

**DOSIER**

*Qualidad, aprendizaje y evaluación sistémica: discursos de los organismos internacionales para los países latinoamericanos*

## **Las prescripciones de la UNESCO en los Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación: un análisis sobre “Calidad” y “Evaluación” para la Educación de Jóvenes y Adultos**

*Prescriptions from UNESCO in Global Learning Reports: an analysis on the “Quality” and “Assessment” for Youth and Adult Education*

*As prescrições da UNESCO nos Relatórios Globais de Aprendizagem: uma análise sobre “Qualidade” e “Avaliação” para a Educação de Jovens e Adultos*

**Juliana Fátima Serraglio Pasini<sup>a</sup>**  
jfserraglio@gmail.com

**Márcia Cossetin<sup>b</sup>**  
marcia.cossetin@unila.edu.br

**Margarete Chimiloski Dolla<sup>c</sup>**  
allodped@hotmail.com

### **RESUMEN**

En este texto, se analizan los conceptos de calidad y evaluación y sus interrelaciones a través de las prescripciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en los Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALES) de 2010 hasta 2022. Las fuentes primarias para el análisis son definidas por los cinco Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos de la UNESCO, en virtud de que se constituyen como documentos que tienen como proposición presentar un panorama mundial sobre las acciones emprendidas por distintos países y, sobre todo, orientar políticas y acciones para la Educación de Adultos. Se realiza una investigación documental y bibliográfica, de enfoque cualitativo y, a partir de tal delimitación, se problematizan los conceptos de calidad y evaluación, al observarse que son categorías importantes presentes en todos los Informes, articulándose al concepto de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida. Se concluye que la UNESCO ha sido inductora de políticas de educación, enfáticamente de la Educación de Adultos, diseminando un concepto de calidad partiendo de una perspectiva ahistórica, apartado de las condiciones socioeconómicas objetivas. Tal perspectiva delimita, aún más, el concepto de evaluación vinculándolo a la instauración y ampliación de políticas y programas de

<sup>a</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil.

<sup>b</sup> Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brazil.

<sup>c</sup> Secretaria de Educação do Estado do Paraná (SEED/PR), Cascavel, Paraná, Brazil.

regulación, control y monitoreo. Tales prescripciones se fundamentan en la limitación, especialmente de la educación formal, prescribiendo solo el básico y remitiendo arreglos de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida como principio a ser perseguido por Gobiernos, sociedad civil y sector privado.

*Palabras clave:* UNESCO. Educación de Adultos. Calidad. Evaluación. GRALES.

## ABSTRACT

In this text, the concepts of quality and assessment and their interrelations are analyzed through the prescriptions provided by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in the Global Reports on Adult Learning and Education (GRALE) from 2010 to 2022. The primary sources for the analysis are defined by the five UNESCO's Global Reports on Adult Learning and Education, since they are documents that have as proposition to present a global panorama on the actions undertaken by different countries and, above all, to guide policies and actions for Adult Education. A documentary and bibliographical research was carried out, with a qualitative approach and, based on this delimitation, the concepts of quality and assessment were problematized, as they are important categories present in all Reports, which are linked to the concept of Lifelong Learning. It is concluded that UNESCO has been an inductor of education policies, especially on Adult Education, disseminating a concept of quality from an ahistorical perspective, separated from objective socioeconomic conditions. This perspective also delimits the concept of assessment, linking it to the establishment and expansion of regulation, control and monitoring policies and programs. Such prescriptions are based on the limitation, mainly of formal education, prescribing only the basics and referring to Lifelong Learning arrangements as a principle to be pursued by Governments, civil society, and the private sector.

*Keywords:* UNESCO. Adult Education. Quality. Assessment. GRALES.

## RESUMO

Neste texto, são analisados os conceitos de qualidade e avaliação e suas interrelações por meio das prescrições da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) nos Relatórios Globais de Aprendizagem e Educação de Adultos (GRALES) de 2010 a 2022. As fontes primárias para a análise são definidas pelos cinco Relatórios Globais de Aprendizagem e Educação de Adultos da UNESCO, pelo fato de se constituírem como documentos que tem como proposição apresentar um panorama mundial sobre as ações empreendidas por diferentes países e, sobretudo, a orientar políticas e ações para Educação de Adultos. Realiza-se pesquisa de tipo documental e bibliográfica, de abordagem qualitativa e, a partir de tal delimitação, problematizam-se os conceitos de qualidade e avaliação, por observar-se que são categorias importantes presentes em todos os Relatórios, articulando-se ao conceito de Aprendizagem ao Longo da Vida. Conclui-se que a UNESCO tem sido indutora de políticas de educação, enfaticamente da Educação de Adultos, disseminando um conceito de qualidade a partir de uma perspectiva a-histórica, apartado das condições socioeconômicas objetivas. Tal perspectiva delimita, ainda, o conceito de avaliação atrelando-o à instauração e ampliação de políticas e programas de regulação, controle e monitoramento. Fundamentam-se tais prescrições na limitação, sobretudo da educação formal, prescrevendo-se apenas o básico e remetendo arranjos de Aprendizagem ao Longo da Vida como princípio a ser perseguido por Governos, sociedade civil e setor privado.

*Palavras-chave:* UNESCO. Educação de Adultos. Qualidade. Avaliação. GRALES.

## Introducción

La constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de las varias agencias económicas internacionales inspiradas en los Acuerdos de

*Bretton Woods* traían, después de la Segunda Guerra Mundial (1945), como alerta Mészáros (2011), las promesas del capital de que las relaciones sociales y económicas se establecerían en un mundo distinto, son “promesas de una ‘Nueva Orden Mundial’. Todavía, absolutamente nada fructificó de las promesas solemnes de una sociedad imparcial y justa para el beneficio de todos” (Mészáros, 2011, p. 632)<sup>1</sup>. Así, ni siquiera la educación, riqueza cultural de la humanidad, fue socializada; prueba de tal situación es el hecho de que aún necesitamos de la Educación de Adultos en un contexto social en el que todos podrían/deberían tener acceso a la educación.

En ese contexto, el mundo que estaba siendo engendrado después de 1945 era escindido, con desafíos que se constituían por un amplio campo de trabajo para una institución intergubernamental, que, en su intención, anunciaba la universalidad y la supranacionalidad a la educación; como parte del proceso, tal como indica Evangelista (2000), se remitió a un valor fundamental para la construcción de la democracia y de la paz mundiales. Entonces, en la década de 1990, la UNESCO buscó diseminar la cultura necesaria a los presupuestos del neoliberalismo, a través de sus investigaciones y documentos. Cultura tal, que se relaciona al fenómeno de la globalización y a la formación del llamado “ciudadano mundial”. Esa formación fue impulsada con la inserción del lema “Educación para Todos” (EPT) en las políticas públicas educacionales, dado que sus determinaciones alcanzaron con vehemencia la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), puntualmente a través de las concepciones de Educación a lo Largo de Toda la Vida y Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida.

De ese modo, históricamente se constituyen los Organismos Internacionales como inductores de políticas, de los cuales se destaca la UNESCO, especialmente cuando se trata de países periféricos, como es la situación de los países que pertenecen a América Latina. Esa inducción incide sobre todos los aspectos de organización de la vida social, como: economía, política, cultura, educación y otros, lo que delimita la configuración, la actuación y la influencia de la UNESCO en diferentes países. Partiendo de ese entendimiento, para la investigación que se presenta, se propone como objetivo analizar los conceptos de “Calidad” y “Evaluación” y sus interrelaciones a partir de las prescripciones advenidas desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en los Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE<sup>2</sup>), de 2010 hasta 2022, ya que se observa en el análisis de los Informes que los conceptos “Calidad” y “Evaluación” reciben centralidad en los documentos seleccionados. El presente texto se basa en la investigación de abordaje cualitativa, documental y bibliográfica, partiendo de los documentos citados.

