

La educación y el aprendizaje de personas adultas como responsabilidad de las autoridades locales

La educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en espacios comunitarios, ya sea en contextos formales, no formales o informales, desempeñan un papel fundamental para garantizar el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida para todas las personas. Este aprendizaje tiene lugar habitualmente en instituciones EPJA vinculadas a los contextos locales, que constituyen importantes puertas de entrada para la participación, la inclusión y el desarrollo comunitario. Las autoridades locales desempeñan un papel central en la provisión de la EPJA y pueden asumir diversas funciones: como facilitadoras, promotoras, coordinadoras, gestoras o defensoras. A partir de la experiencia de DVV International y de los Centros de Educación de Personas Adultas de Alemania (Volkshochschulen), este documento presenta prácticas efectivas y propone formas de fortalecer la participación local en las políticas y prácticas de EPJA.

En este documento, las autoridades locales se entienden como el conjunto de estructuras de gobierno y administración vinculadas al concejo municipal o al gobierno de la localidad, incluidas sus comisiones y comités responsables de la educación. Entre los representantes de las autoridades locales se encuentran los alcaldes, sus representantes y el personal municipal. En algunos casos — como ocurre en muchos municipios de Alemania—, los centros locales de educación y aprendizaje de personas adultas (EPJA) también forman parte de la administración municipal.

Debido a su cercanía con las personas de sus comunidades y con sus realidades cotidianas, las autoridades locales se encuentran en una posición especialmente favorable para apoyar la EPJA. Conocen los mercados laborales locales, las dinámicas demográficas y los desafíos sociales de su territorio, lo que les permite crear condiciones adecuadas y encargar o apoyar a los proveedores de servicios de EPJA para responder a las necesidades educativas locales.

¿Por qué invertir en la EPJA genera beneficios?

Para las autoridades locales, la inversión a largo plazo en la EPJA genera beneficios de amplio alcance. En Alemania, por ejemplo, la EPJA es considerada parte de los servicios públicos esenciales. La EPJA favorece la participación económica y social en todas las etapas de la vida y llega a grupos de población que no son suficientemente atendidos por el sistema educativo formal. Asimismo, permite que las

personas adultas obtengan certificaciones y cualificaciones, incluidas aquellas que no pudieron adquirir durante su etapa escolar, o desarrollen competencias clave como la capacidad para aprender, la resiliencia y el pensamiento crítico, indispensables en un mundo laboral y social en constante transformación. Al mejorar la empleabilidad, la EPJA fortalece los mercados laborales locales y reduce la presión sobre los sistemas de salud y protección social, contribuyendo así a un uso más eficiente de los recursos públicos.

Al mismo tiempo, la EPJA promueve la cohesión social al generar espacios de encuentro, facilitar la participación social y favorecer la integración. A través de la educación cívica, la alfabetización mediática y la promoción de valores democráticos fundamentales, fortalece una ciudadanía activa e informada. Por último, una infraestructura sólida de EPJA incrementa el atractivo de la localidad tanto como lugar para establecer negocios como para vivir.

Gobernanza multinivel de la EPJA

El grado en que las autoridades locales pueden influir en las políticas de EPJA depende en gran medida de la estructura de gobernanza del Estado y de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En sistemas altamente centralizados, los municipios actúan principalmente como instancias encargadas de implementar las políticas nacionales o regionales, con una capacidad limitada para influir en las prioridades o en la asignación de recursos. No obstante, su papel sigue siendo fundamental, ya que adaptan los objetivos nacionales a las necesidades locales y facilitan el acceso y la participación. En sistemas más descentralizados, las autoridades locales suelen asumir responsabilidades más amplias. Cuando cuentan con un mandato legal claro y suficiente autonomía, pueden influir activamente en la EPJA mediante la planificación estratégica, el apoyo institucional, el aseguramiento de la calidad y el financiamiento a largo plazo.

