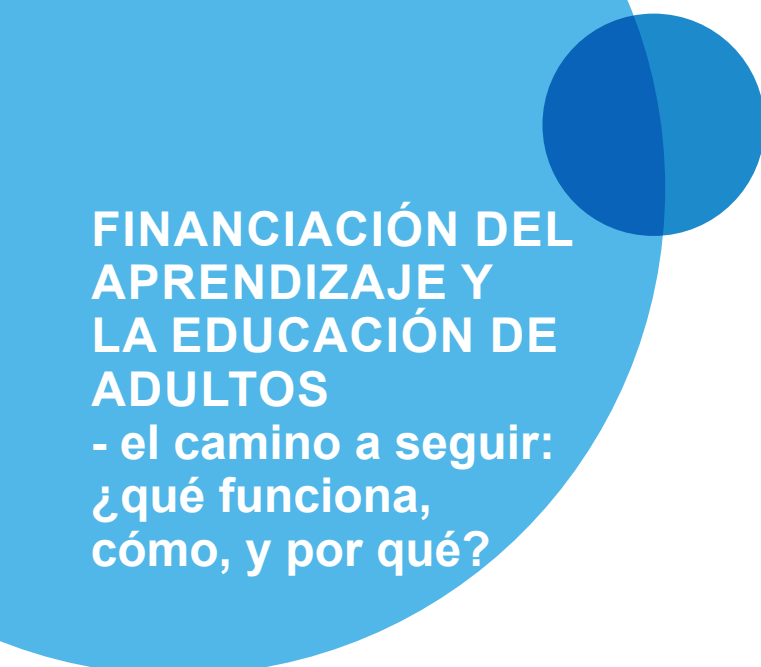


FINANCIACIÓN DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

*El camino a seguir:
¿qué funciona, cómo, y por qué?*



FINANCIACIÓN DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

- el camino a seguir:
¿qué funciona,
cómo, y por qué?

© 2021 DVV International e ICAE

DVV International es el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (Deutscher Volkshochschul-Verband e.V., DVV.) <https://www.dvv-international.de/en/>

ICAE es el Consejo Internacional de Educación de Adultos <https://www.icae.global>

Autor: Katarina Popović

Autores corporativos: DVV International (Responsable: Christoph Jost) e ICAE (Responsable: Roberto J. Guevara)

Grupo de trabajo: Thomas Lichtenberg, Uwe Gartenschlaeger, Ricarda Motschilnig

Expertos regionales:

- Daniel Baril, Instituto de Cooperación para la Educación de Adultos (ICÉA), Canadá
- Dr. Timote M Vaioleti y Sandra Morrison, Fundación Benéfica para la Educación de Adultos Indígenas Māori y del Pacífico, Nueva Zelanda
- Dr. Michael Cordes, Instituto de Investigación para la Economía de la Educación y los Asuntos Sociales (FiBS), Alemania
- Dra. Katarina Popović, Universidad de Belgrado, Serbia
- Robert Jjukko, educacionista, investigador y consultor de desarrollo, Uganda
- Dr. Timothy D. Ireland, Universidad Federal de Paraiba, Brasil y Dietmar Pfeiffer, Alemania

Diseño gráfico: Zoran Imiširagić

Traducción y revisión: Libra, Belgrado

ISBN 978-86-82022-03-9

Ésta es una versión más corta del estudio más extenso *Financing Adult Learning and Education (ALE)*, que está disponible en inglés en la página de inicio de DVV International. Esta versión más corta también está disponible en inglés, francés y español.

FINANCIACIÓN DEL APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS - ASUNTOS, DESAFÍOS, TENDENCIAS¹

La financiación del aprendizaje y la educación de adultos (ALE) es un tema muy discutida y, en ocasiones, incluso controvertida. Son varios los estudios, publicaciones y proyectos relacionados con ella, y los desafíos financieros del mundo moderno lo hacen aún más complejo y exigente. Con interés global y experiencia relevante en el trabajo internacional, DVV International y el Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE) están comprometidos a encontrar formas eficientes de soportar la educación de adultos y los mejores mecanismos de financiación para enfrentar los desafíos del desarrollo contemporáneo. Como parte de un proyecto global, llevaron a cabo un estudio de la financiación del aprendizaje de adultos en la educación, que se utilizará en el trabajo de DVV International en todo el mundo, pero también en el trabajo de lobby y promoción para el aprendizaje y la educación de adultos en diferentes contextos y por diversos actores. El estudio abordó las siguientes preguntas:

- ¿Qué fuentes y esquemas de financiamiento han demostrado ser exitosos y en qué contextos?
- ¿Cuáles son los factores de éxito y los determinantes de un progreso sustancial en la implementación de varios esquemas de financiamiento? ¿Qué se debe hacer por la inversión “inteligente” en educación de adultos?
- ¿Cuáles son las recomendaciones, lo que se debe y no se debe hacer en varios modelos y esquemas de financiamiento?

Financiación del ALE en las agendas de políticas globales

La Agenda 2030 de la ONU incluye el aprendizaje y la educación de adultos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), que insta a los Estados miembros a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. “Aunque

1/ En todo el texto de la publicación, los puntos se utilizan como separadores de miles y las comas como separadores decimales.

el aprendizaje a lo largo de toda la vida se aborda explícitamente, el enfoque y la atención políticos todavía se concentran en la educación formal, teniendo en cuenta de forma limitada el potencial de la educación de jóvenes y adultos” (Schweighöfer, 2019). Pero no sólo es la cuestión del ODS 4 - muchos otros objetivos (no pobreza, hambre cero, buena salud y bienestar, igualdad de género, consumo y producción responsables, cuestiones medioambientales) están estrechamente relacionados con el aprendizaje y la educación permanente de los jóvenes y adultos, y muchos otros sectores de la sociedad se benefician de ella.

Varios estudios cuantitativos y cualitativos han mostrado beneficios más amplios del aprendizaje y la educación de adultos. Estos incluyen: los proyectos europeos FinALE y BELL, estudios longitudinales en el Reino Unido, estudios de la Coalición Nacional para la Alfabetización de EE.UU., Investigaciones del Instituto Alemán FIBS, estudios del Banco Mundial en África, así como los informes: Informe de Seguimiento de la Educación Global (Informe GEM), el Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos (GRALE) y ASPBAE - todos proporcionan datos sobre estos beneficios.