La delimitación de los Informes se justifica por el hecho de que se constituyen como documentos que proponen, por un lado, establecer un panorama sobre las acciones emprendidas por diversos países; por otro lado, y principalmente, objetivan orientar acciones futuras para la Educación de Adultos, demarcando la posición de los Organismos Internacionales como de inductores de políticas y acciones de los Gobiernos, especialmente de la UNESCO, lo que implica, en la situación específica de la presente investigación, en orientaciones para la educación.

---

<sup>1</sup> Traducción desde el original: “promessas de uma ‘Nova Ordem Mundial’. Contudo, absolutamente nada frutificou das promessas solenes de uma sociedade imparcial e justa para o benefício de todos” (Mészáros, 2011, p. 632).

<sup>2</sup> GRALE: sigla del inglés para *Global Reports on Adult Learning and Education* que, en español, la UNESCO tradujo como Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación.

Para fines de organización del texto, además de la introducción, se elabora la primera sección, donde se caracterizan los cinco Informes GRALES (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022)<sup>3</sup>, enfoque del análisis, evidenciando elementos centrales que los justifican. Posteriormente, en la segunda parte del estudio, se presenta y se problematiza la forma con que son anunciados los conceptos de “Calidad” y “Evaluación”. Finalmente, son tejidas las consideraciones finales, que exponen la interrelación entre los conceptos y sus posibles significados para la Educación de Adultos, a partir de los elementos encontrados en la investigación.

## **Los Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALES): características generales y función para las políticas de Educación de Adultos**

Al considerar la trayectoria histórica de la educación de adultos<sup>4</sup>, son innúmeros los aspectos que carecen de discusión y, principalmente, de implementación sobre acciones que la promuevan/ inserten en el contexto de las políticas públicas a fin de asegurar el derecho a la educación a todos. La UNESCO se ha posicionado como interlocutora en la configuración de políticas educativas para los sujetos de la Educación de Adultos, históricamente excluidos del acceso al derecho educacional, desde la realización de la Primera Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos (CONFITEA) de 1949, en Elsinore (EE. UU.). Los Estados Miembros de la UNESCO han puesto en discusión el derecho fundamental a la educación de adultos. Las Conferencias posteriores fueron: Montreal (1960), Tokio (1972), Paris (1985) y Hamburgo (1997), y reiteran el discurso sobre tal derecho, enumerando posibilidades para su efectucción. La UNESCO, por lo tanto, tiene la función de articuladora central en todas las Conferencias.

Con el anuncio de monitorear las acciones pertinentes a la Educación de Adultos, en 2010 se publica el primer Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE), por la UNESCO (2010). Así, en el GRALE 1, titulado Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (UNESCO, 2010), se evidencia en su prefacio que el núcleo de la misión de la UNESCO reside en el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida y que, desde su fundación, ha desempeñado un “un papel pionero en la afirmación del papel esencial de la educación de adultos en el desarrollo de la sociedad y en la promoción de un enfoque integral del aprendizaje a lo largo de toda la vida” (UNESCO, 2010, p. 8).

Tal pionerismo de la UNESCO es reforzado en el texto, aliando la Educación de Adultos como elemento importante en lo que denominan globalización, cuyas características serían las modificaciones sociales, la integración y los avances tecnológicos y que, en tal proceso, el aprendizaje y la educación emanciparían a los sujetos adultos, a través de conocimientos y competencias y,

---

<sup>3</sup> Esta investigación fue elaborada en lengua portuguesa, con el documento del GRALE 2 publicado en portugués en 2014; todavía, en las citas del español, se utilizó la propia publicación de UNESCO, en lengua española, de 2013. Ya sobre la publicación en portugués del GRALE 3, ocurrió en 2016; y su versión en español fue publicada en 2017.

<sup>4</sup> En esta investigación no se discurre sobre el histórico de la Educación de Jóvenes y Adultos. Para profundizar en el tema, consultar (Dolla, 2009), donde se presenta la trayectoria de oferta de la modalidad en Brasil, así como los compromisos asumidos en las Conferencias Internacionales, Nacionales y Foros Estaduales de Educación. Además, se sugiere consultar Di Pierro (2005) y Paiva (2003).

además, el anuncio de que la Educación de Adultos tenía papel central en la reducción de la pobreza, en la promoción de la salud y de la nutrición y en la ampliación de prácticas ambientales sostenibles. De tal manera, se alían la Educación de Adultos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>5</sup> (ONU, 2000), demarcando la exigencia de programas de Aprendizaje y Educación de Adultos (AEA) relevantes y de calidad (UNESCO, 2010).

La publicación del primer GRALE (UNESCO, 2010), como se indica en el documento, contribuyó a la sexta Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos (CONFITEA VI), realizada en la ciudad de Belém, en el estado de Pará, Brasil. Basándose en los Informes Nacionales de 154 Estados Miembros de la UNESCO en el período, el GRALE (UNESCO, 2010) presentó, como perspectiva, que “analiza tendencias, identifica retos clave y prácticas idóneas, y recomienda un curso de acción para mejorar significativamente el alcance del aprendizaje y la educación de adultos” (UNESCO, 2010, p. 8). Se puede inferir que la UNESCO, como institución que se propone a verificar cómo ha ocurrido la Educación de Adultos y, a partir de ello, indicar las acciones que podrían mejorar el aprendizaje, se evidencia como inductora de políticas y acciones, expresando el deber de actuación que tendrían los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil<sup>6</sup>. Como se destaca en el Informe:

[...] trabajar alrededor de políticas bien articuladas, con metas y mecanismos de gobernanza claramente definidos. Esas sinergias, junto con una adecuada financiación, constituyen elementos centrales de una estrategia destinada a hacer del aprendizaje a lo largo de toda la vida un principio guía de la política educativa (UNESCO, 2010, p. 9).

El hecho de que el sector privado y la sociedad civil sean anunciados no significa que participarían de la financiación que es mencionada; sin embargo, no se establece quién sería el responsable de la misma. En tal “sinergia” entre el público y el privado, se ancora en un trabajo de gobernanza<sup>7</sup>, comprendido a través de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y los entes privados – los cuales establecen las relaciones de actuación en la definición y oferta de políticas públicas, incluyendo la educación; como lo demuestran diferentes estudios, como el de Adrião y Peroni (2009), que indican que el Estado puede retirarse de la ejecución,

[...] mas permanece como financiador y evaluador de las políticas sociales, estas ahora ofertadas por distintos agentes privados, [...] como una propiedad pública no-estadal; [...] aún

---

<sup>5</sup> La Declaración del Milenio fue firmada por 191 países miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, teniendo como justificativa la necesidad de acción en pro de la mejora de vida humana y para la promoción de principios de dignidad y equidad. Con fecha límite para su cumplimiento en 2015, las metas fueron agrupadas en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): 1) erradicar la extrema pobreza y el hambre; 2) universalizar la educación primaria; 3) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad ambiental; y 8) establecer una alianza mundial para el desarrollo (ONU, 2000).

<sup>6</sup> Concebimos la sociedad civil desde una perspectiva gramsciana, en la cual “es el complejo espacio de la moderna sociedad donde se traban los enfrentamientos ideológicos, políticos y culturales que definen la hegemonía de un grupo dirigente sobre toda la sociedad” (Semeraro, 1999, p. 131-132).

<sup>7</sup> Se puede comprender el amplio significado de gobernanza tal como lo propone Dale (1997 *apud* Robertson; Dale, 2011, p. 353) como la “sustitución del presupuesto de que el estado siempre y necesariamente gobierna la educación por medio del control de todas las actividades de gobierno, con lo que podría ser denominado de coordinación de la coordinación, con el estado posiblemente reteniendo el control del controlador, o regulador, como último recurso”.

que la actividad o servicio permanezcan como propiedad del Estado, pasan a ser gerenciados por la lógica del mercado (Adrião; Peroni, 2009, p. 109)<sup>8</sup>.