Sin embargo, el margen de acción de los municipios también depende del nivel de desarrollo del sistema de EPJA a nivel nacional. Lo ideal es que la EPJA cuente con políticas coherentes, un marco normativo y financiamiento específico que le permitan desarrollarse como un sector reconocido del sistema educativo. En la práctica, la EPJA suele carecer de un respaldo sistémico sólido. Si bien la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida es ampliamente reconocida,

las políticas, la legislación y el financiamiento destinados a la EPJA son con frecuencia insuficientes. Como resultado, la oferta educativa suele ser limitada en alcance, de difícil acceso o presentar diferencias significativas en su calidad. El fortalecimiento de la EPJA requiere un apoyo coordinado entre todos los niveles de gobernanza.

Gobernanza e infraestructura educativa local

Una gobernanza local efectiva de la EPJA va más allá del financiamiento e incluye la coordinación, la creación de redes, la identificación de necesidades y la planificación estratégica. A través de estructuras locales de gobernanza educativa, los municipios pueden establecer mecanismos de coordinación, órganos consultivos y espacios de colaboración entre actores del sector educativo, instituciones del mercado laboral, organizaciones sociales, sociedad civil y la administración local. Las autoridades locales contribuyen a articular las iniciativas educativas con las estrategias más amplias de desarrollo local.

Una parte importante de esta función consiste en garantizar que la EPJA se mantenga visible en los debates sobre las políticas locales. Los municipios pueden incorporar la EPJA en la agenda de los responsables de la toma de decisiones y abordarla en los comités municipales, al mismo tiempo que sensibilizan a la ciudadanía sobre la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida y fomentan la participación de las personas de la localidad. Los sistemas locales de seguimiento educativo permiten a los municipios tomar decisiones basadas en evidencia. Al analizar las tendencias demográficas, la evolución del mercado laboral y la participación en la EPJA, pueden identificar las necesidades de aprendizaje y evaluar la oferta existente. Esto les permite detectar brechas entre la oferta y la demanda, y mejorar el acceso a las oportunidades de aprendizaje.

Una parte importante de esta función consiste en garantizar que la EPJA se mantenga visible en los debates sobre las políticas locales. Los municipios pueden incorporar la EPJA en la agenda de los responsables de la toma de decisiones y abordarla en los comités municipales, al mismo tiempo que sensibilizan a la ciudadanía sobre la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida y fomentan la participación de las personas de la localidad. Los sistemas locales de seguimiento educativo permiten a los municipios tomar decisiones basadas en evidencia. Al analizar las tendencias demográficas, la evolución del mercado laboral y la participación en la EPJA, pueden identificar las necesidades de aprendizaje y evaluar la oferta existente. Esto les permite detectar brechas entre la oferta y la demanda, y mejorar el acceso a las oportunidades de aprendizaje.

Los municipios también desempeñan un papel en el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura educativa. La EPJA se beneficia de espacios de aprendizaje de fácil acceso, donde las personas adultas puedan encontrarse y aprender juntas, del mismo modo que los niños, niñas y jóvenes cuentan con jardines de infancia y escuelas. Cuando no es posible disponer de infraestructura específica, los

proveedores locales de educación de personas adultas pueden utilizar espacios existentes, como bibliotecas, centros comunitarios o instalaciones educativas. Además de proporcionar estos espacios, los municipios pueden apoyar la EPJA cubriendo costos operativos o brindando apoyo administrativo y técnico a los proveedores locales de EPJA, tanto públicos como sin fines de lucro.

Más allá de sus competencias a nivel local, los municipios también pueden contribuir a la formulación de políticas de EPJA mediante acciones de incidencia en los niveles regional y nacional. Se encuentran en una posición privilegiada para visibilizar las necesidades locales, promover un mayor financiamiento y solicitar mayores facultades para la toma de decisiones a nivel local. Su capacidad de influencia suele fortalecerse mediante la cooperación en redes, como las redes de regiones y ciudades del aprendizaje o las asociaciones intermunicipales, lo que les permite actuar como actores colectivos en los debates nacionales sobre políticas de EPJA.

El ejemplo de los Centros de Educación de Personas Adultas de Alemania (Volkshochschulen)

Alemania cuenta con una larga tradición de apoyo a la EPJA a través de estructuras de gobernanza local. Como República Federal, las políticas, la legislación y el financiamiento de la educación —incluida la EPJA— son competencia de los 16 estados federados (Länder). Si bien algunos de los Länder reconocen la importancia de la EPJA en sus constituciones estatales, los 16 cuentan con leyes que respaldan la EPJA y establecen responsabilidades para que las autoridades locales las implementen. Este marco legal, acompañado de políticas coherentes y un financiamiento sostenible en los niveles nacional, regional y local, desempeña un papel importante en la mejora de la calidad, el aumento de la participación y la garantía de igualdad de oportunidades de aprendizaje.

