

2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS

DOCUMENTO FINAL

EQUIDAD DESARROLLO DIVERSIDAD META ORIENTACION ALUMNO CFORMACION ESCUELA ESTUDIANTE BIENESTAR ACCION GRADO ESCOLARIZACION NIVEL DIVERSIDAD SUPERIOR

DESARROLLO CALIDAD METAS EDUCATIVAS

IBEROAMÉRICA

PROYECTO EDUCATIVO

INVESTIGACION ESTUDIO INICIAL

ALFABETIZACION FUTURO

RECURSOS FORMACION CULTURA ESCUELA DOCENTE DESAFIO BILINGUISMO HISTORIA GESTION TIC

OBJETIVO

PRIMARIA MULTICULTURAL VALORES

INCLUSION CURSOS FUTURO ESCUELA

INCLUSION CURSOS FUTURO ESCUELA

VALORES ALUMNO METAS EDUCATIVAS HISTORIA GESTION ESTUDIO PROYECTO ALUMNO



2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE
QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN
DE LOS BICENTENARIOS

2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE
QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN
DE LOS BICENTENARIOS

DOCUMENTO FINAL



Este libro está pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuya al conocimiento y al intercambio de ideas. Por tanto, se autoriza su reproducción siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

© Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Bravo Murillo, 38
28015 Madrid, España
www.oei.org.es
oei@oei.org.es

Diseño y maquetación: Bravo Lofish
Impresión: Cudipal

Impreso en agosto de 2010

ISBN: 978-84-7666-224-3
Depósito Legal: M-36970-2010

Impreso en papel libre de cloro, TCF (*Total Chlorine Free*)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

1

CAPÍTULO 1

LOS BICENTENARIOS, UNA OPORTUNIDAD PARA LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA 13

LOS BICENTENARIOS DE LAS INDEPENDENCIAS	15
EL SIGNIFICADO DEL PROYECTO	15
OBJETIVOS DEL MILENIO Y DECLARACIÓN MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS: ANTESALA DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021	17
DE 2015 A 2021: UNA ETAPA COMO TÉRMINO Y PARA TOMAR IMPULSO	19
LA INTEGRACIÓN DE LAS DOS AGENDAS EDUCATIVAS	23
LAS METAS EDUCATIVAS 2021: UN PROYECTO COLECTIVO Y DECISIVO	25

2

CAPÍTULO 2

SITUACIÓN Y DESAFÍOS EN LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA 33

LOS AVANCES EN ACCESO, PROGRESIÓN Y CULMINACIÓN EDUCATIVA	36
POBREZA, DESIGUALDAD, EXCLUSIÓN Y TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS	53
LA AGENDA PENDIENTE Y LOS GRANDES DESAFÍOS EDUCATIVOS PARA EL SIGLO XXI	60

3

CAPÍTULO 3

SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS METAS EDUCATIVAS: ¿HACIA DÓNDE QUEREMOS IR JUNTOS? 83

GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	85
EDUCAR EN LA DIVERSIDAD	90
ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA	98
GARANTIZAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN	102
UNA APUESTA INTEGRAL POR LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA	104
EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)	125
ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA	130
DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES	134

AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	137
INVERTIR MÁS E INVERTIR MEJOR	141
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021»	142

4

CAPÍTULO 4

LAS METAS EDUCATIVAS, SUS INDICADORES Y SUS NIVELES DE LOGRO **145**

META GENERAL PRIMERA	147
META GENERAL SEGUNDA	148
META GENERAL TERCERA	150
META GENERAL CUARTA	151
META GENERAL QUINTA	152
META GENERAL SEXTA	155
META GENERAL SÉPTIMA	156
META GENERAL OCTAVA	157
META GENERAL NOVENA	158
META GENERAL DÉCIMA	159
META GENERAL DÉCIMO PRIMERA	160

5

CAPÍTULO 5

COSTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS EDUCATIVAS Y SU FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO **163**

EL COSTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021	167
ESCENARIOS DE FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021	189

6

CAPÍTULO 6

FUENTES DE FINANCIAMIENTO ADICIONALES PARA LOGRAR EL COMPROMISO CON LAS METAS EDUCATIVAS 2021 **203**

LAS FUENTES INTERNAS DE FINANCIAMIENTO EXTRAPRESUPUESTARIO	206
LAS FUENTES EXTERNAS PARA EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO	213

7 CAPÍTULO 7

PROGRAMAS DE ACCIÓN COMPARTIDOS 227

PROGRAMA DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, A LA CONSECUCCIÓN DE PACTOS EDUCATIVOS Y AL DESARROLLO DE PROGRAMAS SOCIALES Y EDUCATIVOS INTEGRALES	230
PROGRAMA DE ATENCIÓN EDUCATIVA A LA DIVERSIDAD DEL ALUMNADO Y A LOS COLECTIVOS CON MAYOR RIESGO DE EXCLUSIÓN	232
PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA	236
PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	239
PROGRAMA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)	247
PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN VALORES Y PARA LA CIUDADANÍA	250
PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA	252
PROGRAMA PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES	254
PROGRAMA DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA, CULTURA Y CIUDADANÍA	256
PROGRAMA DE DINAMIZACIÓN DEL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO	259

8 CAPÍTULO 8

LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021: SOSTENER EL ESFUERZO 263

CRITERIOS PARA EL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	266
PRINCIPALES PRODUCTOS PREVISTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	267
ORGANIZACIÓN Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN	268
TAREAS DE DISEÑO Y PUESTA EN PRÁCTICA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	269

9 CAPÍTULO 9

BIBLIOGRAFÍA 271

PRESENTACIÓN

El día 18 de mayo de 2008, en El Salvador, los ministros de Educación iberoamericanos adoptaron una decisión que puede ya considerarse como histórica: impulsar el proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». La elección del momento no fue casual. El proyecto se presentó en la antesala de la década de los Bicentenarios de las independencias de la gran mayoría de los países iberoamericanos, y lo hizo con la intención de aprovechar la motivación que una efeméride histórica de tal magnitud iba a generar en las sociedades iberoamericanas.

Sus objetivos eran enormemente ambiciosos: mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trataba de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, retos aún no resueltos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública. Y se pretendía hacerlo con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las TIC en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, desarrollo de la investigación y del progreso científico. Era necesario caminar deprisa y con valentía para estar en los primeros vagones del tren de la historia del siglo XXI.

Desde su origen pensamos que el proyecto no podía reducirse a la formulación de un conjunto de metas educativas, por necesarias y oportunas que fueran, sino que debía apuntar a las transformaciones sociales insoslayables para hacer posible el éxito del esfuerzo educativo. Consideramos que era preciso, entonces, colaborar con los países para el logro de sus metas e impulsar un conjunto compartido de programas de acción que les ayudaran en sus objetivos. Una educación más justa exige mayor equidad social y mayor nivel cultural, aspiración que si bien se extiende a toda la ciudadanía, pretende orientarse especialmente hacia aquellos colectivos tantos años olvidados: los grupos originarios, los afrodescendientes, las mujeres y las

personas que viven en zonas rurales. En esta perspectiva se sitúa el compromiso de crear un fondo solidario para la cooperación educativa que complete el esfuerzo de los países y de las zonas más pobres de la región para lograr las metas acordadas. De esta forma todos los países se sentirán vinculados a un proyecto colectivo y apreciarán el valor de formar parte de la comunidad iberoamericana de naciones.

En la presentación del documento inicial dijimos que el proyecto no podía surgir solamente del acuerdo de los gobiernos y de sus ministerios de Educación. Afirmamos que también era necesario incorporar el sentir de la sociedad para tener en cuenta sus propuestas y aspiraciones y para lograr, a través de su participación activa, un mayor compromiso con el fortalecimiento de la educación y la consecución de las metas. El debate realizado y la publicación de las opiniones manifestadas en el mismo respaldan esa voluntad inicial, hoy incluso más firme que entonces.

Así, a lo largo de estos dos años el proyecto ha incrementado el respaldo social y su solidez. El debate sobre cada una de sus metas ha precisado y enriquecido su alcance y su significado. Además, el trabajo de cada país ha permitido concretar los objetivos y los compromisos financieros. En este proceso se han ampliado las alianzas con organismos internacionales, con la sociedad civil y con los distintos sectores de la comunidad educativa. Estamos, no cabe duda, ante un proyecto colectivo de la sociedad iberoamericana.

También nos planteamos analizar las exigencias presupuestarias de las metas, y así lo hicimos. La edición del documento sobre sus costos puso de manifiesto que el logro de las metas era posible y que la década prevista para alcanzarlas era una oportunidad inmejorable por la presencia simultánea de factores favorables tanto en lo demográfico, como en lo económico y social. Su confluencia con el tiempo de los Bicentenarios reforzaba aún más las posibilidades de recuperar el tiempo desaprovechado.

La presentación de este documento final de las Metas Educativas 2021, que aspiramos sea aprobado por la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en el mes de diciembre de 2010 en Mar del Plata, Argentina, culmina la primera fase de apropiación del proyecto por parte de los gobiernos y la sociedad, e inicia la última y definitiva: el conjunto de acciones que de forma sostenida y equilibrada ha de conducir a que todos los países alcancen las metas que ellos mismos se han formulado. La creación este mismo año del Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas 2021 completa el despliegue institucional del proyecto. Sus informes permitirán destacar los avances y mostrar los logros alcanzados,

pero también contribuirán a poner de manifiesto las insuficiencias, a redoblar los esfuerzos y a reorientar el proceso si fuera necesario.

Nos encontramos, pues, con un proyecto ampliamente aceptado, que ha generado enormes ilusiones y expectativas entre aquellos países, gobiernos, grupos sociales y ciudadanos que creen en la capacidad transformadora de la educación y que consideran que estamos en la década decisiva para saldar la deuda histórica contraída con millones de personas. Es, sin duda, un tiempo de esperanza, pero también de responsabilidad y de compromiso para una comunidad iberoamericana en construcción desde los cimientos de la libertad, la igualdad y el desarrollo.



Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
CEPAL



Álvaro Marchesi
Secretario General
OEI



Enrique V. Iglesias
Secretario General
SEGIB

2021

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS

METAS EDUCATIVAS



IBEROAMÉRICA
PRIMARIA
CULTURA
VALORES
OBJETIVO
HISTORIA
GESTIÓN
TIC
BILINGÜISMO
DOCENTE
ESCUELA
FORMACIÓN
CULTURA
RECURSOS
FUTURO
PROYECTO
INVESTIGACIÓN
ESTUDIO
INICIAL
ALFABETIZACIÓN
EDUCATIVAS
METAS
CALIDAD
DESARROLLO
OPORTUNIDAD
INCLUSIÓN
UNIVERSITARIO
RECURSOS
NIVEL
DIVERSIDAD
SUPERIOR
BIENESTAR
CURSO
FORMACIÓN
ESCUELA
ESTUDIANTE
DESAFÍO
TIC
INICIAL

VALORES
ALUMNO
METAS
EDUCATIVAS
HISTORIA
INVESTIGACIÓN
ESTUDIO
INICIAL

EQUIDAD
DESARROLLO
METAS
CURSO
FORMACIÓN
ESCUELA
ESTUDIANTE



CAPÍTULO 1

**LOS BICENTENARIOS, UNA OPORTUNIDAD
PARA LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA**

LOS BICENTENARIOS DE LAS INDEPENDENCIAS

No hay conmemoración colectiva más importante para un país que el aniversario de su independencia, ese momento histórico en el que cristalizó la identidad nacional y se pusieron de manifiesto los ideales de los patriotas que lo hicieron posible. Ellos, sus seguidores, sus proyectos y sus acciones se convirtieron en un legado memorable que dio sentido, celebración tras celebración, al quehacer de la ciudadanía.

A partir del año 2009 y hasta 2021, la gran mayoría de los países iberoamericanos recuerda y conmemora los doscientos años de su independencia, gestada en tiempos en los que se manifestó de forma clara el deseo de libertad de amplios sectores de la sociedad hispanoamericana en un largo y trabajoso proceso que se extendería a lo largo de toda la década. Una libertad que debe estar vinculada a la superación de las desigualdades, al buen vivir, a la defensa de la naturaleza, al reconocimiento efectivo de los derechos de todas las personas y al acceso equitativo a los bienes materiales y culturales disponibles.

La conmemoración de los Bicentenarios de las independencias no puede quedar reducida, por importante que ello sea, a una revisión histórica de los acontecimientos, sino que debe plantearse como un compromiso conjunto orientado a enfrentar los actuales desafíos de los pueblos iberoamericanos y como una apuesta por el futuro.

Así, de la mano de los Bicentenarios y en la antesala de las primeras celebraciones, en un mundo globalizado en el que la región iberoamericana debe ganar protagonismo, parece, pues, que es el tiempo oportuno para plantearse un proyecto colectivo que contribuya a dar sentido a las ansias de libertad que recorrieron Iberoamérica hace doscientos años. Un proyecto que, articulado en torno a la educación, contribuya en forma decisiva al desarrollo económico y social de la región, a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ende libres, en sociedades democráticas, igualitarias, abiertas, solidarias e inclusivas, y que, al mismo tiempo, sea capaz de generar un apoyo colectivo.

EL SIGNIFICADO DEL PROYECTO

Así lo entendieron los ministros de Educación reunidos en El Salvador en la XVIII Conferencia Iberoamericana cuando aprobaron de forma unánime:

Acoger la propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», comprometiéndonos a avanzar en la elaboración de

sus objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales, y a iniciar un proceso de reflexión para dotarle de un fondo estructural y solidario.

En el documento presentado se establecía que el inicio de la celebración de los Bicentenarios en varios países iberoamericanos era un momento histórico propicio para reflexionar sobre la situación actual de la educación y elaborar entre todos un programa de actuación para los próximos doce años que destaque y fortalezca los espacios de cooperación e integración regional que han surgido en los últimos tiempos.

Hay que reconocer que no es un proyecto sencillo, pues este programa debería establecer los objetivos que la educación iberoamericana ha de alcanzar en el año 2021 teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones de los países que integran la región. A pesar de sus dificultades, es una necesaria apuesta de futuro pues las metas acordadas han de ser una referencia y un estímulo para el esfuerzo solidario y el compromiso colectivo de los países iberoamericanos en el marco de la integración cultural, histórica y educativa que ha de estar cimentada en la unidad dentro de la diversidad.

Semejante iniciativa ha de servir no solo para reforzar la posición de la educación en las políticas de los países, sino también para cohesionar a la comunidad iberoamericana en torno a unos objetivos comunes y para construir sociedades justas y democráticas. La conmemoración de los Bicentenarios puede ser el factor común que, a lo largo del próximo decenio, impulse el deseo de lograr una nueva generación de ciudadanos cultos y libres, que transforme las maneras de vivir y las relaciones sociales y que abra a todas las personas nuevas perspectivas de igualdad y para el reconocimiento de su diversidad. La década de las conmemoraciones de los 200 años de las independencias ha de suponer un impulso definitivo para garantizar los derechos de las mujeres y de los colectivos durante tanto tiempo olvidados, en especial las poblaciones originarias y los afrodescendientes.

El objetivo final es lograr a lo largo del próximo decenio una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad. Existe, pues, el convencimiento de que la educación es la estrategia fundamental para avanzar en la cohesión y en la inclusión social.

Pero estos objetivos no serían suficientes si no se incluyeran otros dos, que completan el carácter específico del proyecto: la necesaria participación social y el compromiso solidario de los países con mayores recursos para contribuir al logro de las metas de aquellas naciones con menos posibilidades.

Una de las señas de identidad del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» es su carácter social y par-

ticipativo. No se pretende solamente elaborar un conjunto de metas e indicadores entre los ministros de Educación iberoamericanos, aprobado después por los jefes de Estado y de Gobierno, sino incorporar a la sociedad toda en el debate de las metas y de sus indicadores, en su refrendo, en su seguimiento posterior y en su compromiso activo para lograrlas. No es posible situar la educación iberoamericana en el nivel deseado a lo largo de una década sin la sensibilidad y el concurso de la gran mayoría de la población, especialmente de aquellos que tienen una mayor formación y responsabilidad: gremios de profesores, asociaciones de padres de familia, instituciones, universitarios, empresas, organizaciones sociales, etcétera.

En el compromiso solidario se encuentra otro de los rasgos definitorios del proyecto. Se pide a los países iberoamericanos con mayores recursos, a los organismos internacionales de financiación, a las agencias de cooperación a las empresas que han asumido su responsabilidad social corporativa y a las instituciones y fundaciones dedicadas a la educación y a la inclusión social, que apoyen a los países y regiones con mayores dificultades educativas para la consecución de las metas planteadas. De esta forma será posible avanzar juntos en la construcción de sociedades democráticas, justas y solidarias, y que alcance su pleno sentido el formar parte de la comunidad iberoamericana de naciones.

OBJETIVOS DEL MILENIO Y DECLARACIÓN MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS: ANTESALA DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021

Para 2015, la comunidad internacional se ha planteado metas de desarrollo que involucran avances sustantivos en el ámbito educativo. La declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a favor de los Objetivos del Milenio ha supuesto un impulso enorme para lograrlos. El acuerdo de todos los países para terminar con la pobreza en el mundo, para lograr que todos los niños cursen la Educación Primaria y para avanzar de forma decidida en la igualdad de género ha supuesto un estímulo importante para que la gran mayoría de los estados se esfuercen en la consecución de estos objetivos o se sientan solidarios con aquellos que tienen más dificultades. Las Metas del Milenio actúan como motor y dinamizador del proceso de mejora y de cooperación. Parece comprobado que la motivación, individual y colectiva, está en función de las metas que se pretenden conseguir, lo que refuerza la importancia de la generación de expectativas futuras para lograr un mayor esfuerzo y cohesión social en torno a ellas.

En 1990, los representantes de casi todos los países del mundo reunidos en Jomtien (Tailandia) suscribieron la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (EPT) con el fin de cumplir el compromiso establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos: toda persona tiene derecho a la educación. Diez años después se acordó en Dakar (2000) un Marco de Acción para el cumplimiento de las seis metas de la Educación para Todos:

- (i) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- (ii) Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad, y la terminen.
- (iii) Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
- (iv) Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
- (v) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
- (vi) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

El informe de seguimiento de la EPT en el mundo publicado en 2008 (UNESCO, 2008) señala en su resumen dedicado al Panorama Regional de América Latina y el Caribe que la desigualdad económica en el conjunto de la región sigue siendo más acusada que en otras regiones del planeta: en 2004, el consumo del 20% más pobre de la población solo representaba el 2,7% del consumo nacional. Los avances constatados en el ámbito educativo se acompañan de insuficiencias, retrasos y grandes disparidades (véase el recuadro 1.1).

Los objetivos de la EPT son imprescindibles en la región, y a su consecución en 2015 deben orientarse los esfuerzos compartidos de todos los países y de las organizaciones presentes en ellos. La OEI los asume como propios y dedicará el máximo esfuerzo a que se alcancen.

SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LAS METAS DE EPT, AÑO 2008

Un número reducido de países de la región ha alcanzado, o está a punto de alcanzar, los cuatro objetivos más cuantificables de la Educación para Todos (EPT). La mayoría de los países se hallan en una posición intermedia con respecto a la consecución de esos objetivos. La región en su conjunto está a punto de conseguir la enseñanza primaria universal (EPU), pero necesita mejorar la calidad de esta y acabar con las grandes disparidades que se dan en detrimento de algunas áreas geográficas y de determinados grupos socioeconómicos y étnicos. La mayoría de los países no han conseguido alcanzar el objetivo de la paridad entre los sexos, fijado para 2005. Esto se ha debido a que siguen subsistiendo disparidades en detrimento de las niñas en el acceso al primer grado de primaria, y en detrimento de los varones en la escolarización en secundaria. Pese a las mejoras en la enseñanza preescolar y el elevado grado de cobertura de esta, los niños más desfavorecidos no suelen beneficiarse en general de los programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI). Por otra parte, la alfabetización de los adultos sigue representando en algunos países un motivo de grave preocupación con respecto a la consecución de la EPT.

Fuente: UNESCO (2008). *Educación para Todos en 2015, ¿alcanzaremos la meta?* Panorama Regional de América Latina y el Caribe, p. 1.

DE 2015 A 2021: UNA ETAPA COMO TÉRMINO Y PARA TOMAR IMPULSO

Los análisis posteriores sobre la declaración de las Metas del Milenio y la Educación para Todos han puesto de relieve las interacciones entre las diferentes metas, la importancia de abordar nuevos desafíos de cobertura, continuidad, calidad y equidad en la educación, y la necesidad de adecuar sus planteamientos a las diversas situaciones de los países. De ahí la importancia de mantener el esfuerzo e incorporar nuevos objetivos en la perspectiva del año 2021.

El cumplimiento de la EPT con criterios de calidad exige tener en cuenta las condiciones económicas y sociales de la población, sobre todo de aquellos sectores más desprotegidos, y no olvidar la estrecha dependencia entre el contexto sociocultural de las familias y los progresos educativos de sus hijos. Es muy difícil aprender con hambre, o con falta de higiene, o con graves riesgos para la salud, o viviendo en un hogar mísero. No digamos si, además, es preciso cuidar de los hermanos pequeños o colaborar en el sustento familiar. Es muy difícil aprender cuando la lengua de los maestros no es la lengua originaria de los alumnos, o cuando los materiales escolares no se corresponden con la propia lengua. Es muy difícil aprender cuando no hay libros en casa y los padres no saben leer ni escribir.

Esta es la razón por la cual los Objetivos del Milenio y de la EPT deben plantearse de forma integrada y sistémica, analizando las relaciones entre unos y otros y considerando dónde se encuentran las raíces de los problemas para orientar hacia ellas las estrategias de acción preferente. Tal fue la recomendación del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, cuando advirtió acerca del riesgo de una interpretación reduccionista de las metas y de la necesidad de contemplarlas como parte de un programa de desarrollo aún más amplio (Naciones Unidas, 2005).

Por ello, la UNESCO y los diferentes organismos internacionales que colaboran en la consecución de estas metas han ampliado y precisado a lo largo de estos años los objetivos necesarios para garantizar el derecho de todos a la educación. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la UNESCO (2005) en un documento reciente sobre el financiamiento y la gestión de la educación en, precisamente, América Latina y el Caribe, han destacado que para alcanzar las metas establecidas es necesario modernizar la gestión de la educación, profesionalizar y dar protagonismo a los educadores, otorgar un papel más relevante a la comunidad educativa local y una acción más estratégica a la administración central.

Pero además, es necesario incorporar las tecnologías de la información y la comunicación al proceso de enseñanza y aprendizaje, orientar el currículo hacia la adquisición de las competencias básicas, formar ciudadanos activos y responsables, asegurar la conexión de la educación con los anhelos de los jóvenes y lograr su participación activa en su propia formación.

Todas ellas son tareas que se muestran necesarias y que aparecen impulsadas por los cambios sociales y tecnológicos que vive la sociedad, pero también por las nuevas exigencias hacia el sistema escolar. La agenda educativa de la región, como se apuntará a continuación, ha de hacer frente a dos agendas ineludibles: los desafíos pendientes del siglo xx y los nuevos desafíos del siglo xxi.

Por ello adquiere todo su sentido la llamada a adecuar la EPT y su desarrollo a la situación de cada país, teniendo en cuenta el punto de partida de cada uno de ellos, la fortaleza de sus instituciones, sus posibilidades futuras y la cooperación requerida.

En este contexto hay que situar las «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». Se trata, por una parte, de redoblar el esfuerzo para lograr los objetivos de la Educación para Todos en 2015; y, por otra, se pretende precisarlos y completarlos en función de los desarrollos y exigencias de los últimos años y de adecuarlos a los ritmos de crecimiento de cada país, de tal manera que todos se sientan concernidos por ellos y mantengan la tensión a lo largo de la década. Y, finalmente, se busca no dejar pasar una oportunidad histórica, la conmemoración de los Bicentenarios, para situar la educación en el centro de las preocupaciones de cada país y lograr de esta forma el apoyo colectivo para recuperar en once años buena parte del retraso histórico de la región en el ámbito social y educativo.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

Gran parte de los compromisos internacionales suponen que la educación es un eje clave del desarrollo. El derecho a la educación se ha reconocido a través del tiempo en grandes tratados, pactos y acuerdos mundiales y regionales con los cuales los países se comprometen y los ratifican constitucionalmente. Debido al carácter jurídicamente vinculante de muchos de los pactos, se ha logrado situar la educación como un derecho no menos importante que los civiles y políticos.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) señala en su artículo n.º 26 que:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

En 1960, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estableció la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que apuntaba a eliminar toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica o el nacimiento, que tuviera por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo n.º 18) consagró la libertad de conciencia y de elección por parte de los padres del centro de

enseñanza acorde a sus convicciones religiosas o morales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966, consagró en el punto segundo de su artículo n.º 13 la educación primaria como obligatoria y gratuita, la educación secundaria generalizada y accesible a todos y la enseñanza superior accesible a todos, y propuso implantar sistemas de becas y mejorar las condiciones materiales del cuerpo docente.

En la Convención de los Derechos del Niño destacan los puntos referidos a la educación, la alimentación, la protección y la salud, así como a la especial atención que requieren los niños discapacitados o con necesidades educativas especiales, y los pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios, a los que se les debe garantizar una educación que respete y valore su cultura y su lengua. A partir de este instrumento, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estableció compromisos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (1990), y actualmente promueve la protección infantil y al mismo tiempo el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

LOS COMPROMISOS DE LA REGIÓN

En el artículo n.º 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) se utilizó el principio de desarrollo progresivo en la aplicación de los derechos:

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos [...].

El Protocolo de San Salvador (1988) estableció la enseñanza primaria obligatoria, las enseñanzas secundaria y superior accesibles a todos y programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos.

En cuanto a implementación, el Plan de Acción Regional de la Segunda Cumbre de las Américas (1998) definió como metas para 2010: a) que el 100% de los niños concluya una educación primaria de calidad; b) que el 75% de los jóvenes acceda a una educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de culminación, y c) que existan oportunidades de educación a lo largo de la vida.

Por su parte, la IV Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI) (2004), reafirmó el compromiso de los países con las metas educativas y agregó la de suprimir las inequidades de género en los niveles primario y secundario para 2005. El Plan de Acción de la Cuarta Cumbre de las Américas (2005) se propuso adicionalmente plantear metas para la culminación y calidad de la educación secundaria antes de 2007.

Adicionalmente, en seguimiento de la Conferencia Mundial Educación para Todos, el Marco de Acción Regional de Educación para Todos (2000) asumió el compromiso de universalizar una educación primaria de calidad al año 2015. En 2002 se definieron focos estratégicos para la universalización de la enseñanza primaria, y se creó el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).

En el ámbito de acción relacionado con la juventud, Naciones Unidas formuló en 1995 el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (PAMJ) hasta el año 2000 y años subsiguientes, en el cual reconocía que la juventud de todos los países constituye un recurso humano importante para el desarrollo y es agente fundamental del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica, y establece nueve áreas prioritarias de acción, partiendo de la educación.

También cabe destacar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, en vigor desde abril de 2008, que promueve la educación integral, continua, pertinente y de calidad; la libertad de elegir el centro educativo, y participación activa de la comunidad educativa en el mismo; el fomento de la interculturalidad; la promoción de la vocación por la democracia; el rechazo a la discriminación; la garantía de la universalización de la educación básica, obligatoria y gratuita para todos los jóvenes; el estímulo del acceso a la educación superior, y la promoción de la movilidad académica y estudiantil en la región.

Asimismo, los ministros de Educación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (noviembre de 2007), reconociendo lo fundamental que la misma es en el proceso de desarrollo integral del niño desde el nacimiento hasta los ocho años, y acordaron desarrollar marcos legales y mecanismos de financiamiento para asegurar la implementación sostenible de políticas integrales de primera infancia y aumentar la cobertura educativa, así como su calidad.

LA INTEGRACIÓN DE LAS DOS AGENDAS EDUCATIVAS

DOS AGENDAS, DOS DESAFÍOS

En un sugerente texto publicado a comienzos de siglo, Bruner (2000) subrayó que la educación latinoamericana se enfrenta a dos desafíos de enorme magnitud. Por un lado, debe recuperar la educación del retraso acumulado en el siglo xx: universalizar la oferta de educación infantil, primaria y secundaria, llegar a toda la población sin exclusiones, especialmente a los grupos originarios y afrodescendientes, mejorar la calidad educativa y el rendimiento académico de los alumnos, fortalecer la educación técnico-profesional y reducir de forma radical la insuficiente formación de gran parte de la población joven y adulta.



Por otro lado, ha de enfrentarse a los retos del siglo XXI para que de la mano de una educación sensible a los cambios tecnológicos, a los sistemas de información y de acceso al conocimiento, a las formas de desarrollo científico y de innovación y a los nuevos significados de la cultura, pueda lograr un desarrollo económico equilibrado que asegure la reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la falta de cohesión social.

¿Cómo enfrentarse a ambos desafíos con ciertas garantías de alcanzar el éxito? No parece posible que si se mantiene un ritmo de progreso de la educación y unos modelos de reformas similares a las vividas en las últimas décadas, pueda lograrse un salto cualitativo que sitúe a la educación de la región iberoamericana entre aquellas capaces de lograr una educación de calidad para todos sus alumnos. Hacen falta diferentes aproximaciones a los desfases existentes, nuevos actores e instituciones, y estrategias renovadas sobre el cambio educativo que permitan avanzar en el logro de ambas agendas de forma integrada e innovadora.

RIESGOS Y ALTERNATIVAS

Dos riesgos acechan a los gestores de las políticas públicas al enfrentarse a las dos agendas inexcusables. El primero, cumplir los objetivos pendientes del siglo XX con los mismos esquemas que los países utilizaron en el pasado. El segundo, considerar que los nuevos retos que proceden de la sociedad de la información y del conocimiento pueden abordarse como si no hubiera diferencias en la región con los países más avanzados. La traslación directa de los modelos de cambio educativo de los países desarrollados para resolver la situación en Latinoamérica no sería una opción acertada.

Ambos riesgos exigen una reflexión colectiva, un análisis de lo realizado o en vías de realización por los demás países y el análisis de alternativas propias que ayuden a establecer el camino adecuado. En la búsqueda de las soluciones, nada sencillas si se pretende recuperar el tiempo transcurrido y ganar el futuro, hay tres estrategias que no deben perderse de vista. La primera, partir de la realidad plurilingüe y multicultural de la región, revitalizar su legado histórico y sus experiencias acumuladas con el fin de desarrollar un proyecto educativo que contribuya de forma decisiva a construir una sociedad más justa para todos; la segunda, implicar al conjunto de la sociedad y no solo al sistema educativo en los procesos de cambio, y desarrollar, en consecuencia, estrategias integrales e intersectoriales; finalmente, impulsar en la región el progreso científico y tecnológico y utilizar los conocimientos y las herramientas de la sociedad de la información para conseguir con más rapidez y eficiencia los objetivos propuestos. El presente proyecto se formula con estas orientaciones.

LAS METAS EDUCATIVAS 2021: UN PROYECTO COLECTIVO Y DECISIVO

UN PROYECTO COLECTIVO

La voluntad de acordar entre todos los países iberoamericanos unas metas educativas comunes con el fin de conseguir una educación de calidad para todos, manifestada en la Conferencia de Ministros de Educación celebrada en la ciudad de San Salvador, obtuvo un respaldo decisivo cuando la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno incluyó en su Declaración de El Salvador el siguiente acuerdo:

Fortalecer las políticas educativas y culturales, tendientes a asegurar el derecho a la educación de calidad desde la primera infancia, la cobertura universal y gratuita de la primaria y secundaria y a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades reales de las y los jóvenes, que permitan su crecimiento integral para lograr mayores niveles de inclusión y desarrollo social en nuestros países y avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en el marco de las Metas Educativas 2021.

La XVIII Cumbre también adoptó el Compromiso de San Salvador para la Juventud y el Desarrollo, en el que, entre otras cosas, se instruye:

[...] a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y a la OEI para que en conjunto con los ministros de Educación, inicien a la brevedad la identificación de las «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para los jóvenes de los Bicentenarios».

Para dar cumplimiento a todos estos acuerdos y aspiraciones, la OEI presentó en octubre de 2008 un documento titulado «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». En él se analizó la situación educativa de Iberoamérica, los proyectos ya en marcha, los desafíos existentes y hacia dónde queríamos ir juntos. A partir de estos análisis se formularon 11 metas generales que se concretaban en 27 metas específicas y en 38 indicadores. En cada uno de ellos se estableció el nivel de logro que se esperaba alcanzar. En la mayoría de las metas se fijó un nivel previo en el año 2015 a modo de referente, en coincidencia con las Metas del Milenio y la Educación para Todos. Se tuvo especial cuidado en que se incluyeran diferentes grados en los niveles de logro con el fin de adecuarse a la situación de cada uno de los países.

El proyecto presentado tuvo vocación no solo de que fuera asumido por cada uno de los países, sino de que se convirtiera en el referente para sus políticas públicas en materia educativa. Se trataba, por tanto, de que cada país concretara las metas en su propia realidad social y educativa, seleccionara las prioritarias, incluyera aquellas que considerara necesarias aunque no estuvieran en la formulación inicial, adaptara sus indicadores y niveles de logro y, finalmente, calculara su costo y estableciera

su compromiso financiero. El proyecto aspiraba a ser de todos y de cada uno, con un marco común pero con un perfil propio de cada país.

Durante cerca de dos años se ha trabajado con esta estrategia. Así debe leerse el presente documento, aunque su comprensión completa procederá de la lectura de los documentos de planificación de cada uno de los países, cuyos textos se irán publicando de forma independiente en los próximos meses.

El proyecto no se reducía a la formulación de las metas educativas para el año 2021, ni siquiera a su concreción por cada uno de los países, por importante que esto fuera, sino que incorporaba al mismo tiempo otras dimensiones clave que le otorgaban su pleno significado: la participación social, los programas de acción compartidos, la financiación, y el seguimiento y la evaluación de su desarrollo y ejecución.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

Como ya mencionamos en el presente capítulo al referimos al significado de las «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», una de las señas de identidad del proyecto es el carácter social y participativo. Como se señaló en su texto inicial, se trataba de una primera versión cuyo objetivo era facilitar el debate con el fin de enriquecer dicho texto inicial, modificarlo y completarlo si fuera preciso. De esta forma se pretendía propiciar el acuerdo entre todos los países y con el conjunto de la sociedad iberoamericana sobre la educación que queremos para esa generación de jóvenes y avanzar en la definición de las estrategias más adecuadas para conseguirla.