Desde esta perspectiva, a partir de lo expuesto en el documento, se comprende que los financiadores son los Gobiernos, a través de los Estados; admitiendo la actuación de entidades privadas en el sector público, específicamente en la educación, una estrategia que hará con que el aprendizaje sea el principio orientador de las políticas planificadas, según se expresa en los documentos.

Cada una de las ediciones de los GRALES enfatiza aspectos que han presentado avances, además de plantear los desafíos que requerirían atención y acciones a ser propuestas e implementadas. Así, el Grade de 2010 presenta que, como objetivo,

[...] se propone describir la situación actual. En primer lugar, expone las tendencias en áreas clave de la educación de adultos a nivel mundial, con el propósito de servir como documento de referencia a los responsables de la formulación de política, practicantes e investigadores. En segundo término, ofrece un instrumento de defensa activa para promover la importancia de la educación de adultos y compartir las prácticas idóneas (UNESCO, 2010, p. 10).

El aprendizaje, en el documento, la Educación a lo Largo de Toda la Vida sería un

[...] marco coherente y significativo para la provisión y práctica de la educación y la formación [...]. Esto implica ofrecer contextos y procesos de aprendizaje atractivos y pertinentes para los adultos como ciudadanos activos en el trabajo, la familia, la vida comunitaria y, no menos importante, como personas autónomas que construyen y reconstruyen sus vidas en culturas, sociedades y economías complejas y rápidamente cambiantes (UNESCO, 2010, p. 14).

Llama la atención que la educación aparezca asociada al “entrenamiento”, sugiriendo que los sujetos deban estar en constante adaptación a un mundo mutable, al cual deben adaptarse, construir y reconstruir sus vidas en esta organización compleja. Por tal motivo, el concepto de Aprendizaje/Educación a lo Largo de Toda la Vida sería tan importante. Se observa que la recomendación incide directamente en acciones que se centran en los sujetos individualmente y, en ningún momento, cuestionan la organización que se califica de compleja en la sociedad en la que están insertos.

En la segunda edición del GRALE, titulada de “Segundo Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos – Repensar la Alfabetización” (UNESCO, 2014), transcurridos cuatro años de la primera edición, anuncia que:

Se concentra en la alfabetización como fundamento del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Los programas eficaces enfocan la alfabetización como un continuo, donde el aprendizaje es un proceso permanente dentro y fuera de entornos educativos, y a lo largo de toda la vida [...]. Este informe muestra que si bien ha habido progreso, se requiere una acción mucho más resuelta a fin de brindar a todos los jóvenes y adultos acceso a una variada gama de actividades de aprendizaje de alta calidad (UNESCO, 2014, p. 9).

---

<sup>8</sup> Traducción desde el original: “[...] mas permanece com financiador e avaliador das políticas sociais estas agora ofertadas por distintos agentes privados, [...] o como a propriedade pública não-estatal; [...] ainda que a atividade ou serviços permaneçam sob a propriedade do Estado passam a ser geridos pela lógica de mercado” (Adrião; Peroni, 2009, p. 109).

En la misma línea, la tercera edición del GRALE (UNESCO, 2016), titulada “Tercer Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos – El impacto del aprendizaje y la educación de adultos sobre la salud y en el bienestar; el empleo y el mercado de trabajo, y la vida social, cívica y comunitaria”, evidencia lo que serían tres implicaciones de la EJA en las políticas públicas: aprendizaje y Educación de Adultos como elementos fundamentales de la educación, además de ser un derecho humano fundamental y, conforme enuncian, “capacitador”, como dimensión integral al tratarse del curso de lo que denominan una vida equilibrada, el aprendizaje de jóvenes y adultos es “[...] parte de una agenda del desarrollo sostenible integral y multisectorial con el potencial de ofrecer múltiples beneficios e impactos duraderos” (UNESCO, 2016, p. 20).

En el cuarto GRALE, con título de “Cuarto Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos: no dejar a nadie atrás: participación, equidad e inclusión” (UNESCO, 2020), el enfoque estaría en la equidad, en la medida en que “Es evidente que no todos tienen la misma oportunidad de acceso y beneficio del aprendizaje y la educación de adultos” (UNESCO, 2020, p. 12).

El aspecto a destacar se refiere a la cuestión de la equidad, presente en el texto de los Informes, que, tal como asevera Fonseca (1998) al analizar la actuación de otro de los Organismos Internacionales (como el Banco Mundial), el término “equidad” substituyó el término “igualdad”, siendo ambos comprendidos como análogos, lo que significó no solo un cambio casual, sino conceptual, en la medida en que, a partir de la aceptación de la equidad, no se garantiza la igualdad, sino que solamente se asegura lo mínimo (Fonseca, 1998). De este modo, al “aliar acciones educativas con el combate equitativo contra la pobreza, una vez más la equidad substituye a la igualdad, no garantizando un estándar igual, pero buscando un mínimo en proyectos prioritarios”<sup>9</sup> (Cossetin, 2017, p. 265).

En el GRALE del año de 2022, quinto y último publicado, titulado “Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos – Educación para la ciudadanía: empoderar a los adultos para el cambio” (UNESCO, 2022), se demarcan las finalidades de los GRALES, abarcando los anteriores:

Los informes GRALE de la UNESCO son los únicos instrumentos disponibles para monitorear las políticas y prácticas del AEA en nivel global. Cada informe GRALE fornece una mirada general de los datos y evidencias más recientes sobre AEA, destaca buenas prácticas y concentra la atención en los compromisos de los Estados Miembros para mejorar el AEA. [...] el GRALE se propone a promover la reflexión, el diálogo y el aprendizaje mutuo sobre cómo medir y optimizar las políticas y prácticas del AEA. La publicación de los informes del GRALE también forneció una base importante para discusiones con la comunidad de políticas educacionales sobre la relevancia continua y creciente del AEA para los desafíos de desarrollo estructurales y emergentes (UNESCO, 2022, p. 16).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Traducción desde el original: “aliar ações educativas com o combate equitativo da pobreza, mais uma vez a equidade substitui a igualdade não garantindo um padrão igual, mas buscando o mínimo em projetos prioritários” (Cossetin, 2017, p. 265).

<sup>10</sup> Traducción desde el original: “UNESCO’s GRALE reports are the only available instruments for monitoring ALE policy and practice at a global level. Each GRALE report provides an overview of the latest data and evidence on ALE, highlights good practice, and focuses attention on Member States’ commitments to improving ALE. [...] GRALE is meant to foster reflection, dialogue and mutual learning on how to measure and improve ALE policies and practices. The publication of the GRALE reports has also provided an important basis for discussions with the education policy community on the continuing yet evolving relevance of ALE to both structural and emerging development challenges (UNESCO, 2022, p. 16).

La tendencia central que une los textos es retomada en el fragmento supracitado, a saber: los objetivos que subyacen y justifican la elaboración de los GRALES son los de producir datos, evidencias y, además, mostrar buenas prácticas que remiten a la proposición de políticas orientadas por la UNESCO en los diferentes países. Por lo tanto, se presentan y se caracterizan como documentos de gran amplitud y legitimidad en lo que respeta a la Educación de Adultos en diferentes países.

A continuación, nos detenemos en el análisis de los conceptos de “Calidad” y “Evaluación” – conceptos presentes en todas las ediciones de los Informes –, y cómo se relacionan en consonancia con las recomendaciones de la UNESCO, orientadas a la elaboración de políticas públicas para la Educación de Adultos.

