración con instituciones culturales, actividades de desarrollo económico y alianzas con empresas locales, y labores de promoción. El compromiso con la tercera misión y el fomento de la educación para la ciudadanía varía de una institución a otra y en todo el mundo: mientras que algunas regiones tienen una larga trayectoria de educación para la ciudadanía en la enseñanza superior, para otras es un fenómeno nuevo.

Las instituciones de educación superior deben seguir desarrollando este aspecto de su trabajo y lograr un equilibrio mejor entre sus tres misiones principales si quieren hacer realidad su potencial de contribución a la mejora de la ciudadanía mundial y la participación ciudadana.

3 UNESCO. *Educación para la ciudadanía mundial: temas y objetivos de aprendizaje*. París, UNESCO, 2015, p. 52. URL: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233876>>.

4 *Ibid.*

### **Ciudadanía y empleabilidad**

Los ciudadanos activos interiorizan los valores democráticos y asumen un papel activo en sus comunidades, trabajando para crear sociedades pacíficas, inclusivas, tolerantes, justas y sostenibles. Pero, además, las competencias inherentes a la ciudadanía activa también aumentan en gran medida la empleabilidad.

Por ejemplo, habilidades cognitivas y metacognitivas como la adaptabilidad, la creatividad, la capacidad de aprendizaje y la autorreflexión son de gran valía para los empleadores, pero también son fundamentales para el desarrollo de la participación ciudadana. Las habilidades de comunicación y cooperación, que son esenciales para desempeñar el papel de ciudadano, son también una parte cada vez más importante del lugar de trabajo contemporáneo, donde el trabajo en colaboración es la norma, junto con la comunicación intensiva en más de una lengua y los mayores grados de autonomía. La ciudadanía mundial y activa implica que los individuos son conscientes de sí mismos, practican la autocrítica y son capaces de tomar decisiones complejas y ambiguas. También significa que son sensibles a las diferencias culturales y capaces de comunicarse y cooperar con otros en un entorno diverso y de comportarse de forma ética. Además, se trata de competencias cada vez más solicitadas en los lugares de trabajo de hoy en día, que son más dinámicos, flexibles y colaborativos. Este tipo de compromiso requiere un alto grado de autonomía y autorregulación, que los empleados necesitan poseer cada vez más, y los empleadores deben fomentar.

### **PAPEL DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS Y DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA MUNDIAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030**

El concepto de ciudadanía mundial supone un cambio hacia una interpretación más amplia de la ciudadanía. La visión clásica de la ciudadanía vinculada a una nación y a ámbitos de acción locales ha quedado en gran medida obsoleta debido a la tecnología de la información, que ha creado comunidades de interés e incidencia que abarcan todo el mundo; a la economía mundial que relaciona las comunidades humanas, desde la aldea hasta la metrópoli, a través de complejas cadenas de oferta y demanda; a la aparición de desafíos mundiales como el cambio climático y la pandemia de COVID-19; y, lo que quizá sea más visible, al movimiento físico de seres humanos por todo el planeta a una velocidad y escala sin precedentes. Los valores ciudadanos clásicos de la responsabilidad y el cuidado se han ampliado, por tanto, para abarcar no solo a nuestros compatriotas, sino también a los que viven en otros continentes, a las generaciones futuras, todas las especies y el propio planeta.

La encuesta del *GRALE 5* confirmó el vínculo que existe entre la ciudadanía mundial y el desarrollo sostenible en el ámbito del aprendizaje y la educación de adultos. Sin embargo, los planes de estudios de dicho ámbito tienden a centrarse en cuestiones específicas de la protección del medio ambiente, como el cambio climático y la biodiversidad, en lugar de en el tema general del desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas destaca explícitamente la importancia de la educación para la ciudadanía mundial a través de la meta 4.7 de los ODS, que establece que “todos los alumnos [deben adquirir] los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”. La meta 4.7 promueve, por tanto, una visión humanística de la educación y hace un llamamiento para que esta se refleje en las políticas, los programas, los planes de estudios y la formación de docentes. También destaca el importante papel de la cultura y las dimensiones culturales e interculturales de la educación para la paz, la cohesión social y el desarrollo sostenible.