Los Centros de Educación de Personas Adultas (Volkshochschulen) suelen funcionar bajo la administración de los gobiernos locales o como asociaciones gestionadas por las autoridades locales. Comparten principios fundamentales, pero también reflejan los contextos políticos y

«¿50, y después qué?» – un taller sistémico para personas en la mediana edad en la vhs Rhein-Sieg, Alemania.



culturales de cada región. Adoptan un enfoque integral de la EPJA, articulando la educación básica y la formación continua para atender las necesidades de aprendizaje a lo largo de la vida en los ámbitos general, cívico y profesional.

DVV International en la práctica

DVV International se basa en la experiencia de los Centros de Educación de Personas Adultas (Volkshochschulen) y en el sistema descentralizado de gobernanza de la EPJA de Alemania para desarrollar su trabajo internacional, reconociendo al mismo tiempo la diversidad de contextos en los que se brinda la EPJA. Los siguientes ejemplos, provenientes de Alemania y de los países socios de DVV International, muestran cómo las autoridades locales están apoyando activamente la EPJA.

La Volkshochschule Rhein-Sieg como modelo de estructuras municipales de EPJA en Alemania

La Volkshochschule Rhein-Sieg es una Zweckverband (asociación intermunicipal constituida formalmente) integrada por nueve ciudades y municipios pequeños, que atiende a alrededor de 260 000 habitantes del distrito de Rhein-Sieg. Cumple un mandato claramente definido de educación pública, establecido en la Ley de Educación Continua del estado de Renania del Norte-Westfalia, que reconoce la EPJA como parte integral de los servicios públicos y como una responsabilidad legal de los municipios.

La Volkshochschule está integrada en la estructura administrativa de los municipios participantes y es gestionada por un consejo elegido que los representa. Trabaja en estrecha colaboración con las autoridades públicas, instituciones educativas, organismos de integración y organizaciones locales, y responde de manera flexible a las necesidades de la región, por ejemplo, en ámbitos como la integración, la digitalización y la formación profesional.

La Volkshochschule Rhein-Sieg se financia mediante un presupuesto mixto compuesto por subsidios estatales, aportes municipales, matrículas de los cursos y financiamiento externo destinado a proyectos. Su oferta formativa está alineada con los requisitos establecidos en la Ley de Educación Continua e incluye formación profesional continua, competencias digitales, cursos de idiomas e integración, educación para la salud y temas culturales y sociopolíticos. La Volkshochschule no solo contribuye al aprendizaje y desarrollo individual, sino que también fortalece el atractivo de los municipios, favorece la integración y promueve la cohesión y la resiliencia social.

Como Zweckverband, la Volkshochschule Rhein-Sieg permite a los municipios poner en común sus recursos, garantizar la viabilidad económica y ofrecer oportunidades de aprendizaje amplias y asequibles, incluso en los municipios más pequeños. Esta estructura intermunicipal brinda seguridad para la planificación a largo plazo, permite aprovechar economías de escala y favorece la especialización técnica.



Proyecto de vivero de árboles en el Centro Comunitario Modelo de Aprendizaje (CLC) de Madowa, distrito de Namayingo, Uganda Oriental. En alianza con Trees for the Future, el CLC capacita a agricultores en agroforestería y distribuye plantones de árboles frutales para contribuir a mejorar sus medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición.

Creación del primer centro municipal de EPJA en Chişinău, Moldavia

En la República de Moldavia, aunque la educación de personas adultas está contemplada en el Código Nacional de Educación, la oferta pública de EPJA sigue siendo limitada. La legislación permite que las autoridades locales planifiquen y asignen recursos para la EPJA a través de los presupuestos municipales, pero estos suelen ser insuficientes incluso para cubrir las responsabilidades obligatorias. El financiamiento estatal se destina principalmente a la reconversión profesional de personas desempleadas y a la formación continua de profesionales de sectores regulados.