No se planteó solamente elaborar un conjunto de metas e indicadores entre los ministros de Educación iberoamericanos, aprobado después por los jefes de Estado y de Gobierno. El objetivo fue también incorporar al conjunto de la sociedad en el debate de las metas y de sus indicadores, en su refrendo, en su seguimiento posterior y en su compromiso activo para lograrlas. El debate realizado a lo largo de 2009 y en los primeros meses de 2010 ha sido una expresión de la voluntad de incorporar a todos los sectores sociales y educativos interesados en este proyecto.

Resulta imposible situar la educación iberoamericana en el nivel deseado a lo largo de una década sin la sensibilidad y el concurso de la gran mayoría de la población, especialmente de aquellos que tienen una mayor vinculación con el ámbito educativo: gremios de profesores, asociaciones de padres y madres de familia, instituciones, universidades, empresas, organizaciones sociales, etc. En este convencimiento se encuentra la razón de fondo por la que se ha impulsado el proceso de debate durante más de un año.

El desarrollo de la discusión colectiva pretendió dar a conocer el proyecto Metas Educativas 2021 a la sociedad y a la comunidad educativa iberoamericana, recabar

su opinión para mejorarlo, y favorecer de esta manera el compromiso colectivo. Su objetivo principal era dar la voz a los diversos actores implicados en la mejora de la educación de los países iberoamericanos, para que contribuyeran a identificar las metas necesarias y los medios más adecuados para alcanzarlas. De esta forma se facilitaría la participación social en el proyecto y se buscaría el máximo apoyo posible para que la propuesta final tuviera un amplio respaldo social y educativo.

El debate se impulsó con una doble dimensión: nacional e iberoamericana. Ello ha supuesto, por una parte, la organización de foros de discusión en cada país con el fin de promover el debate interno sobre las metas sugeridas, analizar su pertinencia y definir los niveles de logro más realistas para su situación específica. Por otra parte, se ha abierto la posibilidad de debatir las metas a escala iberoamericana, permitiendo la participación y el contraste de opiniones entre personas e instituciones de diversos países. Con esta finalidad se creó un espacio web dedicado al debate en el que se han celebrado foros virtuales a lo largo de 2009 y se constituyeron sistemas telemáticos donde han podido incorporarse documentos e informes o consultar los ya existentes. En dicho espacio se dio cuenta también del progreso del debate en los países y se recopiló información y noticias acerca de los actos celebrados, los informes emitidos y las sugerencias realizadas.

La participación ha sido muy amplia. Las cifras recogidas a principios del mes de marzo de 2010, fecha de cierre de la discusión, reflejan el elevado interés que el proyecto ha suscitado en la comunidad iberoamericana. Más de setecientos mil descargas del documento, seminarios en todos los países, con cien mil asistentes y con la participación de un centenar de expertos iberoamericanos de distintas áreas del conocimiento, así como más de dos mil aportes recogidos en los catorce foros que, durante aproximadamente doce meses, han estado activos, son expresión de la enorme repercusión del proyecto.

Las principales aportaciones realizadas sobre cada una de las metas a lo largo de los meses de debate han sido publicadas en un informe titulado *Metas Educativas 2021. Síntesis del debate*¹.

El documento final que ahora se presenta incorpora un buen número de propuestas formuladas durante el debate, completa algunas otras y rectifica aquellos objetivos o valoraciones que han sido mayoritariamente considerados insatisfactorios.

La aprobación definitiva del proyecto y la importancia otorgada a la participación social durante el debate aconsejan la articulación de un sistema estable de participación de la sociedad y de la comunidad educativa para el seguimiento de proyecto a lo largo de la década. Por ello, los ministros de Educación iberoamericanos se plantean constituir el Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021, en el que estén

¹ El documento está disponible en www.oei.es/metas2021/forossintesis.htm.

representados todos los sectores educativos. El convencimiento que existe detrás de esta iniciativa es que no es posible lograr una educación de calidad para todos sin la participación de todos.

Este organismo tendría como funciones principales fomentar el conocimiento mutuo y el trabajo colectivo de los agentes implicados en la educación de los países iberoamericanos, facilitar el seguimiento del desarrollo y aplicación del proyecto Metas Educativas 2021 por el conjunto de las instituciones sociales en él representadas, y establecer un cauce institucional para que los sectores sociales y educativos presentes en el Consejo Asesor puedan expresar su valoración de las estrategias seguidas y de los objetivos alcanzados.

PROGRAMAS DE ACCIÓN COMPARTIDOS

Ya en el primer documento sobre el proyecto Metas Educativas 2021 se estableció la importancia de reforzar los sistemas de colaboración entre los países para facilitar el logro de los objetivos propuestos. La consecución de las Metas 2021 exige no solo el esfuerzo sostenido de cada una de las naciones, sino también el apoyo solidario de unos y de otros y el impulso a programas comunes que la faciliten.

El documento inicial estableció diez Programas de Acción Compartidos con la intención de que en cada uno de ellos participaran de forma coordinada los ministerios responsables de cada país, las instituciones interesadas, las comisiones asesoras de expertos de la OEI, las redes de escuelas y de profesores innovadores y todos aquellos que puedan extenderlos, enriquecerlos y colaborar en su aplicación.

A lo largo del tiempo de debate se han perfilado, modificado y enriquecido los programas inicialmente formulados. Pero tal vez lo más importante en este proceso haya sido el establecimiento de relaciones y alianzas con diferentes organismos internacionales, como CEPAL, OEA, UNICEF, y con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNESCO (OREALC), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) y el proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), iniciativa conjunta OEI-IPE, para colaborar en los programas comunes, así como los acuerdos adoptados con múltiples organizaciones de la sociedad civil para trabajar juntos en el apoyo a los países para el logro de las metas. El respeto a la señas de identidad de las diferentes organizaciones y la cooperación leal con todas ellas es una garantía para el fortalecimiento y la estabilidad de las relaciones establecidas.

FINANCIACIÓN

Una dimensión importante del proyecto ha sido la referida al cálculo del costo de las metas y a la forma de lograr la financiación requerida. El proyecto Metas

Educativas 2021 no pretendía ser una exigencia a las naciones sin tener en cuenta su situación o el esfuerzo económico a realizar. Por el contrario, partió de las condiciones económicas y del nivel actual en el que se encuentra la educación de cada país. De ahí que se haya propuesto que cada uno de ellos establezca sus prioridades en las metas acordadas y fije el nivel de logro al que aspira razonablemente alcanzar en el año 2021.

Al objeto de cuantificar el coste de las metas educativas y con ello prever el esfuerzo de los países, así como la caracterización y alcance del fondo solidario de cooperación, se elaboró junto con la CEPAL un riguroso estudio con cuatro objetivos específicos: cuantificar el costo anual que supone el logro de cada meta por cada país; analizar los efectos de distintos escenarios fiscales y económicos en la implementación de lo previsto anteriormente; explorar y recomendar variadas estrategias de financiamiento para asegurar el logro de las distintas metas, y, por último, proponer criterios para la articulación de los recursos destinados al fondo solidario de cooperación. El estudio de costos se presentó a los viceministros de Educación en la reunión celebrada en Brasilia el día 31 de agosto de 2009, lo que permitió que alguno de los debates tuviera ya en cuenta dicho informe.

Con el fin de que los países más pobres perciban la voluntad colectiva de proporcionar la cooperación necesaria para el logro de las metas propuestas, se acordó también estudiar la creación de un fondo solidario de cooperación para la cohesión educativa que complete el esfuerzo de las naciones. Las aportaciones a dicho fondo deberían canalizarse a alguna de las metas establecidas y negociarse con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la última de las Metas Educativas 2021, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que comprometan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de lo propuesto.

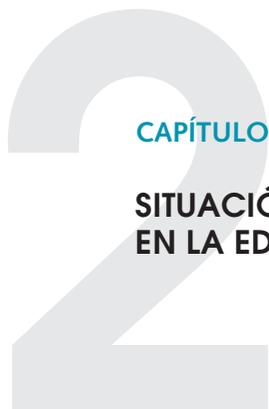
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El proyecto ha otorgado gran importancia a la incorporación de sistemas suficientes para el seguimiento y la evaluación del proceso de logro de las metas educativas establecidas por los países. No podía ser de otra manera. Por una parte, los ministros de Educación acordaron en El Salvador desarrollar mecanismos de evaluación regional para conocer los progresos y detectar las insuficiencias del proyecto; por otra, no es posible desarrollar con garantías una iniciativa tan ambiciosa para la mejora de la calidad y de la equidad de la educación iberoamericana sin incluir, al mismo tiempo, procesos de control y de información pública. Por ello, la *meta general décimo primera* establece la necesidad de evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas Educativas 2021, lo que se traduce en tres metas específicas: fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países, asegurar el seguimiento y la evaluación del proyecto

Metas Educativas 2021, e impulsar la participación de los distintos sectores sociales en el desarrollo y la supervisión del proyecto.

Esta importancia ha conducido a la creación del Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas. Se trata de incorporar en un proyecto compartido de evaluación a todos los organismos responsables de la evaluación en los diferentes países. No es, por tanto, un instituto ajeno a la dinámica propia de cada país, sino una institución con la voluntad de hacer partícipes a todos los países del proceso de seguimiento y evaluación de las Metas Educativas 2021. Sus objetivos, funciones y estructura se desarrollan en el capítulo 8 de este documento.

En este contexto de ilusión, de esperanza y de responsabilidad colectiva se formula el proyecto Metas Educativas 2021 para su aprobación definitiva en la Conferencia Iberoamericana de Educación y en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, ambas convocadas en Argentina en los meses de septiembre y de diciembre de 2010, respectivamente.



CAPÍTULO 2

**SITUACIÓN Y DESAFÍOS
EN LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA**

Iberoamérica comprende realidades nacionales muy diversas no solo desde el punto de vista educativo y cultural, sino también en cuanto a sus indicadores generales de desarrollo económico y social. Si bien los avances de las últimas décadas son destacables, la desigualdad socioeconómica y la pobreza son rasgos que marcan la historia de la región –la más inequitativa del mundo–, cuya heterogeneidad en niveles de desarrollo y bienestar es muy notoria.

La reducción de la pobreza promedio ha sido moderada en las últimas décadas y ha habido dificultades para cumplir con la meta del milenio referida a la disminución de la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015 (véase CEPAL, 2005). A ello se suma el impacto negativo de la crisis económica global, que si bien no se ha sentido aún en todos los países, al mantener deprimidas a las economías desarrolladas, puede llegar a tener efectos en las economías locales en el mediano plazo.

Por otro lado, la persistente desigualdad en la distribución de los ingresos se presenta de modo homogéneo en la mayor parte de los países de la región, con contadas excepciones. El problema de la desigualdad tiene que ver, fundamentalmente, con la alta concentración de ingresos que se presenta en el decil más alto, lo que se transforma en un círculo vicioso porque al haber mayor concentración se hace más difícil que el crecimiento de los países se vea rápidamente traducido en mejoras de las condiciones de los más pobres.

A pesar de ello, y en gran parte gracias a los esfuerzos de políticas públicas, la región ha avanzado enormemente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Las inversiones en infraestructura y servicios básicos de salud y educación han elevado de manera significativa los indicadores de bienestar objetivo de la población. Esto se refleja de manera positiva en los indicadores básicos de salud tales como el aumento en la esperanza de vida al nacer y la reducción en las tasas de mortalidad infantil y desnutrición infantil, así como los importantes avances en acceso a la educación, entre otros.

Los esfuerzos realizados en políticas públicas dirigidas a la educación son coherentes con el papel central que ella cumple como eslabón del desarrollo. La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operando como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.

La ampliación de la cobertura y el aumento del acceso a la educación constituyen dos objetivos prioritarios en los compromisos de desarrollo educativo a nivel nacional e internacional, así como en el proyecto Metas Educativas 2021. La cobertura

educativa, entendida como la garantía de un cupo disponible para cada uno de los niños en edad de asistir a la escuela, representa la oferta básica que el sector público puede comprometerse a otorgar.

Sin embargo, esa oferta no asegura el acceso, comprendido como el uso efectivo de dicho cupo en el sistema escolar. En ese sentido, el que exista una oferta educativa extendida no garantiza el ejercicio del derecho a la educación. Dificultades como las distancias en las zonas rurales, la pobreza, la desnutrición y el trabajo infantil, entre otros, pueden impedir el real acceso de todos los niños al sistema educativo. Por lo tanto, los esfuerzos no deben descansar solamente en la ampliación de la cobertura en sí misma sino, además, en la creación de condiciones que garanticen el acceso de los niños y jóvenes a una educación de calidad, inclusiva, multicultural y que fomente la diversidad y la democracia. Los diversos avances y desafíos regionales en esta materia se revisan en las próximas páginas.

LOS AVANCES EN ACCESO, PROGRESIÓN Y CULMINACIÓN EDUCATIVA

EDUCACIÓN PRIMARIA

La enseñanza primaria ha sido históricamente considerada clave para el futuro de los niños, porque en esta etapa del desarrollo es posible actuar positivamente y de manera eficaz en la formación de las personas. No es casual, entonces, que todos los acuerdos mundiales sobre educación propongan la universalización de la educación primaria (por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien en 1990, el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar en 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, por mencionar los más relevantes), definida no solo en términos de cobertura sino también de acceso equitativo. Se espera que ello repercuta en una eficaz retención y debida conclusión del ciclo completo de educación primaria y trampolín exitoso hacia la secundaria, nivel que también se hace cada vez más necesario completar.

La educación primaria debe ser a la vez universal y específica. Es preciso que aporte factores unificadores comunes a toda la humanidad abordando, al mismo tiempo, las cuestiones concretas que se plantean en universos muy distintos (Delors, 1997). Se trata de una instancia en la que se debe enfatizar la formación del niño con visiones de mundo integradoras tanto de las diferencias culturales que existen entre los niños de su mismo grupo, como de las similitudes y principios universales aplicables a toda persona, sin importar su lugar de origen, etnia y nivel socioeconómico, entre otros factores de diferenciación. Como señala Delors (1997), la educación básica es a la vez una preparación para la vida y el mejor momento para aprender a

aprender, lo que trae consigo reflexiones respecto del entorno en el que se encuentra el niño y de la función de los docentes en esta etapa de la vida.

En otras palabras, ya que la escuela pasa a ser muchas veces un segundo hogar, es preciso entonces velar porque se constituya como un lugar en el que se haga entrega real y efectiva tanto de conocimientos como de habilidades para desarrollarse socialmente.

El acceso a la educación primaria normalmente es examinado a partir de las tasas de matrícula en dicho nivel. A diferencia de la tasa bruta, la tasa neta da cuenta de la proporción de personas en edad de estar matriculadas en la educación primaria que efectivamente se encuentra en dicha condición. Aunque en ocasiones se la lee como un indicador de cobertura educativa (oferta), refleja en alguna medida el acceso efectivo y no solo el potencial (mejor representado en este caso por la tasa bruta). En Iberoamérica, el acceso a esta instancia educativa es homogéneamente alto, salvo excepciones, alcanzando niveles cercanos a la universalidad en varios de los países que la integran (véase el gráfico 2.1). Las diferencias de acceso entre niñas y niños al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativas en este nivel.

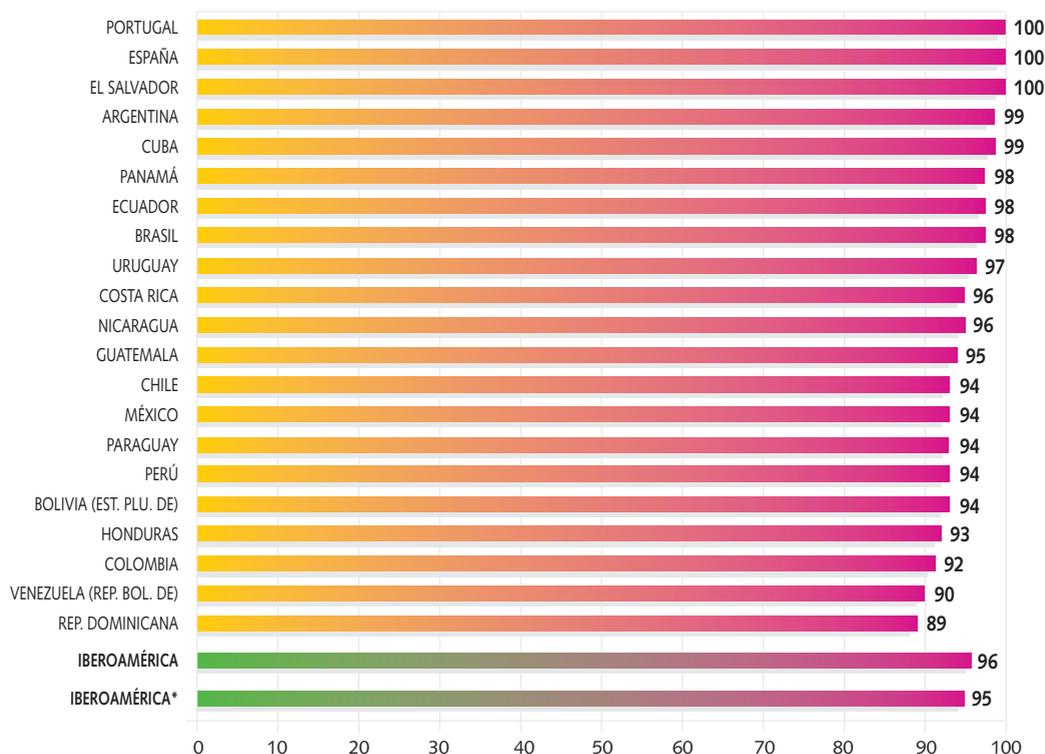
Cabe tener presente que el acceso al sistema educativo no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, finalización de este nivel de enseñanza. Por una parte, existen ya en primaria problemas de rezago que se reflejan en las tasas brutas de matrícula, y por otro de retención, es decir, hay una alta deserción escolar. El rezago o atraso educativo genera importantes costos para los sistemas educativos de la región. Solo en el nivel de educación primaria se gastarían más de 9.000 millones de dólares en atender a niños que de acuerdo a su edad deberían estar asistiendo a la educación secundaria (CEPAL/OEI, 2010). Ya entre los 9 y 11 años se aprecia un porcentaje importante de niños atrasados en dos o más años respecto del grado que les correspondería, aun teniendo en cuenta que varios países tienen, para los primeros grados, sistemas de promoción automática (véase el gráfico 2.2A). Según información de UNESCO, en el período 2007-2008, el porcentaje de repitencia anual en el conjunto de grados de la educación primaria era de 3,8%, y el porcentaje de deserción escolar era de 3,7%, 1,7%, 2,0%, 1,5% y 2,8% entre los grados 1.º y 6.º, respectivamente (UNESCO, 2010). Adicionalmente, en 2006-2007 casi 3 millones de niños estaban fuera de la escuela.

Por otro lado, las diferencias de género, según nivel socioeconómico y área geográfica, entre otras, empiezan a visualizarse cuando se examinan los niveles de conclusión educativa: las niñas superan levemente a los niños, y mientras solo 2 de cada 100 niños y niñas de los estratos superiores de ingreso (quinto quintil) no culminan la primaria, entre los que provienen de los estratos más pobres 12 de cada 100 no lo hacen (véase el gráfico 2.2B). Asimismo, las tasas de conclusión de la enseñanza primaria son de 96% en las zonas urbanas y solo de 85% en las rurales, problema que se agudiza entre niños pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes: solo 80% de ellos culmina este ciclo (CEPAL, 2008).

A juzgar por los niveles de acceso ya registrados a comienzos de los años noventa (sobre 90%) y los relativamente magros avances al respecto, existen evidentes

GRÁFICO 2.1

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA PRIMARIA. 2007-2008
(EN PORCENTAJES)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea]: www.uis.unesco.org.

*Sin España y Portugal.

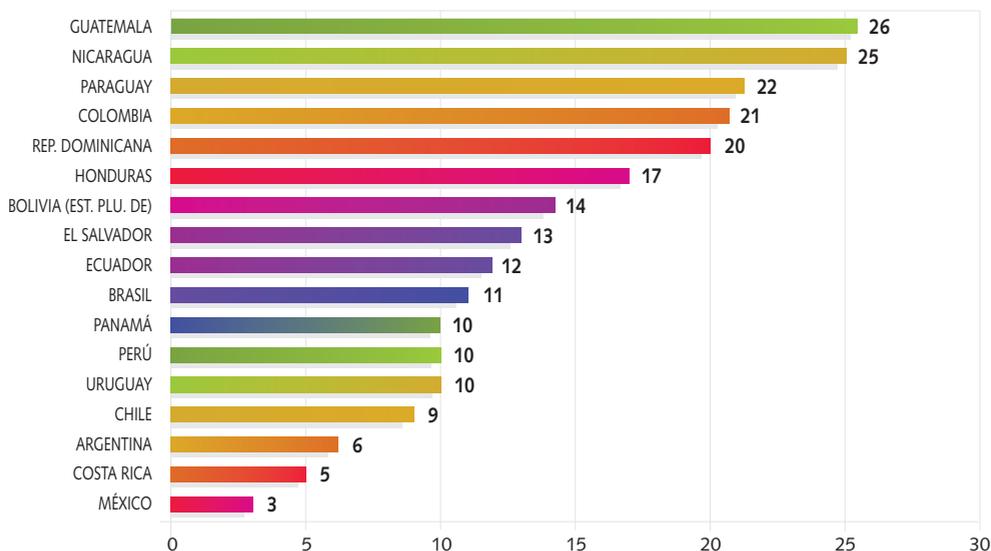
dificultades para avanzar más hacia la universalización del mismo. Esto se debe a que cuando el acceso a la educación primaria es generalizado, el fomento de la incorporación de los grupos más postergados (extremadamente pobres, habitantes en zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes no bien incluidos a las sociedades occidentales) requiere importantes inversiones que muchas veces superan la capacidad económica de los países. Es por ello que los esfuerzos no solo se deben centrar en el aumento de la oferta educativa sino también en el aseguramiento de las condiciones que fomenten el acceso efectivo a estos servicios, lo que involucra frecuentemente intervenciones de carácter multisectorial. Los avances en materia de culminación de la educación primaria han sido más notables, de 84% a principios de la década de los noventa a 93% alrededor de 2008, lo que indica que todavía hay un margen de avance posible en la medida que se refuercen los mecanismos que favorecen la retención de los niños al interior del sistema educacional.

IBEROAMÉRICA (17 PAÍSES)

ATRASO ESCOLAR DE LOS NIÑOS DE ENTRE 9 Y 11 AÑOS* Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA (CINE) ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE LA POBLACIÓN TOTAL, SEGÚN SEXO Y QUINTILES DE INGRESO. 2007-2008**

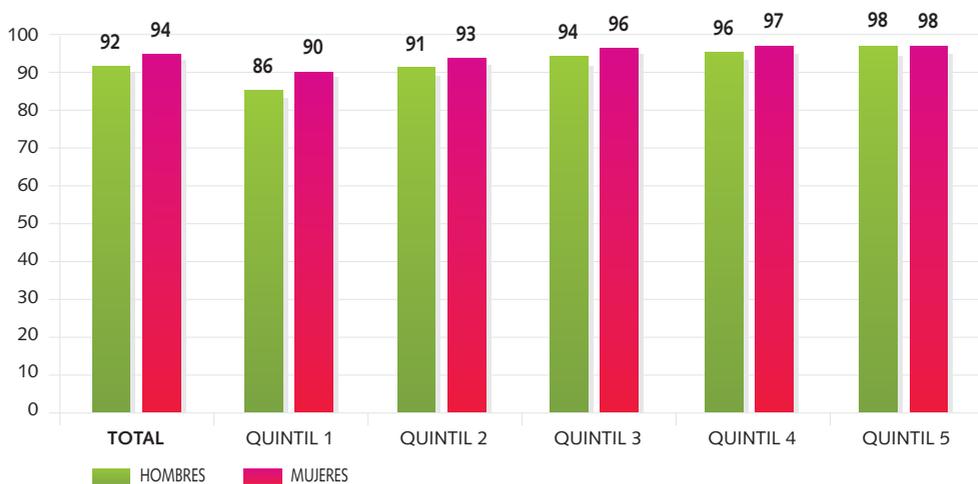
A. REZAGO EDUCATIVO

(EN PORCENTAJES)



B. CONCLUSIÓN DEL CICLO

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

* Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

** Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

CUADRO 2.1

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES) TASAS NETAS Y BRUTAS DE ASISTENCIA ESCOLAR AL CICLO DE EDUCACIÓN PRIMARIA* Y DE CONCLUSIÓN DEL CICLO ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA SELECCIONADOS, ÁREA GEOGRÁFICA DE RESIDENCIA Y SEXO. 2008 (EN PORCENTAJES)

PAÍSES	TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA						TASA BRUTA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA						CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA						
	TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO		TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO		TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO		
	NIVEL DE INGRESOS QUINTIL 1	QUINTIL 5	URBANA	RURAL	HOMBRE	MUJER	NIVEL DE INGRESOS QUINTIL 1	QUINTIL 5	URBANA	RURAL	HOMBRE	MUJER	NIVEL DE INGRESOS QUINTIL 1	QUINTIL 5	URBANA	RURAL	HOMBRE	MUJER	
ARGENTINA (2006)	99	99	100	99	-	99	109	112	105	109	-	110	109	98	96	99	98	-	97
BOLIVIA (EST. PLU. DE) (2007)	98	97	99	98	97	98	112	113	109	110	115	112	112	93	87	95	96	87	94
BRASIL (2008)	99	98	99	99	98	98	121	129	105	117	135	125	116	95	90	99	96	89	93
CHILE (2006)	99	98	100	99	98	99	114	116	110	114	115	115	114	99	98	99	99	98	99
COLOMBIA (2008)	96	94	98	97	94	96	115	121	107	113	122	119	112	94	89	99	96	86	92
COSTA RICA (2008)	99	98	99	99	98	99	120	122	114	118	123	123	118	94	91	100	96	91	94
ECUADOR (2008)	98	96	99	98	97	98	104	105	101	102	106	105	103	95	91	98	96	92	94
EL SALVADOR (2004)	92	86	98	94	90	92	107	105	102	107	108	109	105	76	60	95	86	64	74
GUATEMALA (2006)	89	84	98	92	87	90	105	100	109	106	105	107	103	63	38	89	77	49	67
HONDURAS (2007)	87	81	95	91	85	86	112	105	115	113	111	113	111	79	62	94	90	70	77
MÉXICO (2008)	98	97	99	99	98	98	105	106	102	104	106	106	105	96	91	99	98	92	95
NICARAGUA (2005)	81	75	87	84	78	80	113	114	102	109	116	114	112	71	48	95	85	53	66
PANAMÁ (2008)	99	98	100	99	98	99	109	112	104	107	112	110	108	95	87	99	98	88	94
PARAGUAY (2008)	97	95	99	98	95	96	119	121	114	117	121	121	117	89	80	96	94	83	88
PERÚ (2008)	93	90	97	95	90	92	106	109	102	103	109	107	105	94	87	98	97	89	94
REP. DOMINICANA (2008)	97	94	100	97	96	97	118	122	109	117	121	123	113	88	83	94	91	83	84
URUGUAY (2008)	99	99	99	99	98	99	113	117	106	113	108	115	111	97	93	99	97	97	96
VENEZUELA (REP. BOL. DE) (2008)	98	97	99	-	-	98	108	109	104	-	-	109	107	94	90	97	-	-	92
IBEROAMÉRICA **	97	96	98	98	95	97	112	116	105	111	114	114	110	93	88	98	96	85	92

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

* Tasa neta de asistencia: niños que están en la edad oficial para cursar la enseñanza primaria, tasa bruta de asistencia: estudiantes de enseñanza primaria independientemente de su edad.

** Los promedios a nivel nacional consideran las zonas urbanas de Argentina.

CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL NORMALIZADA DE LA EDUCACIÓN (UNESCO, 1997)

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) tiene por objeto servir de instrumento adecuado para acopiar, compilar y presentar indicadores comparables y estadísticas de educación tanto dentro de un país como a nivel internacional. Presenta conceptos, definiciones y clasificaciones normalizados. La CINE abarca todas las posibilidades organizadas y continuadas de aprendizaje que se brindan a niños, jóvenes y adultos, incluidos quienes tienen necesidades especiales de educación, independientemente de la institución o entidad que las imparta o de la forma de hacerlo.

La CINE es un sistema polivalente, destinado al análisis de las políticas educativas y la toma de decisiones, sean cuales fueren la estructura del sistema educativo nacional y la fase de desarrollo económico del país. Puede utilizarse para estadísticas de muchos aspectos de la educación, por ejemplo, matrícula escolar, recursos humanos o financieros invertidos, o nivel educativo de la población. En consecuencia, los conceptos y definiciones básicos de la CINE se han concebido de modo que sean universalmente válidos e independientes de las circunstancias particulares de un sistema educativo nacional.

Los principales niveles que distingue son:

NIVEL 0. ENSEÑANZA PREESCOLAR. Este nivel educativo se caracteriza fundamentalmente por el hecho de familiarizar a los niños de muy corta edad (entre 3 y 5 años, aproximadamente) con el entorno educativo al que deberá asistir los próximos años de su vida. Es decir, se establece un puente entre el hogar del niño y el ambiente escolar. También se incluye la enseñanza para niños con necesidades educativas especiales, impartidas en hospitales y en centros y escuelas especiales.

NIVEL 1. ENSEÑANZA PRIMARIA O PRIMER CICLO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA. La educación primaria constituye un nivel educativo que, de acuerdo a la CINE, se enfoca principalmente a ofrecer conocimientos básicos y una sólida formación en materias como lectura, escritura y aritmética, que son complementadas con otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, música, arte, etc. La edad de ingreso de los niños no es menor de los 5 años ni mayor de los 7, y la duración de la escolarización también oscila entre 5 y 7 años.

NIVEL 2. PRIMER CICLO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA O SEGUNDO CICLO DE EDUCACIÓN BÁSICA. El comienzo de la enseñanza secundaria, definido en este primer ciclo, tiene como objetivo crear las condiciones favorables para una educación continua y ofrecer mayores oportunidades de educación, completando la formación de las destrezas básicas. Es por ello que este nivel enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados, lo que redundará en una formación que puede estar orientada tanto a la continuación de estudios postsecundarios como al ingreso al mercado laboral, de ahí que se incluya la educación técnica. Consta de 2 o 3 años de formación y la mayoría de los países de la región los imparte en el ciclo de formación obligatoria.

NIVEL 3. SEGUNDO CICLO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA. Se caracteriza por ser más especializado que el nivel anterior, así como los profesores, que lo imparten. La edad de ingreso normal es de 15 o 16 años. También consta de 2 o 3 años de formación.

NIVEL 4. ENSEÑANZA POSTSECUNDARIA, NO Terciaria. Los conocimientos que se adquieren en este nivel no son más extensos que los aprendidos en el anterior pero contribuye la ampliación de los mismos. Su duración oscila entre 6 meses y 2 años. En esta clasificación también se incluye la educación de adultos, como cursos técnicos impartidos por profesionales sobre temas específicos.

NIVEL 5. PRIMER CICLO DE LA EDUCACIÓN Terciaria (no conduce directamente a una clasificación avanzada). En este nivel los conocimientos son más avanzados que los correspondientes a los niveles 3 y 4. La duración mínima es de 2 años.

NIVEL 6. SEGUNDO CICLO DE LA ENSEÑANZA Terciaria (conduce a una clasificación de investigación avanzada). Este nivel se centra en la realización de investigaciones y estudios avanzados, y no únicamente en la realización de cursos.

En la actualidad, la clasificación se encuentra en proceso de revisión, liderada por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Fuente: CINE, noviembre de 1997, BPE-98/WS/1.

ENSEÑANZA SECUNDARIA

Si en la educación primaria el objetivo es entregar herramientas básicas y comunes a los niños, en el caso de la educación secundaria lo que se pretende es «cuajar» los talentos que poseen los estudiantes (Delors, 1997). En ese sentido, lo característico de la educación secundaria es que se constituye como un espacio de formación de perfiles, debido a la propia organización del nivel: estar dividido entre asignaturas que promueven la educación postsecundaria y otras que preparan el camino para ingresar al mundo laboral.

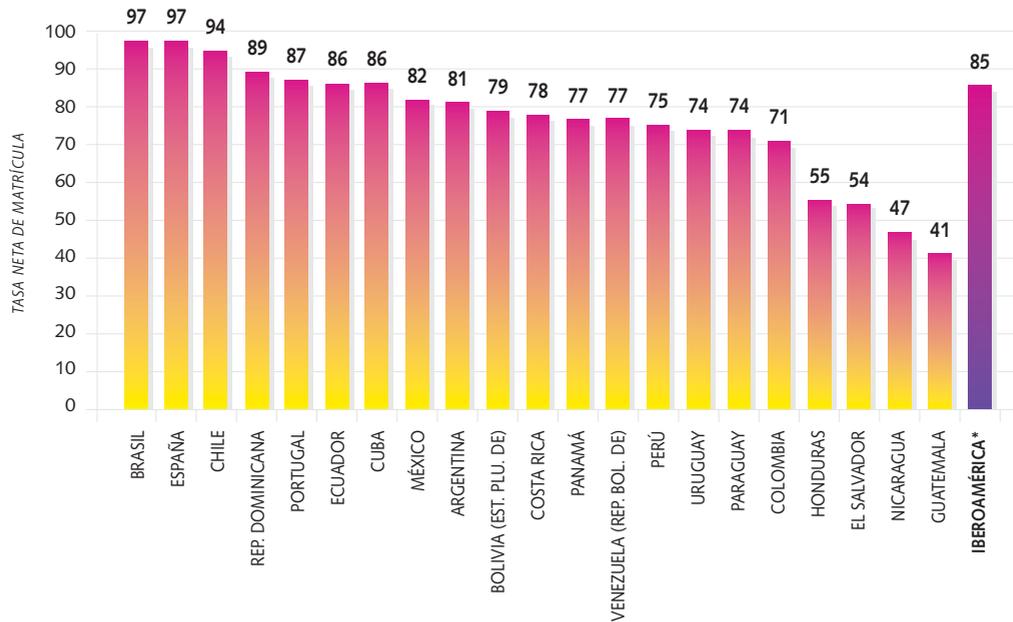
El ciclo de baja secundaria tiene como objetivo completar la formación de las destrezas básicas, ofrecer mayores oportunidades de educación y crear las condiciones favorables para una educación continua. En este sentido, el primer ciclo de educación secundaria es una continuación del nivel primario y busca sentar las bases para la educación a lo largo de la vida².