### **“Calidad” y “Evaluación”: interrelaciones y prescripciones a partir de los Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALES) de la UNESCO**

Los Organismos Internacionales ejercen un papel prescriptivo en las políticas mundiales en el ámbito de la educación y, específicamente, en la Educación de Adultos. Al analizar los GRALES en sus cinco ediciones (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022), percibiendo la UNESCO como inductora de indicadores de políticas y, además, de instrumentos de evaluación de la educación; se observa la preocupación de la Organización por validar programas y acciones dirigidas a la Educación de Adultos, con el fin de monitorear y gestionar la educación de tal modalidad, mediante la socialización de políticas ya creadas, principalmente en países europeos. Los países del norte global serían tomados como referencia para aquellos que aún no cuentan con políticas propias de acompañamiento de la Educación de Adultos, que tórnense confiables, con el anuncio de atraer mayores inversiones y acciones para esta modalidad de la enseñanza. En ese sentido, adentrémonos en los conceptos de “Calidad” y “Evaluación” presentes en las cinco ediciones de los GRALES (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022), que se interrelacionan.

Para tratar de los conceptos de calidad y evaluación, foco de esta investigación, es necesario delimitar el concepto clave que se relaciona con los anteriores, los influenciando y, hasta mismo, los definiendo, a saber: el concepto de “Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida”, anunciado también como “Educación a lo Largo de Toda la Vida”. El Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida no estaría restringido a la educación formal. Se refiere a los grupos sociales históricamente alijados del acceso a la educación, como la educación elemental, la básica necesaria para que los sujetos puedan seguir aprendiendo a lo largo de la vida. De esta manera, al contar con una educación formal básica, seguirían aprendiendo, “reaprendiendo y desaprendiendo” a lo largo de la vida, en un proceso interminable.

En un proceso ahistórico, donde se abstrae tanto la educación como también los sujetos de sus condiciones objetivas, milagrosamente se desarrollarían las competencias necesarias para se vivir en el contexto incierto de posible empleabilidad; y así, se prepararían los sujetos para una vida feliz, pacífica y democrática en sociedad, remetiéndose, conforme indica Gonçalves (2023), a la teoría del capital humano, en la cual el ideal de realizaciones socioeconómicas y culturales es alcanzable a través de la educación a ser conquistada de acuerdo con la capacidad, habilidad o competencia individuales. Sería, entonces, la educación la que contribuiría al desarrollo de la organización social,



tanto en la formación de consumidores y la manutención de la fuerza de trabajo, como también actuando para atenuar la exclusión, la segregación y la marginalización de los más pobres (Silva, 2009).

Al aprendizaje, anunciada incesantemente como aquel que debe ocurrir a lo largo de la vida, se le suma la discusión sobre calidad y, por consiguiente, la evaluación. En este sentido, se define, en el GRALE 1 (UNESCO, 2010), la “Calidad” como un concepto complejo, sobre todo cuando se trata de la Educación de Adultos. Así, se delimitan cuatro dimensiones consideradas como principales: equidad, eficiencia, relevancia y efectividad de la educación para los educandos; dimensiones a ser consideradas a nivel individual, programático y sistémico y, también, relacionadas con los procesos y resultados medidos por evaluaciones.

La “Calidad” y el “Aprendizaje” estarían aliados a las políticas que remiten a la evaluación y, en primera instancia, a una concepción economicista, conforme indica Silva (2009), al tratarse del campo económico, “el concepto de calidad dispone de parámetros de utilidad, practicidad y comparabilidad, utilizando medidas y niveles mensurables, patrones, rankings, pruebas comparativas, jerarquizaciones y estandarizaciones propias del ámbito mercantil” (Silva, 2009, p. 219)<sup>11</sup>. Esto, en el sentido de aplicación de los recursos escasos, como también de una formación orientada específicamente para atender las demandas de la sociedad en constante mutación y del mercado de trabajo. Alejándose de una perspectiva de calidad que se articule a la consideración de las condiciones socioeconómicas, a las dimensiones y factores que determinan la calidad de la educación, y que indiquen, primordialmente, acciones que busquen la superación de la desigualdad socioeconómica-cultural presentes en la contemporaneidad, contrariamente se indica la acomodación de los sujetos a la organización social, también por medio de la educación y de lo que se considera calidad, como aseveran Dourado y Oliveira (2009).

Además, en este primer GRALE (UNESCO, 2010), se asevera la necesidad de garantizar la calidad educacional y los resultados del aprendizaje como una preocupación que permeó las acciones y políticas en aquella última década. En este sentido, habría tres grandes imperativos tácitos en relación a la posibilidad de evolución: el primer imperativo estaría vinculado al alcance de mejores niveles de educación (disminuir la evasión y mejorar resultados) y calificación en el sentido de atender a las demandas del desarrollo social y económico; el segundo imperativo estaría relacionado con “[...] la necesidad surgida rápidamente de posibilitar el aprendizaje a lo largo y ancho de toda la vida, impone la utilización eficaz y eficiente de los recursos”; y, finalmente, el tercer indicaría que la ampliación de la desregulación y de la descentralización de la oferta educacional impone la exigencia de “nuevos tipos de sistemas y procesos de monitoreo y evaluación, es decir, mecanismos que aseguren la calidad” (UNESCO, 2010, p. 79). De este modo, se observa el concepto de calidad articulado a los procesos que remiten a una métrica evaluativa reguladora a ser buscada, también, en la Educación de Adultos. Conforme asevera Silva (2009, p. 219)<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> Traducción desde el original: “o conceito de qualidade dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, rankings, testes comparativos, hierarquização e estandardização próprias do âmbito mercantil” (Silva, 2009, p. 219).

<sup>12</sup> Traducción desde el original: “De acordo com essa perspectiva, a qualidade de um produto, objeto, artefato ou coisa pode ser aferida com o uso de tabelas, gráficos, opiniões, medidas e regras previamente estabelecidas. [...]. A participação

De acuerdo con esa perspectiva, la calidad de un producto, objeto, artefacto o cosa puede ser medida con el uso de tablas, gráficos, opiniones, medidas y reglas previamente establecidas. [...]. La participación activa y constante de técnicos de los organismos financieros internacionales y nacionales en la definición de políticas sociales, especialmente la educación, [...] demuestra la adopción del concepto de calidad, del ámbito de la producción económica, en cuestión de la educación y de la escuela, en un proceso de descaracterización de la educación pública como un derecho social.

Ante esto, relacionada al anuncio de la calidad y de las exigencias para tal, en el GRALE 1 (UNESCO, 2010), está la necesidad de evaluación; entonces, son presentadas las principales legislaciones y políticas específicas del Aprendizaje y Educación de Adultos introducidas desde 1997 – se citan 40 países en el informe. De las legislaciones citadas, se destacan las de Cabo Verde, que aprobó el Sistema de Evaluación de Educandos en la Educación Básica de Adultos ya en 1999; y de Eritrea, con la implementación del Proyecto de Política Nacional de Educación de Adultos (NPAE) en 2005. Entre los objetivos establecidos en ambos programas están: implementación, acompañamiento, evaluación y certificación de las actividades de AEA.

Demarcándose, en este sentido, ejemplos a ser seguidos en lo que se refiere a la calidad, también aliado a la implantación de sistemas de evaluación en la Educación de Adultos por medio de la “mejora de los resultados del aprendizaje, aspecto en el que gana centralidad la medición y evaluación de resultados del aprendizaje, o sea, de mecanismos para medir el progreso” (Cossetin, 2017, p. 256)<sup>13</sup>. Hay una preocupación evidenciada en el informe GRALE 1 (UNESCO, 2010), con la cuestión de la calidad del AEA. Para tanto, se resalta que es preciso tener datos que puedan ser confiables sobre el AEA, para que, así, existan inversiones, inclusive del sector privado, lo que incidiría en la mejora en la oferta y calidad de estos programas.