Si bien la evidencia empírica sobre los datos muestra claramente las necesidades de ALE, las cifras disponibles indican la decepcionante realidad de las inversiones ALE, independientemente de las fuentes. GRALE 4 informa sobre la tendencia global: “El 41% (61 países) informó que no hubo avances en el gasto ALE como proporción del gasto público en educación desde 2015, a pesar de que el 57% de los países en GRALE 3 mencionaron un aumento planificado en la financiación. Esto fue seguido por el 28% (42 países) donde el gasto en ALE como proporción del gasto público en educación aumentó y el 17% (25 países) donde el gasto ha disminuido desde 2015. Es importante destacar que el 14% de los países (21) indicaron no saber si ha habido un cambio en el gasto en ALE durante los últimos tres años. El 19% informó haber gastado menos del 0,5% de su presupuesto educativo en ALE y otro 14% informó haber gastado menos del 1%. El 19% de 107 países informaron haber gastado más del 4% del presupuesto de educación en ALE.” (UIL, 2019).

El sector de la educación ya enfrentaba problemas de financiación en el período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y la Agenda 2030 aumentó aún más la brecha entre las ambiciones y la realidad: El Marco Educación 2030 respalda dos puntos de referencia clave para la financiación pública de la educación: al menos del 4% al 6% del PIB para la educación y/o al menos del 15% al 20% del gasto público en educación, pero 1 de cada 4 países no cumple con ambos de estos objetivos (GEMR, 2019).

El GEMR estimó que los países de ingresos bajos y medianos bajos enfrentarían una brecha de financiación anual de US\$39 mil millones en 2015-2030 (EFA GMR, 2015) para lograr una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos. El Foro Económico Mundial estima que existe una brecha de financiación anual de US\$40 mil millones solo para la educación primaria y secundaria (Wilson, 2016). Al mismo tiempo, la inversión en educación está disminuyendo en todo el mundo, tanto en forma de gasto interno como de cooperación para el desarrollo. El GEMR y la UNESCO sitúan el problema de la falta de fondos en un contexto más amplio y recuerdan: “Si bien la brecha financiera general en educación puede parecer grande, equivale a solo 8 días de gasto militar mundial anual, que ascendió a US\$1,75 billones en 2013” (EFA GMR, 2015) - y 1,9 billones en 2019 (SIPRI, 2020).

Cuando se trata de ALE, la financiación del sector privado puede tener tendencias diferentes a la disminución de la financiación pública, pero la inversión pública global en educación sigue siendo la principal referencia para la inversión en ALE, y las cifras indican que ALE es el eslabón menos apoyado en la cadena general de aprendizaje permanente. La falta de procedimientos metodológicos para rastrear las inversiones en ALE a veces requiere cierta ‘caza’ de los datos sobre ALE de las cifras generales sobre educación. Además, el UIL muestra que ALE recibe una parte muy pequeña del financiamiento total para la educación (UIL, 2013, 2016); Schuller y Watson (2009) confirman ese hecho y agregan que “la inversión está fuertemente sesgada hacia los jóvenes (18-25) y aquellos que tienen éxito inicialmente”.

En muchos países del Sur Global, la cooperación para el desarrollo es una fuente importante de inversiones en educación y en ALE, pero la disminución de las inversiones de esta fuente también es evidente: de acuerdo con la OCDE, la financiación para toda la educación entre países donantes en el CAD de la OCDE fue de US\$7.600 millones, o el 6% del total de la AOD. Entre los países donantes de la OCDE, la cantidad asignada a las habilidades básicas para la vida de jóvenes y adultos fue de alrededor de USD 247 millones en 2016 (OECD, 2020), pero no se dispone de más datos desglosados. La Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015 exige que los donantes del CAD asignen el 0,7% del ingreso nacional bruto a la ayuda (United Nations, 2015). Pero en 2015, solo 6 de los 29 donantes del CAD cumplieron este objetivo (GEMR, 2017) y no hay indicios de que esto vaya a cambiar. Los informes del Foro Económico Mundial incluyen fuentes bilaterales y multilaterales e informes de que “la ayuda total a la educación [...] ahora representa solo el 7% del presupuesto de ayuda total del mundo” (Brown, 2019).

Los hallazgos de GRALE 3 y GRALE 4 confirman: ALE sigue siendo globalmente insuficiente en muchos países. Una de las consecuencias también podría ser la búsqueda de nuevos recursos y nuevos mecanismos financieros en muchos países.

Realidades nacionales y modelos de financiación del ALE

En el contexto de la política global y la arquitectura financiera - fondos y costos - es posible explorar las direcciones que pueden tomar los países, los fondos que podrían utilizar y los mecanismos que pueden aplicar para cumplir con sus objetivos en ALE y sectores que requieren el uso de ALE. La diversidad de estos objetivos, la complejidad de su interconexión y el número de actores indican la necesidad de diferentes enfoques de financiamiento. A los efectos de este estudio, se considerarán varios modelos, definidos por la principal fuente de financiación.

Fondos públicos

El concepto de educación como 'bien público' es la base y la razón de ser de la solicitud de financiación pública del aprendizaje y la educación de adultos, al menos para la educación mínima (básica o elemental) para todos los miembros de la sociedad, especialmente para los grupos vulnerables cuyos miembros no pueden pagarlo. Pero las cifras muestran una disminución, ya que "incluso en Europa, la evidencia sugiere que alrededor del 0,1 al 0,2 por ciento del PIB son gastos públicos en educación de adultos. El gasto total en educación de adultos, incluyendo otras fuentes financieras como la financiación a través de los empleadores, las cuotas de los estudiantes, etc., varía entre el 1,1% y menos del 0,6% del PIB" (FinALE, 2018). Con la crisis económica de los últimos años, la financiación de la educación de adultos se ha reducido aún más, lo que ha provocado la discontinuidad de algunas fuentes de financiación. La crisis ha llevado a la 'priorización' y la redirección de los fondos a otros sectores de la educación, lo que añade peso a la recomendación de diversificar las fuentes de financiación y encontrar nuevos modelos.

El impacto de los enfoques neoliberales del ALE y las crisis financieras globales hicieron que numerosos países redujeran el financiamiento público y encontrarán nuevos esquemas de financiamiento para el ALE: en GRALE 4, "135 países informaron sobre la introducción de nuevos mecanismos para financiar el ALE. [...] De estos, el 47% (63 países) han introducido nuevos mecanismos de financiación desde 2015. Estos van desde colaboraciones cruzadas como iniciativas

interministeriales, público-privadas, consejos, agencias, programas y campañas, hasta tipos especiales de fondos, seguro de desempleo, becas, mecanismos bilaterales, multilaterales, nacionales y locales, y financiación internacional y regional.” (UIL, 2019). Es interesante que los países de ingresos bajos y medianos bajos reportaron las tasas más altas de introducción de nuevos mecanismos para el financiamiento ALE. Si bien la financiación pública sigue siendo la forma más importante y más sostenible de financiar el ALE para algunos grupos sociales, la pregunta sigue siendo: qué mecanismos se podrían utilizar para la diversificación de las fuentes de financiación, pero con la preservación del papel de coordinación y regulación de las autoridades públicas.