² Por dicho motivo suele denominarse «educación básica» al período que abarca la educación primaria y el ciclo de baja secundaria.

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)

TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA SECUNDARIA BAJA. 2008

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países y datos del UIS.

*Sin España y Portugal.

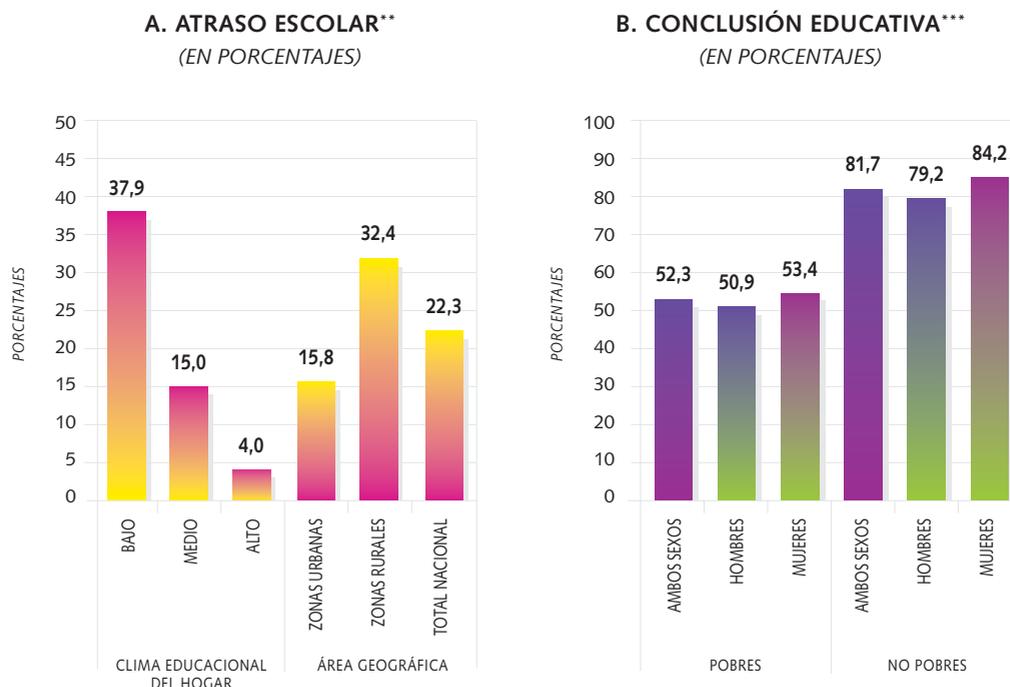
A diferencia de lo que ocurre en la enseñanza primaria, el acceso y progresión oportuna hacia y dentro del nivel secundario bajo es bastante menor, y la situación entre países más heterogénea: la tasa neta de matrícula en este nivel llega a 75% (frente a 96% en primaria), y va desde 41% (Guatemala) hasta 97% (Brasil y España)³, como se aprecia en el gráfico 2.3.

Por otro lado, el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica o según origen étnico, se acrecientan. El clima educativo del hogar es un factor determinante en el rezago escolar entre los 12 y los 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. También se observan diferencias importantes según el área de residencia (véase el gráfico 2.4A).

³ Conviene tener presente que las tasas netas del nivel de baja secundaria se pueden ver afectadas tanto por el rezago y la deserción durante el ciclo primario como por el rezago entre los jóvenes que deberían estar en la educación secundaria superior.

GRÁFICO 2.4

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
ATRASO ESCOLAR ENTRE ESTUDIANTES DE 12 A 14 AÑOS*,
SEGÚN EL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR Y LAS ÁREAS GEOGRÁFICAS,
Y FINALIZACIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO BÁSICO ENTRE JÓVENES
DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA Y SEXO. 2006-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base del SITEAL, resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

- * Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.
- ** Promedio simple de 16 países.
- *** Promedio ponderado de 18 países.

Lo anterior está naturalmente asociado con los niveles de bienestar de los hogares y de los estudiantes. Así, en cuanto a conclusión educativa (oportuna o no), se observa una diferencia muy pronunciada según los jóvenes provengan o no de hogares en condición de pobreza (52% frente a 82%). También es interesante señalar que, independientemente de dicha condición, las mujeres terminan este nivel educativo en mayor proporción, lo que en parte se explica por la superior propensión masculina a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo. En contraste con lo anterior, existe evidencia de que entre jóvenes provenientes de pueblos originarios esta relación se invierte, siendo menor la proporción de mujeres que termina este nivel educativo (CEPAL, 2008).

Estas diferencias en acceso, progresión y conclusión educativa van ampliándose paulatinamente a lo largo del ciclo escolar, reproduciendo a través del mismo sistema educativo la cadena de desigualdad. Por ello es un imperativo enfrentar esta situación a través de acciones e inversiones concretas.

El ciclo de alta secundaria se orienta fundamentalmente a la especialización. Enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados que en el ciclo secundario básico, y apunta a la formación para la continuación de estudios postsecundarios o al ingreso en el mercado laboral.

Los jóvenes a esta edad ya tienen oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. Por otro lado, en muchos países de la región este ciclo de enseñanza aún no es obligatorio, por lo que no es exigible ni para los jóvenes ni frente a los Estados.

La situación de acceso y progresión oportuna en este nivel es también muy heterogénea en la región, y va desde una tasa neta de matrícula superior a 80% (Brasil, Chile y Cuba), hasta niveles muy bajos, donde dos tercios o más de los jóvenes está en situación de rezago o simplemente abandonó el sistema educacional (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El promedio regional apenas supera los dos tercios (véase el gráfico 2.5).

CUADRO 2.2

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) NÚMERO DE AÑOS DE ESTUDIO OBLIGATORIOS DESDE LA ENSEÑANZA PRIMARIA RESPECTO AL TOTAL DE AÑOS DE ESTUDIO NECESARIOS PARA COMPLETAR LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. 2008

NIVEL PRIMARIO		NIVEL DE BAJA SECUNDARIA		NIVEL DE ALTA SECUNDARIA			
HONDURAS	(6/12)	ARGENTINA	(9/12)	GUATEMALA	(9/11)	CHILE	(12/12)
NICARAGUA	(6/12)	BOLIVIA	(8/12)	MÉXICO	(9/12)		
COSTA RICA	(10/11)*	BRASIL	(8/11)	PANAMÁ	(9/12)	PERÚ	(11/11)
		COLOMBIA	(9/11)	PARAGUAY	(9/12)	VENEZUELA	(10/11)*
		CUBA	(9/12)	PORTUGAL	(9/12)		
		ECUADOR	(9/12)	R. DOMINICANA	(8/12)		
		EL SALVADOR	(9/12)	URUGUAY	(9/12)		
		ESPAÑA	(10/12)				

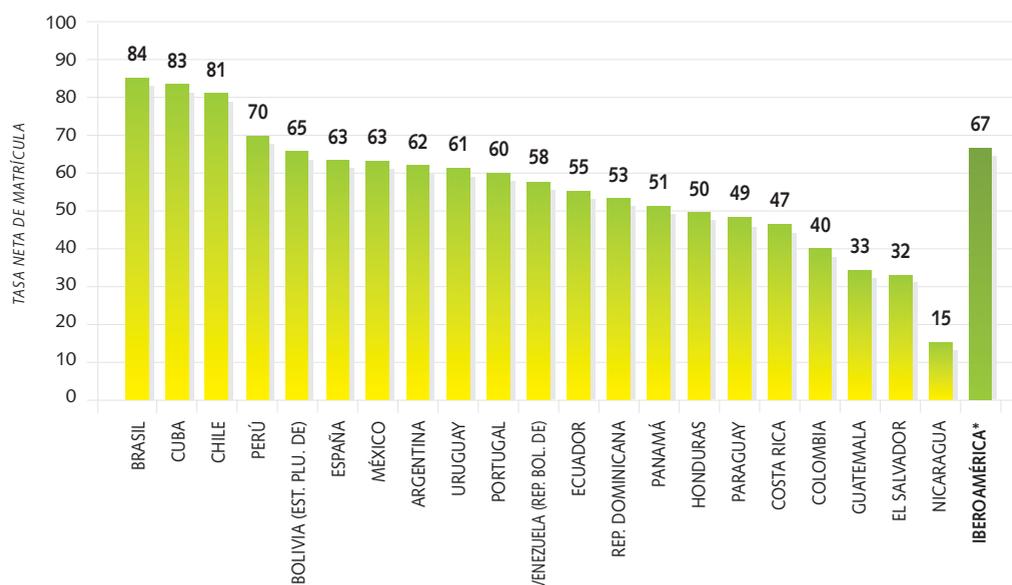
Fuente: CEPAL/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. (LC/G.2391), Santiago de Chile.

* La educación obligatoria solo considera una parte del ciclo superior de enseñanza secundaria.

Nota: Entre paréntesis se indica el número de años obligatorios y, a la derecha, el número de años necesarios para completar el ciclo superior de la enseñanza secundaria.

GRÁFICO 2.5

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR. 2008
(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS.

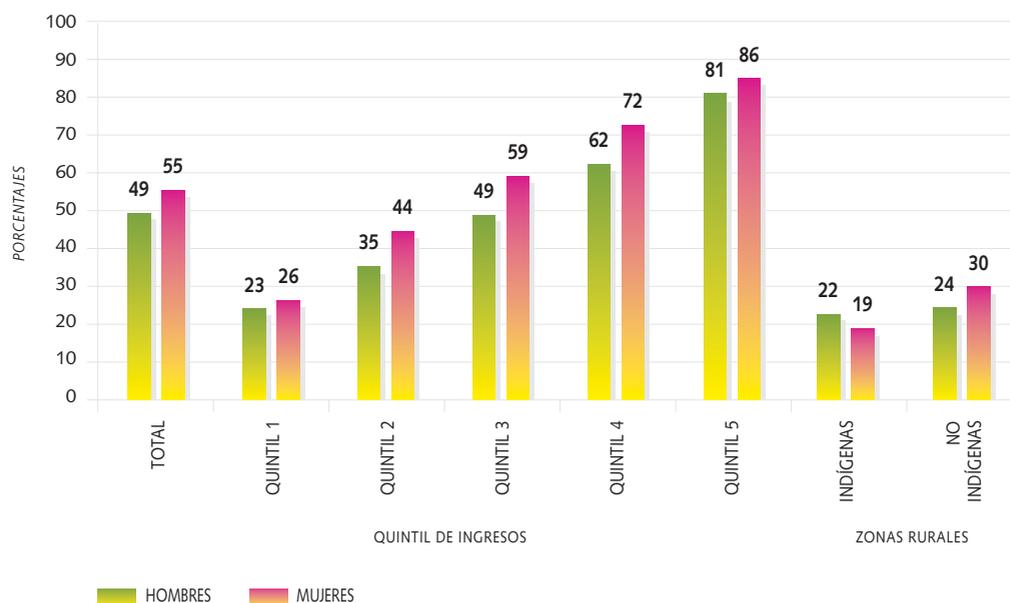
* Sin España y Portugal.

A la heterogeneidad entre países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad en el interior de los países, que produce diferencias muy marcadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros factores discriminadores.

Por ejemplo, entre los estudiantes provenientes del sector de más altos ingresos (quintil 5), 4 de cada 5 logran terminar la enseñanza secundaria, mientras que entre los de nivel socioeconómico bajo solo lo hace poco más de 1 de cada 5. Las diferencias de logro entre hombres y mujeres se empiezan a ampliar, aunque levemente, respecto de otros factores, sobre todo en los niveles socioeconómicos intermedios (véase el gráfico 2.6). Al respecto, conviene tener presente que los hombres jóvenes suelen salir al mercado de trabajo para aportar ingresos a sus familias, lo que permite que estas no se ubiquen en los estratos de menor ingreso, razón por la cual se exhiben menores diferencias de género en los estratos más bajos respecto de los intermedios. También es preciso reconocer que no hay total claridad respecto del orden de los factores de abandono escolar y trabajo infanto-juvenil: si el trabajo impulsa al abandono escolar o si el rezago y mal rendimiento influyen en el abandono, y luego este en la incorporación al mercado de trabajo.

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)***CONCLUSIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO. 2008**

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

* Las cifras respecto a jóvenes indígenas y no indígenas se refieren a 8 países y corresponden a 2007.

También es importante destacar que en las zonas rurales, donde las comunidades indígenas ocupan espacios territoriales más o menos definidos y conforman una cultura e identidad muchas veces abiertamente distinta a la urbana «occidentalizada», se da con mucha mayor frecuencia el abandono temprano por parte de las niñas, superior al de los niños. Esto se expresa en menores tasas de finalización del ciclo de alta secundaria, como puede apreciarse en el gráfico 2.6. Ellas suelen orientarse al ejercicio de actividades productivas agrícolas en sus comunidades y familias. Este patrón no se observa entre jóvenes provenientes de pueblos originarios que habitan zonas urbanas.

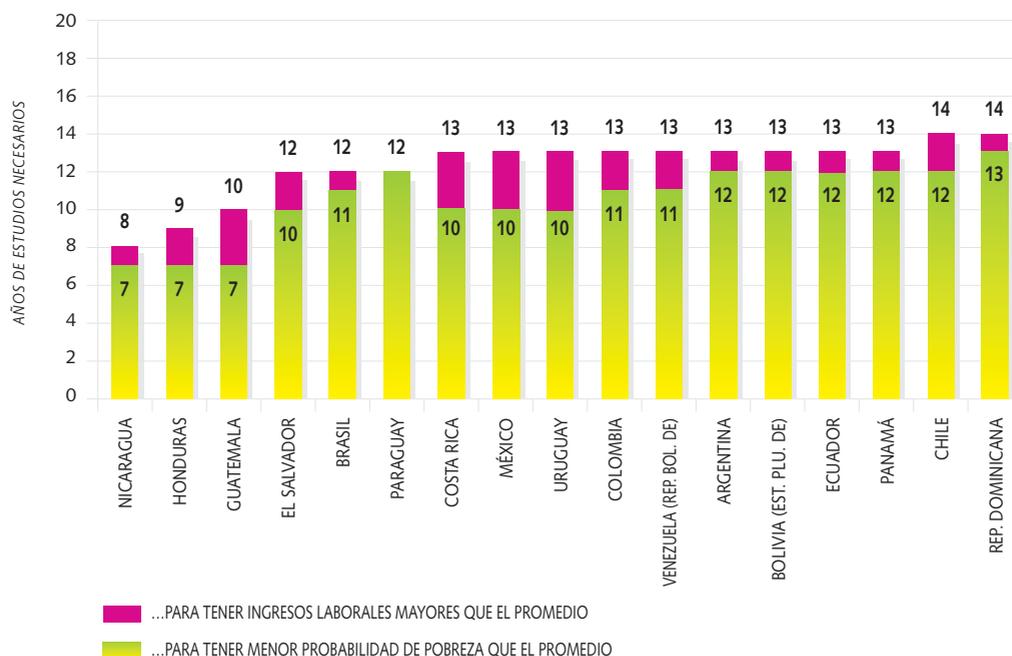
La CEPAL ha planteado en reiteradas ocasiones que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Es decir, para tener una alta probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida con condiciones mínimas de bienestar en la vida futura, se requiere concluir 12 años de estudios

GRÁFICO 2.7

IBEROAMÉRICA (17 PAÍSES)

AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA REDUCIR LA PROBABILIDAD DE ESTAR EN LA POBREZA*, O INGRESOS LABORALES MAYORES AL PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS. 2006**

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL/OIJ (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. (LC/G.2391), Santiago de Chile.

* Zonas urbanas.

** Ocupados 20 o más horas a la semana.

formales (u 11, dependiendo del país). En ese sentido, la atención que merece la enseñanza secundaria en materia de cobertura, acceso y calidad es clave, especialmente en su ciclo superior, donde se amplía el abandono educativo.

La culminación de este nivel es crucial en el contexto regional no solo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático, y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida, sino que también es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar y así romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos (véase el gráfico 2.7).

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
TASAS NETAS Y BRUTAS* DE ASISTENCIA ESCOLAR AL CICLO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA* Y DE CONCLUSIÓN DEL CICLO
ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA SELECCIONADOS, ÁREA GEOGRÁFICA
DE RESIDENCIA Y SEXO. 2008
 (EN PORCENTAJES)

PAÍSES	TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA				TASA BRUTA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA				CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA													
	TOTAL		SEXO		TOTAL		SEXO		TOTAL		SEXO											
	QUINTIL 1	QUINTIL 5	URBANA	RURAL	HOMBRE	MUJER	QUINTIL 1	QUINTIL 5	URBANA	RURAL	HOMBRE	MUJER										
ARGENTINA (2006)	89	84	97	89	-	88	85	110	102	114	110	-	110	110	69	45	92	69	-	64	73	
BOLIVIA (EST. PLU. DE) (2007)	92	88	91	95	88	93	83	109	104	106	111	104	110	110	108	64	35	85	74	41	67	63
BRASIL (2008)	93	91	98	93	90	92	90	114	110	117	114	112	114	114	114	55	24	90	60	27	50	60
CHILE (2006)	95	92	98	95	92	95	91	110	105	113	110	106	110	109	80	61	95	82	61	79	81	81
COLOMBIA (2008)	92	90	95	93	87	91	91	114	114	113	115	111	114	115	30	8	71	37	5	28	32	32
COSTA RICA (2008)	88	82	93	92	82	86	81	136	121	141	146	124	136	136	45	15	80	53	30	42	48	48
ECUADOR (2008)	85	79	96	91	74	84	79	111	106	123	118	100	112	110	56	32	82	66	31	53	58	58
EL SALVADOR (2004)	81	73	91	87	71	83	68	95	85	105	102	83	97	93	37	9	70	49	17	37	36	36
GUATEMALA (2006)	71	50	89	82	55	71	50	91	62	109	104	72	91	90	26	3	67	40	9	27	24	24
HONDURAS (2007)	66	43	88	82	51	64	46	96	59	128	119	74	92	100	30	4	62	45	13	27	32	32
MÉXICO (2008)	80	74	93	84	73	79	75	89	80	105	95	79	89	89	45	18	80	53	29	45	46	46
NICARAGUA (2005)	84	71	95	89	73	83	72	125	104	137	132	111	130	122	32	8	61	43	13	26	37	37
PANAMÁ (2008)	88	80	98	93	79	86	83	101	90	110	107	90	99	103	56	23	84	67	33	52	61	61
PARAGUAY (2008)	84	71	91	92	73	85	69	99	82	110	109	85	102	97	48	18	74	61	26	47	50	50
PERÚ (2008)	88	83	96	92	82	88	82	105	103	111	107	102	107	103	74	44	93	83	50	75	72	72
REP. DOMINICANA (2008)	96	96	96	96	94	95	95	127	124	119	129	122	126	127	52	32	69	58	39	45	59	59
URUGUAY (2008)	84	76	98	85	68	81	79	101	85	125	102	77	98	104	38	11	78	39	23	32	45	45
VENEZUELA (REP. BOL. DE) (2008)	94	93	97	-	-	93	94	119	118	121	-	-	119	119	61	42	83	-	-	55	68	68
IBEROAMÉRICA**	88	85	95	91	80	88	85	107	102	114	110	96	107	106	52	25	83	59	27	49	55	55

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

* Tasa neta de asistencia: niños que están en la edad oficial para cursar la enseñanza secundaria; tasa bruta de asistencia: estudiantes de enseñanza secundaria, independientemente de su edad.

** Los promedios a nivel nacional consideran las zonas urbanas de Argentina.

EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

Los resultados de haber recibido una buena o mala educación se evidencian años después de la etapa escolar, y es en el nivel postsecundario cuando los conocimientos adquiridos se vuelven la herramienta esencial para la continuación de los estudios o el ingreso al mundo laboral. En ese sentido, un currículo educativo relevante y pertinente, atento a los cambios constantes y a las necesidades de la sociedad, influye de manera decisiva en el futuro de los jóvenes. En este sentido, debido a la vital importancia que representa el currículo y su calidad en el desarrollo personal, se precisa una pauta de contenidos coherentes con las demandas personales y sociales para facilitar a los estudiantes su inserción en la sociedad a la salida de la escuela.

Es importante lograr una buena vinculación de este nivel de enseñanza con el desarrollo y estructura productiva de los países, pero también es central mantener equilibrio y armonía en el avance de oferta educativa técnico-profesional y universitaria. Es preciso resaltar que la educación técnico-profesional, lejos de ser una alternativa pobre y devaluada para los alumnos menos preparados, como durante muchos años se ha considerado, puede convertirse en una oferta formativa de enormes posibilidades para abrir a los jóvenes y a las personas adultas las puertas del mercado laboral y favorecer de esta manera el progreso económico y la movilidad social. Para lograrlo, es preciso que en su diseño y en su desarrollo se tengan en cuenta las demandas formativas y laborales de la sociedad, y se establezca una fluida relación entre el entorno educativo y los entornos profesionales y laborales.

Por otro lado, en el caso de la educación universitaria, las claves son similares; es decir, se hace necesaria una mayor vinculación entre la universidad y la sociedad y una constante actualización de conocimientos y competencias profesionales. Esta instancia educativa debe, por una parte, contribuir al desarrollo de la sociedad del conocimiento y a impulsar la investigación y la innovación, y al mismo tiempo, atender a las exigencias del mundo del trabajo.

Pero si bien el aporte de una debida relación entre la educación postsecundaria y el entorno laboral es central en la vida productiva de un país, lo cierto es que tiende a haber entre ambos más una tensión que una convivencia equilibrada. En efecto, lo que se observa es una falta de sincronización entre los esfuerzos de los sistemas educacionales y las necesidades del mundo laboral (UNESCO/OREALC, 2007b), lo que termina por afectar el desarrollo de una educación postsecundaria de calidad, así como a los sectores más vulnerables, quienes al no contar con oportunidades de acceso a estudios posteriores tienden a ingresar en el sistema informal y a incorporarse a empleos con salarios precarios.

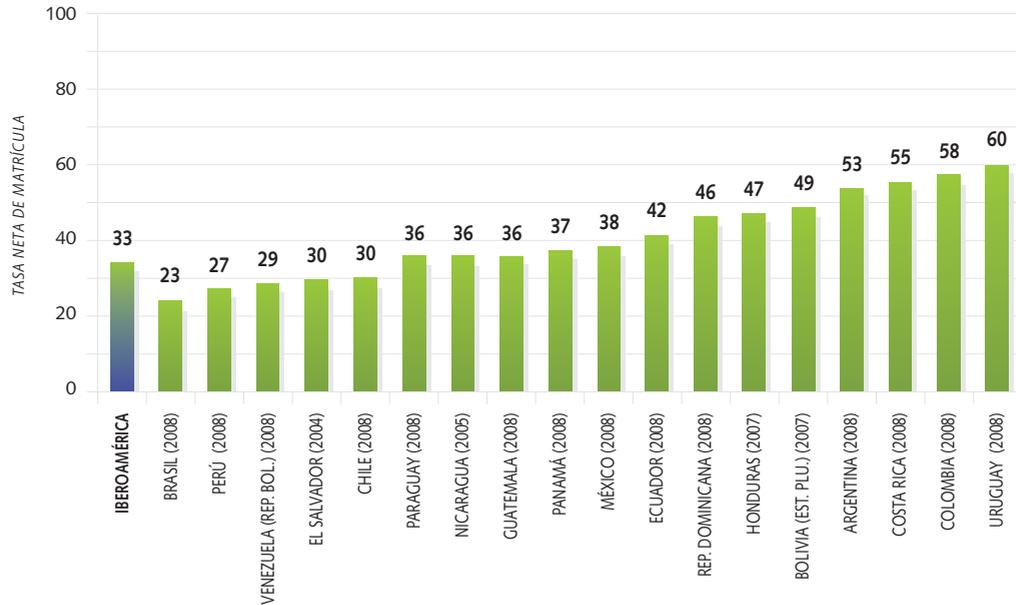
El acceso a la educación postsecundaria está, en general, reservado para una porción relativamente pequeña de jóvenes (véase el gráfico 2.8A). Debido a la adquisición insuficiente de las competencias necesarias para enfrentar las dificultades de los

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)

ASISTENCIA A EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA ENTRE JÓVENES DE 20 A 29 AÑOS, Y CONCLUSIÓN DE AL MENOS 5 AÑOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ENTRE JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO. 2008

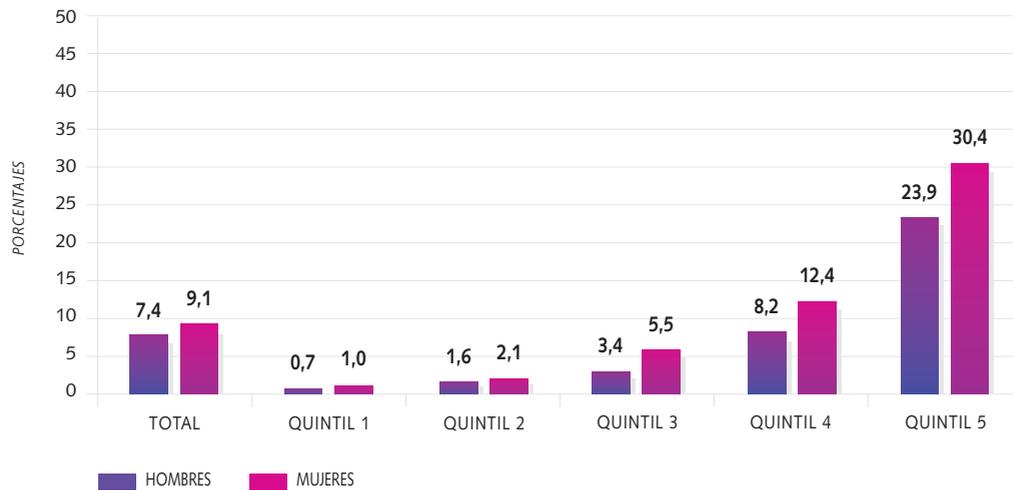
A. ASISTENCIA A EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

(EN PORCENTAJES)



B. CONCLUSIÓN DE 5 AÑOS DE EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



estudios más avanzados –expresión de la desigual calidad educativa que han enfrentado en el transcurso de la educación primaria y secundaria–, y de otros factores como la necesidad de obtener ingresos para acceder a niveles de bienestar mínimos, son pocos los que logran culminar la educación técnico-profesional o la educación universitaria: entre los jóvenes de 25 a 29 años, solo 8,3% ha logrado concluir al menos 5 años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy fuerte, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quintil 5), solo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (véase el gráfico 2.8B).

Las estrategias de desarrollo que dejan a la educación técnico-profesional al exclusivo arbitrio de mecanismos de oferta y demanda solo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una elite reducida de jóvenes. Y el escaso desarrollo de algunas economías de la región motiva a aquellos más calificados a migrar a países más avanzados en busca de mejores oportunidades laborales y mayor especialización. La ausencia de una masa crítica de técnicos y profesionales jóvenes que manejen las herramientas de innovación de última generación limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad en la mayoría de los países iberoamericanos (CEPAL/OIJ, 2008).

La debilidad en la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral también genera efectos negativos en aquella población que logra concluir su ciclo de formación más especializada. Cuando la oferta laboral no se ajusta a los tipos de formación alcanzados se llega a producir una subutilización del capital humano, llevándolo a insertarse laboralmente en trabajos de menores requerimientos de formación y a no obtener la retribución esperada, o incluso a aumentar los niveles de desempleo en población calificada (CEPAL, 2003). Ello genera importantes sentimientos de frustración y desesperanza en quienes han realizado un esfuerzo significativo por alcanzar mayores niveles educacionales.

Al respecto, es necesario desarrollar programas específicos para abordar el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, para definir modelos del sistema de calificaciones y formación profesional que, de acuerdo a las especificidades de cada mercado de trabajo, puedan servir como marcos orientadores y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de Iberoamérica.

POBREZA, DESIGUALDAD, EXCLUSIÓN Y TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

POBREZA Y VULNERABILIDAD

Si bien la pobreza y la vulnerabilidad pueden ser clasificadas como fenómenos externos al sistema educativo, tienen en él importantes causas y consecuencias. Un estudiante con un capital educativo depreciado tendrá muchas dificultades para la inserción laboral con sus consecuentes repercusiones a nivel de remuneraciones, siendo por ello la educación recibida un mecanismo clave para el acceso al bienestar de toda persona. Por otra parte, si se concibe la pobreza como una condición del entorno familiar, sus repercusiones se expresarán en la dificultad que los niños tendrán para acceder y progresar dentro del sistema educativo.

La pobreza, y sobre todo la pobreza extrema, tiene un efecto devastador en la infancia pues conduce a la desnutrición, con sus secuelas en la salud de los niños, en su desarrollo y en su aprendizaje. En la región, la desnutrición global afecta al 7,2% de los menores de 5 años, lo que supone casi cuatro millones de niños. Como señala Acosta (2009), en 2006, más de un cuarto de millón de menores de 5 años murieron por causas que podían haber sido controladas, casi la mitad de ellos antes del primer mes de vida; de los fallecidos en edad preescolar, el 60% fue por desnutrición. Además, existen datos muy graves, como los referidos a la falta de registro civil que deja a los niños en situación de desamparo cívico, lo que los aleja, ahora y en el futuro, del reconocimiento de sus derechos. Según UNICEF (2007), casi el 20% de los niños que nacen cada año en la región no cuenta con registro de nacimiento (Feigelson, 2009).

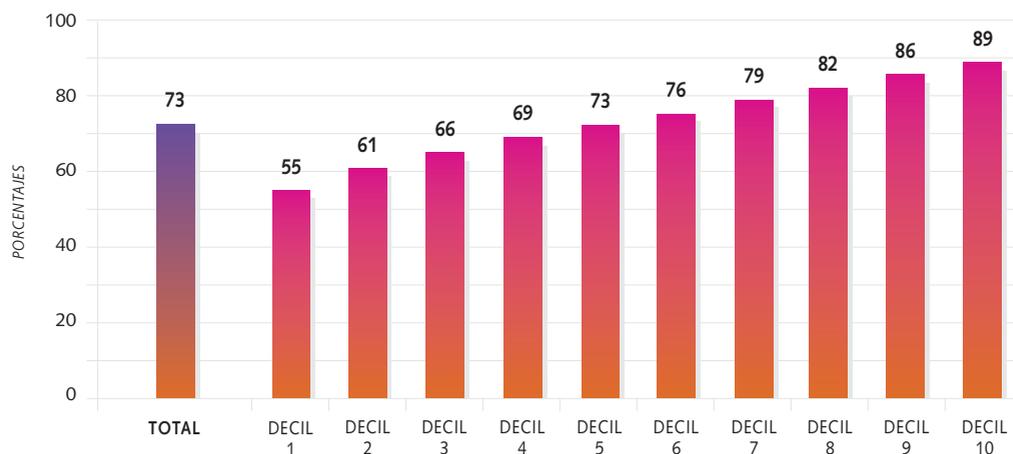
Entre los niños y jóvenes afectados por la falta de recursos y la pobreza o la vulnerabilidad a la misma, las dificultades de acceso a la educación no los atañen solo a ellos, sino que también sus familias, y por generaciones, han visto frustrada la oportunidad de ejercer este derecho. Es decir, existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y, sobre todo, un cierto grado de heredabilidad del capital educativo, cuestión que se puede observar en el hecho de que sean precisamente los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza formal los que tienen menos probabilidades de concluir la enseñanza secundaria (CEPAL, 2008). No se trata solamente de un problema de acceso, sino también de retención de los niños y jóvenes en el sistema educativo, de manera que puedan lograr el progreso esperado por el ciclo escolar así como su conclusión. Son los hogares con ingresos inferiores los que presentan los mayores problemas de repitencia y deserción en los países de la región (véase el gráfico 2.9).

Revertir la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas da lugar también para enfrentar problemas como el de la desigualdad en la distribución de los ingresos, así como para aumentar los niveles de inclusión y sentido de pertenencia de las personas (PNUD, 2010). El nivel educativo promedio del jefe de hogar

GRÁFICO 2.9

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES) JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE PROGRESARON OPORTUNAMENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO. 2008

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

y su cónyuge incide de manera significativa en la estratificación de los hogares de la región (véase el gráfico 2.10). Por un lado, favorece la excesiva concentración de los ingresos y, por otro, reduce las oportunidades de acceso a la conclusión del ciclo educativo de sus miembros (CEPAL, 2009). En un contexto de inequidad en el ejercicio del derecho a la educación, el mayor nivel educativo contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pero al mismo tiempo profundiza los problemas de desigualdad existentes en la región, registrándose pocos avances al respecto.