Como resultado, la EPJA en Moldavia es proporcionada en gran medida por entidades privadas, organizaciones no gubernamentales y socios internacionales para el desarrollo. En este contexto, DVV International y la municipalidad de Chişinău unieron esfuerzos para ampliar la oferta de EPJA e incrementar la participación de grupos en situación de vulnerabilidad. En agosto de 2022 se firmó un Memorando de Entendimiento y, posteriormente, en abril de 2023, se inauguró el primer Centro Municipal de Educación y Aprendizaje de Personas Adultas de Chişinău (CMIEA, por sus siglas en rumano). Ubicado en una escuela secundaria municipal y gestionado por la Dirección General de Educación, Juventud y Deporte de Chişinău, el CMIEA ofrece más de 50 cursos orientados al empleo, el desarrollo personal y la ciudadanía activa.

Mientras la municipalidad de Chişinău proporciona las instalaciones y financia al personal, DVV International y un número creciente de socios para el desarrollo —como la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC)— financian los programas educativos. Entre 2023 y 2025, el centro atendió a alrededor de 6 000 personas, lo que demuestra la existencia



Participante del programa de aulas móviles del Municipio de Quito para jóvenes y personas adultas con escolaridad inconclusa.

de una fuerte demanda. Por ello, la municipalidad de Chişinău y DVV International tienen previsto establecer un segundo centro de EPJA en 2026.

Centros Comunitarios de Aprendizaje en Uganda

Los gobiernos locales de Uganda desempeñan un papel central en la EPJA, cuyo marco normativo se sustenta en el artículo 30 de la Constitución, la Política Nacional de Alfabetización de Personas Adultas y el IV Plan Nacional de Desarrollo. Estos marcos reconocen la educación como un derecho humano y asignan a las estructuras de gobierno local la responsabilidad de implementar la EPJA. En alianza con el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, DVV International apoya a los gobiernos locales de los distritos de Namayingo, Nwoya, Mityana y Rukungiri en la institucionalización de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CLC), que son gestionados y financiados a nivel distrital. Estas iniciativas forman parte del programa nacional Aprendizaje Comunitario Integrado para la Creación de Riqueza (ICOLEW), que utiliza la EPJA como herramienta para impulsar la transformación social y económica.

Los CLC funcionan como centros locales que ofrecen servicios integrales de EPJA, combinando alfabetización de personas adultas con capacitación en emprendimiento, desarrollo de competencias profesionales, extensión agrícola y educación para la salud. Al vincular los objetivos de las políticas nacionales con su implementación a nivel local, los CLC permiten que las autoridades distritales hagan que las oportunidades de aprendizaje sean accesibles y pertinentes a las necesidades de las comunidades. En 2024, una evaluación externa confirmó que los CLC no solo apoyan a las personas participantes, sino que también contribuyen a mejorar las condiciones de vida en las comunidades y a fortalecer la cohesión social.

Los cuatro CLC funcionan como centros modelo para el aprendizaje entre pares y la réplica de la experiencia. A través de intercambios facilitados y actividades de aprendizaje abiertas, otros distritos pueden adaptar este enfoque a sus propios contextos. La experiencia de Uganda demuestra que un fuerte liderazgo y compromiso de los gobiernos locales, acompañado de asistencia técnica y

desarrollo de capacidades, puede contribuir a crear estructuras sostenibles de EPJA. Sin embargo, el éxito a largo plazo depende de la coordinación intersectorial, el compromiso político y la incorporación sistemática de la EPJA en los presupuestos distritales.

Aulas móviles en el municipio de Quito

En el marco del sistema educativo nacional de Ecuador, que garantiza el derecho al aprendizaje a lo largo de la vida, los municipios cuentan con autonomía para diseñar iniciativas locales que respondan a las necesidades de la ciudadanía. A través de su Secretaría de Educación, Recreación y Deporte, y con el apoyo de DVV International, el municipio de Quito, capital de Ecuador, ha desarrollado un enfoque innovador para acercar la educación a grupos en situación de vulnerabilidad que con frecuencia quedan excluidos de las oportunidades de aprendizaje.