Sector privado, empresas y financiación del ALE

Los sectores empresarial, industrial y privado (empresas, PYME, empresas nacionales y multinacionales) son los mayores inversores en ALE, predominantemente (y naturalmente) en educación y formación profesional. Aun así, su papel no está suficientemente reconocido debido al menos a dos razones:

- La educación vocacional de adultos generalmente no se considera una parte integral del ALE;
- Las formas habituales de recopilación de datos también ‘adolecen’ de esta distinción y rara vez incluyen inversiones intersectoriales o combinan datos de diversos recursos.

Para las inversiones en ALE, en la actualidad, “un promedio de los países de la OCDE que participan en PIAAC, el 77% de los participantes recibió financiación de su empleador para al menos una actividad de aprendizaje, con una participación baja en Grecia (36%) y Turquía (49%) y altas cuotas en países como Dinamarca (87,7%), Francia (88%) y los Países Bajos (88,6%)” (OECD, 2019). Datos recientes de Inglaterra muestran que los mayores inversores son los empleadores, seguidos por el gobierno, los fondos europeos y los estudiantes (Gloster et al, 2016).

Las inversiones del sector privado pueden tener beneficios intersectoriales y pueden impulsar el desarrollo en otras áreas. Como dice el PNUD: “La financiación privada y el capital privado tienen otro gran potencial de crecimiento... La pregunta es: ¿cómo combinamos el bien social con las ganancias?” (Niculescu, 2017).

La financiación procedente del sector privado suele estar relacionada con la economía y el mundo del trabajo, por lo que tradicionalmente se la ve como

responsable de la educación y formación profesional de los empleados o potenciales empleados. La pregunta abierta sigue siendo: ¿podrían participar en otros subsectores del ALE? Ya existen algunas buenas experiencias en la combinación de formación profesional y alfabetización o habilidades básicas, y algunas investigaciones muestran los beneficios tanto para los empleadores como para los empleados.

Un caso especial de inversión privada es la **filantropía**. Las iniciativas filantrópicas privadas, así como la iniciativa de gestión del sector privado, son elogiadas por su participación en algunas de las importantes iniciativas de educación global y las importantes cantidades invertidas en el sector de la educación. Aun así, hay mucho escepticismo sobre este tipo de financiación. Las principales preocupaciones están relacionadas con la equidad, la rendición de cuentas, la neutralidad, la efectividad y la eficiencia, y existen serias dudas sobre su mandato y su responsabilidad democrática. La filantropía ahora participa activamente en la formulación de políticas, lo que a menudo crea desequilibrios en la arena política y puede perturbar las estructuras democráticas y poner la toma de decisiones y la planificación importantes en manos de un pequeño grupo de personas sin el mandato.

Otro caso especial es la **responsabilidad social corporativa (RSC)**, que permite a las empresas y organizaciones beneficiar a la sociedad de diversas formas, invertir en diferentes áreas, como educación y ALE, y potenciar su impacto social en las comunidades. Las empresas privadas, a través de su financiación, juegan un papel importante en varios sectores de ALE. Aunque existe la crítica de que las empresas están realizando RSC principalmente con fines de marketing y marca, es más importante ser consciente de los siguientes riesgos: La RSC depende en gran medida de la dinámica y los cambios de las empresas; por lo tanto, no es predecible y no puede jugar un papel significativo en la política educativa de un país o región. La planificación de la RSC rara vez se relaciona con la planificación de la educación sistémica y no surge de la formulación de políticas sino de las estrategias, beneficios y preferencias de las empresas.

Privatización y asociación público-privada

Las últimas dos décadas, marcadas por crisis financieras generales y numerosos desafíos financieros para la educación, han inspirado una serie de iniciativas y nuevas sugerencias para superar los desafíos estructurales y de financiamiento en el campo. La **privatización** del sector de la educación a menudo se considera una buena forma de compensar los recursos que faltan, para aumentar la oferta,

la matrícula y la participación en la educación. Particularmente en la educación de adultos, que se percibe como un área donde se necesita menos participación del estado y se espera más inversión personal, la privatización podría expandir la oferta general de ALE y proporcionarla de una manera más eficiente u óptima que por parte del estado.

Pero hacer que la educación pública dependa cada vez más de los fondos privados conlleva muchos riesgos, lo que lleva a la comercialización y mercantilización de la educación, así como al aumento de las desigualdades y las brechas socioeconómicas. Pring (2006) advierte: “como consecuencia de la privatización, el sector público de la educación se convierte en un sustituto empobrecido de lo que no se puede comprar”.

La Agenda 2030 ha traído nuevos mecanismos de financiación a la etapa, alentando y recomendando asociaciones de múltiples partes interesadas y promoviendo alianzas públicas, público-privadas y de la sociedad civil efectivas (United Nations, 2015a), englobadas en el nombre general de **financiación combinada**.

Especialmente la **asociación público-privada (APP)** parecía prometedora e incluso se promovió como una solución casi mágica que uniría las necesidades públicas, incluyendo la educación, con un sector privado con recursos. Existe cierto potencial, pero también una amplia gama de riesgos y fallas. La falta de responsabilidad proporcional y transparencia de los esquemas financieros se percibe como un gran problema, que involucra arreglos contractuales complejos y el hecho de que los riesgos financieros generalmente son asumidos completamente por el estado. Existe un problema continuo de alineación de los intereses del sector público y privado, por lo que este último tiende, directa o indirectamente, a dominar e imponer el discurso principal. “Las APP en educación también han sido criticadas por representar un primer paso hacia la privatización total” (LaRocque, 2008).

Hay muchos intentos de desarrollar enfoques innovadores para financiar el ALE, pero la mayoría de ellos son simplemente una ‘extensión’ o una versión de los modelos existentes. Este es el caso de **la Asociación Público-Privada-Personas (APPP)** - un nuevo concepto que combina APP con sociedad (personas). El concepto APPP involucra el esquema actual de financiamiento de APP y la participación de la sociedad, ya sea en términos de aspectos legales y políticas o asuntos institucionales.