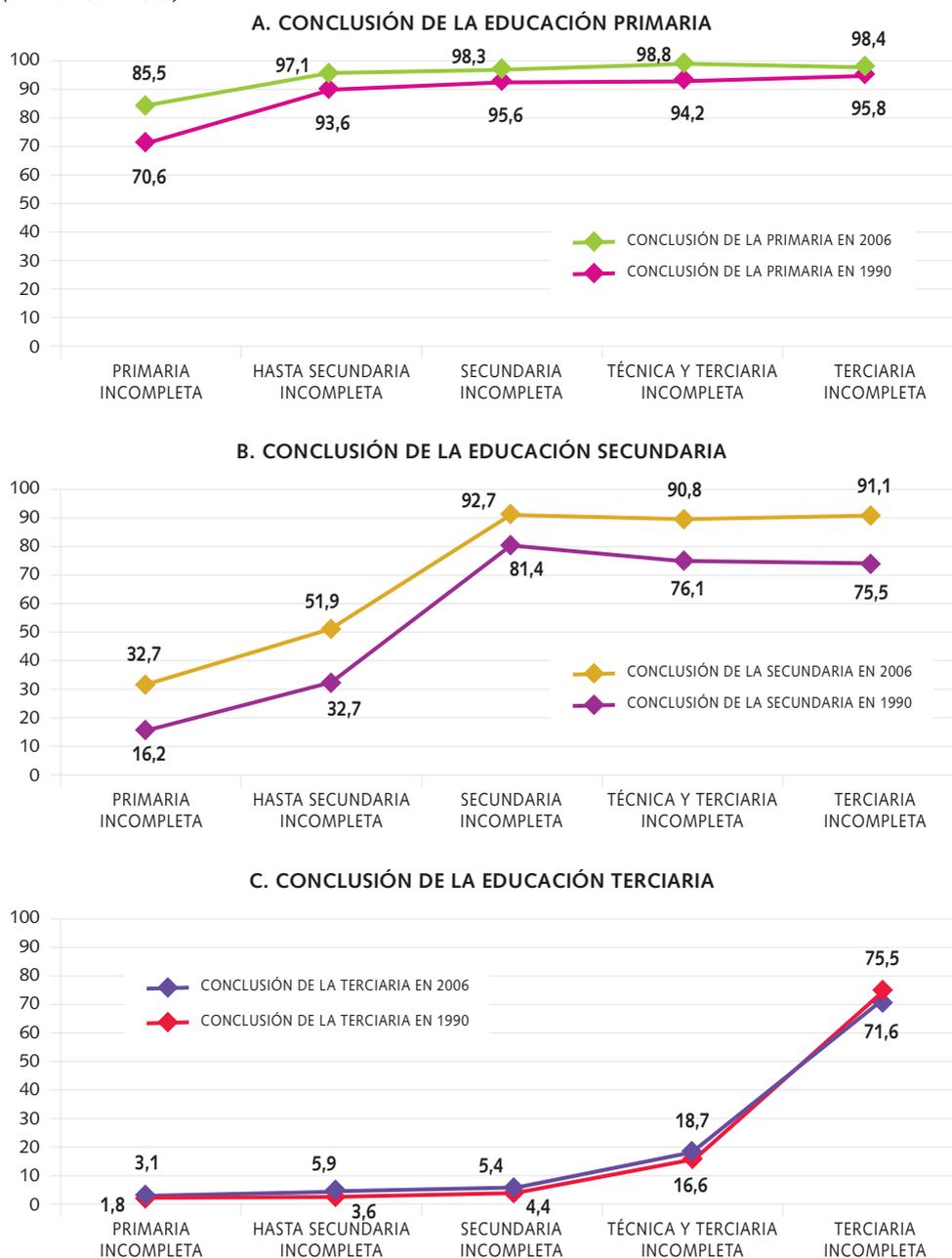
La educación, adicionalmente, representa un factor esencial para la percepción que de la propia inclusión tienen las personas. Transversal a los distintos grupos socioeconómicos, el poseer una profesión u oficio es la alternativa más seleccionada al momento de escoger entre aquellas cosas que las personas deberían tener para sentirse parte de la sociedad (CEPAL, 2009). La educación superior es la tercera alternativa más mencionada. De este modo, queda en evidencia la relevancia de la educación no solo de manera objetiva, como es su importancia en la estratificación de hogares, sino también de manera subjetiva, en la percepción de las personas de lo que significa estar incluido en la sociedad.

Por otro lado, uno de los problemas comunes de los sistemas educativos es que la calidad de los servicios se segmenta socioeconómica y espacialmente. Los padres

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)

JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS QUE COMPLETARON DIVERSOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO, SEGÚN EL CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR*. 1990-2006

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

*Promedio de años de estudio del padre y de la madre.

con mayores ingresos prefieren incorporar a sus hijos a escuelas con más recursos, que a la vez suelen privilegiar el ingreso de estudiantes provenientes de familias con mayor acceso al bienestar. En cambio, quienes provienen de estratos de menores ingresos con frecuencia tienen una cantidad muy reducida de alternativas educacionales, lo que se debe a la escasez de oferta educativa, a la localización muchas veces distante de las escuelas y a mecanismos de segmentación derivados del cobro que algunas instituciones efectúan para brindar sus servicios. Las escuelas que reciben estudiantes de bajos recursos suelen tener deficiencias en infraestructura, en insumos educativos y en cantidad y formación de los profesores, ya que por lo general son escuelas públicas ubicadas en barrios de bajos ingresos o en zonas rurales, y son casi la única opción disponible para los estudiantes de sus alrededores. Esto involucra una fuerte segmentación socioeconómica de la oferta educativa. A grandes rasgos, dentro de los sistemas escolares coexisten escuelas para pobres y escuelas para ricos.

Por otro lado, el proceso de «autoselección», que opera principalmente en los extremos de la estructura social, puede transformar a las escuelas en una suerte de guetos, distinguiéndose comunidades escolares de bajos y de altos recursos, lo que puede traducirse en una diferenciación entre ambientes escolares propicios para un mejor aprendizaje y desarrollo de competencias, y ambientes escolares adversos (segregación educativa).

En la mayoría de los países de la región el estatus socioeconómico y cultural de las familias es el factor que genera mayores diferencias en los aprendizajes, pero los recursos educativos de los establecimientos, como materiales docentes, ordenadores para la enseñanza, conexión a internet, material de la biblioteca, laboratorio de ciencias, entre otros, también pueden marcar una diferencia. Sin embargo, muchas veces resulta insuficiente para equiparar los rendimientos entre los estudiantes de distintos estratos socioeconómicos (véase el gráfico 2.11).

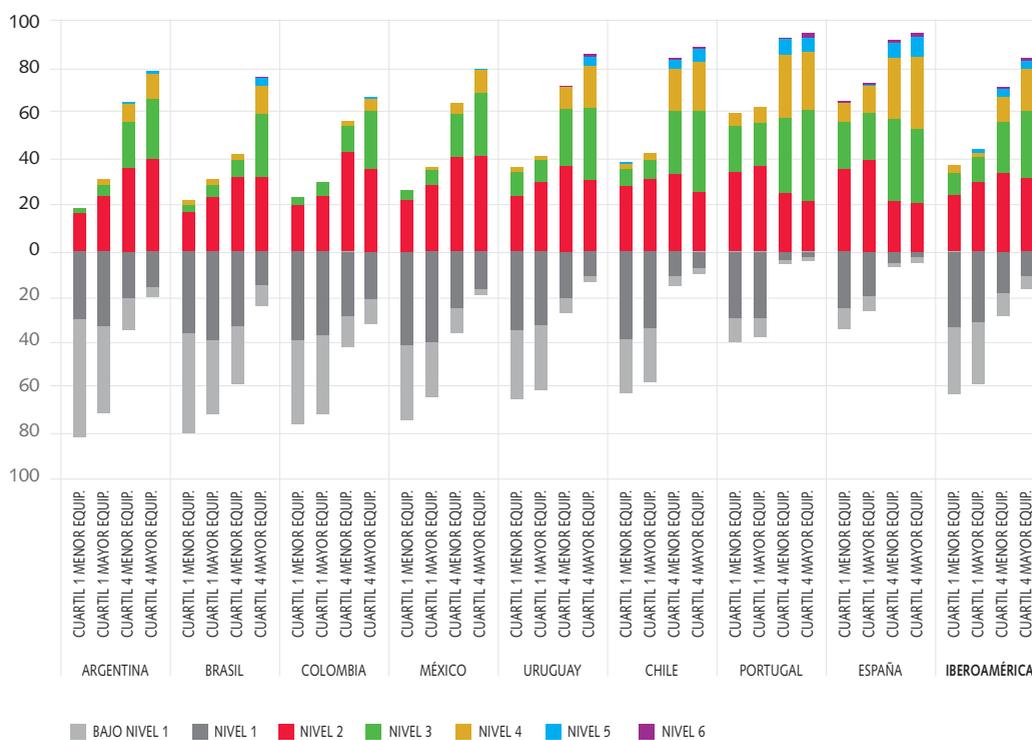
La fuerte segregación y segmentación educativa en los países de la región refuerza la desigualdad en el aprovechamiento del proceso educacional, pues a las desventajas socioculturales con que llegan los estudiantes de menores recursos se suma el acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad comparativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que redundará en un menor aprendizaje.

A la luz de los deficitarios aprendizajes de los estudiantes del menor cuartil de estatus socioeconómico y cultural, la preocupación por la calidad de la educación no puede estar desvinculada de la preocupación por las condiciones de pobreza, tanto en el entorno familiar de los estudiantes como en el contexto intraescolar.

IBEROAMÉRICA (8 PAÍSES)

DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA PRUEBA DE CIENCIAS ENTRE LOS ESTUDIANTES DE 15 AÑOS, SEGÚN EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE SUS FAMILIAS Y EL EQUIPAMIENTO DE SUS ESCUELAS. 2006

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA, 2006.

LA DISCRIMINACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS Y DE LOS AFRODESCENDIENTES

No solo son razones socioeconómicas las que desencadenan los fenómenos de exclusión. El acceso a la educación para las minorías étnicas y culturales no significa solamente el ingreso en el sistema escolar, sino también una forma de inclusión social, siempre que se adopte una perspectiva intercultural. Es preciso no olvidar las diversas formas de discriminación que han sufrido estos grupos a lo largo de su historia: unas, vinculadas a los problemas para su acceso a la educación y a la participación en la sociedad; otras, relacionadas con la falta de reconocimiento de sus derechos culturales y lingüísticos por la hegemonía de políticas que pretendían su

asimilación a la cultura mayoritaria o dominante. En ese sentido, el acceso a una educación inclusiva e intercultural puede constituir una valiosa oportunidad para su desarrollo personal, para su integración social y para la defensa de su identidad cultural y lingüística.

Las dificultades que han tenido las minorías étnicas para acceder al sistema educativo de modo equitativo están relacionadas con dos factores centrales. Por un lado, muchos de estos grupos viven en zonas rurales, geográficamente aisladas y por lo mismo, lejanas a los principales espacios educacionales. En efecto, los niños que habitan en estas zonas muchas veces no pueden incorporarse a los centros educativos por la escasez de oferta o por las grandes distancias que los separan de estos (véanse los cuadros 2.4a y 2.4b). En algunos casos y entre otras carencias, acceden en condiciones inadecuadas por la falta de infraestructura, mantenimiento, materiales didácticos y profesores (CEPAL, 2008).

Una segunda dificultad tiene relación con la falta de adecuación, de relevancia y pertinencia en los currículos, que obstaculiza el ingreso de estos grupos al sistema escolar, dada la escasa vinculación entre su cultura y entorno con las materias impartidas en las escuelas.

CUADRO 2.4a

IBEROAMÉRICA (9 PAÍSES) TASAS NETAS DE ASISTENCIA A LA PRIMARIA Y A LA SECUNDARIA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO. 2008

(EN PORCENTAJES)

PAÍSES	TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA		CONCLUSIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA				TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN SECUNDARIA	
	TOTAL NACIONAL		TOTAL NACIONAL		ZONAS RURALES		TOTAL NACIONAL	
	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE
BOLIVIA (EST. PLU.) (2007)	–	–	90	95	86	90	90	94
BRASIL (2008)	98	99	93	95	83	89	91	93
CHILE (2006)	98	99	98	99	97	98	94	95
ECUADOR (2008)	97	98	89	95	89	93	76	86
EL SALVADOR (2004)	92	92	74	78	63	65	83	79
GUATEMALA (2006)	86	91	49	71	40	58	61	75
NICARAGUA (2005)	85	81	58	71	46	54	86	84
PANAMÁ (2008)	98	99	73	97	73	93	74	89
PARAGUAY (2008)	96	98	83	94	82	87	71	92
TOTAL PAÍSES	93	97	82	93	70	84	85	92

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

IBEROAMÉRICA (9 PAÍSES)
TASAS NETAS DE CONCLUSIÓN DEL CICLO PRIMARIO ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS, Y DEL SECUNDARIO ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO. 2008

(EN PORCENTAJES)

PAÍSES	CONCLUSIÓN DE LA BAJA SECUNDARIA				CONCLUSIÓN DE LA ALTA SECUNDARIA			
	TOTAL NACIONAL		TOTAL NACIONAL		ZONAS RURALES		TOTAL NACIONAL	
	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE
BOLIVIA (EST. PLU.) (2007)	76	88	62	68	55	71	38	44
BRASIL (2008)	74	78	49	53	47	56	24	27
CHILE (2006)	94	96	84	89	65	81	50	63
ECUADOR (2008)	47	73	38	48	31	59	23	33
EL SALVADOR (2004)	60	57	41	35	37	36	17	17
GUATEMALA (2006)	19	44	12	20	13	33	7	12
NICARAGUA (2005)	34	44	11	21	21	32	5	13
PANAMÁ (2008)	36	79	36	58	12	60	12	40
PARAGUAY (2008)	45	80	40	54	25	62	21	36
TOTAL PAÍSES	62	77	38	49	40	56	20	28

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las dificultades que enfrentan los jóvenes provenientes de pueblos originarios y afrodescendientes no solo se asocian a la discriminación social en tanto fenómeno de rechazo y negación del otro diferente, sino también en menor bienestar y oportunidades educativas.

NIÑOS Y JÓVENES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

Otro grupo de niños y jóvenes que sufren distintos tipos de exclusiones en el sistema educacional son los estudiantes con necesidades educativas especiales, es decir, los que plantean nuevas demandas educativas asociadas a su discapacidad. No solo se enfrentan a sus propias barreras de aprendizaje relacionadas con la inadecuación de los espacios escolares, la falta de adaptación del currículo y de los métodos de enseñanza, y la ausencia de apoyo específico, sino que además sufren la discriminación en la entrada a las escuelas regulares. En ese sentido, el problema de acceso para este grupo se relaciona con una actitud social y educativa contraria a su inclusión en el sistema educativo ordinario, y en muchos casos con la ausencia de condiciones en las escuelas y con la insuficiente capacitación de los docentes para ofrecer una respuesta educativa satisfactoria a las dificultades de aprendizaje que presentan.

A pesar de lo expuesto, el progreso hacia una educación inclusiva, abierta a todos, con las condiciones y la flexibilidad suficientes para responder a las demandas educativas de la totalidad de sus alumnos, es una de las más genuinas expresiones de una educación de calidad y uno de los objetivos del proyecto Metas Educativas 2021. Por ello, se ha incluido de forma explícita en la *meta específica 5* (véase el capítulo 4) y se ha incorporado como un objetivo prioritario en el programa de acción compartido, dedicado a la atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión.

Lamentablemente no hay información suficiente, ni existen los criterios necesarios, dada la variabilidad de posibles estrategias de inclusión de estudiantes con diversas necesidades educativas especiales, que permitan presentar un diagnóstico acertado de la situación de la inclusión de los alumnos con necesidades educativas especiales en la escuela regular. Sin embargo, existe un amplio movimiento social a favor de las políticas inclusivas, no exento de controversias, y experiencias notables en la práctica totalidad de los países. En el capítulo 3 se desarrolla el sentido de estas políticas en el marco de la necesaria atención a la diversidad de los alumnos.

LA AGENDA PENDIENTE Y LOS GRANDES DESAFÍOS EDUCATIVOS PARA EL SIGLO XXI

EL ANALFABETISMO ABSOLUTO Y EL ANALFABETISMO FUNCIONAL

Una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela es el analfabetismo: la máxima expresión de vulnerabilidad educativa que acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento se hará más difícil poder acceder a un mejor bienestar. Por ello es estrecha la coincidencia entre las poblaciones más pobres y aquellas con mayores índices de analfabetismo y sin instrucción suficiente (UNICEF, 2000).

Se considera analfabeta a una persona que no puede leer, escribir, ni comprender un texto corto sobre su vida cotidiana (analfabetismo absoluto), o por su incapacidad para utilizar sus destrezas de lectura, escritura y cálculo de forma eficiente en las situaciones habituales de la vida (analfabetismo funcional). De ahí la relevancia de llevar a cabo políticas de alfabetización que no solo consideren un aprendizaje básico, ya que se necesitan «no menos de cinco años de escolaridad para que una persona sea considerada realmente alfabetizada» (UNICEF, 2000).

La alfabetización no solo se constituye como el aprendizaje cognitivo necesario para facilitar el acceso al trabajo y a las distintas esferas funcionales de la sociedad, sino que también es una forma de promover los derechos humanos y la ciudadanía, la equidad de género, la cohesión social y la integración de las minorías étnicas,

en la medida que facilita el diálogo entre las personas. A través de un proceso de alfabetización de calidad se promueve la expresión social, las personas se sienten más capacitadas para hacer valer sus derechos y poseen más herramientas para comunicarse.

La alfabetización, en ese sentido, cumple una función central, ya que se constituye como el primer paso para afrontar con éxito los otros desafíos educativos. Un acceso temprano al sistema escolar y una debida progresión influyen, como dos factores centrales, en el proceso de alfabetización. Al tener la posibilidad de completar los estudios escolares que no pudieron concluir en su infancia, los adultos mejoran su autoestima y expectativas de desarrollo personal. Pero, además, son capaces de apoyar de mejor manera la educación y aprendizaje de sus hijos.

La oferta educativa iberoamericana en términos de programas de alfabetización para adultos ha mejorado en los últimos años, si bien en ocasiones se realiza en condiciones deficientes, precisamente en las zonas más deprimidas (pobres). Las disparidades entre países son notables. Pese a que el promedio regional de analfabetismo absoluto no alcanza el 9% de la población de 15 años y más, en varios países supera el 15% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras en otros afecta a menos de 5% de la población (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, España, la República Bolivariana de Venezuela y la República Oriental del Uruguay), como se puede apreciar en el gráfico 2.12A. También es necesario destacar que, a diferencia de los indicadores educativos revisados anteriormente –que mostraban en general una mejor posición en cuanto a acceso, retención, progresión y conclusión escolar femenina– el analfabetismo afecta en mayor proporción a las mujeres. Esta disparidad es especialmente marcada en el Estado Plurinacional de Bolivia (78,5% de los analfabetos son mujeres), España (67,6%), Guatemala y México (62,8%) y Paraguay (60,1%).

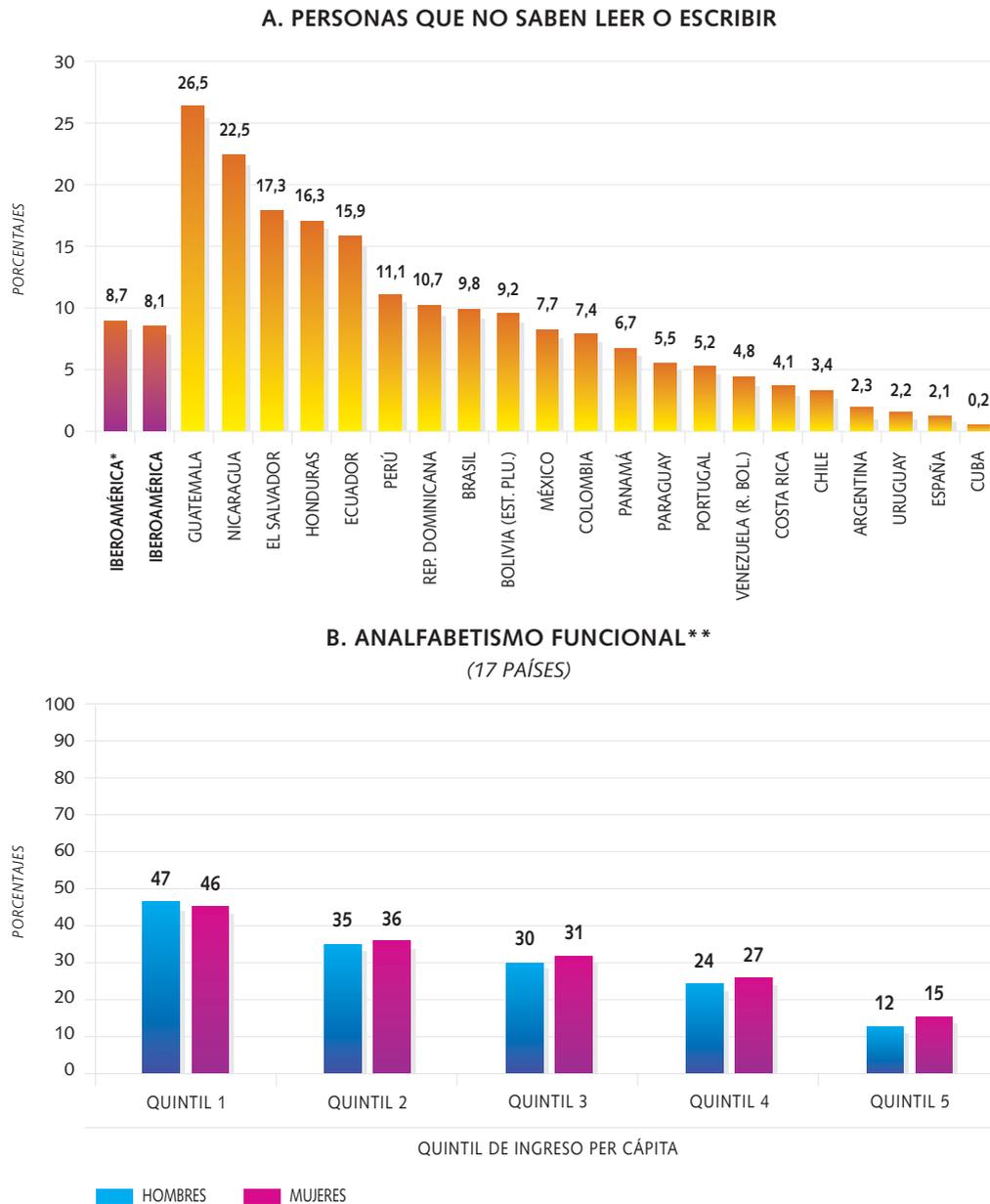
El analfabetismo funcional, por otro lado, es bastante más generalizado, y para 18 países de la región afecta a casi al 29% de las personas de 15 años y más. Además, las diferencias por estrato socioeconómico son notables, y van desde casi 47% en el quintil de menores ingresos hasta alrededor de 13% en el más rico (véase el gráfico 2.12B).

La plena alfabetización y la universalización de la educación básica ya no son solo parte de una política educativa compensatoria de carencias y limitaciones del pasado; ni tampoco conforman un objetivo que deba ser logrado a través de campañas voluntarias o delegado hacia la colaboración de entidades de la sociedad civil. Existe un amplio consenso que considera que la alfabetización y la educación a lo largo de la vida son prioridades políticas, requisitos imprescindibles para asegurar el desarrollo de las personas y comunidades de nuestra región, y una acción que forma parte de los procesos de mejora de la educación iberoamericana.

GRÁFICO 2.12

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) TASA DE ANALFABETISMO EN PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, POR PAÍSES Y QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR. 2007

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

* Sin España y Portugal.

** Personas que no estudian y tienen menos de 5 años de escolaridad.

LA EDUCACIÓN INICIAL Y LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

La educación preescolar ha adquirido relevancia como política pública recientemente en la región: en noviembre de 2007 los ministros de Educación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia, reconociendo lo fundamental que es esta en el proceso de desarrollo integral del niño desde el nacimiento hasta los ocho años, y acordaron implementar marcos legales y mecanismos de financiamiento para asegurar la puesta en marcha sostenible de políticas de primera infancia, aumentar la cobertura educativa y su calidad, con políticas de atención integral y criterios de focalización para la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, de acuerdo con sus necesidades, características y contextos particulares, entre otros compromisos.

También los ministros de Educación de los países integrantes de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) aprobaron en su conferencia celebrada en Lisboa en 2009 un proyecto de atención integral de la infancia que adelantaba uno de los Programas de Acción Compartidos que constituyen un núcleo básico del proyecto Metas Educativas 2021 (véase el capítulo 7).

La definición de infancia, en términos de duración y edad de inicio, así como el nivel de cobertura, varía bastante entre los países. Este nivel de enseñanza cumple una función central en la entrega de cuidados básicos para los niños, sobre todo cuando se trata de familias de escasos recursos. El ofrecer un cuidado institucional, con financiamiento público para niños menores de seis años facilita la integración de la mujer al mercado laboral, aumentando su autonomía personal así como los recursos del hogar. Adicionalmente, en el caso de programas de atención a los sectores más vulnerables y desprotegidos, constituyen formas de compensar las deficiencias que se viven en los hogares, logrando que esos niños reciban, además de formación educativa, una alimentación adecuada y un entorno más favorable para su desarrollo.

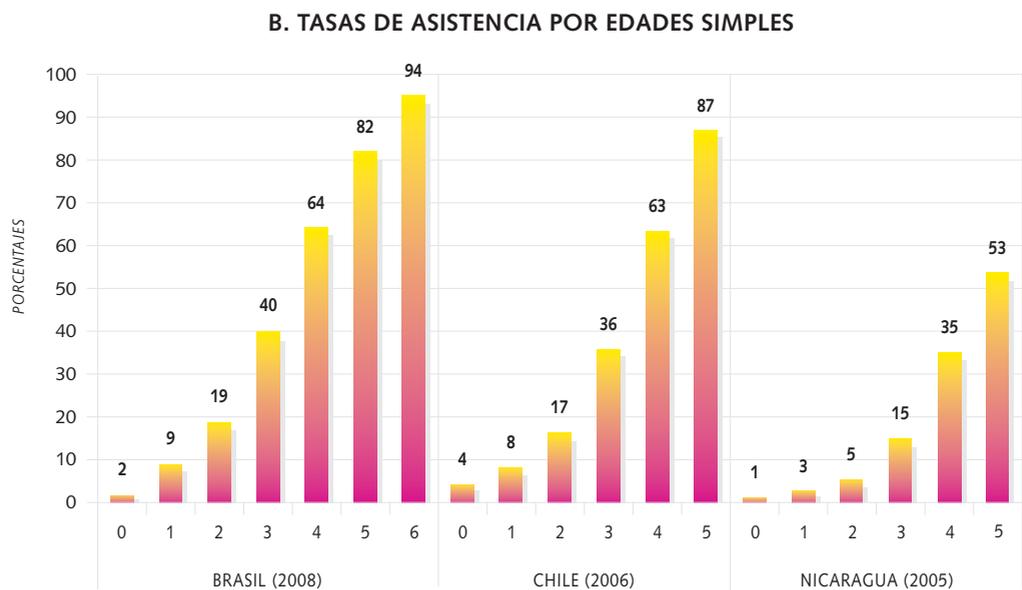
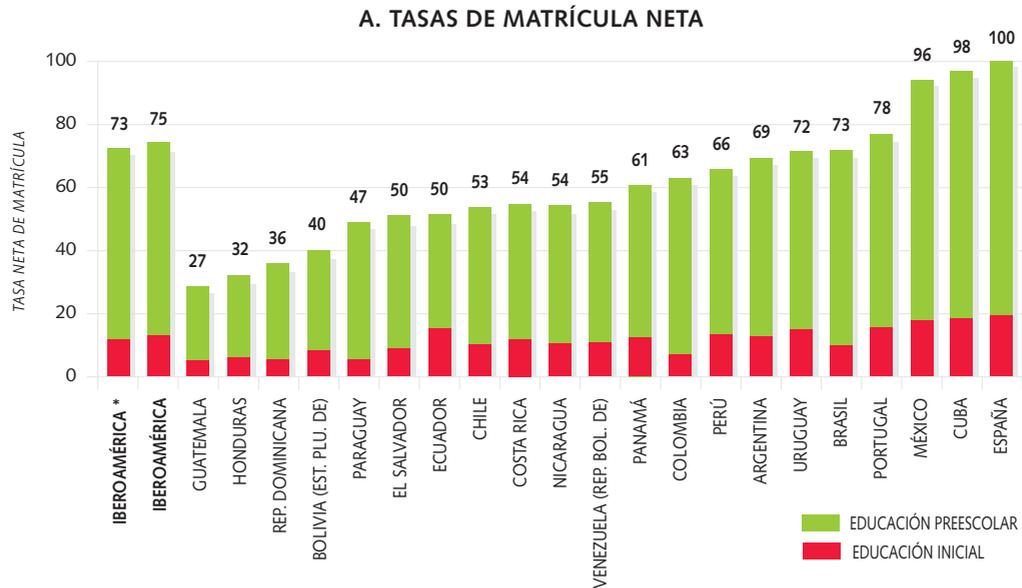
La ampliación de la oferta educativa preescolar y las políticas y programas que facilitan el acceso a los sectores más vulnerables contribuyen a la entrega de una base educativa significativa, definida como un factor central en la lucha contra los problemas de deserción y repitencia descritos anteriormente. El punto de partida en la región es bastante heterogéneo, con niveles de acceso (medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños de entre 3 y 6 años)⁴ casi universal en Cuba, España y México, y niveles en torno a 30% en Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana (véase el gráfico 13A). En cambio, la matrícula en

⁴ En el presente capítulo se distingue la educación inicial para infantes y niños de 0 a 3 años (sala cuna, jardín infantil) y la enseñanza preescolar de 3 a 6 años (jardín infantil, ciclo preescolar en la escuela). Los grupos de edad se superponen debido a que estos ciclos tienen diversas duraciones dependiendo de los países.

GRÁFICO 2.13

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)

TASA DE MATRÍCULA NETA PARA EL NIVEL PRE-PRIMARIO (3 A 6 AÑOS), ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA PARA EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS)* Y TASAS DE ASISTENCIA OBSERVADAS POR EDADES SIMPLES EN PAÍSES CON INFORMACIÓN. 2008



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS, estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

* Estimación según modelos exponenciales sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible. Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

educación inicial (niños de 0 a 3 años) sería bastante inferior, tanto por las menores coberturas de oferta institucional como por factores culturales, entre los cuales destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones, lo que también se asocia, en alguna medida, a la mayor aprehensión que las madres tienen para dejar niños de corta edad al cuidado de otras personas (véase el gráfico 2.13B).

El acceso a servicios de educación y cuidado infantil es mayor en sectores socioeconómicos más altos, sobre todo en las edades más tempranas. Sin embargo, ya en el último año antes de entrar a la educación primaria, las diferencias según estrato socioeconómico son menores, y las disparidades de acceso entre niños y niñas no son notorias, como se puede apreciar en el gráfico 2.14.

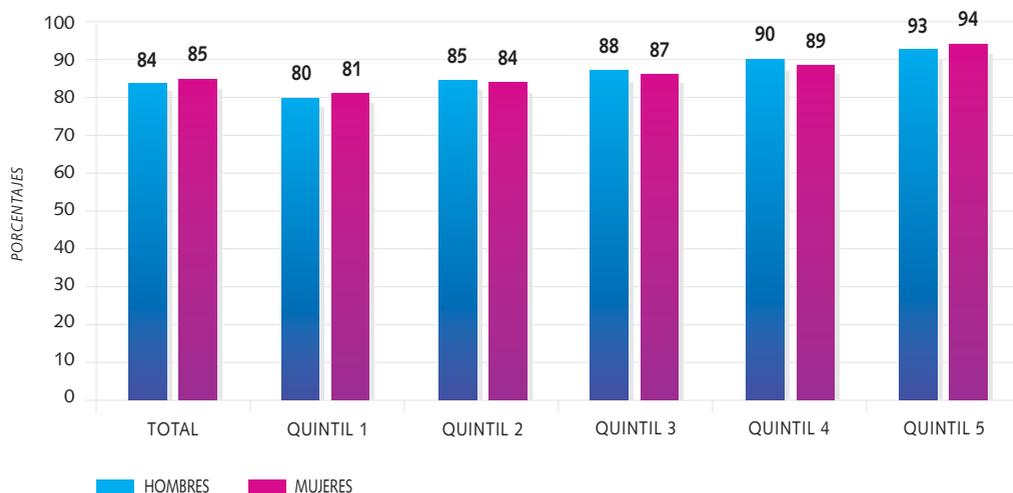
Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen ser muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar, existe alguna evidencia proveniente de encuestas de hogares de que la misma se profundiza en edades más tempranas. Además, existen fuertes disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales, y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios (CEPAL, 2008).

GRÁFICO 2.14

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)

TASA DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN PREESCOLAR (CINE, NIVEL 0) UN AÑO ANTES DE LA EDAD OFICIAL DE INGRESO PARA ENTRAR A LA EDUCACIÓN PRIMARIA, SEGÚN SEXO Y QUINTILES DE INGRESO. 2007

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Por tanto, avanzar en el acceso a educación preescolar no solo es relevante desde el punto de vista educativo, sino también desde el socioeconómico, toda vez que muchas veces el propio acceso también permite al niño alimentación complementaria evitando problemas nutricionales, y favoreciendo que la madre se incorpore al trabajo, lo que puede mejorar el bienestar familiar.

EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

La propuesta Educación para Todos (EPT) de UNESCO sugiere que una educación de calidad debe ser capaz de motivar al estudiante, pudiendo percibir que esta vale la pena. Es decir, el estudiante tiene que valorar la calidad del aprendizaje que de otro modo no podría alcanzar, logrando asignarle utilidad para sí. Por lo tanto, tiene que ser una enseñanza que atienda la diversidad de necesidades de los discentes y plantearse como relevante para sus vidas, asegurando, al mismo tiempo, aprendizajes comunes para construir capacidades básicas para todos los ciudadanos.

CUADRO 2.5

RESULTADOS DE LA PRUEBA PISA 2006 Y DE LA PRUEBA SERCE 2006

A. PRUEBA PISA

PAÍSES	LECTURA	MATEMÁTICAS
BRASIL	393	370
COLOMBIA	385	370
ARGENTINA	374	381
MÉXICO	410	406
CHILE	442	411
URUGUAY	413	427
PORTUGAL	472	466
ESPAÑA	461	480
OCDE	492	498

B. PRUEBA SERCE

PAÍSES	3.º GRADO		6.º GRADO	
	MATEMÁTICAS	LECTURA	MATEMÁTICAS	LECTURA
CUBA	648	627	638	627
URUGUAY	539	523	578	530
COSTA RICA	538	563	549	563
MÉXICO	532	530	542	523
CHILE	530	562	517	562
ARGENTINA	505	510	513	504
BRASIL	505	504	499	511
COLOMBIA	499	511	493	510
PARAGUAY	486	469	468	467
EL SALVADOR	483	496	472	496
PERÚ	474	474	490	474
ECUADOR	473	452	460	447
NICARAGUA	473	470	458	470
PANAMÁ	463	467	452	469
GUATEMALA	457	447	456	452
R. DOMINICANA	396	395	416	395

Fuente: CEPAL, sobre las bases de información de la prueba PISA 2006 (www.pisa.oecd.org), y de la prueba SERCE 2006: OCDE, UNESCO/LLECE (2008a).

Nota: Los puntajes resaltados son aquellos que son significativamente mayores al promedio regional, que es igual a 500.