Como parte de la iniciativa Aulas Móviles, los docentes imparten clases en centros comunitarios, lugares de trabajo u otros espacios disponibles en la localidad. La infraestructura existente se adapta con fines educativos, lo que permite ofrecer oportunidades de aprendizaje flexibles y accesibles. Cada aula móvil se desarrolla de manera conjunta con la comunidad, fortaleciendo su apropiación y participación. Las personas participantes son registradas formalmente en programas públicos de EPJA, lo que garantiza el reconocimiento oficial y la certificación de sus estudios.

Actualmente, catorce aulas móviles funcionan en distintos puntos de la ciudad, en colaboración con empresas públicas y privadas —que permiten a sus trabajadores estudiar durante la jornada laboral— y, en muchos casos, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil. Entre los grupos destinatarios se encuentran líderes comunitarios de la zona rural de Itulcachi, quienes viven y trabajan junto a un relleno sanitario municipal; personas LGBTQI+ que han enfrentado situaciones de discriminación durante años; trabajadores de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo; comerciantes de los mercados de San Roque y Mayorista; y mujeres sobrevivientes de violencia de género.

Esta iniciativa ha fortalecido la capacidad del municipio para ofrecer una educación flexible, inclusiva y basada en la comunidad. Su éxito se sustenta en la cooperación interinstitucional, la fuerte participación comunitaria y la asistencia técnica proporcionada por DVV International.

Fortalecimiento de las comunidades locales de aprendizaje en Camboya

En Camboya, DVV International ha apoyado a las comunidades para transformar el aprendizaje, colocando a las personas de las localidades como principales agentes del cambio. Entre 2021 y 2023, se establecieron diez Centros Piloto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (LLLC) en distintas provincias rurales. La iniciativa siguió un enfoque de empoderamiento comunitario, involucrando a líderes locales, educadores y ciudadanos.

A través del diálogo y de talleres de planificación local, las comunidades definieron conjuntamente sus prioridades educativas, como la alfabetización, el desarrollo de competencias profesionales, el aprendizaje digital y el emprendimiento. Posteriormente, los comités locales organizaron los programas de EPJA, convocaron a las personas participantes, recogieron sus opiniones y adaptaron las actividades para responder a las necesidades locales. Los espacios de diálogo, las capacitaciones, los talleres comunitarios y las reuniones virtuales realizadas tres veces al mes conectaron a los diez centros como una sola comunidad de aprendizaje. Gracias a este trabajo sostenido, tres CLLL —Sre Knong, Palhal y Prek Rokar— fueron incorporados oficialmente a los Planes de Inversión de las Comunas, garantizando que el aprendizaje a lo largo de la vida forme parte de la gobernanza local.

Más que aulas, los CLLL son espacios comunitarios de oportunidades que vinculan el aprendizaje con los medios de vida, la inclusión social y la participación ciudadana. Estos centros demuestran cómo una EPJA participativa y liderada desde las propias comunidades puede fortalecer sus capacidades, promover la cohesión social e impulsar transformaciones sostenibles a largo plazo.

Conclusión

Una sólida participación local es clave para una EPJA efectiva en todo el mundo. Cuando los municipios cuentan con mandatos claros y recursos adecuados, pueden generar oportunidades de aprendizaje inclusivas y pertinentes a las necesidades de sus comunidades. Por ello, el fortalecimiento de la EPJA depende de reforzar las capacidades locales en el marco de políticas nacionales que brinden el apoyo necesario. Invertir en la EPJA a nivel local es, en última instancia, invertir en comunidades resilientes, cohesionadas y preparadas para el futuro.

Aviso legal

© DVV International 2026

Editor: DVV International

Königswinterer Straße 552b

D-53227 Bonn

info@dvv-international.de

www.dvv-international.de/en/

Responsable: Esther Hirsch

Autores: Bettina Brand, Heribert Hinzen, Ruth Sarrazin

Fotografías: © vhs Rhein-Sieg (p. 2), DVV International (p. 3), Secretaría de Educación, Recreación y Deporte del Municipio de Quito (p. 4)

DVV International lleva a cabo el trabajo internacional de la Deutscher Volkshochschul-Verband e. V. (DVV), la Asociación Alemana de Educación de Personas Adultas.

Este documento de expertos fue publicado en el marco del proyecto continental europeo de DVV International, con el apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Traducción al español: DVV International – Oficina Perú, 2026.