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)

El soporte entre países y el soporte de organismos supranacionales puede tener formas muy diferentes en varios partes del mundo. Por ejemplo, desde 2009, la educación se ha definido como un derecho de todos los ciudadanos de Europa, y aunque las políticas de educación y formación siguieron en manos de los Estados miembros, la UE se comprometió con el fuerte papel de apoyo asegurando el presupuesto y estableciendo numerosos mecanismos para invertir en ALE.

Sin embargo, la ayuda al desarrollo, más tarde conocida como asistencia oficial para el desarrollo, es sustancialmente diferente. En este caso, la política educativa internacional no es creada por un grupo de países, para los mismos países (como en la UE), sino por actores 'externos', a veces lejos de las regiones donde se utilizará el apoyo basado en esa política. Ésta es una de las razones de cierto escepticismo contra la AOD, incluyendo la AOD en ALE - tiene que ver con el mandato, la dependencia y las relaciones de poder.

Sin embargo, para muchos países de todo el mundo, la cooperación para el desarrollo y la AOD son una fuente importante de reformas, medidas e iniciativas educativas. La cantidad total gastada en AOD puede parecer alta, pero ha habido una disminución continua desde su pico en 2016.

Los datos sobre la inversión de la AOD en ALE son escasos y poco claros, pero las investigaciones muestran que el patrón suele ser el siguiente: ALE recibe una pequeña parte de las inversiones totales de AOD en educación y sigue siendo una prioridad baja en la cooperación para el desarrollo global. El escepticismo hacia el papel de la AOD en el futuro desarrollo del ALE se basa en:

- Una disminución general de la cantidad de AOD y un papel menor dado a la AOD en la nueva agenda global;
- El uso inadecuado de la AOD en ambos lados (el remitente y el receptor);
- Un gran porcentaje del monto de la AOD se remonta a los países/regiones de donde proviene y no se gasta de manera eficiente y específica;
- Falta de priorización, coordinación y asociación, así como fallas en la arquitectura de la ayuda.

La AOD también debe considerarse en el contexto global - no se puede utilizar adecuadamente sin abordar las crisis de la deuda de los países en desarrollo, la evasión fiscal mundial, los flujos financieros ilícitos, el comercio injusto y la corrupción a todos los niveles, como las principales causas de las desigualdades

mundiales existentes y la posición de los países que reciben AOD en la arquitectura económica y política mundial.

Inversión personal

Es un hecho obvio que hay un crecimiento significativo en la educación de adultos en el sector privado a través de inversiones personales de los estudiantes. Si bien la financiación de la educación de adultos todavía se considera principalmente responsabilidad del estado (especialmente cuando se trata de grupos marginados o en el campo de la alfabetización y la educación básica), existe una tendencia creciente a considerar la educación de adultos como una responsabilidad personal que debería ser financiada por los propios aprendices adultos (si no la cubren las empresas y el sector privado). El nivel de inversiones personales depende en gran medida de la posición de ALE en las prioridades de los países.

Movilización de recursos internos - una nueva versión de un clásico

La urgencia por encontrar nuevos enfoques para asegurar la implementación de la Agenda 2030 y la existencia de una enorme brecha financiera identificada para lograr la Agenda 2030 y el ODS4 inspiraron la búsqueda de nuevas soluciones y nuevas recomendaciones sobre la manera de cerrar la brecha en el financiamiento de la educación y provocó un 'regreso' de los enfoques tradicionales. Este fue el caso del traspaso de la responsabilidad financiera de la educación de los actores internacionales a los gobiernos - la movilización de recursos domésticos (MRD), que se convirtió en 'un lugar común'. En comparación con el concepto habitual de financiación pública, la MRD ofrece más - 'promete' movilizar más recursos en el país y este efecto multijugador de la movilización de los ingresos fiscales nacionales y una mejor administración tributaria se percibe como una forma de aumentar la cantidad de la cual la educación podría obtener una mayor participación.

La invitación a hacer más MRD se suma a los ya grandes desafíos que enfrentan los países en desarrollo, sin soluciones eficientes para los problemas que influyen fuertemente en su economía y finanzas, tales como la evasión de impuestos, elusión de impuestos y crisis de deudas. Estos problemas sistémicos juegan un papel importante en su situación presupuestaria e influyen directamente en las inversiones en educación a nivel nacional. Un ejemplo es la estimación de Oxfam (Oxfam International, n.d.) de que "la evasión de impuestos corporativos cuesta a los países pobres al menos US\$100 mil millones cada año". ¿Podría MRD com-

pensar lo que están perdiendo los países en desarrollo? ¿Y cuál es la posibilidad de que ALE obtenga una parte relevante del presupuesto? ¿No es el tamaño del pastel en sí más importante que el tamaño del trozo de pastel que obtiene ALE?

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE LAS REGIONES²

Este estudio explora algunos ejemplos de varios modelos de financiamiento ALE en diferentes regiones, abordando los desafíos y preguntas planteados en el capítulo anterior, ofreciendo algunas experiencias y recomendaciones valiosas. Los seis ejemplos son elegidos entre los miembros y socios regionales de ICAE y DVV International en cinco regiones: Asia y el Pacífico, Europa, África, la región árabe y América Latina.

Educación de adultos funcional integrada de Etiopía³

El programa de Educación Funcional Integrada de Adultos (EFIA) es un curso de dos años dirigido a adultos no escolarizados y jóvenes de 15 años o más. Durante el período de la PDSE IV, la EFIA inscribió a 10,2 millones de estudiantes adultos (el 42% de los cuales eran mujeres) del objetivo revisado de 19,4 millones. La EFIA es en realidad un nombre de etiqueta para todas las actividades relacionadas con ALE para etíopes analfabetos y neo alfabetos. Anclado en un paradigma de erradicación de la pobreza, la EFIA tiene como objetivo apoyar a los grupos de población desfavorecidos para mejorar sus medios de vida.

Las finanzas nacionales para la EFIA son distribuidas por el Ministerio de Finanzas y se utilizan a través del marco de las oficinas de educación en el ministerio federal y las regiones, así como en las oficinas de educación a nivel zonal y woreda. El gasto del EFIA, el acuerdo de financiación relacionado con el ALE más claro, se incluye en el voto de educación general con una participación del 43% del presupuesto total de la PDSE V de 453,822 millones de birr (11,6 millones USD), lo cual es notable. Los ministerios competentes, en particular los signatarios del Memorando de Entendimiento con el Ministerio de Educación, realizan contribuciones humanas y técnicas ocasionales a la EFIA. Si bien se informa que las oficinas sectoriales y el personal a nivel regional, zonal y woreda brindan apoyo en algunas regiones, su desempeño en otras es bastante condicional y depende de incentivos financieros como las dietas.