El reto tal vez más difícil que tiene la región es conseguir que todos los esfuerzos que los países hagan para incrementar el nivel educativo de su población se reflejen también en logros de aprendizajes de calidad. Persisten desafíos importantes en el acceso a la educación y en la culminación de los estudios, especialmente en oportunidades equitativas e inclusivas, y los avances con relación a la calidad de los sistemas educativos de los países del área han sido más complejos de alcanzar.

Las mediciones estandarizadas que se han realizado en proyectos internacionales han mostrado que el déficit de aprendizaje de los estudiantes de Iberoamérica en competencias básicas, como matemáticas y comprensión lectora, es preocupante. La información más reciente sobre resultados académicos de países de la región es la que ofrecen dos herramientas: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por su nombre en inglés, *Programme for International Student Assessment*) del año 2006, llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, también en 2006. En el primero, que evalúa la adquisición de competencias básicas en las áreas de ciencias, matemáticas y comprensión lectora para una muestra de estudiantes de 15 años, participaron 8 países iberoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay. En el SERCE fueron 16 los países latinoamericanos que participaron, y también se midieron competencias básicas en las mismas áreas curriculares, pero para estudiantes de 3.º y 6.º grado.

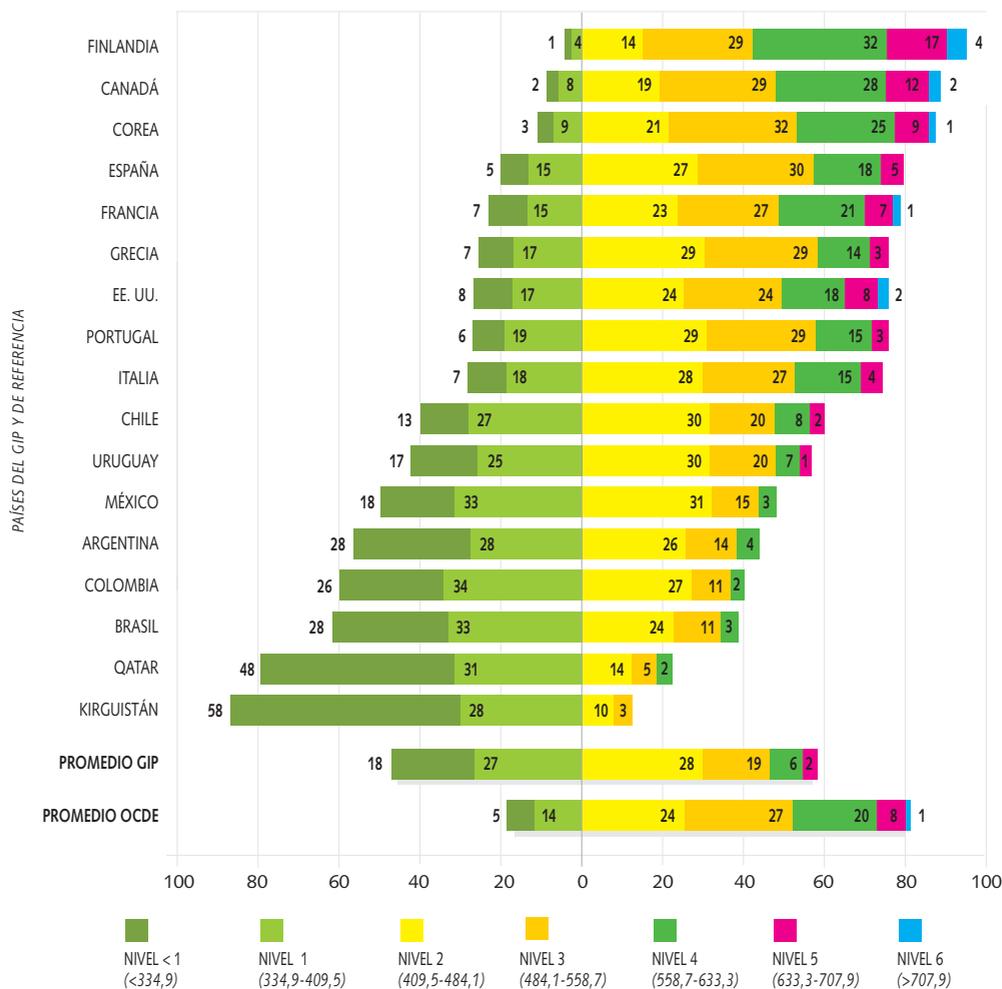
Pese a la diferencia de las edades de los alumnos evaluados, ambas mediciones son bastante coherentes, y los países latinoamericanos participantes en PISA son los que muestran los mejores resultados comparados con el resto de los países latinoamericanos (excepto Cuba y Costa Rica). Ambas mediciones muestran que un alto porcentaje de la población estudiantil obtiene rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza. Además, la diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos en PISA y el promedio de países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa (alrededor de 75 puntos, y menor si se incluyen España y Portugal). No obstante, debe tenerse en cuenta que lectura y matemáticas en PISA 2006 fueron áreas secundarias, por lo que sus resultados deben ser considerados con prudencia.

Entre el 40% y el 60% de los alumnos latinoamericanos participantes en PISA no alcanza los niveles de rendimiento que se consideran imprescindibles para incorporarse a la vida académica, social y laboral como ciudadanos. Puesto que la posición relativa en SERCE es similar, puede concluirse que es un reto para la región elevar el nivel de rendimiento de todos los alumnos (OEI, 2008). El gráfico 2.15 muestra la proporción de estudiantes en cada nivel de logro 2 en las distintas materias evaluadas. Al alcanzar el segundo nivel de logro, los estudiantes muestran las competencias básicas necesarias para desenvolverse en su vida cotidiana como ciudadanos. Mientras que en el promedio de los Estados miembros de la OCDE la proporción de

GRÁFICO 2.15

ALUMNOS POR NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA ESCALA GLOBAL DE CIENCIAS DE LOS PAÍSES DEL GIP* Y DE LOS PAÍSES DE REFERENCIA**

(PORCENTAJE DE ESTUDIANTES)



Fuente: OCDE (www.pisa.oecd.org), elaborado por GIP.

* GIP: Grupo Iberoamericano de PISA.

** Los países están ordenados según el porcentaje de alumnos en los niveles <1 y 1.

estudiantes en esta condición bordea el 20%, los países con mejores rendimientos de América Latina muestran resultados preocupantes. En los casos de Brasil y Colombia, alrededor del 60% de los jóvenes no tiene capacidad de aplicar las habilidades y conocimientos científicos de manera funcional en la vida cotidiana.

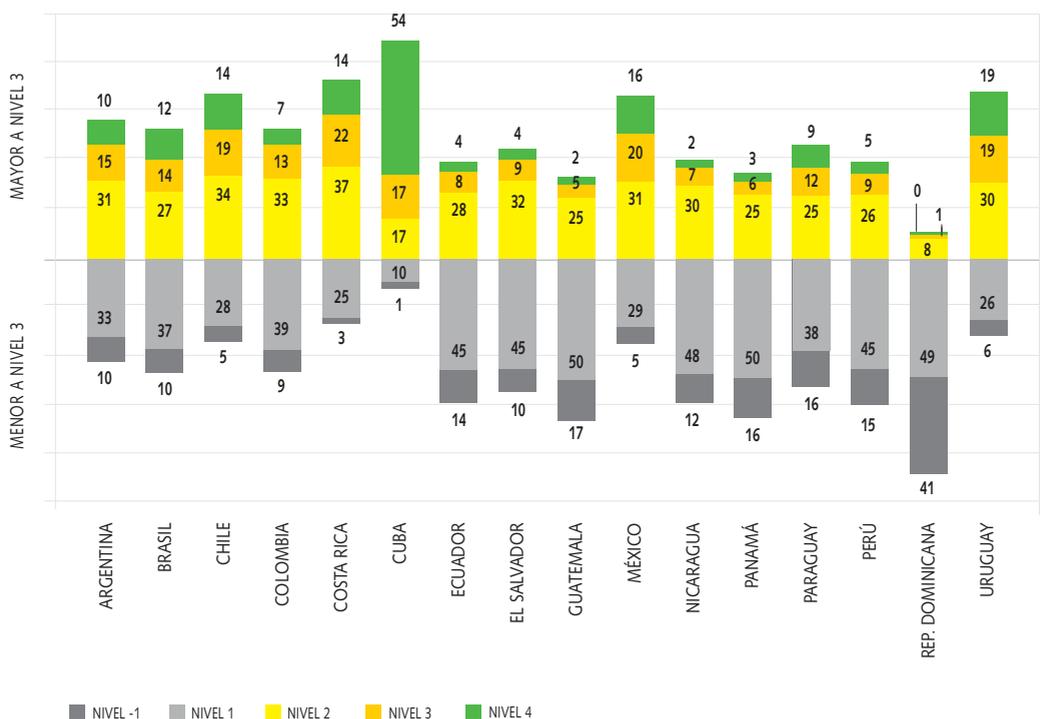
En el caso de la medición SERCE, a excepción de Cuba que presenta niveles de logro muy avanzados, la mayoría de los países de América Latina cuenta con al menos 40% de su población estudiantil de tercer grado en los niveles de logro más bajos en matemáticas. La consecuencia de esta situación es que un porcentaje importante de la misma va a tener dificultades serias en su trayectoria escolar, en términos de su posibilidad de progresión oportuna y conclusión educativa. Eso tiene un efecto dominó sobre los futuros resultados de integración social y de oportunidades laborales a las que podrán acceder jóvenes que no están adquiriendo las competencias básicas en el sistema escolar (véase el gráfico 2.16).

La desigualdad y exclusión social, fenómenos extraescolares tan problemáticos en la región, se ven reproducidas por el sistema educacional en el nivel de resultados y oportunidades asociadas. En este sentido, tanto la prueba PISA como el estudio

GRÁFICO 2.16

ESTUDIANTES EN 3.^{er} GRADO POR NIVELES DE LOGRO EN MATEMÁTICAS. MEDICIÓN SERCE 2006

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de SERCE 2006, UNESCO/LLECE (2008a).

SERCE, y la investigación educacional en general, señalan que el nivel socioeconómico y cultural de las familias y los hogares de donde provienen los estudiantes tienen una notable influencia en el rendimiento escolar.

Por otra parte, las brechas de género reflejadas en los resultados académicos son heterogéneas. En Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay no parece que existan diferencias significativas en los resultados de aprendizaje de niñas y niños, según la medición SERCE 2006. Sin embargo, en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú, sí se muestran diferencias a favor de los varones en la medición de logros en matemáticas. Excepcionalmente, en República Dominicana la diferencia es contrapuesta: las niñas de tercer grado rinden mejor que los niños en matemáticas.

Además, la segmentación entre zonas rurales y urbanas es drástica: en casi todos los países del área los alumnos de escuelas en zonas urbanas presentan rendimientos significativamente mayores que los que asisten a escuelas rurales.

En síntesis, la desigualdad social y económica característica de la región también se reproduce en los resultados. No obstante, los estudios y la investigación en el ámbito internacional rescatan la posibilidad que tiene la escuela de hacer la diferencia. El lugar de origen del estudiante influye, pero no es lo único que determina sus logros de aprendizaje. La literatura sobre escuelas efectivas ha demostrado cómo establecimientos educativos, incluso en situaciones sociales y económicas muy adversas, pueden hacer la diferencia en términos de los aprendizajes y conocimientos que pueden adquirir sus estudiantes (UNESCO/OREALC, 2002).

De este modo, desde el ámbito de la política educativa es importante invertir en la escuela y sus recursos para convertir al establecimiento educativo en una institución capaz de equiparar oportunidades y no en un mero reproductor de desigualdades. Es esencial que se inviertan esfuerzos en tener la infraestructura y los recursos educativos necesarios, perfeccionar la formación y las condiciones profesionales docentes, reforzar el área de gestión escolar y mejorar los contenidos curriculares de los distintos niveles de enseñanza.

INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS EDUCATIVOS

Lo básico para obtener resultados óptimos en el proceso de formación es que el sistema educativo cuente con la infraestructura y los recursos necesarios para operar de manera adecuada. En efecto, el espacio en el que se encuentren los estudiantes en el horario oficial de la escuela puede influir negativa o positivamente, de acuerdo al tipo de condiciones en las que se encuentre el establecimiento educativo.

A su vez, los recursos educativos son también muy importantes para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Estos procesos necesitan de condiciones,

como los servicios básicos de agua y electricidad, y medios adecuados para poder lograr un impacto positivo en el aprendizaje. Según la evidencia del estudio SERCE, tanto los servicios básicos como la infraestructura se asocian positivamente con el desempeño en las pruebas de lectura y ciencias tomadas a estudiantes de tercer y sexto grado del ciclo primario. La infraestructura escolar, entre la que se contemplan oficinas administrativas, salas de profesores, instalaciones deportivas, comedores, laboratorios, salas de computación y bibliotecas, entre otras, es el segundo factor con mayor incidencia en el desempeño relacionado con el establecimiento educativo, solo superado por el ambiente escolar (OREALC/UNESCO, 2008).

Los recursos educativos, como el volumen de material bibliográfico y los computadores de los establecimientos escolares, son especialmente significativos para aquellos niños de nivel socioeconómico bajo, cuyos hogares carecen o cuentan con una disponibilidad mínima de estos recursos. La investigación en educación ha demostrado que los recursos educativos en el hogar (escritorio, libros, computador), son uno de los factores que inciden de manera importante en los logros de aprendizaje de los estudiantes. Por lo tanto, la escuela debe ser un lugar de compensación de aquellas deficiencias en el hogar que son impedimentos concretos para el mejoramiento de los aprendizajes de todos los niños.

En este ámbito, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han ido ocupando un lugar de importancia como recurso educativo de indispensable incorporación en el sistema educativo. Las TIC, y especialmente el acceso al computador y la conexión a internet, son recursos innovadores que han demostrado ser necesarios, además, como herramientas para desenvolverse en un mundo posmoderno y globalizado. Actualmente, la inclusión social se vincula, cada vez más, con el acceso al conocimiento, por la participación en redes y por el uso de las TIC (Hopenhayn, 2002). El sistema de educación formal es la clave para difundir ese acceso, dado que permite masificar la conectividad y uso de redes electrónicas.

La llamada brecha digital, vinculada con las diferencias de acceso y uso de TIC dentro y entre los países, se manifiesta marcadamente tanto entre los distintos grupos socioeconómicos como entre generaciones. El promedio de acceso a tecnología en los hogares de estatus económico, social y cultural de países desarrollados pertenecientes a la OCDE, incluyendo España y Portugal, es bastante más parejo que el de los de América Latina, donde las diferencias son muy altas (véase el gráfico 2.17).

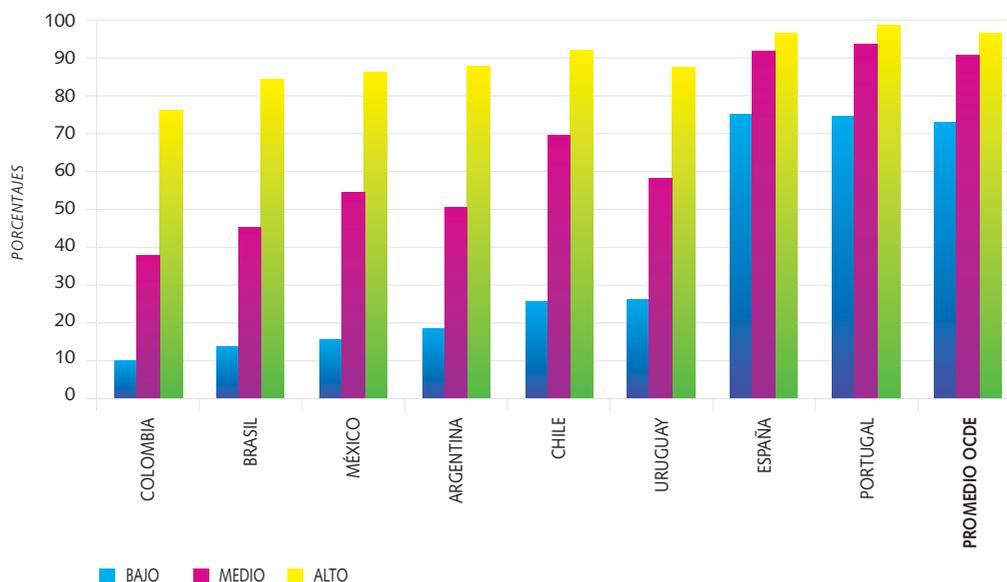
El establecimiento escolar cumple una función privilegiada, en tanto compensa las dificultades de acceso que tengan grupos sociales más desfavorecidos respecto de estas tecnologías dentro del hogar. Pero para que ello ocurra se requiere un esfuerzo de política pública para invertir en la adquisición y mantención de este equipamiento.

Para lograr una incorporación efectiva de las tecnologías en los procesos educativos se requiere contar con la cantidad de equipamiento adecuado para que los estudiantes puedan efectivamente acceder a ella y usarla para sus tareas educativas

GRÁFICO 2.17

**IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
HOGARES DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE TIENEN COMPUTADORES
PERSONALES, POR ESTATUS ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL. 2006**

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

y curriculares. Es por eso que la cantidad de alumnos por computador se vuelve un dato clave a la hora de evaluar los avances que han hecho los países en esta materia. Adicionalmente, el contar con el computador es un primer paso que debe acompañarse de los sistemas operativos, conexión a redes locales, internet y actualizaciones necesarias para que el uso que le puedan dar los estudiantes sea significativo y relevante.

El avance tecnológico en este campo es veloz y, por tanto, el tipo de inversión que se haga debe realizarse con suficiente apoyo de equipamiento y capacitación docente para que su aprovechamiento sea óptimo. Las transformaciones educativas con tecnología no van a ocurrir si el docente no se integra y se posiciona en el centro de esta. El nivel de avance de los países de la región en este sentido es muy heterogéneo y está muy lejos de los indicadores de países desarrollados. Como señalan las mediciones hechas por la OCDE a partir de PISA 2006, Colombia, México, España y Portugal destacan como los países que más se aproximan a los estándares OCDE con respecto al número de alumnos por computador en los establecimientos educativos, mientras que Chile se ubica dentro de los estándares OCDE únicamente

con respecto al porcentaje de computadores conectados a internet en los establecimientos educativos, con un 81% de equipos conectados. Cabe destacar el progreso que marca Brasil con respecto a estos indicadores entre los años 2000 y 2006, logrando tener un 61% de los computadores conectados a internet y disminuyendo a menos de la mitad la cantidad de alumnos por computador en los establecimientos (véase el cuadro 2.6).

Sin embargo, y a pesar de los avances en la región, la desigualdad social se reproduce a nivel del sistema educativo, presentando diferencias marcadas de acceso entre escuelas privadas y públicas. Como se observa en el gráfico 2.18, es el sector privado el que comprende la menor cantidad de estudiantes por computador (y mayor porcentaje de estos conectados a internet). España, Portugal y Colombia destacan, en este sentido, por presentar niveles más equilibrados o incluso mejores indicadores para el sector público de educación. Lo anterior evidencia que los grupos más vulnerables tienen mayores dificultades para acceder a las nuevas tecnologías, así como los países más pobres presentan mayores deficiencias y carencias en la democratización del uso de las TIC.

CUADRO 2.6

ALUMNOS POR COMPUTADOR EN EL ESTABLECIMIENTO ESCOLAR Y PORCENTAJE DE COMPUTADORES ESCOLARES CONECTADOS A INTERNET. 2000 Y 2006

(NÚMERO DE ALUMNOS POR COMPUTADOR Y PORCENTAJES)

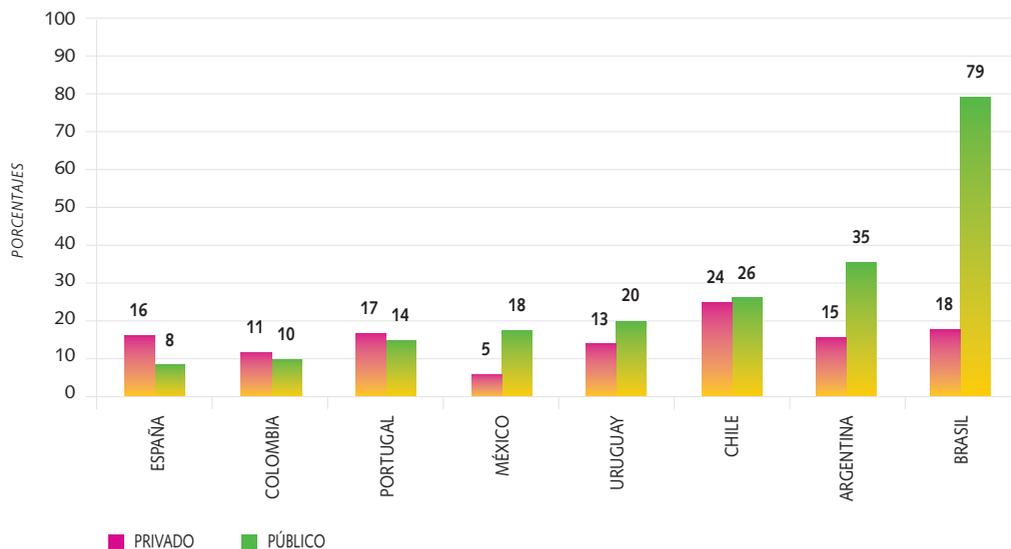
PAÍSES	ACCESO A TIC EN EL ESTABLECIMIENTO			
	PISA 2000		PISA 2006	
	ALUMNOS POR PC	PC CON INTERNET (PORCENTAJE)	ALUMNOS POR PC	PC CON INTERNET (PORCENTAJE)
ARGENTINA	26	17	20	35
BRASIL	80	27	38	61
CHILE	31	52	18	81
COLOMBIA	-	-	10	38
MÉXICO	20	14	11	43
URUGUAY*	20	27	15	53
ESPAÑA	17	40	8	88
PORTUGAL	33	35	10	80
OCDE	8	50	6	88

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2000, PISA 2003 y PISA 2006, OCDE.

*Uruguay no participó en PISA 2000, por lo que se utilizó la información de PISA 2003.

GRÁFICO 2.18

IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
NÚMERO DE ESTUDIANTES POR COMPUTADOR PARA USO ACADÉMICO,
SEGÚN TIPO DE ESTABLECIMIENTO. 2006



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

LA FORMACIÓN DOCENTE

Si se piensa en la calidad de la educación de un país, es inevitable hacerlo en relación con la calidad de su profesorado. De ahí la prioridad que la gran mayoría de las reformas educativas otorga al fortalecimiento de la profesión docente. Como pone de manifiesto la investigación comparada, los países que logran los mejores resultados en las evaluaciones internacionales cuidan especialmente a su profesorado: seleccionan a los candidatos a la formación docente en el tercio superior de los egresados de la educación secundaria; ofrecen buenos salarios iniciales para hacer de la docencia un profesión atractiva, y presentan múltiples oportunidades de mejora durante la carrera profesional (Ravela, 2009).

Un profesor que cuente con una formación inicial de calidad y con las oportunidades de acceder a programas de capacitación continua, puede contribuir al mejoramiento de los resultados de los niños en su rendimiento. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la región, las inmensas demandas de transformación pedagógica que se les ha exigido a los docentes en las últimas décadas no han sido

acompañadas de los debidos procesos de cambio de las instituciones que los forman, ni de las condiciones de trabajo y de desarrollo profesional necesarias.

Para aquellos niños que no cuentan ni con el apoyo de sus padres ni con un entorno cercano para un buen desarrollo del aprendizaje, los docentes, cuya labor es siempre importante pero lo es más en medios vulnerables, se constituyen como los actores con mayor posibilidad de influir en el quebrantamiento de los círculos de pobreza en los que esos niños se encuentran inmersos. En estos casos, la acción educadora se complementa con una acción formadora, por medio de la cual se suplen las carencias propias de entornos afectados por las condiciones de pobreza y todo lo que ella implica.

Teniendo en cuenta el escenario en el que se sitúa, para la labor docente implica un gran desafío marcar efectivamente una diferencia respecto a la formación que los niños reciben en su hogar y otros espacios. Los docentes son por antonomasia el cuerpo capacitado para ejercer con legitimidad la función educadora; en ese sentido, se espera de ellos un buen desempeño de sus competencias. Sin embargo, para asegurar aquello no es suficiente la legitimación social que sobre ellos recae: también es necesaria una acreditación oficial de su propia formación como educador. La formación inicial de los docentes se constituye, entonces, como un proceso de vital importancia para las definiciones de una educación de calidad.

Por otra parte, también son relevantes las expectativas que los profesores y los propios alumnos tienen respecto de la posibilidad de logro y aprendizaje. Cuando las mismas son negativas, el rendimiento logrado tiende a ser menor, y en sectores más vulnerables esas expectativas son casi siempre pesimistas. Es bastante común que los docentes de las escuelas insertas en entornos desfavorecidos creen que, dada la situación familiar y el contexto de riesgo y pobreza en el que viven sus alumnos, estos no son capaces de aprender y, por lo tanto, ni siquiera vale la pena hacer el esfuerzo por enseñarles contenidos pedagógicos, más vale esforzarse en dar un apoyo psicoemocional y prevenir de la mejor manera posible las conductas de riesgo. Los docentes con este tipo de representaciones culturales tienden a responsabilizar al contexto sociocultural y a la familia por los bajos rendimientos de los estudiantes, en vez de asumir su propia responsabilidad como pedagogos (Trucco, 2005).

El apoyo de formación y aprendizaje de buenas prácticas que se le pueda dar a quienes ejercen la docencia en contextos vulnerables es, por lo tanto, esencial. Las instancias de diálogo y reflexión con pares, los incentivos o premios a la innovación y buenas prácticas son también líneas de acción relevantes de promover en este sentido.

La relación pedagógica, como proceso de enseñanza y aprendizaje, supone un conjunto amplio de características individuales y grupales, como la cantidad de profesores, el nivel de formación, la experiencia docente, el grado de apoyo al

proceso de aprendizaje y el nivel de compromiso con los estudiantes, entre otros. Sin embargo, diversa evidencia sugiere que las características objetivas de los profesores, ya sea como cuerpo docente o al interior del aula, no son necesariamente las más decisivas para influir en la adquisición de competencias por parte de los estudiantes. Aunque existen algunas diferencias ligadas a la suficiencia de profesores al interior de la escuela, el nivel de formación y de apoyo docente en la región se asocia menos a la heterogeneidad en el rendimiento que en los países de la OCDE (CEPAL, 2007). Esto ocurre aun controlando los factores extraescolares y las características de la comunidad escolar, que aquí adquieren suma relevancia para explicar las diferencias de aprendizaje.

Las características docentes tampoco se asocian decisivamente con la segmentación de la oferta educativa o la segregación escolar: el número de alumnos por profesor, la proporción de profesores con formación universitaria y otras características similares, no son muy diferentes entre escuelas públicas o privadas, con más o menos equipamiento escolar o donde se concentran estudiantes de mayores o menores recursos.

Sin embargo, el nivel de compromiso docente con las actividades y con el cuerpo estudiantil tiene mayor relevancia (véase CEPAL, 2007, y UNESCO/OREALC, 2000). Al respecto, y con el objetivo de crear escenarios propicios y óptimos para el buen desempeño docente, los incentivos (monetarios y no monetarios) para dicho desempeño pueden cumplir un papel importante siempre que se tengan en cuenta las condiciones en las que se desarrolla el trabajo pedagógico y el contexto socioeconómico y cultural de los discentes.

Otro estímulo que puede incidir positivamente en el quehacer educativo es el mejoramiento de las condiciones laborales. Al respecto, el aumento de jornada escolar completa puede significar un cambio importante en la vida profesional, ya que permite concentrar el trabajo en un solo establecimiento y no en varios (posibilitando no tener que complementar los ingresos con otras ocupaciones), de manera tal que puede fortalecer la identificación con su proyecto educativo.

En consonancia con lo anterior, vemos que otra forma de mejorar el bienestar subjetivo de los docentes y su motivación es elevar el prestigio de su labor. De ese modo, habrá una mayor atracción de los postulantes a la educación superior, y la respuesta de la sociedad se traducirá en un respeto y valoración por su trabajo, cuestión que hoy en día se ha visto fuertemente deteriorada.

Las políticas públicas a favor del profesorado necesitan tener en cuenta los contextos y condiciones desfavorables para remover los posibles obstáculos que limitan el éxito de determinadas iniciativas orientadas de forma específica a su desarrollo profesional. Desde esta perspectiva, las propuestas para mejorar la situación del profesorado deben basarse en enfoques contextuales e integrales, en los que se tengan en cuenta todos los factores que contribuyen a facilitar el trabajo de los docentes.

GESTIÓN ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

Es posible entender la gestión escolar articulada en torno a tres ejes: los procesos de enseñanza y aprendizaje, las relaciones entre los diferentes actores (docentes, alumnos, padres y directivos) y la estructura y funcionamiento (CEPAL/UNESCO, 2004). La consideración de estos tres elementos, así como de la cultura propia de las escuelas –significados, principios, valores y creencias compartidos por los miembros de la organización que le dan una identidad propia y que explican los comportamientos de los individuos en la misma institución–, es central para el desarrollo de una gestión organizacional eficaz y adecuada.

Respecto al primer eje, los profesores y directivos de la escuela deben contar con espacios de interacción que les permitan reflexionar más allá de las necesidades disciplinarias y administrativas contingentes, que normalmente capturan la agenda de las reuniones del personal directivo. Hay que hacer de la escuela una comunidad educativa y reconocer que su principal objetivo es el aprendizaje y la adquisición de conocimientos de sus alumnos. Y esto no hay forma de lograrlo sin la existencia de un liderazgo fuerte dentro del establecimiento educacional que se oriente al ámbito pedagógico. Es crítico contar con líderes legitimados al interior de la escuela que puedan conducir tanto los aspectos administrativos y de gestión, como los aspectos pedagógicos. Estos líderes son los que pueden promover las instancias de reflexión descritas anteriormente y el que la escuela se convierta en una comunidad educativa con proyecto propio. Una buena conducción genera un marco favorable y una mejor alineación de las escuelas en torno a un objetivo común (Trucco, 2005).

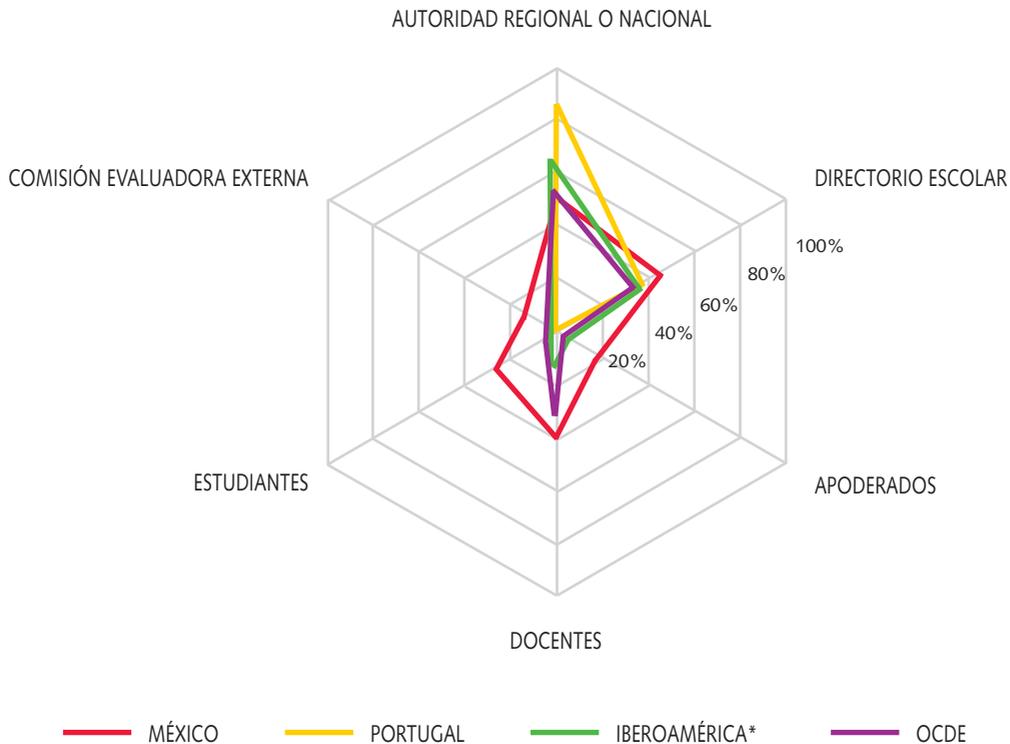
El segundo eje de la gestión escolar apunta a la interacción entre actores relevantes, como la autoridad educativa nacional o regional, la directiva del establecimiento educativo, los docentes, las familias, los propios estudiantes y los supervisores de los establecimientos. Estos pueden involucrarse de distinta forma en procesos, tanto administrativos como académicos, claves para el correcto funcionamiento de los establecimientos. La influencia que estos actores pueden ejercer tiene que ver con sus competencias específicas dentro del proceso de gestión para el que se los convoque.

La información recopilada a partir de PISA 2006 muestra que la relación del establecimiento escolar con el resto de la comunidad educativa es bastante vertical. Como muestran los gráficos 2.19A, 2.19B y 2.20, es en general la autoridad nacional o regional y el directorio educativo la que tiene mayor injerencia en las decisiones de gestión del establecimiento, tanto en términos de la dotación de personal, como presupuestaria y de contenidos educativos. En general, la comunidad educativa ampliada –es decir los apoderados, los estudiantes o incluso comisiones técnicas externas– tienen poca posibilidad de participar en las decisiones importantes de gestión de los establecimientos educativos. En el caso del presupuesto destaca la mayor participación de apoderados en el caso de Brasil.