Otra cuestión identificada en el informe de 2010 es la afirmación de que los alumnos atendidos por los programas de AEA, por veces, no son los más marginados, habida cuenta que no “existe la obligación de asegurar que quienes sufren desventajas sean estimulados a participar y reciban la mejor recompensa posible en términos de experiencia y resultados” (UNESCO, 2010, p. 79). El fragmento denota una contradicción en la medida en que coloca algunos sujetos que precisan de la Educación de Adultos en condición de privilegiados. El hecho de necesitar de la Educación de Adultos remite, por sí solo, a un proceso de exclusión y no de buenas condiciones, privilegios o favorecimiento. Para más de eso, se revela el indicativo de focalización de las políticas y acciones en grupos extremadamente prioritarios, de los cuales, ciertamente, muchos pueden ser dejados de fuera. Se justifican, para ello, el hecho de no obligatoriedad con esa población, la falta de recursos, financiamiento e interesados en financiar tales políticas y programas, ya que no son publicados resultados que evidencien avances significativos y eficientes para inclusión en el mercado de trabajo, presentándose nuevamente la necesidad de implantación de sistemas de evaluación.

---

ativa e constante de técnicos dos organismos financeiros internacionais e nacionais na definição de políticas sociais, especialmente a educação, [...] demonstra a adoção do conceito de qualidade, do âmbito da produção econômica, em questões da educação e da escola, em um processo de descaracterização da educação pública como um direito social” (Silva, 2009, p. 219).

<sup>13</sup> Traducción desde el original: “melhoria dos resultados de aprendizagem, aspecto em que ganha centralidade a medição e avaliação de resultados de aprendizagem, ou seja, de mecanismos para medir o progresso” (Cossetin, 2017, p. 256).

Se aprehende que la concepción de evaluación que más sobresale en el GRALE 1 (UNESCO, 2010) está vinculada al concepto de calidad de la educación. También, la calidad está alcorzada en resultados, considerando diferentes indicadores como enseñanza-aprendizaje, características de los educandos, resultados, contexto en que la educación es ofertada, como otros indicadores más amplios. Se percibe una concepción de evaluación que considera factores contextuales de la localidad, de la política, de la institución que oferta el curso, así como de los profesionales involucrados en el proceso.

Otra cuestión observada son los términos utilizados para explicar cada una de las categorías analizadas, se estableciendo las interrelaciones entre “Aprendizaje”, “Calidad” y “Evaluación”. En el caso del aprendizaje, tenemos un enfoque en la evaluación y cómo ocurren los procesos de enseñanza-aprendizaje, que incluyen también la relación profesor-alumno; además, son presentados términos que direccionan a una educación con principios gerenciales, como el término “gobernanza”. Aseveran sobre el referido término Verger y Normand (2015) al caracterizaren la llamada Nueva Gestión Pública por una combinación de reformas cuyo foco es el sector público, presentan los principios e instrumentos de la gestión empresarial, teniendo como objetivo anunciado la eficacia de los servicios públicos con una concepción de gestión basada en resultados, identificada como la gestión gerencialista. En la misma perspectiva, los profesionales involucrados en la Educación de Adultos, además de los profesores, son nombrados facilitadores, inspectores, supervisores y administradores, lo que puede denotar no una formación en el magisterio para ejercer tales funciones, sino entrenamientos específicos para atender a la demanda, sobre todo de la alfabetización. Estos son los aspectos comprendidos como delimitadores de la calidad.

Los resultados también están basados en habilidades para la vida, valores que no son explicitados, y en calificaciones. Cuanto a la categoría “Contexto”, son presentados varios indicadores, llamando la atención los ítems: factores socioculturales y religiosos, estrategias de ayuda, competitividad de la profesión docente en el mercado de trabajo, estrategias nacionales de gobernanza y gestión, perspectiva filosófica del profesor y del educando; y de los términos: “demandas del mercado de trabajo”, “globalización” y “movilidad”; presentando el punto clave que permea los textos que componen los GRALES, a saber: la adaptación del todo y de todos a una organización social incierta e inestable, en la que las modificaciones quedan restringidas al ajustamiento de los sujetos y de la propia educación – esta, lista para promover tales cambios –, en la cual concurren el aprendizaje a lo largo de la vida, la calidad y la regulación y, la que promovería las dos primeras: la evaluación.

El GRALE 2 (UNESCO, 2014) aborda la calidad bajo distintos componentes: estructurales (como objetivos, currículos, recursos, personal y prestadores de servicios), relacionados a los procesos (enseñanza y aprendizaje, organización y gestión) y a los resultados (prestación de cuentas, evaluaciones, resultados e impactos). En este Informe, se establece una explícita relación entre lo que se comprende por “Calidad” y los resultados del aprendizaje. Al tratar de los resultados de aprendizaje, denotan como deberían estar alineados con el propósito de contribuir a los objetivos nacionales de desarrollo, que sería central para la calidad en la educación. Se amplía, de ese modo, la responsabilidad de la educación, nuevamente anunciada como un bien público que serviría a metas de desarrollo educacional, económico, profesional, sociocultural e individual (UNESCO, 2014). Se entiende que la calidad, partiendo de lo expresado en el documento, sería mensurada por la

ecuación costo-beneficio, a nivel individual, institucional y social, ancorada en diferentes acciones de evaluación.

En esa perspectiva, el texto del GRALE 2 (UNESCO, 2014) presenta avances en la implementación de programas de evaluación para el AEA, en especial con la evaluación de políticas y programas de alfabetización, la descentralización e impactos sobre la gobernanza. De acuerdo con el Informe, “Es difícil establecer un estándar internacional de un umbral mínimo de alfabetización que todos los países deben alcanzar en cualquier contexto y en cualquier época a fin de satisfacer la necesidad de comparabilidad” (UNESCO, 2014, p. 34). No tener un sistema de evaluación confiable y con calidad en la publicación de los datos, resultados y con indicadores que permitan monitorear los programas y políticas para el AEA, está relacionado con el financiamiento del AEA y con la atracción de inversores que se sientan seguros en invertir en tales políticas y programas. El Informe resalta la insipiente de la creación e implementación de políticas basadas en evidencias en el AEA; se observa que la preocupación no está pautada en una educación con base en la ciencia, sino en las evidencias presentes en las actividades prácticas y desarrolladas en el cotidiano, en la capacidad colaborativa, necesaria de desarrollar en los educandos, y en la disseminación de tales prácticas.

Los defensores de la tesis de las “evidencias científicas en la práctica pedagógica” entienden que, por “ser de cuño preferentemente objetivo, garantizarían la mejora de las prácticas y, consecuentemente, mejor posición en los *rankings* internacionales” (Devechi; Trevisan; Cenci, 2022, p. 3)<sup>14</sup>. Sin embargo, comprendemos que las políticas y prácticas pedagógicas basadas únicamente en evidencias hacen que el proceso de formación de los sujetos sea poco contributivo para una formación emancipadora, ya que no se invocan conocimientos científicos para la resolución de problemas, poco considerando las cuestiones históricas y sociales como evidencias a partir de la investigación científica, contribuyendo a la formación de un sujeto alienado, y no como un ser histórico, social, político y crítico en la lucha por sus derechos.

El Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP) y el Programa de Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (PIAAC) son presentados como importantes en lo que respecta a obtener datos confiables para la implementación de políticas y programas de AEA. Cabe destacar que, en 2013, más de 24 países participaron del PIAAC y 16 publicaron sus informes en 2014. Tanto el LAMP cuanto el PIAAC han sido utilizados como modelo por países africanos, árabes, asiáticos y latinoamericanos para implementar pruebas que generan datos sobre la alfabetización de los adultos, de acuerdo con el GRALE 2 (UNESCO, 2014).

El programa LAMP de la UNESCO ha sido plenamente ejecutado en Jordania, Mongolia, Palestina y Paraguay. Otros países (El Salvador, Marruecos, Níger y Viet Nam) completaron la prueba de campo, pero su posterior ejecución fue diferida por razones políticas o financieras. Afganistán, Jamaica, Namibia y la República Democrática Popular Lao están implementando actualmente el programa LAMP (UNESCO, 2014, p. 30).