2/ Para obtener la lista de recursos sobre cada uno de los ejemplos regionales, consulte el estudio completo Financiación del ALE ("Financiación del aprendizaje y la educación de adultos")

3/ Preparado por Robert Jjukko, educacionista, investigador y consultor de desarrollo, Uganda

Existen variaciones con respecto a los compromisos financieros con el programa por diferentes estados regionales y woredas. Las oficinas de educación de Woreda (OEW) están a cargo de utilizar los fondos desembolsados para el EFIA. Acceden a los recursos de las oficinas de desarrollo económico y financiero de Woreda. Los gastos recurrentes en forma de costos de personal a niveles de woreda se llevan la mayor parte del desarrollo de capital. La contratación y la remuneración del personal técnico crítico, como los expertos en educación de adultos y no formal, se integran en las oficinas regionales de educación (ORE) y las OEW. Hay woredas progresistas que pagan salarios a los tutores de educación de adultos (facilitadores). El gran intento de incorporar e integrar el EFIA en la educación más amplia y el desarrollo relacionado debe ser reforzado por un entorno propicio apropiado dentro del sistema federal de gobernanza política y fiscal del país.

El Programa Nacional de Reconstrucción del gobierno canadiense⁴

El Programa Nacional de Reconstrucción surge de la agenda del gobierno federal “para renovar las relaciones con los pueblos indígenas”, así como de su “compromiso declarado de trabajar con las Naciones Originarias, los Inuits y los Métis a través de un diálogo respetuoso y cooperativo para promover la reconciliación y renovar su relación de nación a nación y de gobierno a gobierno en beneficio de todos los canadienses. El Programa Nacional de Reconstrucción se introdujo en el presupuesto de 2018 como un compromiso de cinco años con una dotación de financiación de 101.500.000 (CAD \$). El mecanismo de financiación apunta a los pueblos indígenas con un espíritu de reconciliación y apoyará en parte la educación de adultos en el marco de la construcción de la nación. Los fondos se transferirán del estado federal a las naciones indígenas.

El Programa Nacional de Reconstrucción está a cargo de Relaciones de la Corona-Indígenas y Asuntos del Norte de Canadá (CIRNAC). El financiamiento máximo es de 1.500.000 (CAD \$) por año para cada proyecto, sin embargo, los fondos pueden asignarse sobre una base de varios años. La financiación fluirá a través de acuerdos de contribución fija o flexible, que se rigen por una política gubernamental sobre pagos de transferencia y una directiva. Se han elaborado disposiciones específicas para las transferencias a los destinatarios aborígenes.

4/ Preparado por Daniel Baril, Instituto de Cooperación para la Educación de Adultos (ICEA), Canadá

Se considerará la financiación de **contribución fija** cuando el monto de la contribución pueda basarse en una estimación fiable de la financiación necesaria para alcanzar los objetivos. Cualquier financiamiento no gastado que quede después de cumplir con las obligaciones y los objetivos del programa se puede gastar en propósitos consistentes con los objetivos del programa o cualquier otro propósito acordado por el departamento. Se considerará la financiación de **contribución flexible** cuando se espera que el programa requiera una relación de dos o más años, como se recoge en un acuerdo de financiación plurianual. El beneficiario tendrá flexibilidad para redirigir el financiamiento entre las categorías de costos establecidas en el acuerdo.

Actualmente, los acuerdos de contribución son el mecanismo preferido para transferir fondos en el marco del Programa Nacional de Reconstrucción. Sin embargo, todo el sistema de transferencias gubernamentales a los pueblos indígenas está en crisis. El objetivo es una nueva relación fiscal entre Canadá y los grupos indígenas, una que “mejore la suficiencia, la previsibilidad, la flexibilidad y la autonomía del financiamiento.”

El Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida – PIALV⁵

El Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos, o PIA como se le conoció, se inspiró inicialmente en el Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización (DNUA) 2003-2012. El PIA es un plan regional que busca integrar diferentes estrategias nacionales de alfabetización respetando la soberanía de cada nación para identificar y desarrollar sus propias estrategias de alfabetización y educación básica. La estructura de financiamiento del programa se caracteriza por un modelo de multi-financiamiento basado en tres amplias fuentes: (1) presupuestos nacionales (2) organismos internacionales, como AECID, y (3) donantes privados, especialmente empresas. Sin embargo, el donante más importante que desembolsó el 62,1 por ciento del monto total de US\$42.330.247 desde 2013 hasta 2017 es ECOPEPETROL. Con el fin de comprender el mecanismo de financiación, es importante tener en cuenta que el PIA (LV) es una especie de programa general que cubre programas nacionales y regionales de diferentes alcances. La responsabilidad de financiar los programas nacionales es básicamente de los gobiernos nacionales. Otros donantes

5/ Preparado por Timothy D. Ireland (Brasil) y Dietmar Pfeiffer (Alemania)

nacionales e internacionales completan el presupuesto en caso de brechas financieras.

Se calculó que el programa duraría un promedio de tres años a un costo de US\$40 por estudiante al año – 120 US\$ durante el período de tres años. Además de los recursos necesarios para cubrir los programas educativos, también se emplean recursos para financiar las líneas de actuación conjuntas del Plan - talleres, intercambios, estudios, investigaciones, etc., y para cubrir los costes de coordinación y gestión del plan. Cabe destacar que la segunda fase del programa se inició en 2013 con un desembolso de US\$21 millones, que se redujo a US\$4 millones en 2017 a pesar de la inclusión de un componente de aprendizaje permanente en el programa. El modelo financiero, que aparentemente depende de una inversión mayoritaria de un socio, no parece ser el más eficaz, especialmente cuando el país de origen se convierte en el principal receptor. Del presupuesto total, la contribución de la OEI al 6,8% es relativamente baja. En el plan de este alcance, tal vez las principales contribuciones podrían estar en el campo del material pedagógico, la metodología de enseñanza, la evaluación y la capacitación/formación de profesores y directivos.