GRÁFICO 2.19

IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS CON ALTO GRADO DE INFLUENCIA DE ACTORES RELEVANTES DE LA COMUNIDAD ESCOLAR. 2006

A. EN DECISIONES SOBRE DOTACIÓN DE PERSONAL



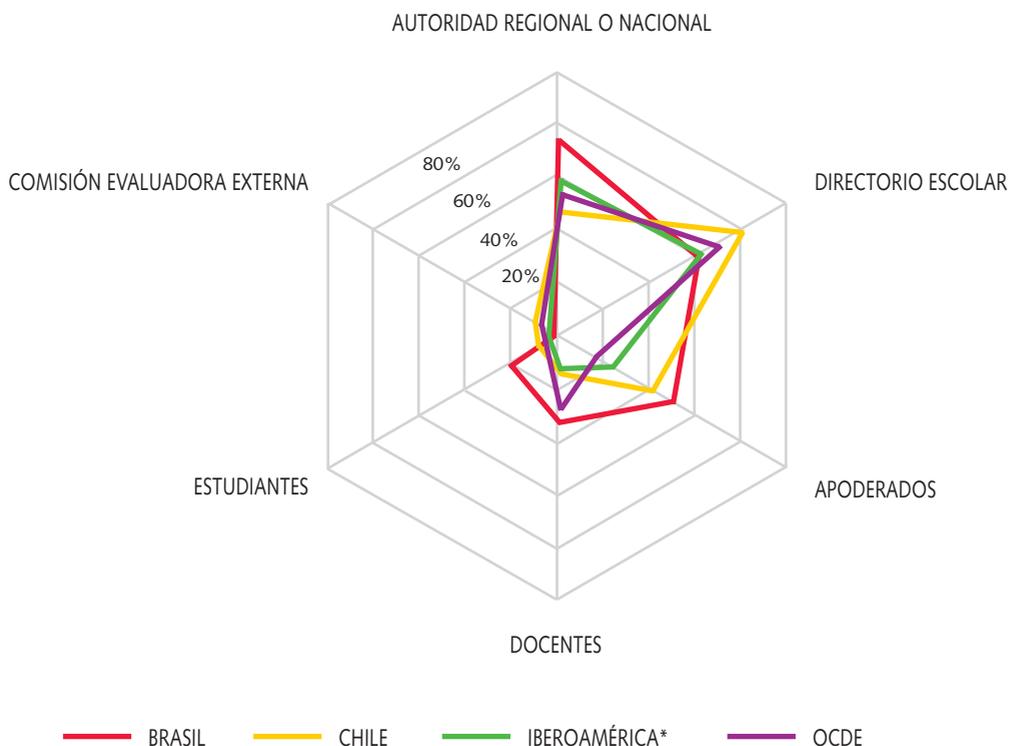
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.

En temas de contenidos curriculares se observa una participación más alta de los docentes, destacando especialmente el caso de Colombia (véase el gráfico 2.20). El gráfico 2.21 analiza más en detalle este ámbito y muestra cómo, en temas de gestión curricular y de evaluación, los países de la región se agrupan, por una parte, en aquellos que poseen este tipo de autonomía en sus establecimientos educativos (Brasil, Argentina y España), superando incluso la media de la OCDE. Por otra parte, hay países que poseen menor autonomía en estos ámbitos (Por-

IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS
EDUCATIVOS CON ALTO GRADO DE INFLUENCIA DE ACTORES RELEVANTES
DE LA COMUNIDAD ESCOLAR. 2006

B. EN DECISIONES SOBRE PRESUPUESTO



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

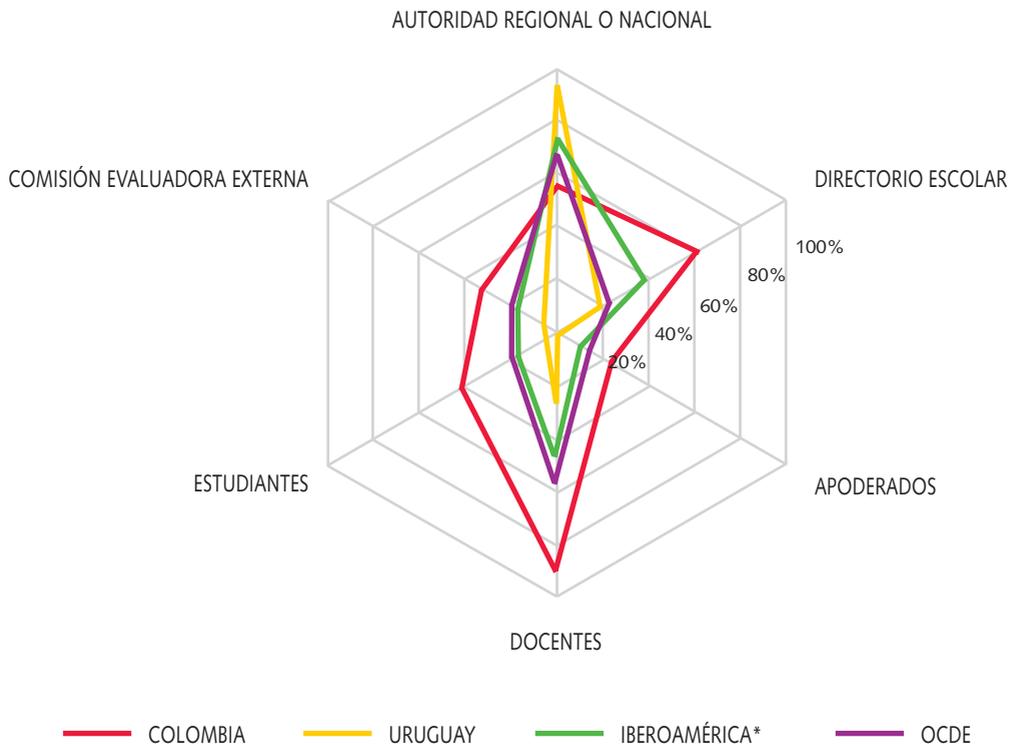
* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.

tugal, México y Uruguay). Finalmente, dos países se ubican en torno a la media regional pero debajo del indicador de la OCDE (Chile y Colombia).

En términos del tercer y último eje de la gestión, el referido a la estructura y funcionamiento del sistema educativo, CEPAL y UNESCO han planteado que en muchos países iberoamericanos los establecimientos educativos se encuentran excesivamente centralizados, manteniendo las decisiones más relevantes de di-

GRÁFICO 2.20

**IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE ASISTEN
A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS CON ALTO GRADO DE INFLUENCIA
DE ACTORES RELEVANTES DE LA COMUNIDAD ESCOLAR EN DECISIONES
SOBRE CONTENIDOS FORMATIVOS. 2006**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

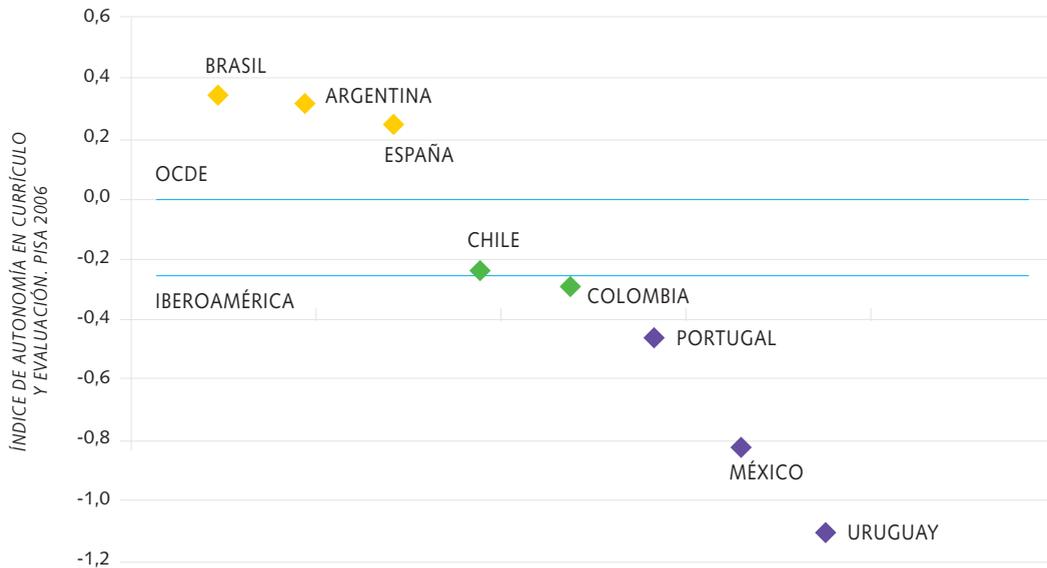
* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.

reccionamiento en el nivel central de la estructura estatal. La propuesta es avanzar hacia un funcionamiento más descentralizado, ágil y flexible. El objetivo es dotar a las escuelas de mayor autonomía pero dentro de un marco común y compartido por la comunidad y con un apoyo constante de la administración educativa responsable.

GRÁFICO 2.21

IBEROAMÉRICA* (PAÍSES SELECCIONADOS)
AUTONOMÍA DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EN TEMAS CURRICULARES
Y DE EVALUACIÓN. 2006

(DESVIACIONES ESTÁNDAR)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.

2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS





CAPÍTULO 3

SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS METAS EDUCATIVAS: ¿HACIA DÓNDE QUEREMOS IR JUNTOS?

GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

NUEVAS ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN

A pesar de los progresos en el acceso a la educación, persiste una calidad educativa deficiente al tiempo que se mantienen profundas desigualdades. Lo cierto es que después de varias décadas de reformas educativas apenas se ha conseguido elevar los conocimientos y las competencias de los alumnos, reducir las desigualdades, fortalecer la escuela pública y lograr una preparación del profesorado acorde con las nuevas demandas sociales y culturales. No parece que las reformas educativas impulsadas hasta aquí hayan logrado sus objetivos programáticos, por lo que sería necesario plantearse nuevas estrategias capaces de conseguir con mayor acierto sus finalidades.

Durante los últimos 25 años algunas propuestas de cambio han tenido una mayor aceptación en gran parte de los países de la región. El telón de fondo de la mayoría de ellas ha sido la vinculación de los objetivos de calidad con la eficiencia en la gestión de los recursos económicos, con la descentralización de las políticas educativas y con la evaluación estandarizada de los logros académicos de los alumnos. Sin embargo, como apunta Marchesi (2010), los avances conseguidos por el empeño puesto en la gestión, en la descentralización y en la estandarización no han sido suficientes para resolver los problemas pendientes por las limitaciones de semejantes estrategias: se olvidaba la importancia del contexto social, se desatendía la diversificación de la oferta educativa que pudiera dar respuesta a las diferencias de las escuelas y de los alumnos, y se reducía la profundidad, la interrelación, la amplitud y la creatividad en el currículo por poner el énfasis en determinadas competencias que debían ser evaluadas.

Hay que reconocer que en el ámbito educativo, también sin duda en el campo social, son muchos los retos pendientes. Por un lado, es preciso universalizar la oferta de educación inicial, primaria y secundaria, lograr que todos los niños y jóvenes tengan doce años de educación obligatoria, mejorar la calidad educativa y las competencias de los alumnos en consonancia con las exigencias de la sociedad, desarrollar un sistema integrado de educación técnico-profesional y elevar el nivel educativo y cultural del conjunto de la población. Por otro, es necesario avanzar en la sociedad del conocimiento y de la información, incorporar las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, diseñar currículos acordes con las competencias que los alumnos van a necesitar para integrarse de forma activa en la sociedad y en el mundo laboral, e incorporar en las escuelas el progreso científico, la innovación educativa y los nuevos significados de la cultura.

¿Es posible enfrentarse a problemas de tal magnitud con los enfoques y estrategias utilizados hasta el momento? Es necesaria una nueva dinámica que acelere la transformación educativa con el fin de resolver los retrasos históricos acumulados y para conseguir que la región pueda competir en un mundo globalizado. Sería un error tratar de resolver los problemas existentes con los esquemas que algunos países utilizaron en el pasado. Tampoco es positivo considerar que los nuevos retos que proceden de la sociedad de la información puedan abordarse como si la situación de la región fuera similar a la de los países más avanzados. Es preciso disponer de una nueva visión sobre el sentido de la educación que permita diseñar modelos y estrategias de acción innovadores y formas de cooperación novedosas. En el acierto en su definición, acuerdo y puesta en práctica se cifra buena parte de las posibilidades de enfrentarse simultáneamente a todos los retos presentes y lograr la transformación de las estructuras educativas y sociales.

SOCIEDAD Y EDUCACIÓN

En la reflexión sobre la orientación de los cambios educativos y sobre el propio proceso de cambio se pone de manifiesto que la educación no puede por sí sola resolver los problemas sociales, sino que exige para ello que, paralelamente, se produzcan determinadas transformaciones en otros ámbitos de la sociedad. No es suficiente con que la educación apueste por los valores democráticos, la justicia, la participación y la equidad si, al mismo tiempo, no existen iniciativas políticas, económicas y sociales que avancen en la misma dirección. No es posible una educación equitativa en una sociedad tan desigual como la iberoamericana. Y tampoco es posible avanzar hacia sociedades más justas sin una educación equitativa, en la que estén garantizados unos mínimos comunes de calidad para todos los alumnos.

El énfasis, por tanto, se sitúa en las políticas globales, capaces de plantear estrategias convergentes en las esferas económica, social y educativa, con el objetivo de avanzar en la construcción de sociedades justas, cohesionadas y democráticas. Así y solo así será posible progresar de forma más rápida y segura hacia los objetivos propuestos, y los esfuerzos educativos no se verán frustrados por la inmutabilidad de las condiciones sociales.

Esta exigencia de un compromiso compartido en la esfera de las políticas públicas pone de relieve la necesidad de fortalecer las instituciones que desarrollan dichas políticas, entre ellas, sin duda, las que gestionan el sistema educativo. Los procesos de descentralización desarrollados en la década de los noventa pusieron de manifiesto la necesidad de establecer una eficiente coordinación entre el poder central y los poderes regionales y locales, así como la urgencia de crear un sistema de gestión eficiente y estable, en el que la evaluación, la supervisión y la rendición de cuentas sean procedimientos habituales y confiables. Parece necesario, en consecuencia, diseñar y desarrollar sistemas de evaluación que permitan conocer los logros de los alumnos en la adquisición de sus competencias básicas, pero también la eficiencia de las

instituciones educativas, la coordinación interinstitucional, el funcionamiento de las escuelas, el trabajo de los docentes y la participación social en la actividad educativa.

No obstante la importancia otorgada a la orientación y al fortalecimiento de las políticas y de las instituciones públicas, no debería olvidarse que la deseable coordinación de las políticas públicas en el nivel gubernamental debe conducir a concreciones específicas en el ámbito territorial. Las políticas educativas serán más eficaces en la medida en que participen diferentes sectores sociales y culturales, y sean capaces de concretar sus iniciativas en proyectos sistémicos e integrados que se desarrollen en determinados territorios previamente establecidos.

NECESIDAD DE NUEVOS ALIADOS

La permanencia de los alumnos en la escuela durante doce años, objetivo deseable para la próxima década, no puede alcanzarse en bastante casos si no se aborda al mismo tiempo la colaboración activa de las familias, su formación y motivación, así como el cuidado de la salud y de la alimentación de los discentes. Lo mismo sucede con la educación en la diversidad, que exige la colaboración comprometida de familias, asociaciones representativas de los diferentes grupos de alumnos y de actividades permanentes en el ámbito de la acción comunitaria. O en la educación cívica y democrática, que no puede plantearse solamente desde la acción de las escuelas sino que ha de contar con el apoyo y la colaboración de las familias, de los medios de comunicación y de las instituciones sociales y culturales.

Estas consideraciones orientan hacia el desarrollo de planes sistémicos o integrales en los que se incorporen no solo instituciones representativas del ámbito municipal, de salud, del ocio o de la ordenación territorial, sino también nuevos actores que contribuyan a fortalecer el funcionamiento del sistema educativo. Las ciudades, las organizaciones sociales, los voluntarios, las empresas o los alumnos universitarios podrían ser algunas de las nuevas alianzas que habría que construir.

La alianza con los municipios para su participación en la acción educadora es tal vez la más importante para una nueva concepción de la educación que amplíe su concepción escolar. La ciudadanía se vive en los barrios y en las ciudades, por lo que la interacción con el entorno urbano se convierte en la principal estrategia de una nueva concepción de la educación. No se trata únicamente del esfuerzo de los municipios por crear las mejores condiciones para el ámbito escolar, lo que ya sería un logro importante, sino que el objetivo deseable es que la ciudad sea consciente de que la mayoría de sus decisiones, incluso en campos supuestamente alejados del quehacer pedagógico, tiene para sus ciudadanos efectos directos en la educación.

La planificación de los espacios urbanos y de los nuevos barrios, la forma de recuperar los centros históricos, las expresiones culturales, las bibliotecas públicas, los lugares de ocio, los centros de salud y tantas otras manifestaciones pueden facilitar la

integración intercultural, la posibilidad de experiencias innovadoras, la coordinación con la acción de las escuelas y su apertura al entorno, y la relación con el aprendizaje de los alumnos en el aula y en su vida diaria.

En esta perspectiva de sociedades educadoras adquiere mayor fuerza y eficacia la colaboración de organizaciones sociales y de voluntariados. La Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) lo apuntó de forma expresa:

Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos necesarios para esta tarea. Será necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación [...] la concertación de acciones entre el ministerio de Educación y otros ministerios [...] la cooperación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los medios de comunicación, los grupos religiosos y la familia [...].

De hecho, en este punto, la situación en Latinoamérica es esperanzadora. Sirvan de ejemplo la participación de las familias en algunos estados y municipios para mantener abiertas las escuelas durante los fines de semana o los programas de ONG y de fundaciones que ofrecen apoyo a instituciones educativas situadas en contextos desfavorecidos y a alumnos con retraso en sus aprendizajes. Es deseable que estos actores se sientan partícipes en las decisiones educativas que se adopten y perciban el reconocimiento público a su labor educadora. Participación, planificación y reconocimiento se convierten, por ello, en responsabilidad de las administraciones educativas para conseguir un impacto más profundo y duradero.

En este campo de colaboración sería interesante incorporar a los alumnos universitarios, sin que esta acción interfiera con la responsabilidad directa de los profesionales de la educación, maestros y profesores. Hay una razón de justicia: aquellos que se han beneficiado en mayor medida de los bienes educativos disponibles en la sociedad tienen una responsabilidad en ayudar a aquellos que han tenido menos oportunidades. Hay también una razón de eficacia: los alumnos universitarios, no importa cuáles sean los estudios que realizan, disponen de habilidades suficientes para colaborar en tareas educativas que pueden comprender desde actividades deportivas o artísticas al término del tiempo escolar, hasta ayudas a alumnos con dificultades de aprendizaje o apoyo a la alfabetización de personas adultas.

Es necesario, finalmente, destacar la importancia de la colaboración empresarial para lograr la necesaria transformación de la educación técnico-profesional. La ayuda de los sectores empresariales y sindicales ha de facilitar la definición de las competencias profesionales, la posibilidad de que los alumnos realicen las prácticas necesarias y el reconocimiento del valor de los títulos obtenidos para la contratación de trabajadores cualificados.

La apuesta por una sociedad educadora exige planificación, iniciativa, coordinación e innovación en el marco de una gestión eficaz. No cabe duda de que la gobernabilidad de las instituciones públicas constituye un requisito indispensable para avanzar en este tipo de proyecto.

GESTIÓN ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN

Se puede definir la gestión educativa como la organización y administración de los recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. En este sentido, el modo de operar de las escuelas e instituciones vinculadas al sistema educativo, así como sus modos de organizarse, también constituyen factores centrales para el mejoramiento de la calidad de la educación: la realización de una buena gestión al interior de las mismas es un pilar central pues es en ellas donde se llevan a cabo las principales actividades formativas. Los esfuerzos deberán apuntar a que el desarrollo de dicha gestión esté orientado por fines pedagógicos y que obtenga resultados óptimos con el mejor aprovechamiento de los recursos.

Existe, pues, un componente central, la eficiencia, que se define como la mejor utilización de los recursos con los que se cuenta. Es decir, una buena gestión logra distribuir los recursos de tal manera que contribuye al desarrollo de cada una de las esferas que conforman la escuela, tanto las netamente educativas como las referidas al plantel docente e infraestructura. De ese modo, el desafío es evitar la concentración de los recursos en pocas áreas. Es frecuente que la inversión se oriente a atacar los problemas de rezago, repetición y deserción escolar, o a cubrir gastos de administración, sin tener en cuenta una inversión dirigida al desarrollo integral del proyecto educativo escolar.

Por otro lado, la participación y el aporte que pueden hacer las familias como miembros de la comunidad educativa también es importante dentro del proceso de gestión escolar. Participar se define, fundamentalmente, como el hacerse parte de los desafíos y problemas a los que se enfrenta la institución escolar, actuando proactivamente para encontrar su solución (UNESCO/OREALC, 2004). Ello supone, entre otras cosas, acompañar a los hijos en sus procesos de aprendizaje en la medida de las posibilidades de cada familia, y respecto de los recursos implica aportar ideas sobre a qué fines hay que destinar los obtenidos y sugerir iniciativas para ampliar los disponibles. Todo ello exige que existan cauces de información y de participación en las escuelas.

Las familias también desempeñan una función educativa muy relevante al interior del hogar, puesto que es ahí, finalmente, donde se encuentran las referencias del niño en cuanto a valores, comportamientos y visiones de mundo. El proyecto Metas Educativas 2021 plantea abordar la participación de los actores relevantes como su primer desafío (véase la *meta general primera* en el capítulo 4), constituyéndose la familia como uno de los actores centrales a tener en cuenta. Desde esta perspectiva,

es preciso comprender las formas de participación de las familias de un modo más amplio y asegurar que reciban de los poderes públicos el apoyo y la apertura de los cauces necesarios para cumplir su tarea educadora. Con esta propuesta lo que se pretende fundamentalmente es darles mayor autonomía a las escuelas y demás centros educacionales, generando, no obstante, un marco de objetivos comunes compartidos por la comunidad. De ese modo, la responsabilidad de la educación es delegada a las instituciones locales (gobiernos, municipios), con el insoslayable control, apoyo y regulaciones de carácter público, poniendo especial atención en establecer, como ya se señaló, una eficiente coordinación entre el poder central y los poderes regionales y locales.

EDUCAR EN LA DIVERSIDAD

DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA SENSIBILIDAD ANTE LA DIVERSIDAD

La UNESCO ha distinguido dos focos educativos que plantean el reconocimiento de la diversidad cultural, a saber: la educación multicultural y la educación intercultural. La primera hace referencia a la naturaleza culturalmente diversa de la sociedad humana, lo que se constituye como el primer paso para avanzar en la calidad de los currículos educativos, pero no es suficiente. El concepto de interculturalidad avanza más, haciendo referencia a las relaciones entre los distintos grupos culturales y su evolución en el tiempo. Se la define como:

[...] la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo. (UNESCO, 2006a)

En ese sentido, no solo reconoce la diversidad entre los estudiantes, sino que hace de la educación misma una instancia de intercambio cultural, en la que todas las culturas tienen la misma importancia. Si bien la concepción de interculturalidad amplía las líneas de acción y cubre más campos, lo cierto es que el reconocimiento de la multiculturalidad en la educación se define como el necesario primer paso para la concreción de una educación intercultural.

Para la UNESCO, la educación intercultural tiene directrices que se rigen por los siguientes principios (UNESCO, 2006a):

- *Principio I:* La educación intercultural respeta la identidad cultural del educando, impartiendo a todos una educación de calidad que se adecue y adapte a su cultura.
- *Principio II:* La educación intercultural enseña a cada educando los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad.

- *Principio III:* La educación intercultural enseña a todos los educandos los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, el entendimiento y la solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos, y entre naciones.

Es preciso destacar que, como sucede con la formación ciudadana, el aprendizaje de la diferencia o de la pluralidad cultural no debe entenderse como el de una materia más (al estilo de la geografía, la historia o la antropología). Pensar la diferencia es pensar desde la alteridad, vale decir, pensar de modo tal que el propio educando sea «traspasado» por la diferencia, y que el «otro» implique también una interrogación sobre sí mismo. Esto convierte el aprendizaje de la diferencia en el aprendizaje de la ciudadanía: aprender a ponerse en el lugar del otro y ver con los ojos del otro (Hoppenhayn y Ottone, 2000). Del mismo modo, una educación bilingüe o multilingüe, en la que el aprendizaje de la lengua materna se constituya como una experiencia cotidiana y relevante, hace del proceso de aprendizaje del otro una actividad de apropiación de las diferencias, en la que los estudiantes ciertamente son «traspasados» por las diferencias.

DIVERSIDAD CULTURAL Y LINGÜÍSTICA DE LA REGIÓN

La realidad multicultural y multilingüe de los países iberoamericanos exige políticas coherentes y consecuentes para responder a la diversidad de situaciones en las que se desarrolla la educación y para orientar las respuestas educativas desde esa misma perspectiva. Sivia Schmelkes (2009), al abordar las rupturas necesarias para la equidad y la interculturalidad, ha subrayado que para lograr la equidad educativa con los pueblos indígenas se requiere una ruptura que persiga la consecución de tres objetivos:

- *El logro de los propósitos educativos*, sobre todo los referidos a las habilidades básicas y superiores y a los valores de convivencia que cada país define para todos los alumnos de la educación básica.
- *El bilingüismo equilibrado*, que garantice el dominio de las dos lenguas: la indígena y la dominante, independientemente de cuál de las dos sea la lengua materna.
- *El orgullo de la propia identidad*, para que los indígenas entren en relación con otras culturas desde un sentimiento fuerte de reconocimiento y orgullo de lo propio.

Sin embargo, en la elaboración de las leyes y normas reglamentarias, así como en la gestión de las políticas públicas, parece más bien que los procesos educativos se orientan hacia poblaciones y alumnos que tienen un sustrato económico, social, cul-

tural y lingüístico común. Este planteamiento condiciona fuertemente la capacidad de los sistemas educativos para responder de forma específica a las demandas de la población.

La mayoría de los estudiosos sobre estos temas acepta que una mayor centralización y homogeneidad de un sistema educativo tiene más dificultades para enfrentarse con éxito a la variedad de situaciones en las que viven y aprenden los alumnos, y que esas dificultades operan también como un obstáculo para elevar la calidad de las escuelas y el progreso académico de sus alumnos. Lo más grave es que los colectivos con más carencias educativas iniciales, por su situación económica y por la falta de infraestructuras y equipamiento escolar en su territorio, son aquellos con una cultura y una lengua propia diferente a las de la mayoría, y con menos posibilidades, por tanto, para acceder en condiciones de igualdad a la oferta educativa.

En ocasiones existe la impresión, e incluso el convencimiento, de que las políticas de descentralización que se iniciaron en el siglo pasado de la mano de las últimas reformas educativas, tenían el objetivo tanto de aproximar la gestión educativa a sus destinatarios como de hacer posible una mayor adaptación de la oferta escolar a la diversidad de sus colectivos de alumnos. Sin entrar en la valoración de los procesos de descentralización realizados en gran parte de los países de la región, no sería difícil aceptar que la primera finalidad –aproximación de la gestión a sus destinatarios– se ha cumplido en gran manera. Sin embargo, no está tan claro que se haya acertado en la segunda finalidad: ofrecer una mejor respuesta a la diversidad del alumnado.

Esta flexibilidad para la educación en la diversidad no solo debe aplicarse a los territorios en los que viven las minorías étnicas, las poblaciones originarias o los afrodescendientes, sino que debe de ser el eje articulador de todo el proceso educativo. Los alumnos con necesidades educativas especiales, las minorías étnicas, las mujeres con mayores obligaciones y con menos derechos, y los inmigrantes, todos ellos están presente en la mayor parte de las escuelas y todos ellos exigen que se tenga en cuenta su historia, su cultura, su lengua y sus aspiraciones.

Es necesario que los gestores de las políticas públicas promuevan iniciativas que den visibilidad a todas las culturas y colectivos presentes en el entorno escolar, que permitan a las escuelas dar respuestas pertinentes en un contexto de diferencias, que abran cauces para que los alumnos se encuentren con adultos que les sirvan de referencia y que fomenten el acceso de las minorías a la función docente. De esta forma se avanzará en un sistema educativo que acepta la diversidad en sus participantes para progresar en la diversidad de sus alternativas.

La ampliación de la cobertura no siempre trae consigo avances integrales en materia de educación, puesto que le acechan problemas y dificultades que hacen muchas veces de este esfuerzo un intento frustrado. Estas dificultades son especialmente significativas para grupos que han sido históricamente desfavorecidos o vulnera-

bles: afectados por condiciones de pobreza; pertenecientes a minorías étnicas y culturales discriminadas, o niños, jóvenes y adultos que presentan necesidades educativas especiales o que en su momento no tuvieron la oportunidad de estudiar. Para todos ellos la ampliación de la cobertura educacional debe ir de la mano de intervenciones que no solo refieran a la existencia de un cupo disponible en un establecimiento educativo, sino también que apelen a la adecuación de escenarios que faciliten su acceso al sistema escolar formal o informal. La entrega de oportunidades reales de acceso a la educación continua contribuye a la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y democrática.

En las metas que se proponen y en los Programas de Acción Compartidos se ha acordado establecer objetivos específicos para mejorar la situación de los colectivos tradicionalmente relegados y apoyarles con una línea de acción específica, a partir del Programa de Atención Educativa a la Diversidad del Alumnado y a los Colectivos con Mayor Riesgo de Exclusión. Este programa pretende fortalecer el compromiso político de los países de inversión en iniciativas que incrementen el reconocimiento a la diversidad, incluyan la diversidad cultural y lingüística en los contenidos curriculares, fomenten la igualdad de género, y apoyen a los estudiantes pertenecientes a minorías étnicas, de poblaciones originarias o afrodescendientes, para que logren acceder y concluir estudios de nivel avanzado, entre otras medidas (véase el capítulo 7).

EDUCACIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS Y AFRODESCENDIENTES

Para las minorías étnicas y culturales, el acceso a la educación no solo se constituye como el ingreso al sistema escolar, sino que también es posible entenderlo como una forma de inclusión social, siempre que se adopte una perspectiva intercultural. Es preciso no olvidar las diversas formas de discriminación que han sufrido estos grupos a lo largo de su historia: unas, vinculadas a los problemas para su acceso a la educación y a la participación en la sociedad; otras, relacionadas con la falta de reconocimiento de sus derechos culturales y lingüísticos por la hegemonía de políticas que pretendían su asimilación a la cultura mayoritaria o dominante. En ese sentido, el acceso a una educación inclusiva e intercultural puede constituir una valiosa oportunidad para su desarrollo personal, para su integración social y para la defensa de su identidad cultural y lingüística.

Las dificultades que han tenido estos grupos para acceder al sistema educativo de modo equitativo están relacionadas con dos factores centrales. El primero se vincula con la residencia en zonas rurales, geográficamente aisladas y, por lo mismo, alejadas de los principales espacios educacionales, a los cuales los niños no pueden incorporarse, ya sea por las grandes distancias que los separan de estos o por la escasez de oferta. En algunos casos acceden, pero lo hacen, entre otras carencias, en condiciones inadecuadas por la falta de infraestructura, mantenimiento, materiales didácticos y profesores (CEPAL, 2008). El segundo factor se relaciona con la falta de

adecuación, relevancia y de pertinencia en los currículos, que obstaculiza el ingreso de estos grupos al sistema escolar por la escasa vinculación entre su cultura y entorno con las materias impartidas en las escuelas.

Las dificultades que enfrentan los jóvenes provenientes de pueblos originarios y afrodescendientes no solo se vinculan a la discriminación social, en tanto fenómeno de rechazo y negación del otro diferente, sino también a un menor bienestar y oportunidades educativas. Es por este motivo que el proyecto Metas Educativas 2021 ha propuesto una meta explícita de acción positiva de incorporación de estos jóvenes en la educación postsecundaria técnico-profesional y universitaria (véase la *meta específica 3* en el capítulo 4).

RECUADRO 3.1

ESCUELA VIVA HEKOKATÚVA

La Escuela Viva Hekokatúva, de la República del Paraguay, fue creada como un programa para el fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica, llevada a cabo en dicho país en la década de 1990. El propósito de este programa es apoyar a las escuelas que reciben a las poblaciones más necesitadas del país, dividiéndose en más de una línea de acción, entre las que destacan la educación bilingüe e indígena.

Respecto de la educación bilingüe, la Escuela Viva se propone tanto desarrollar las competencias necesarias en los equipos técnicos que llevan a cabo el programa, como implementar en las instituciones educativas una propuesta pedagógica bilingüe castellano-guaraní acorde a la cultura sociolingüística de la comunidad. En ese sentido, la estrategia de acción se enfoca principalmente en una formación docente continua en servicio, por medio de un curso en especialización en educación bilingüe. La meta última que se fija como subcomponente de la Escuela Viva es que cada escuela cuente con su «Proyecto Educativo Institucional Bilingüe Intercultural» (PEIBI), que se haga presente en el ámbito curricular, organizacional, social e institucional. Se plantea como un proceso de implementación en tres etapas: «Conocimiento de nuestra realidad», «Implementación de las innovaciones» y «Construcción de la propuesta de educación bilingüe intercultural de cada comunidad».

Fuente: «Escuela Viva Hekokatúva». Disponible en www.escuelaviva-mec.edu.py.

POBREZA, VULNERABILIDAD Y ACCESO A LA EDUCACIÓN

Las dos características más profundas y lacerantes de la región son la pobreza y la desigualdad. Aunque los datos apuntan a una disminución de la pobreza desde 2003, en estrecha relación con el crecimiento económico, los niveles absolutos y relativos de la pobreza siguen siendo alarmantes (CEPAL, 2005). En este contexto, es relevante crear las condiciones sociales necesarias para revertir la desigualdad de oportunidades y reforzar el acceso de la población socioeconómicamente más vulnerable al sistema educativo. Por lo mismo, se ha desarrollado una serie de programas de política pública que focaliza los recursos en las poblaciones más vulnerables. Son los denominados programas de transferencias condicionadas o con corresponsabilidad, la mayoría de los cuales exige a los potenciales beneficiarios el cumplimiento de ciertas condiciones para recibir los subsidios estatales ofrecidos, como por ejemplo la asistencia de los niños a la escuela.

Estos programas se caracterizan, en general, por otorgar entregas en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad social y económica y exigir de estas una determinada contraprestación (corresponsabilidad) en áreas vinculadas al desarrollo del capital humano (principalmente, educación, salud y nutrición). Con esto se pretende, por una parte, mejorar la situación presente de las familias beneficiarias (incrementando los recursos disponibles para el consumo tendiente a cubrir las necesidades básicas) y, por otra, contribuir al desarrollo de activos y capacidades (capital humano) que posibiliten –en el largo plazo– la creación de estrategias sostenibles para la superación de la pobreza.