El LAMP puede ser considerado una posible tendencia a ser disseminada y referenciada como un programa de excelencia en evaluación, confiable para ser implementado en gran escala

---

<sup>14</sup> Traducción desde el original: “evidências científicas na prática pedagógica [entendem que, por] serem de cunho preferencialmente objetivo, garantiriam a melhoria das práticas e, consequentemente, melhor posição nos rankings internacionais” (Devechi; Trevisan; Cenci, 2022, p. 3).

en países donde aún no existen programas “confiables” sobre el AEA. A partir de las experiencias de monitoreo y mejorías de la calidad del AEA, se resalta aún el desafío de equilibrar las necesidades internacionales, nacionales y locales para viabilizar modelos de evaluación del AEA confiables y eficientes. A pesar de las limitaciones de garantizar la calidad de la Educación de Adultos y tener indicadores confiables para el monitoreo y evaluación de esa etapa de enseñanza, el GRALE 2 (UNESCO, 2014) menciona acciones realizadas en 4 países: Austria, Brasil, Cabo Verde y Tailandia, que poseen características de una perspectiva de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida incorporadas en las políticas, como una fuente de bricolaje de políticas implementadas en otros países. En el caso de Brasil, la cuestión aparece en su Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020 (Brasil, 2014), que prevé el acompañamiento y la evaluación regular de cada individuo involucrado en la educación – alumnos, estudiantes, profesores, profesionales y gestores.

Sobre el GRALE 3 (UNESCO, 2016), el documento presenta la definición de las principales áreas de monitoreo de la calidad en la provisión: recolección sistemática de informaciones; existencia de programas de educación y formación preservicio para profesores y facilitadores de AEA; exigencia de calificaciones iniciales para la enseñanza en programas de AEA; existencia de programas de educación y formación continuada en servicio para profesores y facilitadores de AEA; investigación substancial producida sobre temas especializados de AEA (UNESCO, 2016).

Se observa que tanto el concepto de calidad como el de evaluación están atravesados por una preocupación con el monitoreo de los procesos de aprendizaje de adultos, y la inadecuación de instrumentos que poco contribuyen a crear políticas y programas de referencia para el AEA. Existe, además, un enfoque para la responsabilidad del educador de aprendizaje, y quien debe ser tal profesional; en el entendimiento del documento, “un especialista de campo responsables de la gestión del proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde la planificación del programa hasta su implementación, análisis, evaluación y enseñanza” (UNESCO, 2016, p. 59).

El enfoque del Informe GRALE 3 (UNESCO, 2016), a pesar de tener un número significativo de menciones en que la palabra “evaluación” es utilizada, el sentido de la evaluación no se direcciona específicamente al aprendizaje de los adultos, sino que se centra en el monitoreo y acompañamiento de las políticas y países miembros, en especial de aquellos que ya desarrollan políticas específicas para el AEA. En ese sentido, señala que existe una gran urgencia del “fortalecimiento de capacidades para posibilitar una evaluación adecuada de las necesidades de aprendizaje y una oferta pertinente para satisfacer esas necesidades” (UNESCO, 2016, p. 44). El término necesidad se refiere al aprendizaje e iniciativas conjuntas entre los sectores público y privado, que deben ser desarrolladas para mejorar el AEA. Oliveira (2005) alerta que:

[...] la asunción de nuevas formas de organización de los mercados, de nuevas institucionalidades, como la Comunidad Europea, el Mercosur, Davos, Seattle, es ejemplo de la nueva acomodación de poder que ofrecen espacio a formas pluricentradas de formulación y decisión políticas – a nuevos modos de regulación (Oliveira, 2005, p. 756)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Traducción desde el original: “[...] a assunção de novas formas de organização dos mercados, de novas institucionalidades, como a Comunidade Europeia, o Mercosul, Davos, Seattle, é exemplo da nova acomodação de poder que dá lugar a formas pluricentradas de formulação e decisão políticas – a novos modos de regulação” (Oliveira, 2005, p. 756).

En consonancia con la asertiva de Oliveira (2005), al analizar los GRALES 1, 2 y 3 (UNESCO, 2010, 2014; 2016), se observa que proporcionan informaciones a formuladores y gestores de políticas públicas para AEA, y a las acciones ya desarrolladas y compromisos asumidos por los Estados Miembros. En 2009 fue realizada la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (Confitea VI), en la cual los países asumieron el compromiso de “prestar assistência no monitoramento e na implementação do Marco de Ação de Belém (*Belém Framework for Action – BFA*)” (UNESCO, 2016, p. 8). Este momento histórico marca un cambio en el enfoque que la evaluación debería asumir, es decir, objetivaría el monitoreo de todo el proceso de implementación de políticas y programas para AEA, invariablemente, se justificando tal enfoque por la búsqueda de la calidad de la Educación de Adultos.

Con el fin de corroborar los compromisos asumidos por los Estados Miembros al establecerse el Marco de Belém (2009), iniciando la implementación de un sistema de evaluación, Bahréin creó la Autoridad Nacional de Cualificaciones y Garantía de Calidad de la Educación y la Formación y estableció atribuciones a los miembros; entre ellas, se destacan: la orientación de desarrollar e implementar un sistema nacional de exámenes que ofrezca una evaluación confiable del desempeño de los estudiantes en fases preuniversitarias; además, la función de indicar la importancia de que la evaluación abarque todas las maneras de aprendizajes y cualificaciones basadas en los resultados, con un enfoque en satisfacer las necesidades del mercado de trabajo.

Se inaugura, así, una nueva etapa con enfoque en la oferta y calidad del AEA, pues se inicia, con la implantación de un sistema de evaluación, la difusión de buenas prácticas y acciones desarrolladas por los Estados Miembros, que son presentados en el GRALE 4 (UNESCO, 2020). Se justifica que “Se requiere una mayor inversión para recolectar y monitorear los datos a fin de apoyar la formulación de políticas que promuevan la participación de todos” (UNESCO, 2020, p. 23). En los países donde existe un sistema de evaluación y publicación de informes confiables que demuestran avances y mejoras en la calidad del AEA, se ha observado un aumento de la inversión financiera, cambios en los métodos de enseñanza y mejorías en las condiciones de trabajo. En estos países, tales avances se deben también a las relaciones desarrolladas por los órganos públicos con las organizaciones privadas.

En la relación entre lo público y lo privado, se otorga un nuevo enfoque a la evaluación, que no solo se centra en el monitoreo de programas y políticas de AEA, sino que también abarca el currículo, el desempeño de los alumnos, los métodos de enseñanza, el trabajo del educador que imparte clases en estos programas, entre otros factores; es decir, existen evidencias del inicio de una nueva cultura de la evaluación con enfoque en el monitoreo, la performatividad y el gerencialismo, como ya ocurre en otras evaluaciones a gran escala, como Pisa y Saeb, en Brasil. Es importante considerar que

[...] las pruebas tienen su espacio en el mundo educacional como una herramienta de investigación. El grave problema es que han sido secuestrados por el mercado de negocios y en él, sus limitaciones son ignoradas. Dentro de esa lógica, como medida gerencial y de control, las pruebas asumen la función de mensurar el papel de control ideológico de los objetivos de la educación – más por lo que excluyen que por lo que incluyen – y tienen el objetivo de controlar a los actores involucrados en el proceso educativo. Sin pruebas, no

existen responsabilizaciones y meritocracia – pruebas fundamentales del mercado (Freitas, 2013, p. 57)<sup>16</sup>.

Algunos países han comenzado a realizar evaluaciones normatizadas con enfoque en las competencias de los estudiantes. El ajuste del currículo a los resultados de las evaluaciones fue una de las acciones realizadas en Ecuador; ya en Nueva Zelanda, la evaluación se convierte en el instrumento que proporciona evidencias medibles de que los estudiantes están en mejor situación. En Alemania, la evaluación basada en portfolios de competencias de los profesores es adquirida de manera formal o informal.