El ODS 4 tiene como objetivo velar por que las personas de todas las edades desarrollen los conocimientos, competencias, actitudes y valores necesarios para hacer frente a los desafíos mundiales, en particular, la amenaza existencial del cambio climático. Además, pone de relieve el papel de la educación humanística en el cultivo de la paz, la cohesión social, la solidaridad intergeneracional, la movilidad social y la justicia. Al vincular explícitamente la educación para la ciudadanía mundial, la educación para el desarrollo sostenible y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la meta 4.7 parece indicar que la manera de mantener en equilibrio las necesidades del planeta, de las personas y de la prosperidad es fomentando, a través de la educación, el tipo de ciudadanía que permitirá que afloren nuestros valores más verdaderamente humanos y humanitarios: el amor, el cuidado y la responsabilidad.

## EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN LA CONFITEA VII

La CONFITEA VII ofrece una oportunidad única para plantearse cómo se ha adoptado el concepto de ciudadanía activa en los sistemas de educación de adultos y cómo podría encajar la educación para la ciudadanía mundial en el nuevo contrato social para la educación por el que aboga la UNESCO. El informe de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la

Educación afirma que este nuevo contrato social “debe basarse en los derechos humanos y en los principios de no discriminación, justicia social, respeto a la vida, dignidad humana y diversidad cultural, [que] debe incluir una ética de cuidado, reciprocidad y solidaridad [y que debe] unirnos en torno a los esfuerzos colectivos y proporcionar el saber y la innovación necesarios para dar forma a futuros sostenibles y pacíficos para todos, que se basen en la justicia social, económica y medioambiental” (p. 3). También subraya el papel transformador de la educación en el desarrollo de la ciudadanía mundial y la sostenibilidad, afirmando que “en lugar de ser reactiva o adaptativa —ya sea a los cambios en los mercados laborales, [...] o el medio ambiente—, la educación de adultos debe reconceptualizarse en torno a un aprendizaje que sea verdaderamente transformador” (p. 120).

La visión de la ciudadanía mundial que se esboza en el *GRALE 5* recuerda a la que se articula en el informe de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación. Uno de los mensajes clave del *GRALE 5* es que el aprendizaje y la educación de adultos tiene una repercusión fuerte y mensurable en la ciudadanía activa, la opinión política, la cohesión social, la igualdad de género y la diversidad y la tolerancia y, por lo tanto, beneficia al bien común. También tiene una repercusión positiva en las esferas de la salud, el bienestar y el empleo de la vida de los educandos. Aprovechar al máximo esa contribución requiere un compromiso político claro, políticas eficaces en materia de aprendizaje y educación de adultos y una dotación de recursos suficiente, así como un enfoque en la calidad y la equidad.

El mayor desafío al que se enfrenta el aprendizaje y la educación de adultos sigue siendo llegar a quienes más lo necesitan. En todos los países, la participación en el aprendizaje y la educación de adultos es mayor entre quienes ya cuentan con una base educativa sólida y suficientes ingresos, mientras que los que menos se han beneficiado de la educación siguen siendo los que menos obtienen. Como resultado, con demasiada frecuencia, las políticas en materia de aprendizaje y educación de adultos han contribuido a intensificar la desigualdad y no han logrado provocar una transformación social. Sin embargo, este informe *GRALE* y los anteriores ofrecen considerables motivos de esperanza, como el aumento de la participación general y el repunte particular de la participación de las mujeres. Los informes han puesto de manifiesto que no basta con que el aprendizaje y la educación de adultos esté disponible, sino que debe ser accesible, responder a las cuestiones de género y ser pertinente para el espectro más amplio posible de la población. El éxito logrado al llegar a las mujeres es encomiable y las enseñanzas extraídas de ello deben aplicarse también a los migrantes, las personas con discapacidad, los educandos indígenas, las personas mayores y otros grupos desatendidos o marginados.





**unesco**

Instituto para  
el Aprendizaje a  
lo Largo de Toda la Vida