Formación complementaria respaldada por la industria metalúrgica y eléctrica en Alemania⁶

El instrumento de financiación central en el marco de la educación colectiva a tiempo parcial es la llamada cuenta de educación: para un empleado, se crea una cuenta de educación en la empresa que puede pagarle, por ejemplo, el salario ganado a través de horas extra o pagos anuales especiales (por ejemplo, bonificación de Navidad, pago de vacaciones). La cuenta de educación no se administra como una cuenta de tiempos, sino como una cuenta financiera. Se pueden cobrar hasta 152 horas de tiempo de trabajo por año. También es posible sobregirar la cuenta de educación hasta cierto punto y procesar el menos al regresar al trabajo. Aunque la cantidad ahorrada en la cuenta de educación se puede utilizar directamente para financiar formación adicional, la función principal de la cuenta de educación es permitir el pago continuo de salarios durante el tiempo libre. A tal efecto, el importe se puede convertir en vacaciones pagadas. De esta manera, el salario a tiempo parcial se puede aumentar en caso de formación en el servicio o los ingresos faltantes se pueden reemplazar (parcialmente) en caso

6/ Preparado por el Dr. Michael Cordes, Instituto de Investigación para la Economía de la Educación y los Asuntos Sociales (FiBS), Alemania

de formación a tiempo completo. El objetivo es seguir recibiendo al menos el 70% del salario mensual regular.

Con la cuenta de educación, el modelo de educación a tiempo parcial tiene un concepto de financiación que, sin embargo, no se puede integrar claramente en la distribución de costos entre empresas, particulares y fondos públicos. En primer lugar, como ya se mencionó, es un concepto que tiene como principal objetivo financiar los medios de vida. En este sentido, solo una pequeña parte de la cuenta de educación se destina a gastos de formación continua. Si estos gastos de formación continua se financian con los beneficios ahorrados en forma de salarios, pago de vacaciones, bonificación de Navidad, etc., se asignarán al área de gastos de educación privada. En el sector público, solo se incurre en costos si sus instrumentos se utilizan como complemento. Las empresas participan cuando se ofrece apoyo financiero adicional.

Con el fin de lograr efectivamente los objetivos educativos orientados a las necesidades económicas, sociales e individuales, se requiere más ayuda. El ejemplo de la educación colectiva a tiempo parcial muestra un enfoque sectorial específico, pero sería deseable tener un concepto intersectorial que esté estrechamente relacionado con otras medidas para promover la educación (por ejemplo, financiación pública). Aquí se pide la iniciativa de los actores políticos. Queda por ver qué efectos tendrá la Estrategia Nacional de Educación de Adultos del actual Gobierno Federal en este contexto en el futuro.

Inversión Inteligente en la Educación de Adultos de los Pueblos Maoríes y del Pacífico en Nueva Zelanda⁷

Como ejemplo de una inversión “inteligente” en educación de adultos con resultados exitosos en el arreglo de financiamiento es la que el TEC tiene con ACE Aotearoa. ACE Aotearoa es el organismo líder nacional para aprendices adultos y comunitarios y una voz para los estudiantes adultos. ACE Aotearoa recibe financiamiento de una amplia combinación de apoyos individuales y filantrópicos, pero el TEC es su principal financiador y contribuye con US\$1.500.000.00. Aunque ACE Aotearoa funciona dentro de las limitaciones del conjunto de prioridades del Gobierno y se centra en los aprendices con bajo o ningún éxito previo en su experiencia educativa, va más allá de sus obligaciones contractuales específi-

7/ Preparado por el Dr. Timote M Vaioleti y la Profesora Asociada Sandra Morrison, Fundación Caritativa para la Educación de Adultos Indígenas Maoríes y del Pacífico, Nueva Zelanda

cas. ACE Aotearoa ha puesto a disposición fondos específicos, así como actividades específicas que han tenido un éxito considerable en un número creciente de pueblos maoríes y del Pacífico en el sector ACE. Hay algunos beneficios de que ACE Aotearoa, como organismo de liderazgo nacional, reciba inversiones del financiamiento del gobierno. Esos son:

- Un reconocimiento por parte del Gobierno de que el trabajo que está realizando ACE Aotearoa es importante
- ACE Aotearoa puede depender de un fondo base para ciertas actividades, incluso si se contratan (si no se limitan) para cumplir con las prioridades del gobierno, reduciendo así la presión sobre las cuotas de membresía
- La certeza del financiamiento permite cierto espacio para encontrar otros financiadores.
- Trabajar en colaboración con el Gobierno permite que ACE Aotearoa tenga un lugar preferencial para contribuir al asesoramiento político y estratégico, especialmente en lo que respecta al financiamiento de la educación de adultos.

Mientras que el Gobierno ahora insiste en un modelo de mercado para brindar educación de adultos, se podría argumentar que la independencia de ACE Aotearoa se ve comprometida al recibir financiamiento. Sin embargo, esto se debe medir con la actividad que no podría ocurrir si no se dispusiera de financiación básica. ACE Aotearoa ha logrado continuar su trabajo con éxito mientras disfruta de la confianza del Gobierno y sus miembros como un firme defensor receptivo del sector ACE. Sin embargo, la política y el financiamiento del gobierno están sujetos a cambios dependiendo del gobierno en el poder, e históricamente el sector ACE ha tenido un arreglo de financiamiento de abundancia o escasez.

AOD: Segunda oportunidad en Serbia a través de los fondos de preadhesión de la UE⁸

Segunda oportunidad: la educación básica funcional para adultos era un proyecto de tres años en Serbia, apoyado principalmente por la Unión Europea (UE) y el Ministerio de Educación, Ciencia y Desarrollo Tecnológico de Serbia. El objetivo del proyecto era un desarrollo sistémico de la educación de adultos elemental basada en la práctica en Serbia que sea accesible y adaptable a las necesidades de los aprendices adultos, se centre en las habilidades y competencias para la vida y se base en el aprendizaje permanente. El proyecto fue dirigido por un

8/ Preparado por Katarina Popović, Universidad de Belgrado, Serbia

consorcio, formado por GOPA, DVV Internacional y la Asociación Europea para la Educación de Adultos (EAEA), implementado durante el período 2010-2012, que incluyó 80 escuelas en Serbia. El valor total del proyecto fue de €7,5 millones de euros - la Unión Europea otorgó €4,5 millones y el Ministerio €3 millones como cofinanciamiento nacional.