Estos objetivos asumen como premisa que la condición de pobreza ubica a las familias en las situaciones de mayor vulnerabilidad social, esto es, que los pobres tendrían poco acceso a instrumentos y capacidades adecuadas para manejar riesgos sociales (falta de inversión en capital humano), encontrándose en peores condiciones para afrontar períodos de crisis económica o acceder a los servicios sociales públicos. Esto implicaría que, ante la imposibilidad de acceso a la oferta pública de bienestar, o frente a perturbaciones económicas, las familias pobres optan por desarrollar estrategias de sobrevivencia (por ejemplo, sacar a los niños de la escuela e incorporarlos al trabajo) que reducen aún más –y de modo irreversible– su capital humano, perpetuando así la reproducción intergeneracional de la pobreza (León, 2008).

En síntesis, los programas que condicionan las entregas en efectivo a la realización de determinadas contraprestaciones de los beneficiarios tienen su fundamento en el logro de la superación de la pobreza en el largo plazo, e intervienen en las causas y no exclusivamente sobre sus síntomas. Esto marca una importante distinción con los programas tradicionales de asistencia social que buscan reducir la pobreza en el corto plazo, tendiendo a centrarse en la redistribución de recursos materiales más que en la promoción de capital humano.

Normalmente, este tipo de programas es gestionado por ministerios de planificación o desarrollo social, o están ligados a la presidencia de la república, y suelen tener un carácter multisectorial. En este sentido, a pesar de su estrecha relación con la esfera educativa, no suelen situarse bajo su directa competencia y responsabilidad, razón por la cual el costo financiero de este objetivo se distingue del presupuesto del sector educativo, pese a que su intervención puede llegar a ser sumamente relevante para favorecer avances en el acceso, progresión y conclusión educativa de los grupos más pobres.

La importancia de este tipo de programas, ya sea de transferencias monetarias o en especies (comedores escolares, subsidios de transporte, materiales didácticos, entre otros), en tanto actúen como sistemas de subsidios al estudiante o a sus familias y no a quien le presta el servicio, es reconocida por el proyecto Metas Educativas 2021 al punto que forma parte de su *meta general primera* y de su *meta específica 2* (véase el capítulo 4).

LA APUESTA POR LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

El objetivo de conseguir escuelas inclusivas se ha convertido en una de las primeras aspiraciones de todos aquellos que defienden la equidad en la educación. Las escuelas para todos, sin exclusiones, en las que convivan y aprendan alumnos de distintas condiciones sociales, de diferentes culturas y con distintas capacidades e intereses, desde los más capaces hasta los que tienen alguna discapacidad, es un modelo ideal que motiva a muchas personas comprometidas con el cambio educativo.

Como señala Rosa Blanco (2009), una escuela inclusiva es en esencia una escuela democrática y plural que acoge a todas las personas de la comunidad, sin mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo, y transforma su cultura, organización y propuesta pedagógica para que todos los estudiantes participen y tengan éxito en su aprendizaje. Una cultura inclusiva se caracteriza por un ambiente de acogida y apoyo, en el que todas las personas de la comunidad educativa son igualmente respetadas y valoradas, y en el que se tiene la firme creencia de que todos los estudiantes pueden tener éxito en su aprendizaje si reciben los recursos y las ayudas necesarias. Las escuelas inclusivas parten del supuesto que sostiene que los alumnos con capacidades y experiencias distintas aprenden mejor juntos, interactuando entre ellos, por lo que el aprendizaje cooperativo es una estrategia privilegiada.

Las escuelas inclusivas e integradoras, abiertas a todos los alumnos, en las que la marginación y la intolerancia están desterradas, son, pues, el horizonte deseable al que es justo aspirar. El respeto a las diferencias se aprende desde pequeños, conviviendo y apreciando a aquellos que manifiestan mayores diferencias. En este sentido, la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales en un colegio es una opción de valor con profundas consecuencias. La convivencia de

todos los niños, capaces y menos capaces, aporta una experiencia enriquecedora y fomenta la comprensión y la solidaridad.

La Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales (UNESCO, 1994) es una referencia imprescindible. El argumento que recorre toda la Declaración insta a que los niños con necesidades educativas especiales logren escolarizarse en escuelas ordinarias, favoreciendo no solo su proceso de aprendizaje sino también promoviendo un cambio en las actitudes de las personas:

Durante demasiado tiempo los problemas de las personas con discapacidades han sido agravados por una sociedad invalidante que se fijaba más en su discapacidad que en su potencial. (UNESCO, 1994)

Que todos los niños aprendan juntos debe ser el objetivo fundamental de la escuela inclusiva. Al mismo tiempo es preciso reconocer las diferentes necesidades de los alumnos y responder a ellas, adaptarse a los distintos estilos y ritmos de aprendizaje y garantizar una enseñanza de calidad por medio de un programa de estudios apropiado, una buena organización escolar, una utilización atinada de los recursos y una asociación con sus comunidades. Se hace indispensable, entonces, contar con un cuerpo docente preparado y apto para atender las disímiles necesidades de los discentes.

Este profundo sentido educativo de las escuelas inclusivas no debe olvidar que la sola presencia de los alumnos con necesidades educativas especiales no asegura sin más el éxito en la tarea. Existe el riesgo de que la deseada convivencia, amistad, empatía y solidaridad entre los alumnos con situaciones vitales muy diferentes no se produzca satisfactoriamente. Hace falta atención y cuidado permanentes por parte de los profesores y de las familias, de las instituciones educativas y sociales, para que las experiencias pedagógicas dentro y fuera de la escuela sean positivas.

Las escuelas inclusivas no son solo una oferta educativa que evita la segregación de los alumnos y que les ofrece oportunidades por su contacto con compañeros de diferentes capacidades y distintos orígenes sociales y culturales. Deben de ser también escuelas de calidad que garanticen el acceso al conocimiento en las mejores condiciones a todos los alumnos en ellas escolarizados, tarea que comporta uno de los retos importantes a los que se enfrenta este modelo educativo. Es preciso que las escuelas inclusivas sean atractivas para la mayoría de los ciudadanos por su oferta educativa, por el estilo de enseñar de los profesores, por su preocupación por la diversidad de los alumnos y por su búsqueda de nuevas fórmulas de participación y de conexión con la sociedad.

La inclusión educativa supone un proceso en el que hay que enfrentarse a desafíos continuos cuya correcta superación conduce, sin duda, a mejorar la calidad educativa para todos los alumnos. En este proceso es preciso defender los valores de equidad

y de respeto a las diferencias para contribuir al cambio de actitudes y generar apoyo social; identificar y suprimir las barreras para el aprendizaje y la participación; crear oportunidades para que todos, en especial para que los grupos habitualmente excluidos se sientan reconocidos; capacitar a los profesores y cuidar sus condiciones de trabajo; favorecer la participación familiar, y crear un movimiento político y social que ayude a la inclusión educativa.

ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA A SU APLICACIÓN PARA TODOS

La infancia es la etapa evolutiva más importante de los seres humanos pues en los primeros años de vida se establecen las bases madurativas y neurológicas del desarrollo. La investigación científica de las últimas décadas ha revelado la centralidad que para el desarrollo intelectual tiene la estimulación cognitiva temprana de los niños. El desarrollo cerebral de los primeros años afecta tanto la salud mental y física como el comportamiento por el resto de la vida. Qué, cómo y cuánto aprenden después los niños en la escuela, depende ampliamente de las competencias sociales, emocionales y cognitivas que hayan desarrollado en sus primeros años de vida. La interacción que se produzca con su entorno, la calidad del cuidado que reciben durante su primera infancia, incluidas la nutrición, la salud y la estimulación temprana, tienen efectos de largo plazo en el desarrollo cerebral (Eming Young, 2002).

En consecuencia, es imprescindible que se garanticen las condiciones básicas de alimentación y de salud de los niños pequeños, la provisión de estimulación variada, el apoyo a las familias para que atiendan las necesidades, el desarrollo y la educación de sus hijos, y la incorporación progresiva de los niños en situaciones educativas organizadas que contribuyan a su maduración y aprendizaje. En este sentido, es preciso destacar que los programas de atención a la infancia han de integrar la dimensión social y la dimensión educativa. Es muy difícil que el solo trabajo en el ámbito educativo alcance sus objetivos si, al mismo tiempo, no hay una atención específica al interior del contexto social y familiar en el que el niño se desarrolla. Este planteamiento requiere la coordinación de las diferentes instituciones responsables de la salud, de la vivienda, de la formación de las personas adultas, de la educación infantil y del apoyo a la familia para desarrollar iniciativas coordinadas que se lleven a la práctica en un ámbito territorial y en una población determinada. Para lograr con mayor eficacia la implementación de esta estrategia es deseable contar con la participación de los municipios. Las ciudades podrían constituirse en lugares para el cuidado y el desarrollo de la infancia, en las que la mayoría de sus decisiones tuvieran en cuenta la defensa de los derechos de los niños y la promoción de mejores condiciones de vida.

Hay que destacar que la Convención sobre los Derechos del Niño, en vigor desde 1990 y suscrita por buena parte de los países del mundo y por todos los países iberoamericanos, se constituyó en un referente en materia de políticas, planes y programas dirigidos a la población menor de 18 años. A partir de su aprobación se creó el Comité de Derechos del Niño (CDN), que es el órgano que vela por la aplicación de la Convención en los países firmantes y plantea interpretaciones sobre nuevas situaciones que afectan a la infancia y a sus derechos.

En un texto que sintetiza las políticas de primera infancia en el siglo XXI, Tatiana Romero (2009) señaló que la presente década de este siglo ha estado marcada por el llamamiento de la comunidad internacional a repensar las políticas dirigidas a los primeros años de vida. En el marco de la Cumbre Mundial de Educación para Todos, de Dakar (Senegal), en el año 2000, se estableció como primer objetivo básico extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desprotegidos. En la misma línea, y también dedicado a esta etapa de la vida, se sitúa el informe mundial de UNICEF de 2001, en el que se destaca que todo lo que ocurre durante este período, especialmente desde el nacimiento hasta los tres años, ejerce una enorme influencia en la manera en que se desarrollarán la infancia y la adolescencia.

Es preciso apuntar como uno de los desarrollos más importantes de la Convención de los Derechos del Niño, la Observación General n.º 7 dictada por el CDN: «Realización de los derechos del niño en la primera infancia», publicada en 2005. Las principales propuestas de la Observación se dirigen a:

- Reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños.
- Alentar su reconocimiento como agentes sociales con intereses, capacidades y vulnerabilidades propias.
- Recordar su necesidad de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos.
- Insistir en la diversidad existente dentro de la primera infancia y en la necesidad de respetar las costumbres y prácticas locales, salvo en los casos en que las mismas contravengan los derechos del niño.
- Contribuir a la realización de los derechos de todos los niños pequeños mediante la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales centrados específicamente en los derechos de esta etapa de la vida.

Nashielli Ramírez (2009) ha destacado que a pesar de los avances en materia de derechos de la infancia, el marco jurídico es demasiado débil para influir en las políticas, programas y prácticas orientadas a defenderlos y que, incluso, es frecuente que una ley de protección de los derechos de la infancia coexista con leyes que los niegan.

Ramírez apunta tres limitaciones principales que dificultan el cumplimiento pleno de los derechos establecidos en ese acuerdo internacional: obsoletas estructuras de gobierno dedicadas a la infancia, que les lleva a desarrollar políticas asistenciales, en ocasiones escasamente coordinadas; limitada asignación de gasto público dirigido a la primera infancia y poca capacidad de generar estrategias que movilicen los recursos del sector público y de la sociedad en general de forma articulada y coherente, y desajustada definición conceptual, que ha vinculado excesivamente las políticas hacia la primera infancia con el campo de acción de los programas de protección dirigidos a la familia, sin comprender que la infancia es una categoría social con entidad propia.

UNA EDUCACIÓN INTEGRAL

Es necesario, por tanto, hacer mucho en poco tiempo y hacerlo bien. Por ello es imprescindible identificar qué tipo de programas están cumpliendo mejor sus objetivos y cuáles son sus rasgos principales. En ocasiones, a pesar de tener este conocimiento, no siempre es posible hacer uso de él debido a la escasez de los recursos, a la urgencia de la intervención o a la dificultad de coordinar las diferentes administraciones públicas. Sin embargo, es deseable no olvidar las conclusiones mayoritarias que ofrecen las evaluaciones realizadas, algunas de las cuales se resumen a continuación.

En primer lugar, hay que destacar el enorme valor que tiene el hecho de que los programas de atención a la infancia integren la dimensión social y la dimensión educativa. Como ya se señaló en el punto anterior, es muy difícil que el solo trabajo en el ámbito educativo alcance sus objetivos si, al mismo tiempo, no hay una atención específica al contexto social y familiar en el que el niño se desarrolla, si no se cuenta con la intervención coordinada de las instituciones responsables de los diversos ámbitos para desarrollar iniciativas que puedan ser llevadas a la práctica en una región precisa y en una población determinada. También se señaló la conveniencia de contar con la participación de los municipios en esta estrategia, teniendo en cuenta que las ciudades podrían constituirse en lugares para el cuidado y el desarrollo de la infancia.

En segundo término, es necesario incluir la participación de la familia en los proyectos orientados a la mejora de la infancia. Bien a través de iniciativas que cooperen con los padres en la atención educativa de los hijos, bien a través de una oferta educacional que contribuya a elevar su nivel de formación, cultural o profesional, o bien a través de servicios que intentan mejorar sus condiciones de vida. Lo cierto es que la atención a las familias y su colaboración en las acciones para una más completa atención educativa a sus hijos es un factor principal en el éxito de los programas a favor de la infancia.

Finalmente, es preciso diseñar programas que se adapten a la situación social, cultural y lingüística de los niños y de sus familias. Ello supone conocer previamente las

condiciones de vida de las personas que van a participar, escucharles y favorecer el compromiso del conjunto de la comunidad. La norma debe de ser la flexibilidad, la atención a la diversidad y el reconocimiento de sus formas propias de vivir y de comunicarse. En esta misma dirección se sitúa Victoria Peralta (2009) cuando describe la confusa situación actual y cómo la formación de los educadores se mueve entre perspectivas curriculares casi premodernas y modernas, siendo mínimos los que avanzan hacia enfoques de posmodernidad. Los currículos nacionales oficiales, en su totalidad, preconizan en sus fundamentos una educación inicial abierta y actualizada, que considera al niño como sujeto de la educación; sin embargo, cuando se analiza su concreción en programas y otros instrumentos curriculares, se observa muchas veces poca coherencia con estos planteamientos, expresándose en estándares o programas sumamente estructurados, en los que predomina la homogeneidad frente a la necesaria sensibilidad hacia la diversidad. Se olvida, por tanto, la influencia del contexto social y cultural, las diferencias en el desarrollo de los niños y su, a menudo, desigual historia evolutiva, marcada por la riqueza o la pobreza de afectos, experiencias, estímulos, cuidados y alimentos.

A partir de este planteamiento habría que incluir de alguna manera en los currículos de la educación inicial el desarrollo de los sentidos, la importancia del juego y del descubrimiento, el fomento de las experiencias comunicativas y estéticas, el cuidado de la dimensión afectiva y el fomento de las señas de identidad cultural, lingüística y personal de cada niño.

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), asume entre sus objetivos prioritarios la atención integral a la primera infancia, y así lo ha incluido en la formulación de las Metas Educativas 2021 y en sus Programas de Acción Compartidos. La meta que se formula para el fin de la próxima década es lograr pleno acceso de los niños de 3 a 6 años en programas educativos (véase la *meta específica 6* en el capítulo 4) y el incremento significativo en niños menores de esas edades.

Se pretende no solo lograr que exista una oferta suficiente para los niños de estas edades, sino también que sea de calidad contrastada. Para avanzar en esta dirección, la OEI se plantea ofrecer un curso especializado de educación infantil en el marco de su Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) para las personas que trabajan en este campo sin la preparación suficiente. También se propone colaborar con los diferentes países por medio del apoyo técnico, el intercambio de programas y de iniciativas, la elaboración de modelos variados para la atención educativa de la primera infancia y el diseño de estrategias adaptadas a cada contexto para propiciar la participación de las familias en la educación de sus hijos pequeños. Adicionalmente, la OEI ha incluido entre sus estrategias y líneas de acción sensibilizar a todos los sectores sociales y a las diferentes instituciones públicas y privadas sobre los derechos de la infancia, elaborar un índice de cumplimiento de dichos derechos y colaborar en la construcción de un sistema integral de indicadores sobre la infancia.

GARANTIZAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN

DOCE AÑOS DE EDUCACIÓN PARA TODOS

El logro de doce años de educación para todos los alumnos es posiblemente el objetivo más ambicioso que este proyecto se plantea. Se ha afirmado en repetidas ocasiones que recibir entre once y doce años de educación formal es la mejor opción para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza, o para no caer en ella por acceder a empleos precarios, inestables o con escasa remuneración, o para disponer de las competencias suficientes para encontrar nuevos empleos a lo largo de la vida.

Es necesario insistir, una vez más, en la consideración de que la existencia de oferta suficiente no asegura el acceso, comprendido como el uso efectivo de la plaza escolar. Dificultades como las distancias en las zonas rurales, la pobreza, la desnutrición y el trabajo infantil, entre otros, son impedimentos concretos. Por lo tanto, los esfuerzos no deben descansar solamente en la ampliación de la cobertura en sí misma, sino además en la creación de condiciones que garanticen el acceso de los niños y jóvenes al sistema educativo.

Para conseguir que todos los alumnos estudien doce años son necesarias algunas condiciones, sin las cuales es muy difícil que continúen sus estudios: escuelas cercanas y con puestos escolares suficientes, con servicios sanitarios y electricidad, con la posibilidad de atender la salud y la alimentación de los alumnos, y con profesores preparados. Como señala Néstor López (2009), para que un niño pueda completar con éxito la trayectoria educativa esperada, es necesario un nivel aceptable de bienestar en su familia, el cual hace posible que se le dé a su educación la prioridad que merece. Este bienestar le permitirá concurrir a clase bien alimentado, saludable y descansado para que pueda dedicar la mayor parte del tiempo –durante años– a su educación, y que no recaigan sobre él responsabilidades que tienen que ver con la supervivencia y el funcionamiento básico de su hogar.

A partir de esas condiciones imprescindibles es necesario lograr que los alumnos asistan a la escuela de forma regular, lo que exige al mismo tiempo el compromiso y el seguimiento de las familias, y que se les ofrezca un currículo accesible, interesante y significativo. Hacen falta escuelas en muchos lugares, escuelas dignas en otros y buenas escuelas que despierten el interés de los alumnos por el aprendizaje en todas partes.

La generalización del acceso a la enseñanza ha traído consigo el surgimiento de nuevas dificultades. Por una parte, la eficiencia interna del propio sistema ha decrecido, aumentando las tasas de repitencia y deserción. Esto se debe a que un porcentaje importante de esta nueva población estudiantil, especialmente en el nivel de enseñanza secundaria, es la primera generación que accede a ella, normalmente con desventajas. Por lo tanto, es una población que necesita mucho apoyo de parte del

sistema escolar. En ese sentido, los esfuerzos deben concentrarse no solo en la cobertura y el acceso, sino también en la progresión y conclusión del ciclo educativo, especialmente para la población más pobre. El desafío es importante si se considera que el real problema del sistema escolar latinoamericano no es su insuficiente cobertura, sino la escasa capacidad de retención de los niños y adolescentes en la escuela (Espíndola y León, 2002). Pese a que se han registrado logros en educación primaria durante las últimas décadas, todavía resta por avanzar cierto trecho. De esta forma, el proyecto Metas Educativas 2021 ha propuesto la *meta específica 8*, cuyo fin es asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.

Los problemas de deserción y repitencia, que afectan la capacidad de retención de los sistemas educativos, constituyen dos grandes obstáculos para que la población alcance niveles educacionales más altos, y pueden explicarse según grandes grupos de factores: los extraescolares y los internos a la escuela (Espíndola y León, 2002; UNESCO/UNICEF, 1996). Por un lado, la deserción y repitencia pueden derivar de factores socioeconómicos en cuya producción y reproducción participan agentes de naturaleza extraescolar, como el Estado (o su ausencia), el mercado, la comunidad, los grupos de pares y la familia, promoviendo el abandono escolar temprano especialmente entre estudiantes bajo condiciones de pobreza y marginalidad (Espíndola y León, 2002).

Por otra parte, los factores intraescolares incluyen, en primer lugar, a los docentes y sus niveles de preparación y experiencia, el modo que emplean para evaluar, el nivel de comunicación que logran entablar con los estudiantes y sus padres, el tiempo que dedican a la instrucción y las expectativas que tienen sobre sus alumnos, entre otros. También cuentan aspectos de la escuela misma, como sus formas de organización y gestión (calendario, sistemas de evaluación y promoción, disponibilidad de atención preescolar), dotación de textos, insumos didácticos y eventuales incentivos (UNESCO/UNICEF, 1996). Por último, también son factores importantes los contenidos de las materias y sus niveles de complejidad, así como el grado de adaptación que tengan o no los currículos que se impartan (relevancia y pertinencia de los mismos).

Además de los costos privados que genera la deserción escolar temprana, en términos de menores ingresos futuros y mayores tasas de desempleo, esta tiene graves costos sociales. Dadas las grandes desigualdades de las sociedades iberoamericanas, estos problemas son más agudos en los sectores sociales más desfavorecidos. El retraso escolar y el abandono tienden a mantener la transmisión intergeneracional de la pobreza, perpetuando la reproducción de la desigualdad. Ello implica también costos sociales respecto de las transferencias económicas que los Estados deben realizar para asegurar la subsistencia de aquellos grupos sociales que no pueden lograrla por sí mismos. Por otro lado, el hecho de que parte de la población no alcance a concluir un ciclo educativo mínimo tiene consecuencias sobre la productividad laboral y también aumenta la dificultad de capacitación laboral.

Estos problemas ocurren de manera preponderante en la población estudiantil que asiste al sistema público de educación. Invertir en solucionarlos significaría un ahorro futuro considerable. En efecto, lograr disminuir las tasas de repetición puede determinar un ahorro significativo en términos del gasto promedio por alumno: en muchos casos, por inyectar recursos en niños que han repetido, se descuida a aquellos que se encuentran en sus respectivos niveles, lo que puede fomentar el desinterés y dificultar el logro de aprendizajes de calidad (UNESCO/UNICEF, 1996). En este sentido, si bien es necesario incurrir en gastos iniciales específicos para enfrentar los problemas de deserción y repitencia, estos constituirán una inversión con alta tasa de retorno social futura.

Desde la década pasada, la formación secundaria completa constituye el umbral educativo necesario para evitar caer en la pobreza o salir más fácilmente de ella. No obstante, es necesario considerar que la misma generalización de dicho nivel educativo conduce a su devaluación en el mercado laboral. Pese a que lo primero representa un beneficio social, en el sentido de tener un capital humano mejor formado, afecta los logros a nivel individual puesto que las habilidades y conocimientos adquiridos se vuelven comunes en el mercado laboral. Por esa razón, es importante considerar en la toma de decisiones de políticas que el desarrollo y avance en coberturas educativas debe ir de la mano de la diversificación y especialización, tanto de las alternativas académicas como de la educación técnico-profesional.

UNA APUESTA INTEGRAL POR LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

No se puede comprender el significado de la calidad de la educación si no se tienen en cuenta sus objetivos primordiales. Y para ello, nada mejor que volver los ojos a la propuesta contenida en el Informe Delors (1996):

Para cumplir el conjunto de las misiones que le son propias, la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales, que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para poder influir sobre el propio entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; por último, aprender a ser, un proceso fundamental que recoge elementos de los tres anteriores. Por supuesto, estas cuatro vías del saber convergen en una sola, ya que hay en ellas múltiples puntos de contacto, coincidencia e intercambio.

El logro de estos objetivos exige la existencia de un currículo relevante y significativo al que puedan acceder todos los alumnos sin ningún tipo de barreras o de exclusiones. Por ello se desarrolla este tema en primer lugar y a él se vincula, de manera inmediata, uno de los principales horizontes de la tarea escolar: la formación en valores y para una ciudadanía democrática e intercultural.

A continuación se describen algunas de las estrategias que pueden contribuir de forma más directa al progreso en estos objetivos –la educación artística, la cultura escrita o las nuevas tecnologías–, así como las condiciones y los recursos necesarios para facilitar estos aprendizajes: el equipamiento disponible y la jornada escolar, los cuales se orientan a elevar las competencias educativas de todos los alumnos. Ya se han apuntado otros factores, como la gestión escolar o la importancia de elevar el nivel cultural, educativo y social de la población y de las familias, sobre el que se volverá al plantear la educación a lo largo de la vida. También tendrá un apartado específico el desarrollo profesional de los docentes, por su incidencia fundamental en la calidad de la enseñanza.

Finalmente, se expone la evaluación como factor primordial para valorar las dimensiones principales de la calidad de un sistema educativo: la eficiencia, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas; la eficacia, que valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema; la equidad, dimensión fundamental de la calidad de la educación que pone el énfasis en la consecución de buenos resultados para todos los alumnos, y el impacto de los resultados alcanzados a medio y largo plazo.

UN CURRÍCULO RELEVANTE Y SIGNIFICATIVO

La relevancia y pertinencia del currículo educativo se constituyen como dos piezas centrales en la definición de una educación de calidad. Ambas responden a interrogantes clave para hacer del currículo una pauta de conocimientos necesarios y apropiados para todos los estudiantes.

La relevancia

La relevancia, en ese sentido, responde a las preguntas *para qué* y *qué*, es decir, se centra en los fines y contenidos de la educación, respectivamente. De ese modo, un currículo que atienda a estas preguntas debe considerar los fines que le entrega la sociedad a la educación, y será relevante en la medida que promueva el aprendizaje de las competencias necesarias para participar plenamente en las diferentes esferas de la vida, afrontar las exigencias y desafíos de la sociedad, acceder a un empleo digno y desarrollar un proyecto de vida en relación con los otros (UNESCO/OREALC, 2008b). Como quedó enunciado en la cita del punto anterior, los cuatro pilares del aprendizaje desarrollados por Delors (1996) en el informe que lleva su nombre –aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser–, a su vez contribuyen a ilustrar de una manera acabada lo que se entiende por relevancia y promueven la puesta en práctica de un currículo acorde a las exigencias de la sociedad.

La pertinencia

La pertinencia, por su parte, se entiende como la respuesta a la diversidad cultural de los estudiantes, no solo reconociendo la diferencia sino también adecuando y adaptando las materias a sus contextos de vida. En ese sentido, se promueve una educación que posibilite resultados de aprendizajes equiparables, junto con una plena participación y la construcción de una identidad propia, por medio de programas de apoyo que aseguren una real adecuación de los contenidos y que velen por que las instituciones cuenten con los recursos necesarios para ello. La respuesta a la diversidad, por tanto, se resume como el «establecimiento de derechos básicos y principios que aseguren aprendizajes de calidad a lo largo de toda la vida y la participación de todos» (UNESCO/OREALC, 2008b).

El currículo significativo

Un currículo significativo es aquel que conecta con los intereses de los alumnos y con sus formas de vida, que se adapta a sus ritmos de aprendizaje, que establece de forma permanente la relación entre lo aprendido y las experiencias que los alumnos viven fuera de la escuela, que permite la participación del alumnado y el trabajo en grupo, que incorpora de forma habitual la utilización de las tecnologías de la información, que incluye de forma relevante y equilibrada el desarrollo de la educación artística y deportiva, y que cuida que todos sus alumnos se encuentren bien dentro de la institución educativa y que puedan aprender. Ahora bien, si es importante elaborar este tipo de currículo, aún más es llevarlo a la práctica en las escuelas y en las aulas porque, como afirma Elena Martín (2009), quienes diseñan y desarrollan en último término el currículo son los docentes.

César Coll (2009) ha señalado que el exceso de contenidos es un obstáculo casi insuperable para que los alumnos puedan atribuir sentido a los aprendizajes escolares. Sus dos recomendaciones son dar prioridad a los aprendizajes básicos y, dentro de estos, a los aprendizajes básicos imprescindibles, y destacar la comprensión sobre la amplitud en el aprendizaje de los contenidos escolares.

Pero los proyectos educativos no pueden formularse al margen de sus destinatarios. Por el contrario, han de plantearse a partir de la comprensión de cuáles son los intereses, los valores y las formas de relación que mantienen las nuevas generaciones. De otra manera, existe el grave riesgo de que los jóvenes, especialmente aquellos que tienen más dificultades para mantenerse en las escuelas, sientan que los contenidos de aprendizaje están totalmente alejados de su forma de vida y que apenas les van a servir para abrirse camino en el entorno en el que se desenvuelven. Por ello, el análisis de las culturas juveniles es indispensable para afrontar los desafíos de una educación que llegue a todos y en la que todos aprenden para integrarse de forma activa en la sociedad.

Los estudios recientes sobre la juventud han destacado la importancia de comprender las culturas juveniles y los cambios profundos que se han producido en ellas, en gran medida por la hegemonía de las tecnologías de la información, por las novedosas alternativas de relación que ellas comportan, por el predominio de la imagen y por las nuevas formas de conformar la identidad de los jóvenes y su sentido de pertenencia al grupo. La de la juventud no puede considerarse una cultura marginal cuyos miembros deben abandonar para incorporarse a la cultura adulta, sino que tiene una especificidad propia en la que sus miembros asumen su identidad personal en la medida en que se apropian de los objetos simbólicos colectivos: normas, valores, formas de consumo, relaciones, comunicación, rituales, diversiones y expresiones personales y colectivas conforman los ejes que diferencian a los que están dentro de los que están fuera, a los que están en el centro o en la periferia.

Por otro lado, un currículo relevante y pertinente también debe incluir contenidos que promuevan la motivación de aprender entre los estudiantes, en donde la experiencia del aprendizaje se vuelve atractiva. Los contenidos de los programas deben buscar adecuarse a los intereses de los alumnos, que representen actividades significativas para sus vidas y de esa manera aumentar la motivación. Así, en la medida que se incorporen elementos básicos de la cultura juvenil –música, computadores, redes de información, deporte–, los intereses de los profesores estarán más alineados con los de los estudiantes y existirán estímulos que mejorarán la motivación y el aprendizaje dentro del aula (Boekaerts, 2006). Los contenidos, en ese sentido, revisten gran importancia. El diseño de un nuevo currículo en el que se integre la vida de los jóvenes y que dé también sentido a sus actividades y aspiraciones es importante para lograr que un mayor número de aquellos con alto riesgo de abandono se mantengan en las aulas durante más tiempo. Estos elementos son abordados desde distintos ángulos bajo la *meta general quinta* sobre calidad de la educación y currículo escolar.

CIUDADANÍA Y VALORES

Los valores en la educación

La educación para una ciudadanía activa, democrática, multicultural, solidaria y responsable es, en los comienzos del siglo XXI, una de las grandes tareas de la sociedad y de los sistemas educativos. En una sociedad tan desigual como la iberoamericana, la formación de ciudadanos libres, cultos y solidarios constituye una de las estrategias principales que pueden conducir, por el compromiso colectivo de los diferentes sectores sociales, a superar la pobreza, la marginación y la inequidad.

No es sencillo que la educación ciudadana alcance sus objetivos si al mismo tiempo no existe el compromiso del conjunto de las instituciones políticas y sociales con el reconocimiento de todas las personas como ciudadanos con plenitud de derechos.

Por ello, aquellas políticas que fomentan la inclusión social, la equidad, la participación, la libertad y los derechos individuales y sociales son las que mejor contribuyen a que la acción educativa alcance sus objetivos.

En ocasiones se ha diferenciado entre la educación *para* la ciudadanía, la educación *a través de* la ciudadanía y la educación *sobre* la ciudadanía. Cada uno de estos enfoques es complementario del anterior y todos ellos ayudan a una visión más completa de lo que significa la educación ciudadana. En el primer caso, el énfasis se sitúa en la capacitación de los alumnos para que lleguen a incorporarse de forma activa y responsable a la sociedad. Esto supone asegurar que alcancen los aprendizajes básicos para vivir en la sociedad de hoy, lo que incluye la adquisición de las competencias cognitivas, comunicativas, de conocimiento del mundo actual, éticas, etc., que permitan un suficiente nivel de autonomía y de progreso personal y profesional. Es el significado más amplio de ciudadanía pero también el más exigente, ya que incluye el compromiso de que todos los alumnos terminen de forma satisfactoria su educación básica.

En el segundo caso, la educación a través de la ciudadanía se orienta a que los alumnos aprendan los valores cívicos por medio de su ejercicio en la escuela. En consecuencia, la educación en valores y para la ciudadanía debe tener su concreción en el propio funcionamiento del centro educativo, es decir, debe impregnar y transformar el significado y la acción educativa global de las escuelas, en las que la participación, el respeto mutuo, la tolerancia y la solidaridad con los más débiles, la responsabilidad y la exigencia a los alumnos del cumplimiento de sus deberes, sean una guía que oriente la adopción de decisiones y las iniciativas de la institución educativa. No es extraño por ello que numerosos estudios y experiencias vuelvan a colocar como elementos importantes de la acción educativa el cuidado del clima escolar, la organización y el funcionamiento de las escuelas, la convivencia y las relaciones entre los profesores y los alumnos.

Finalmente, la educación sobre la ciudadanía resalta que la educación moral y cívica debe completarse a través de la reflexión. Sin negar la posible importancia de una materia específica, la formación del juicio moral de los alumnos ha de estar presente en las diferentes materias y ser responsabilidad de todos los profesores. Como señala Yves de La Taille (en prensa), la opción más rica es la de la transversalidad, pues cada profesor trabaja el tema de la moralidad articulándolo con las características de su asignatura.

Sin duda, la reflexión y la deliberación moral son elementos imprescindibles de la educación ética y ciudadana. Pero el conocimiento de los principios morales y de su adecuación a los contextos en los que se desarrolla la conducta humana no puede estar desligado de la educación de los sentimientos y de las emociones morales. La culpa y la vergüenza, el orgullo, la empatía y el altruismo son algunos de los sentimientos que contribuyen a que las personas controlen sus comportamientos para evitar hacer daño a los otros o para solidarizarse con ellos y ayudarles. El texto de

Gloria Inés Rodríguez (en prensa) sobre sentimientos y actitudes en la escuela, contiene una sugestiva síntesis de esta dimensión moral.