Por consiguiente, se indica que las evidencias presentadas para AEA en el GRALE 4 (UNESCO, 2020) fueron estructuradas de acuerdo con la categorización de la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (RAEA) (*Recommendation on Adult Learning and Education – RALE*), que serían: “i) alfabetización y competencias básicas; ii) educación permanente y desarrollo profesional (competencias profesionales); y iii) y educación liberal, popular y comunitaria (competencias para la ciudadanía activa)” (UNESCO, 2020, p. 15). Entre los aspectos enumerados por el documento como necesarios para determinar la calidad del AEA, se destaca el de desarrollar criterios para medir la calidad para currículos y evaluaciones, pues la calidad en el Aprendizaje y Educación de Adultos demandaría no solo una reformulación de los currículos, sino también el desarrollo frecuente de materiales de aprendizaje y metodologías de enseñanza, que serían necesarios para una provisión “sea pertinente y eficaz para los adultos en un mundo cambiante” (UNESCO, 2020, p. 74).

El concepto de evaluación, en el GRALE 4 (UNESCO, 2020), estuvo más cercano a una evaluación del aprendizaje con el fin de producir indicadores, currículo y desarrollar propuestas, diferente de los otros informes en los que el término “Evaluación” estuvo directamente orientado hacia las evaluaciones de políticas, programas, calidad y oferta del AEA. En este sentido, Oliveira (2015) afirma:

La evaluación del aprendizaje y de políticas, programas y acciones también ha sido señalada como un aspecto fundamental para la promoción y garantía de la educación de calidad. Este es un punto bastante polémico, ya que, aunque la evaluación es un procedimiento casi “natural” en los sistemas educacionales, es necesario discutir la centralidad que ha ganado en los últimos años. Existen muchos discursos sobre la evaluación de la educación de carácter formativo que considere los diferentes espacios y actores, que promueva el desarrollo institucional y profesional, que esté articulada a los indicadores de calidad, pero lo que más se observa es una evaluación a gran escala orientada a la medición, clasificación y estímulo a la competición (Oliveira, 2015, p. 232)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Traducción desde el original: “[...] os testes têm seu lugar no mundo educacional como uma ferramenta de pesquisa. O grave problema é que eles foram sequestrados pelo mercado dos negócios e nele, as suas limitações são ignoradas. Dentro dessa lógica, como medida gerencial e de controle, os testes assumem a função de medir o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de controlar os atores envolvidos no processo educativo. Sem testes, não há responsabilização e meritocracia – testes fundamentais do mercado” (Freitas, 2013, p. 57).

<sup>17</sup> Traducción desde el original: “A avaliação da aprendizagem e de políticas, programas e ações têm sido também apontada como aspecto fundamental para a promoção e garantia da educação de qualidade. Este é um ponto bastante polêmico, pois apesar de a avaliação ser procedimento quase “natural” dos sistemas educacionais, é necessário discutir a centralidade que ganhou nos últimos anos. Há muito discurso sobre a avaliação da educação de caráter formativo que considere os diferentes espaços e atores, que promova o desenvolvimento institucional e profissional, que esteja

Es preciso tener atención cuando se trata de la inducción y creación de programas y políticas de evaluación a gran escala para una etapa o modalidad de enseñanza, como es el caso del AEA, una vez que la experiencia con tal instrumento de evaluación externa, como ocurre en Brasil, pasó por innumerables transformaciones y mejoras, que resultaron en procesos de actualización y mejorías de la oferta de la enseñanza con foco en la productividad, eficiencia y monitoreo de los indicadores de calidad de la educación. En el GRALE 4 (UNESCO, 2020), la palabra “evaluar” estuvo relacionada a la medición de “productos de aprendizaje”, “competencias de los estudiantes”, “estado de la alfabetización”, “competencia de los adultos” y “extranjeros/inmigrantes/refugiados adultos”, además del monitoreo de las metas del AEA.

En el GRALE 5 (UNESCO, 2022) se presentan síntesis de los informes anteriores, además de los avances con la inclusión de las tecnologías digitales para mejorar la divulgación de la recopilación de resultados y la publicación de los mismos, que resultó en más inversiones en nuevas formas de acreditar el AEA. Se menciona que los GRALES darían especial importancia a la definición de criterios de calidad, incidiendo en los currículos, materiales didácticos y metodologías de enseñanza y, también, en el apoyo a profesores y facilitadores en el sentido de mejora de su práctica, demarcándose la mejoría de condiciones de trabajo para los educadores de adultos a la calidad. Así, es necesario que en los programas de AEA el contenido sea relevante, “evaluación de necesidades centradas en el estudiante, currículos que permitan la adquisición de múltiples competencias y áreas de conocimiento, la profesionalización de educadores y el empoderamiento de individuos y comunidades” (UIL, 2010, p. 8-9 *apud* UNESCO, 2016, p. 87)<sup>18</sup>.

Solo en este informe, GRALE 5 (UNESCO, 2022), se mencionan otros grupos como foco de preocupación en lo que respecta al aprendizaje de adultos, como las personas con discapacidad, los sujetos indígenas y negros, las minorías lingüísticas, las personas migrantes, refugiadas y desplazadas (interna y externamente). Tales sujetos no solo están excluidos de los programas y políticas de AEA, sino también del mercado de trabajo y de la sociedad, con derechos que les son obstaculizados e/o impedidos.

Apenas neste relatório, GRALE 5 (UNESCO, 2022), são citados outros grupos como foco de preocupação no que se refere à aprendizagem de adultos, como as pessoas com deficiência, os sujeitos indígenas e negros, as minorias linguísticas, as pessoas migrantes, refugiadas e deslocadas (interna e externamente). Esses sujeitos não apenas estão excluídos dos programas e políticas de AEA, mas também do mercado de trabalho e da sociedade, com direitos que lhe são obstaculizados e/ou impedidos.

En este sentido, a partir de los datos presentados, el texto refuerza que la oferta de un AEA de calidad debe ser acompañada y monitoreada regularmente para que pueda alcanzar a diversos grupos de personas con diferentes intereses, necesidades y demandas (UNESCO, 2022). Es decir, el concepto de calidad está atravesado por la idea de la evaluación vinculada al aprendizaje, al monitoreo,

---

articulada aos indicadores de qualidade, mas o que mais se observa é a avaliação em larga escala orientada à mensuração, classificação e estímulo à competição” (Oliveira, 2015, p. 232).

<sup>18</sup> Traducción desde el original: “avaliação de necessidades centrada no estudante, currículos que permitam a aquisição de múltiplas competências e áreas de conhecimento, a profissionalização de educadores e o empoderamento de indivíduos e comunidades” (UIL, 2010, p. 8-9 *apud* UNESCO, 2016, p. 87).



a la vigilancia, a la regulación de los procesos; como si la evaluación constante, entendida desde la perspectiva del control, fuera la garantizadora de la calidad deseada, como si, con ello, se asegurara el acceso al aprendizaje a lo largo de toda la vida a todos los grupos sociales, eternos aprendices en un mundo de incertidumbre e inestabilidad, para el cual nunca estarían suficientemente preparados o educados.

## Consideraciones finales

A partir del objetivo de esta investigación, delimitado en el análisis de los conceptos interrelacionados de “Calidad” y “Evaluación” en los Informes Mundiales del Aprendizaje y de la Educación de Adultos de la UNESCO, se puede concluir que ya en los textos introductorios de los GRALES (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022) y de modo general se delinear los conceptos diseminados, así como se establecen las relaciones entre ambos los conceptos, mediante asertivas generales presentes en todas las ediciones de los Informes, ratificando a la UNESCO como la difusora de la Educación de Adultos a ser constituida por diferentes países.

Entre estas asertivas se encuentra la centralidad de lo que se presenta como Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida, concepto tomado como principio orientador de la organización tanto de políticas educacionales como de demás acciones a ser implementadas. El concepto se vincula enfáticamente a la Educación de Adultos, remetiéndolo a una formación más general y amplia a los sujetos de tal modalidad; presenta el foco de un aprendizaje, todavía restricta, sobre todo en lo que se refiere a la educación formal básica, elemental, que se alía a la perspectiva de aprendizaje que debe acompañar los sujetos a lo largo de toda su vida, no necesariamente en espacios formales de educación, sino en una inagotable búsqueda por adaptación a un mundo inestable y mutable.