La mayoría de los costos se cubrieron con el presupuesto del proyecto, especialmente el apoyo técnico, el desarrollo de capacidades, trabajos de expertos, desarrollo curricular, etc. En ese sentido, esta es una de las formas usuales de financiamiento de la AOD. Pero, típicamente para este tipo de iniciativas financiadas por la UE, se requiere que el país receptor contribuya, ya que esto se considera como una garantía del impacto sistémico, resultados sostenibles, sentido de pertenencia y compromiso continuo. Esto es tanto una ventaja como un riesgo, dependiendo de cómo se compartan los costos, qué mecanismos de gestión y control sean, y si existe una verdadera asociación entre los actores. En el proyecto, el Ministerio de Educación, en cooperación con el Ministerio de Trabajo, brindó apoyo financiero para la formación profesional de los participantes que se inscribieron en los programas de educación general. La contribución en especie incluyó el trabajo de los maestros en las escuelas y el personal del Ministerio. También participaron otras instituciones - el Ministerio de Economía y Desarrollo Regional y el Servicio Nacional de Empleo. Sus contribuciones no han ampliado el marco de su trabajo habitual, pero lo han conectado funcionalmente con el proyecto. Los proyectos que solo cuentan con financiación de la AOD probablemente tendrán menos éxito en términos de impacto sistémico y resultados sostenibles.

Se aplicó un sistema muy complejo de contratos y subcontratos, con procedimientos legales y administrativos complicados, involucrando a varios ministerios y organismos gubernamentales, así como a organizaciones de la sociedad civil y los empleadores locales. El monitoreo estricto y la presentación de informes sobre los arreglos financieros contribuyeron a la plena rendición de cuentas, pero también a la transformación del proyecto piloto en parte integral del sistema. Una asociación bien estructurada y dirigida, tanto en la ejecución del proyecto como en la planificación y la elaboración de un presupuesto, fue uno de los factores clave del éxito.

Recomendaciones para financiar el aprendizaje y la educación de adultos⁹

Las lecciones aprendidas y las recomendaciones brindadas se toman de los ejemplos elegidos por DVV International y el ICAE y presentados anteriormente, así como de otros estudios, proyectos e investigaciones descritos, que permiten sacar algunas conclusiones, observando las tendencias (tanto positivas como negativas), y reconociendo posibles desarrollos, tanto beneficiosos como riesgosos.

- La diversidad de tipos, formas, contenido, grupos destinatarios de la educación de adultos, así como la especificidad del contexto, requieren una variedad de mecanismos financieros, dependiendo de quién/qué y dónde se apoya y con qué propósito. En pocas palabras: es necesario reconocer y financiar todas las formas de aprendizaje de adultos. La combinación de varias dimensiones políticas (educación, finanzas, empleo y migración) “puede contribuir a desarrollar una respuesta política sistemática e integral” (Dohmen & Yelubayeva, 2018).
- Incluyendo diversos proveedores u organizaciones de programas financiados y/o su combinación. También deberían tenerse en cuenta los actores ajenos al sistema institucional de educación general. Aunque sus contribuciones financieras y relacionadas a menudo no se reflejan en las estadísticas e informes oficiales, podrían ser excelentes socios para el trabajo ‘sobre el terreno’ (organismos nacionales líderes para grupos destinatarios específicos, asociaciones profesionales de ALE, academia...). Por lo general, su contribución va mucho más allá de las obligaciones contractuales específicas.
- La sociedad civil fue y sigue siendo uno de los principales proveedores de ALE. Por lo tanto, deben ser considerados como uno de los principales socios. Incluir y apoyar a las ONG es fundamental en las medidas para los grupos vulnerables y marginados - esto es muy a menudo uno de los factores de éxito.

9/ Para obtener la lista de recomendaciones para modelos/fuentes de financiación única, consulte el estudio completo *Financiamiento de ALE* (“Financiación del aprendizaje y la educación de adultos”) en la página web de DVV International

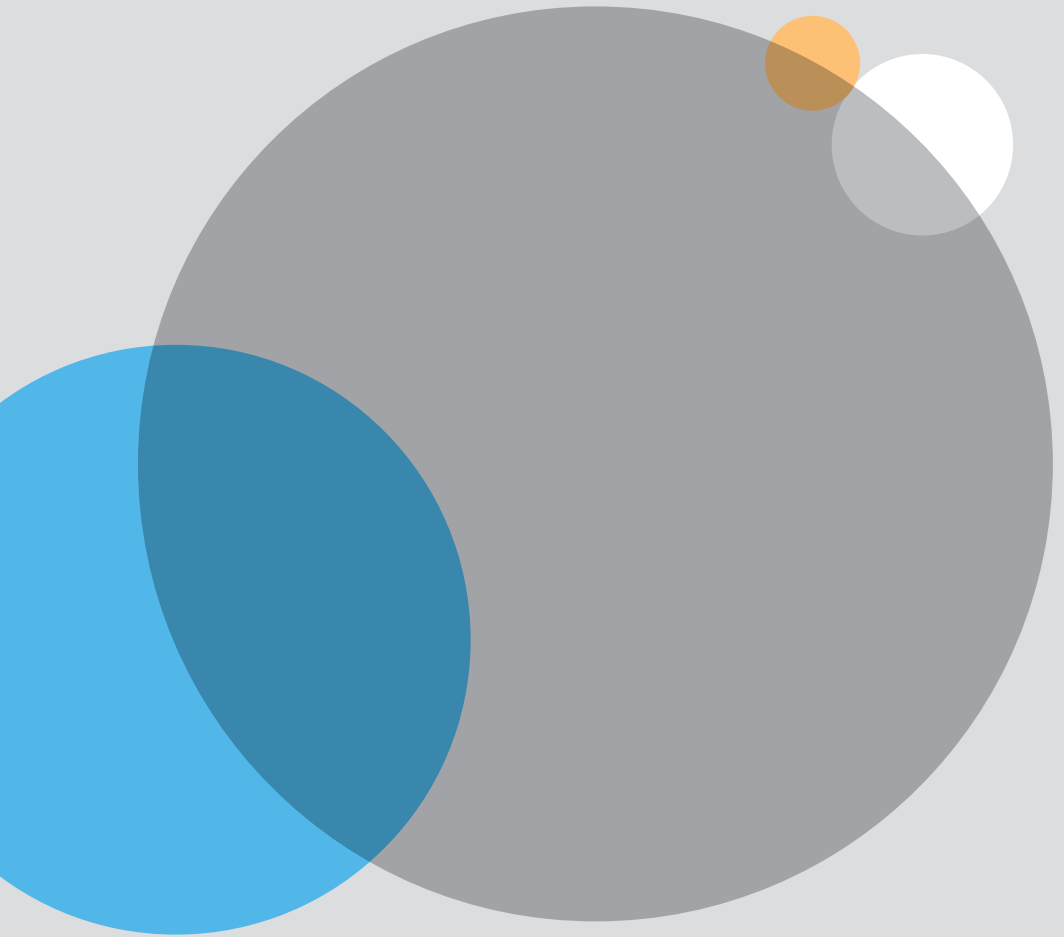
- Las medidas a largo plazo requieren una inversión sólida, pero también prometen resultados mejores, más sostenibles y completos. Las medidas que son temporales por naturaleza (como la financiación basada en proyectos) tienden a socavar la sostenibilidad financiera de los sistemas de ALE; los esfuerzos para acceder a fondos externos pueden ‘devorar’ el trabajo sobre los problemas sustanciales y aumentar el enfoque en los resultados a corto plazo.
- Tener una acción/iniciativa dirigida a más objetivos demostró ser eficiente y sostenible, incluyendo varios campos o varios subsectores de la educación y/o enfocado a varios ODS. La cooperación intersectorial también puede ahorrar recursos mediante la financiación conjunta; pero eso no significa que no se necesiten medidas focalizadas: incluso podrían ser el mejor enfoque en determinados contextos.
- Es importante analizar cuidadosamente lo que funcionó bien en el pasado en el contexto específico y lo que no, y aprovechar las lecciones aprendidas.
- Para asegurar cualquier tipo de apoyo (gobierno, sector privado, AOD), los programas financiados deben demostrar su eficacia y eficiencia. Por lo general, la rendición de cuentas necesita criterios de calidad y estándares claros para la evaluación, como el impacto, los resultados, la sostenibilidad del modelo de financiamiento y la rentabilidad. Pero la evaluación y la valoración también deben incluir diferentes enfoques y metodologías, tanto cuantitativas como cualitativas, internas y externas. Considerando un cambio de paradigma puede ser muy beneficioso: del enfoque basado en resultados al enfoque basado en necesidades.
- El análisis comparativo de la eficiencia de diferentes modelos debe explorar cuidadosamente diferentes aspectos y evitar la evaluación basada en un discurso o paradigma. Debe tenerse en cuenta el carácter discursivo de los diferentes instrumentos de evaluación.
- Se necesita la participación de la academia y más investigación para la planificación basada en evidencia, el monitoreo enfocado y el análisis de los factores de éxito. Se necesita más investigación y cooperación entre expertos en el campo de la financiación de la educación de adultos. Esta es una forma de inspirar y mejorar el proceso de aprendizaje dentro de los equipos y proyectos.
- Debe establecerse una recopilación regular de datos sobre los aspectos financieros de la política y la provisión de ALE. Los datos sobre ALE no formal suelen faltar y son difíciles de obtener en poco tiempo; deben establecerse mecanismos a largo plazo.

- Independientemente de la fuente de financiación y los mecanismos que se utilicen, es necesario garantizar que los proyectos, medidas, actividades, etc. planificados sigan los principios del enfoque de derechos humanos y derechos civiles e incluyan aspectos y necesidades de género de las minorías y los grupos vulnerables, adoptando el enfoque más sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Esto no se debe tratar como una carga financiera y un costo superfluo, sino como una inversión necesaria para obtener resultados integrales y sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Brown, G. (2019, June 13). *Why wait 100 years? Bridging the gap in global education*. World Economic Forum. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2019/06/making-generation-educated-a-reality/>
- Dohmen, D. & Yelubayeva, G. (2018). *Adult education and Innovation*. FiBS-Forum No. 59. Berlin: FiBS. Retrieved from https://www.fibs.eu/fi-leadadmin/user_upload/Innovation_and_FE_2018_-_FiBS_Forum_final.pdf
- EFA GEMR. (2015). *Pricing the right to education: The cost of reaching new targets by 2030*. Policy Paper 18. Paris: UNESCO. Retrieved from <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/8946/pdf/232197e.pdf>
- FinALE. (2018). *Adult education: It's not a cost, it's an investment!* Retrieved from http://www.financing-adult-learning.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=265:adult-education-it-s-not-a-cost-it-s-an-investment&catid=126:news&Itemid=648
- GEMR. (2017). *GEMR 2017/8. Accountability in education: Meeting our commitments*. Paris: UNESCO.
- GEMR. (2019). *Migration, displacement and education: building bridges, not walls*. Paris: UNESCO.
- Gloster, R., Marvell, R., Buzzeo, J., Hadjivassiliou, K., Williams, J. & Huxley, C: (2016). *Mapping investment in adult skills: Which individuals, in what learning and with what returns?* London: Institute for Employment Studies; Department for Business, Innovation and Skills.
- LaRocque, N. (2008, May). *Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review*. CfBT Education Trust. Retrieved from https://olcstage.worldbank.org/sites/default/files/CfBT_LaRocque_PPPs%20in%20Basic%20Education%20An%20International%20Review_0.pdf
- Niculescu, M. (2017, July 12). *What kind of blender do we need to finance the SDGs?* UNDP Europe and Central Asia. Retrieved from <https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/blog/2017/7/12/What-kind-of-blender-do-we-need-to-finance-the-SDGs-.html>
- OECD. (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems, Getting Skills Right*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Aid to the Education Sector*. Retrieved on 16 August 2020 from <https://www.oecd.org/dac/stats/education.htm>
- Oxfam International. (n.d.). *Inequality and poverty: the hidden costs of tax dodging*. Oxfam International. Retrieved on 16 August 2020 from <https://www.oxfam.org/en/inequality-and-poverty-hidden-costs-tax-dodging>

- Pring, R. (2006). Privatization in education. *Journal of Education Policy* 2(4).
- Schuller, T. & Watson, D. (2009). *Learning through life: Inquiry into the future of lifelong learning*. Leicester: NIACE.
- Schweighöfer. (2019). *Youth and Adult Education in the Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals. Role, Contribution and Further Potential*. Bonn: DVV International.
- SIPRA. (2020, April 27). *Global military expenditure sees largest annual increase in a decade—says SIPRI—reaching \$1917 billion in 2019*. Stockholm International Peace Research Institute. Retrieved from <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion>
- UIL. (2013). *Second Global Report on Adult Learning and Education: Rethinking literacy*. Hamburg: UNESCO/UIL.
- UIL. (2016). *Third Global Report on Adult Learning and Education: The impact of adult learning and education on health and well-being; employment and the labour market; and social, civic and community life*. Hamburg: UNESCO/UIL.
- UIL. (2019). *Fourth Global Report on Adult Learning and Education*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning. Hamburg: UNESCO/UIL.
- United Nations. (2015). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. New York: United Nations. Retrieved from http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf
- United Nations. (2015a). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: General Assembly.
- Wilson, G. E. R. (2016). *There's a \$2.5 trillion development investment gap. Blended finance could plug it*. World Economic Forum. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2016/07/blended-finance-sustainable-development-goals/>



Supported by the



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development