En la perspectiva presentada, se busca la calidad a ser medida a través de las evaluaciones, tanto referentes a las políticas implementadas, como también al proceso de aprendizaje. De este modo, se comprende que los conceptos de calidad y evaluación presentes en los GRALES (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022) están relacionados con la inducción a la expansión de implementación de políticas y programas de un sistema de evaluación productor de indicadores que puedan monitorear y gestionar la Educación de Adultos, atrayendo mayores inversores, ampliando las relaciones entre el público y el privado como sinónimo de calidad del AEA. La educación se vincularía a fórmulas y resultados previamente establecidos en los que se toma los sujetos involucrados en el proceso desde una comprensión ahistórica y descontextualizada de las condiciones objetivas de la vida en que los procesos educativos son influenciados y definidos.

Al problematizar la calidad de la educación, Dourado y Oliveira (2009) indican que puede contener múltiples significados y conceptos, como también deben ser consideradas dimensiones intra y extraescolares. La perspectiva de calidad, siendo polisémica, agregaría – en la comprensión de los autores, con la cual se comulga en este texto – una concepción de mundo, de sociedad y de educación, que identifican y definen “los elementos para cualificar, evaluar y precisar la naturaleza, las propiedades y los atributos deseables de un proceso educativo de calidad social” y, para ello, serviría la evaluación (Dourado; Oliveira, 2009, p. 202). De este modo, se distancia de una perspectiva

meramente economicista como la presentada en los GRALES (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022) al delimitar la calidad y evaluación en educación, específicamente en la Educación de Adultos.

Lo que se presenta en los textos de los GRALES (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022) contraría lo que identifica Silva (2009), de que la calidad de la educación, también para los adultos, no puede ser definida mediante evaluaciones limitadas a tablas, estadísticas y fórmulas matemáticas que inducen a un resultado pragmático de los procesos, que son complejos y permeados por las condiciones objetivas de existencia de los sujetos y las posibilidades de la educación.

Al tratarse de la educación de calidad y su evaluación, en contraposición a lo que se presenta en los GRALES (UNESCO, 2010; 2014; 2016; 2020; 2022), se entiende que la formación de los sujetos se relaciona a las condiciones sociohistóricas y es comprendida como una riqueza social negada, así como otras son. En este contexto, no hay como disertar sobre educación sin considerar las dimensiones socioeconómicas y culturales, el modo de vida, las expectativas que circundan la educación, que se alinean a un proyecto societario antagónico al vigente, en constante disputa, también al tratar de la Educación de Adultos.

## Referencias

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. *Retratos da Escola*, v. 3, p. 107-116, 2009. <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105>

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)

COSSETIN, Márcia. *As políticas educacionais no Brasil e o Movimento Todos pela Educação: parcerias público-privadas e as intencionalidades para a educação infantil*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

DEVECHI, Catia Picollo Viero; TREVISAN, Amarildo Luiz; CENCI, Ângelo Vitorio. A abordagem da educação baseada em evidências científicas na formação de professores: recuo da prática. *Rev. Bras. Educ.*, v. 27, e270106, 2022. <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/VTGzrWng7wggRwFxDv9nJc/>

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educ. Soc.*, v. 26, p. 1115-1139, 2005. <https://www.scielo.br/j/es/a/mbngdHjkWryGVX96G7BWNrg/?format=pdf&lang=pt>

DOLLA, Margarete Chimiloski. *Os desafios da política de educação para jovens e adultos: o analfabetismo e as medidas para ampliação da escolarização no município de Cascavel-PR (2006-2008)*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. Qualidade da Educação: Perspectivas e desafios. *Cad. Cedes*, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009. <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?format=pdf&lang=pt>

EVANGELISTA, Ely Guimarães dos Santos. *A UNESCO e o mundo da cultura*. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

FREITAS, Luiz Carlos. Responsabilização, meritocracia e privatização: como conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (Orgs.). *Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos*. Brasília: INEP, 2013. p. 47-84.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Rev. Fac. Educ.*, v. 24, n. 1, 1998.

<https://www.scielo.br/j/rfe/a/whyhKssdXW7TpgH83VQTfrw/>

GONÇALVES, Amanda Melchiotti. *A ideologia do capital humano nas proposições para as políticas curriculares oficiais brasileiras do Ensino Fundamental e Médio (1990-2018)*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2023.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educ. Soc.*, v. 26, n. esp. 921, p. 753-775, 2005.

<https://www.scielo.br/j/es/a/xYXcgddMzgYKYhjgHkqDWNp/abstract/?lang=pt>

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educ. Soc.*, v. 36, n. 132, p. 625-646, 2015.

<https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/abstract/?lang=pt>

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. Nova Iorque: ONU, 2000.

<https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>

PAIVA, Vanilda. *História da educação popular no Brasil: educação popular e educação de Adultos*. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Pesquisar a Educação em uma era globalizante. *Educ. Real.*, v. 36, n. 2, p. 347-363, 2011. <http://educa.fcc.org.br/pdf/rer/v36n02/v36n02a03.pdf>

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SILVA, Maria Abádia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cad. Cedes*, v. 29, n. 78, p. 216-226, 2009. <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/9dskHZ5yhjhYbXfGNNvm4VK/>

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília: UNESCO, 2010.

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Segundo Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos - repensando a alfabetização*. Brasília: UNESCO, 2014.

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Terceiro Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos - o impacto da aprendizagem e da educação de adultos na saúde e no bem-estar, no emprego e no mercado de trabalho e na vida social, cívica e comunitária*. Brasília: UNESCO, 2016.

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Quarto relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos: não deixar ninguém para trás; participação, equidade e inclusão*. Brasília: UNESCO, 2020.

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *5th Global Report on Adult Learning and Education - Citizenship education: Empowering adults for change*. Hamburg: UNESCO, 2022.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educ. Soc.*, v. 36, n. 132, p. 699-722, 2015. <https://www.scielo.br/j/es/a/fQMzP4tSxyBjFKrwMHZsVYB/>

---

### **JULIANA FATIMA SERRAGLIO PASINI**

Doctorado en Educación, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil; Maestro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

### **MÁRCIA COSSETIN**

Doctorado en Educación, Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, Paraná, Brasil. Maestro, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

### **MARGARETE CHIMILOSKI DOLLA**

Estudiante de Doctorado en Educación, Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Cascavel, Paraná, Brasil; Maestro Pedagogo, Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED), Cascavel, Paraná, Brasil.

### **CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES**

Autor 1 – Concepción y diseño de la investigación; construcción y procesamiento de datos; análisis e interpretación de datos; detalles de su colaboración en la preparación del texto final.

Autor 2 – Concepción y diseño de la investigación; construcción y procesamiento de datos; análisis e interpretación de datos; detalles de su colaboración en la preparación del texto final.

Autor 3 – Concepción y diseño de la investigación; construcción y procesamiento de datos; análisis e interpretación de datos; detalles de su colaboración en la preparación del texto final.

### **APOYO/FINANCIAMIENTO**

No aplica.

### **DISPONIBILIDAD DE DATOS DE INVESTIGACIÓN**

No aplica.

### **CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO**

PASINI, Juliana Fátima Serraglio; COSSETIN, Márcia ; DOLLA, Margarete Chimiloski. Las prescripciones de la UNESCO en los Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación: un análisis sobre “Calidad” y “Evaluación” para la Educación de Jóvenes y Adultos. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 40, e94036, 2024. <https://doi.org/10.1590/1984-0411.94036>

*Este artículo fue traducido por Lidiane Cossetin Alves. E-mail: lidicossetin@yahoo.com.br. Luego de ser diseñado, fue sometido a la validación del autor(es) antes de su publicación.*

---

**Recibido:** 10/01/24

**Aprobado:** 25/07/24

Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos de licença Creative Commons.