Educar ciudadanos en escuelas democráticas y solidarias

La escuela tiene un papel importante en el desarrollo de la autonomía moral de sus alumnos, en el cuidado de sus emociones y en la apertura de posibilidades para el ejercicio de un comportamiento moral consecuente. La integración social de todos los alumnos, el fortalecimiento de vínculos de amistad, el respeto de las diferencias y de los alumnos débiles, el cuidado de la alfabetización emocional, la participación de los discentes en las actividades escolares, el aprendizaje a través de formas de cooperación entre iguales, el apoyo de los más capaces a los que tienen dificultades de aprendizaje, la defensa de la paz, del medio ambiente y de la igualdad de las personas, sea cual sea su cultura, su origen y su género, así como determinadas actividades de trabajo comunitario, son elementos necesarios para construir comunidades escolares basadas en la responsabilidad y en el comportamiento solidario.

Pero, como señala Adela Cortina (en prensa), si bien es importante empezar desde la escuela a educar en la ciudadanía, el hacerlo no es únicamente tarea de la escuela, ni siquiera solo de los padres, aunque unos y otros sean responsables. La sociedad en su conjunto educa, en la medida en que suele optar por unos valores y relegar otros en la vida corriente, suele premiar realmente unas conductas y castigar otras, sean cuales fueren los discursos que pueblan la opinión publicada. Favorecer unos comportamientos u otros es preferir, en realidad, unos valores a otros, cultivando de este modo el carácter de los ciudadanos en un sentido determinado; porque la fuerza de la presión social es inmensa, y las gentes están dispuestas a cualquier cosa con tal de lograr la estima social. La necesidad de estima es una de las grandes pasiones que domina a los hombres, y las personas buscan la estima social adaptándose a aquello que recibe el aplauso público. Precisamente por eso es tan importante educar socialmente en una ciudadanía que busque la autonomía desde el trabajo codo a codo con los iguales; es decir, una ciudadanía activa y justa, capaz de preferir lo mejor.

El sistema de Naciones Unidas ha acordado, a través de diversos documentos y declaraciones, que una de las orientaciones de mayor relevancia a incluir en los contenidos curriculares es aquella que fomenta la formación para la cultura de la paz y la democracia (UNESCO/OREALC, 2008a; Naciones Unidas, 1999). Una educación para la paz debe esmerarse en entregar una formación capaz de desarrollar valores, actitudes y habilidades socioemocionales y éticas que promuevan una convivencia social en la que todos participen y compartan plenamente (UNESCO/OREALC, 2008a), lo que debiera redundar en el reconocimiento y puesta en práctica de los derechos humanos. En ese sentido, por medio de una formación basada en estos contenidos, se contribuye a la construcción de una cultura de paz que abarque más allá de las relaciones interpersonales a nivel micro y se extrapolen a las relaciones in-

ternacionales y entre los países; de ahí que una cultura de paz pueda ser definida también como el respeto de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados (Naciones Unidas, 1999). De este modo, no solo se enfatiza la importancia de una cultura de paz, sino que también se pronuncia una condición necesaria para la misma: la democracia. Una educación para la paz y la democracia debe reconocer y fomentar la igualdad de derechos y oportunidades, principalmente de las mujeres, quienes históricamente han sufrido exclusiones y discriminaciones; debe respetar el derecho a la libertad de expresión, así como satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente (Naciones Unidas, 1999).

Según Reimers (2006), un tipo fundamental de competencias que debería orientar la definición de calidad de la educación en la región es el de aquellas que permiten ejercer de forma efectiva la ciudadanía en una sociedad democrática. La formación de ciudadanos, el desarrollo de la participación ciudadana, junto con una conciencia democrática, deberían constituirse como elementos centrales en el currículo educativo. Esto es aún más relevante en los países latinoamericanos, porque en ellos la democracia como forma de gobierno no cuenta con una trayectoria histórica larga, ni con una amplia valoración por parte de su población. Una formación ciudadana, basada en el reconocimiento de la importancia del respeto de las libertades individuales y colectivas, así como el conocimiento de los derechos y obligaciones de cada uno, la Constitución, y las instituciones políticas de cada país, contribuyen al mejoramiento y desarrollo de las naciones hacia una cultura de la paz y la democracia.

La escuela, en ese sentido, se constituye como un lugar privilegiado para la transmisión de los valores propios de una conciencia ciudadana y democrática. Por eso se ha incluido en el proyecto Metas Educativas 2021 una *meta específica*, la *número 11*, y un programa de acción compartido destinado a potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.

El objetivo no se refiere únicamente a una asignatura en particular, sino principalmente al desarrollo de contenidos transversales a todas las asignaturas y que se expresen en todas las actividades de la escuela. Es decir, el espíritu democrático y la formación ciudadana deberían verse reflejados también en el clima del aula y de la escuela, así como en la organización y gestión de los establecimientos educacionales. Las formas como los profesores y los directores se relacionan entre sí y con los alumnos constituyen importantes lecciones cívicas para el conjunto de la comunidad educativa. Por otro lado, una conciencia democrática debería promover también una distribución equitativa de los estudiantes en las distintas escuelas, evitando así la creación de sistemas educativos donde los educandos de menores ingresos, indígenas o inmigrantes, son segregados en instituciones con maestros menos formados o experimentados (Reimers, 2006).

Educación en valores y sostenibilidad

Vivimos una situación de auténtica emergencia planetaria, marcada por toda una serie de graves problemas estrechamente relacionados: contaminación y degradación de los ecosistemas, cambio climático, agotamiento de recursos, crecimiento incontrolado de la población mundial, desequilibrios insostenibles, conflictos destructivos, pérdida de diversidad biológica y cultural... Es una situación que aparece asociada a comportamientos individuales y colectivos orientados a la búsqueda de beneficios particulares y a corto plazo, sin atender a sus consecuencias para los demás o para las futuras generaciones.

La participación en la construcción de un futuro sostenible, haciendo frente a la grave situación actual de emergencia planetaria (ver www.oei.es/decada), puede y debe ser hoy una meta de interés colectivo que proporcione a los jóvenes –en realidad, a los ciudadanos de todas las edades y regiones del planeta– la ocasión de movilizar los valores de una ciudadanía solidaria. La necesidad de una profunda revolución cultural (educativa, tecnocientífica y política) para dar respuesta al conjunto de problemas estrechamente vinculados a los que la humanidad ha de hacer frente hoy, se convierte así en un reto de la mayor relevancia, capaz de dar sentido a nuestras vidas, promoviendo cambios de actitud y comportamiento.

Es este un reto que exige la incorporación de la educación para la sostenibilidad en el currículo de los diferentes niveles educativos y en la formación del profesorado de los países de la zona, para contribuir a la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de una ciudadanía activa y democrática. Se da respuesta así a los reiterados llamamientos de Naciones Unidas para que los educadores de todas las áreas y niveles, tanto de la educación formal como de la no reglada (prensa, museos, etc.), contribuyan a formar ciudadanos conscientes de la grave situación de emergencia planetaria y preparados para participar en la toma de decisiones y contribuir a la adopción de las medidas necesarias para sentar las bases de un futuro sostenible.

Debemos destacar a este respecto que *el logro de una sociedad sostenible conlleva la plena universalización del conjunto de los derechos humanos* (un objetivo clave de la educación en valores). En efecto, la preservación sostenible de la especie humana en nuestro planeta exige la libre participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan presente y futuro de la sociedad (lo que supone la universalización de los *derechos humanos de primera generación*, es decir de los derechos civiles y políticos). Y supone igualmente la satisfacción de sus necesidades básicas (*derechos de segunda generación*: económicos, sociales y culturales).

Pero la sustentabilidad o sostenibilidad aparece hoy como un derecho en sí misma, formando parte de los llamados *derechos humanos de tercera generación*, que se califican como «derechos de solidaridad» y que incluyen, de forma destacada, el derecho a un ambiente sano, a la paz y al desarrollo para todos los pueblos y para

las generaciones futuras. Se trata, pues, de derechos que incorporan explícitamente el objetivo de un desarrollo sostenible.

Es preciso, por ello, asumir un compromiso para que toda la educación, tanto formal (desde la primaria a la universitaria) como informal (museos, medios, etc.), preste sistemáticamente atención a la situación del mundo con el fin de proporcionar una percepción correcta de los problemas, sus causas y las medidas que se deben adoptar, y que fomente valores, actitudes y comportamientos favorables para el logro de un futuro sostenible, promoviendo entre otros:

- El consumo responsable que se ajuste a las tres «r»: reducir, reutilizar y reciclar, y que atienda a las demandas del «comercio justo».
- La reivindicación e impulso de desarrollos tecnocientíficos favorecedores de la sostenibilidad, con control social y la aplicación sistemática del principio de precaución.
- Las acciones sociopolíticas en defensa de la solidaridad y la protección del medio, a escala local y planetaria, que contribuyan a poner fin a los desequilibrios insostenibles y a los conflictos asociados, con una decidida defensa de la ampliación y generalización de los derechos humanos al conjunto de la población mundial, sin discriminaciones de ningún tipo (étnicas, de género, etc.).

De lo que se trata, en definitiva, es de la superación de la defensa de los intereses y valores particulares a corto plazo, y de la comprensión de que la solidaridad y la protección global de la diversidad biológica y cultural constituyen un requisito imprescindible para una auténtica solución de los problemas.

La educación para la sostenibilidad se convierte así en un elemento clave de la *educación en valores para una ciudadanía democrática activa*, que es uno de los objetivos fundamentales de la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios.

EDUCACIÓN ARTÍSTICA, CULTURA Y CIUDADANÍA

Las nuevas exigencias sociales y una visión renovada sobre la función de la educación escolar, han puesto de manifiesto la importancia de lograr que los alumnos adquieran las competencias necesarias que les permitan aprender a aprender, aprender a convivir y aprender a ser. En este contexto, resurge con fuerza el papel de la educación artística para la formación integral de las personas y la construcción de la ciudadanía. El desarrollo de la capacidad creadora, del pensamiento abstracto, de la autoestima, la disposición para aprender o la capacidad de trabajar en equipo, encuentran en la educación artística una estrategia potente. Como señalan Clarisa

Ruiz y María Mota (2009), la agenda política de la próxima década se asentará, necesariamente, en pilares como la creatividad, la innovación y el emprendimiento.

Por medio de la inclusión de las artes a los sistemas educativos, se propicia la transmisión artística y cultural, lo que contribuye al fortalecimiento de la conciencia cultural y las identidades y valores colectivos, y de ese modo, al reconocimiento de la diversidad y el respeto. Para UNESCO, la educación artística se define como un instrumento imprescindible para la entrega de una educación de calidad para todos, ya que se constituye como un medio, único en su género, para propiciar la realización personal de los individuos, la cohesión social y la reflexión crítica, contribuyendo así a vigorizar una serie de valores universales como la paz, la tolerancia, el entendimiento mutuo y el desarrollo sostenible (UNESCO, 2006b). En ese sentido, los aportes del enfoque interdisciplinario de las artes y la cultura al currículo educativo no se reducen solo al ámbito artístico, sino que se hacen extensivos a una formación integral en la que la conciencia y valoración de todas las prácticas culturales se vuelven prioritarias.

El aprendizaje y la experiencia del arte en las escuelas y fuera de ellas constituyen una de las estrategias más poderosas para la construcción de la ciudadanía. No cabe duda, en palabras de Imanol Arias y Lucina Jiménez (2009), que la sociedad contemporánea tiene en el dar cabida a la diversidad cultural uno de los retos fundamentales para la convivencia y el entendimiento. La formación de la ciudadanía en términos de capacidades para reconocer, respetar e interactuar con quienes son distintos, constituye una de las claves de la formación para la vida que la escuela ha de aportar, pero también están implicados otros ámbitos formativos que no excluyen a la educación artística.

La presencia del arte en la educación, a través de la educación artística y a través de la educación por el arte, contribuye al desarrollo integral y pleno de los niños y los jóvenes. Ante los desafíos que plantea una educación artística atenta a la diversidad cultural, no basta, como afirma Andrea Giráldez (2009), con incluir en unos currículos dominados por los cánones del arte occidental algunas actividades aisladas en las que se hace referencia al arte de las diferentes culturas. Es necesaria una revisión más profunda que tenga en cuenta la necesidad de ayudar a los estudiantes a percibir el arte como un elemento fundamental de la vida cultural y social, a encontrar un lugar para el arte en sus vidas y a comprender y valorar las contribuciones que los artistas y el arte hacen a las diferentes culturas y sociedades.

Por ello, la OEI está impulsando un amplio programa bajo la denominación de Educación Artística, Cultura y Ciudadanía, que contribuya a que todos los alumnos conozcan y aprecien las expresiones artísticas de los diferentes países y encuentren en el arte una vía de expresión, comunicación y disfrute. De esta manera, será posible avanzar en la construcción de una comunidad iberoamericana de personas que valoren la diversidad cultural y se sientan ciudadanas en sociedades multiculturales. La importancia que la OEI otorga a estas experiencias y aprendizajes ha conducido a

que formen parte de las Metas Educativas (*meta específica 12*) y de los Programas de Acción Compartidos (véase el capítulo 7).

CREACIÓN DE COMUNIDADES LECTORAS

El avance de las tecnologías de la información y de la comunicación no puede olvidar el importante papel de la lectura de textos en los aprendizajes escolares. La lectura facilita conocer otros mundos y otras realidades, encontrar nuevos sentidos e interpretaciones de la vida, de la cultura, de la sociedad y del mundo. La narración estimula una bella forma de pensamiento que ayuda a construir significados, no solo de las ciencias sociales sino también de las lógico-científicas. Leer permite explorar, descubrir, organizar los conocimientos y relacionar los diferentes esquemas mentales que actúan en muchas ocasiones alejados los unos de los otros. Sin duda, el aprendizaje se enriquece a través de la lectura.

Porque la lectura –que también está relacionada con otros dos grandes objetivos de la educación: leer para vivir y leer para ser– permite conocer los sentimientos y las emociones de los otros, las relaciones establecidas, la fuerza de las pasiones, los riesgos de la vida y la búsqueda de soluciones ante los conflictos existentes. Los libros también permiten el acceso a otras culturas que ofrecen formas de relación, normas y valores que, por ser diferentes, obligan a situar en sus justos términos las normas y los valores de cada uno. La lectura contribuye, a su vez, a enfrentar al lector con decisiones éticas y morales, porque al situarlo frente a diferentes formas de pensar, de vivir y de actuar, se le exige evaluar los acontecimientos y activar, y tal vez en ocasiones modificar, los propios juicios de valor.

La lectura, que conecta por tanto con los principales objetivos de la educación, no puede ser una tarea que dependa de las horas que los alumnos dedican al aprendizaje, por importante que esta sea. Es preciso, al mismo tiempo, un compromiso social con la lectura capaz de encontrar nuevos lugares que faciliten el contacto con los libros y estímulos más eficaces para reforzar la actividad lectora. Por ello, sería enormemente positivo que las escuelas fueran comunidades de aprendizaje y de lectura, en las que profesores, padres y alumnos aprendieran y leyeran. Para avanzar en esta dirección, el proyecto Metas Educativas 2021 ha incluido entre sus objetivos específicos un tiempo semanal de lectura en la educación básica e incrementar el porcentaje de escuelas con bibliotecas (véanse las *metas específicas 12 y 13*, capítulo 4). También ha formulado un programa de acción específico destinado a la lectura y a las bibliotecas escolares en el marco del esfuerzo compartido por mejorar la calidad de la enseñanza (véase el capítulo 7).

Desde esta perspectiva, la biblioteca escolar se constituye como uno de los motores de la comunidad de lectores. Coordinar su funcionamiento con otras bibliotecas, orientar a los diferentes públicos lectores, organizar actividades, informar de lo que merece la pena ser leído, cuidar las colecciones más atractivas para las familias,

facilitar encuentros y contactos con escritores, realizar representaciones teatrales o propiciar el préstamo de libros, son otras tantas iniciativas que contribuyen a lograr los objetivos deseados.

Como resume Elisa Bonilla (2009), las investigaciones realizadas confirman que la sola *disponibilidad* de material de lectura (es decir la presencia física de materiales impresos y de la infraestructura para su distribución) es una condición necesaria, mas no suficiente, para formar lectores y para promover el aprendizaje en la escuela. Es preciso, al mismo tiempo, generar *acceso* a la cultura escrita, a los libros y a la información en una diversidad de soportes, mediante la creación sistemática de oportunidades de aprendizaje.

Incluso más, como apunta María Beatriz Medina (2009): hay que disponer de espacios y tiempos de lectura que vayan más allá de las actividades de las escuelas y de los sistemas de bibliotecas públicas y escolares, y que promuevan redes primarias de lectura propiciadoras del diálogo de las comunidades con sus saberes y los sectores culturales y educativos.

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA EDUCACIÓN

Casi nada del currículo tradicional puede vehiculizarse como otrora.

El desafío es doble: hay que aprender cosas nuevas, y tenemos que enseñar las cosas viejas de un modo nuevo, y siendo ambas tremendamente difíciles de lograr, quizás lo más desafiante es enseñar lo viejo con ojos nuevos. (Piscitelli, 2009)

No cabe ninguna duda de que la introducción de las tecnologías de la información en el sistema educativo está teniendo un impacto extraordinario. El potencial de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la escuela no se reduce solamente a la alfabetización digital de la población. También se espera que estas se puedan introducir transversalmente en el proceso de enseñanza-aprendizaje, facilitando la formación de competencias modernas y mejorando los logros educativos del estudiantado.

El impacto que las TIC puedan tener sobre los aprendizajes no es claro y probablemente no puede medirse directamente a través de los sistemas estandarizados de evaluación. Sin embargo, hay evidencia creciente del impacto que las tecnologías pueden tener sobre habilidades y competencias esenciales para el mundo digital y globalizado de hoy, como la motivación por el aprendizaje, la comunicación, la capacidad de manejar información, el aprendizaje autodirigido, las habilidades colaborativas, etc. («SITES 2006», Ministerio de Educación de Chile/Enlaces, 2008).

No obstante, para que la incorporación de las TIC pueda aprovecharse en su máximo potencial educativo, las políticas que la fomentan no pueden estar dirigidas

exclusivamente a la provisión de equipamiento tecnológico a los estudiantes o a los establecimientos escolares. La misma ha de ser acompañada y complementada –además de por los procesos de actualización y mantenimiento propios del equipamiento–, con capacitación para los docentes, provisión de material y contenido educativo digitalizado, y, sobre todo, deben ser incorporadas en el proyecto educativo curricular y no como algo independiente. La introducción de las TIC puede generar una gran inseguridad en el mundo adulto de las comunidades escolares, por lo que si no se acompaña con procesos de apoyo, capacitación y seducción necesarios, puede perderse como oportunidad educativa.

El desarrollo acelerado de la sociedad de la información está suponiendo retos, impensables hace unos años, para la educación y el aprendizaje. Tal vez lo más relevante sea que nos encontramos con una nueva generación de aprendices que no han tenido que acceder a las nuevas tecnologías sino que han nacido con ellas, nativos digitales, y que se enfrentan al conocimiento desde postulados diferentes a los del pasado. Ello supone un desafío enorme para los profesores, la mayoría de ellos inmigrantes digitales, para las escuelas, para los responsables educativos y para los gestores de las políticas públicas relacionadas con la innovación, la tecnología, la ciencia y la educación.

La tarea principal, por tanto, es lograr que los alumnos mejoren sus aprendizajes con la utilización de las tecnologías de la información. Pero ello supone configurar un nuevo escenario, tanto para las relaciones entre los profesores, los alumnos y los contenidos de la enseñanza, como para la evaluación de todo el proceso de enseñanza y aprendizaje. Si es difícil cambiar la forma de enseñar, aún lo es más modificar el sistema habitual utilizado para la evaluación. Por ello, la formación de los profesores para que dispongan de las competencias necesarias que les permitan incorporar de forma natural las TIC en su práctica pedagógica, constituye la variable fundamental para garantizar el éxito del esfuerzo emprendido.

Conviene no olvidar que existen importantes diferencias entre los países iberoamericanos y los más desarrollados, pero también entre los propios países de la región e incluso dentro de cada país, como ya se apuntó en el capítulo anterior. Sin embargo, como concluye Guillermo Sunkel (2009), la presencia de ordenadores y conectividad en las escuelas está reduciendo la brecha digital que se observa en las sociedades latinoamericanas, lo que permite albergar esperanzas de que las TIC, junto con otro tipo de iniciativas sociales y educativas, aceleren el logro de las transformaciones necesarias en la educación de Iberoamérica.

La incorporación de las TIC a la educación exige pensar previamente cuáles son los objetivos y los retos de la educación, y determinar posteriormente de qué manera y en qué condiciones la presencia de estas tecnologías en las escuelas contribuye a su consecución. Lo primero, y más importante, es determinar el sentido de las TIC en la educación y cuál es el modelo pedagógico que las incluya y con el que se pueda contribuir de forma más directa a mejorar la calidad y la equidad educativa. Pero, como apunta Juan Carlos Tedesco:

[...] estas promesas de las TIC en educación están lejos de ser realidad. No se trata de negar la potencialidad democratizadora o innovadora de las nuevas tecnologías sino de enfatizar que el ejercicio de esa potencialidad no depende de las tecnologías mismas sino de los modelos sociales y pedagógicos en los cuales se utilicen. (Tedesco, 2005)

Es imprescindible establecer la relación de las TIC con el desarrollo de la capacidad de los alumnos para aprender a aprender, para buscar información de forma selectiva, para tener una posición crítica ante la información disponible en la red, para fomentar los encuentros personales entre los iguales y no solo los virtuales, para ayudar a comprender la realidad multicultural iberoamericana y para fomentar los valores de tolerancia, respeto, solidaridad y justicia.

El análisis de las condiciones que facilitan la incorporación de las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje de manera innovadora, se convierte en una reflexión ineludible. Hugo Martínez (2009) ha subrayado los tres desafíos fundamentales: el diseño, mantenimiento y gestión de infraestructuras tecnológicas; las competencias docentes que se requieren para la integración curricular de las tecnologías en el centro educativo, y la provisión de recursos y contenidos digitales que favorezcan el uso e integración pedagógica de las capacidades instaladas en el establecimiento.

Ante la magnitud de los retos planteados en todos los países iberoamericanos, se impone la necesidad de colaboración. La tarea de la OEI es, precisamente, contribuir a esta cooperación entre todas las instituciones públicas y privadas que tengan voluntad de aportar iniciativas y experiencias. Aprender entre todos es la mejor estrategia para acertar en el proceso de cambio educativo.

Existen ya iniciativas importantes que merece la pena reseñar: los programas de diferentes países para que todos los niños dispongan de un ordenador; la red de portales educativos de los ministerios de Educación (RELPE), que ofrece a docentes y alumnos un espacio de conectividad; los cursos de formación virtual organizados y promovidos por diferentes instituciones, también por el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI; el desarrollo de sistemas de indicadores a través, entre otros, del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) con sede en São Paulo, y los concursos públicos para conocer las mejores experiencias y para premiar a las personas y a las instituciones más comprometidas o que mejores resultados están obteniendo. Todo ello debe contribuir a lograr las dos metas que en este campo se han formulado: conseguir mejorar la proporción entre computadores y alumnos en las escuelas de la región, y lograr que los profesores y los alumnos utilicen el computador de forma habitual en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Las condiciones de infraestructura y equipamiento escolar son un puente indispensable para potenciar las condiciones adecuadas de aprendizaje para los estudiantes. El equipamiento educativo, como libros de texto gratuitos para cada alumno y bi-

bibliotecas y computadores en los establecimientos escolares, son especialmente importantes para aquellos niños de nivel socioeconómico bajo, para quienes los recursos educativos del hogar son mínimos. La investigación en educación ha demostrado que los recursos educativos en el hogar (escritorio, libros, computador), son uno de los factores que inciden de manera importante en los rendimientos y aprendizajes de los estudiantes. Por lo tanto, la escuela desempeña un papel compensador de las deficiencias en el hogar respecto de esos recursos educativos, tan relevantes para el mejoramiento de los aprendizajes. Por ello se han incorporado las ya mencionadas *metas específicas 12 y 13*, para promover la dotación de computadores en las escuelas y su utilización por los maestros en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Con el fin de colaborar en estos objetivos, se ha propuesto un plan de acción específico para mejorar la calidad de la enseñanza a través de la incorporación de las TIC en la educación (véase el capítulo 7).

JORNADA ESCOLAR COMPLETA EN PRIMARIA

Los avances en los modelos pedagógicos actuales y las necesidades educativas del mundo moderno hacen que sea cada vez más importante contar con jornadas de enseñanza más extensas que lo que ha sido tradicionalmente la media jornada escolar en los sistemas educativos de la región. Hace años que la investigación internacional ha demostrado que una jornada más extendida crea condiciones en la escuela que potencian los procesos pedagógicos para estudiantes, profesores y directivos. El proyecto *Metas Educativas 2021* plantea la extensión de la jornada para los establecimientos de enseñanza primaria e incluye la *meta específica 14* (véase el capítulo 4) como una forma de apoyar el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en este nivel.

El objetivo de ampliar la jornada escolar no solo atañe al incremento de tiempo absoluto en la escuela, sino que apunta a una transformación de la organización del sistema escolar que se adecue mejor a los cambios curriculares y modelos de enseñanza actuales. Se esperaría que una jornada más extensa permitiera cambiar la relación entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, y que hiciera posible aumentar el trabajo pedagógico para los alumnos en la escuela y reducir las tareas para la casa. Asimismo, contar con más tiempo debiera aliviar y descomprimir tareas de gestión institucional, y tiempos de planificación individual y grupal de docentes y directivos. Para los docentes, la jornada completa puede contribuir a mejorar su estabilidad laboral y salarial, y reducir la sobrecarga de trabajo a la que suelen estar sometidos. Este cambio les implica modificar su situación contractual y eliminar la doble (o múltiple) jornada en distintos establecimientos educacionales. El aumento del bienestar del profesor debiera a su vez potenciar su capacidad pedagógica y sus posibilidades de perfeccionamiento o formación continua.

La jornada completa también trae externalidades positivas para las familias, aliviando la preocupación por el cuidado extraescolar e incluyendo la alimentación de

los niños. La permanencia en la escuela durante más tiempo permite disminuir las probabilidades de que se sometan a diversos tipos de riesgos externos que suelen afectar a los niños que dedican varias horas del día a la vida de calle, contribuyendo, al existir mayor seguridad y confianza en las actividades que realizan los hijos, al mejoramiento de la vida familiar.

Sin embargo, para lograr el avance hacia esta meta es indispensable disponer en la escuela de una infraestructura adecuada. Los cambios de jornada requieren generalmente ampliar los espacios escolares, mejorar el equipamiento disponible y considerar la infraestructura y los costos asociados a la alimentación adicional para los estudiantes. Para que la incorporación de este aumento de jornada sea factible, se requiere contar con una asignación de recursos acorde a las necesidades de cada establecimiento, en donde la atención debe estar enfocada en todos los ámbitos, es decir, atendiendo problemáticas básicas como es el agua potable, servicios higiénicos suficientes para el colectivo estudiantil, así como recursos educativos –bibliotecas, laboratorios informáticos, de ciencias, de música y de arte, entre otros–, que aseguren un mejoramiento en la calidad del ambiente educativo. En efecto, el estado del espacio en el que se desenvuelven los estudiantes en el horario oficial de clases y, en general, el tipo de condiciones en las que se encuentre el establecimiento educativo, puede influir negativa o positivamente en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Otro costo muy relevante asociado a la implementación efectiva de un aumento de jornada es la consideración por el cuerpo docente. Aumentarles la jornada conlleva costos asociados a los cambios en el tipo de contratación y las horas de trabajo, que deben ser tenidas en cuenta al momento de diagramar el cambio. Además, se requiere hacer nuevas planificaciones del proceso pedagógico acordes con nuevas distribuciones de los contenidos curriculares, que permitan hacer un aprovechamiento efectivo de las horas adicionales de presencia en la escuela.

ELEVAR LAS COMPETENCIAS BÁSICAS DE TODOS LOS ALUMNOS

Mejorar la calidad de la enseñanza exige, o más bien incluye, conseguir que todos los alumnos alcancen mejores resultados en sus aprendizajes. Como se ha apuntado anteriormente, las evaluaciones internacionales en las que han participado los países de la región han puesto de relieve que sus aprendizajes son significativamente inferiores a los de los países avanzados, y que estos retrasos afectan a todos los niveles del alumnado, en especial a un amplio porcentaje, cercano al 50%, que no alcanza el nivel que se considera necesario para incorporarse de forma activa a la vida laboral.

Hay que destacar que las evaluaciones internacionales no solo señalan el importante porcentaje de alumnos que no supera los niveles considerados básicos, sino que el porcentaje de alumnos que se sitúa en los niveles más altos es inferior a la

media de los países participantes en PISA. Por ello se ha incluido la *meta específica 10* (véase el capítulo 4), que tiene como objetivo mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales tanto en los niveles inferiores como en los superiores.

No cabe duda de que las desigualdades sociales y educativas que aquejan a los países de la región están en el origen de los retrasos académicos detectados. También factores relacionados con la gestión educativa y los recursos destinados a la educación, con la organización y funcionamiento de las escuelas, con la capacitación de los docentes, con las condiciones en las que desempeñan su trabajo y con las propias actitudes de los alumnos, condicionadas a su vez por el entorno social, familiar, cultural y educativo en el que se desenvuelven. Junto con estos factores, conviene destacar también las ventajas de un currículo significativo orientado hacia la adquisición de las competencias básicas, así como la incorporación de sistemas de evaluación de los progresos de aprendizaje de los alumnos que sean capaces de relacionar los contenidos aprendidos con las competencias exigidas.

REFORZAR Y DAR SENTIDO A LA EVALUACIÓN

La evaluación de la educación

Existe un amplio consenso en todos los países de la región sobre la importancia estratégica de la evaluación para la mejora de la calidad de la enseñanza. No puede ser de otra manera, ya que la evaluación permite conocer, aunque sea de forma parcial, el funcionamiento del conjunto del sistema educativo y de cada una de las unidades que lo componen: las escuelas, los docentes y los alumnos. Los resultados de las evaluaciones proporcionan, por tanto, una información imprescindible para reforzar o reorientar las políticas educativas o las acciones educadoras.

En las dos últimas décadas se ha producido un enorme avance de la reflexión teórica y de los programas aplicados en el campo de la evaluación. Sin embargo, como señala Felipe Martínez Rizo (2009), la tarea de evaluar un sistema educativo es difícil por una doble complejidad: una de naturaleza empírica, la dificultad de acceder con rigor al objeto de evaluación, y otra de carácter teórico, derivada de las múltiples facetas de las nociones mismas de calidad y evaluación.

Ciertamente, una de las principales dificultades procede de la complejidad del propio proceso educativo, de la multiplicidad de dimensiones que encierra: sus objetivos relacionados tanto con el conocimiento como con la dimensión afectiva y moral de los alumnos, las relaciones que se establecen en el seno de la comunidad educativa, las conexiones entre la escuela, la familia y el entorno social, la dependencia mayoritaria del sector público y el hecho de que la educación sea un derecho para todos los niños y jóvenes plantea retos formidables a los sistemas de evalua-

ción. El riesgo es que la utilización de métodos y técnicas de evaluación disponibles conduzcan a una excesiva esquematización de la dinámica educativa que oculte esta complejidad. O que la mayor facilidad de emplear técnicas cuantitativas para la obtención de datos en gran escala no facilite otras visiones e interpretaciones más completas y tal vez más equilibradas.

Sin embargo, los riesgos de la evaluación no deben impedir su utilización. Leonor Cariola (2010) lo destaca en su intervención en el foro de debate sobre las metas educativas, al señalar que el sistema mismo debe prevenir los efectos no deseados y responder de forma sistémica a las necesidades educativas que releva el sistema de evaluación. Si, por ejemplo, se piensa que las evaluaciones reducen el currículo, la evaluación deberá medir aprendizajes que abarquen gran parte del currículo; si se piensa que las evaluaciones solo demuestran el efecto del nivel socioeconómico de los estudiantes, entonces deben entregarse resultados controlando este efecto o introduciendo medidas de progreso o valor agregado. Lo importante es ser conscientes de las limitaciones que todavía arrastran los distintos sistemas de evaluación y actuar en consecuencia con ellas.

Una de las dificultades a la que es más necesario prestar atención es la gran diversidad de situaciones educativas en cada país, así como las diferencias existentes en el seno de cada uno de ellos. Este panorama no solo complica las evaluaciones internacionales, sino también los propios sistemas nacionales de evaluación. Los procesos de descentralización y de apuesta por la autonomía de las escuelas obligan a adaptar los sistemas de evaluación a la nueva realidad educativa. Lo mismo sucede, o debería suceder, si se tiene en cuenta la diversidad de culturas y de lenguas presentes en Iberoamérica, no digamos la diversidad del alumnado. El desafío para los sistemas y proyectos de evaluación es lograr un acertado equilibrio entre los modelos comunes de evaluación y su correcta adaptación a la enorme pluralidad existente, y evitar de esa forma que el interés por mejorar la gestión educativa mediante la descentralización y la autonomía no termine por reforzar la homogeneización a través de la evaluación.

Con independencia de las peculiaridades propias de cada sistema educativo, evaluar su calidad implica atender a sus ámbitos: programas, escuelas, profesores, alumnos. Hacia todos ellos debe dirigirse la tarea de la evaluación, sabedores de que hay que ser capaces de combinar los enfoques cuantitativos y cualitativos en el proceso evaluador, de que la función de mejora de la educación debe primar ante cualquier otra alternativa.

La mayor parte de los sistemas de medición que hoy día se aplican a nivel nacional e internacional se concentran en los resultados de aprendizaje cognitivo en materias específicas, principalmente lenguaje y matemáticas, que son consideradas curricularmente como los puentes esenciales para el aprendizaje de otras materias y habilidades para la integración social. Sin embargo, la evaluación de la calidad de la educación no puede centrarse únicamente en los resultados obtenidos en el rendi-

miento de los estudiantes, por importante que ello sea, sino que debe abarcar la mayor cantidad de elementos posibles. En ese sentido, las pruebas estandarizadas no son el único medio para obtener información respecto de la calidad de la educación: evaluar el funcionamiento del sistema educativo, las instituciones escolares, su estructura y organización y el desempeño de los docentes (UNESCO/LLECE, 2008b), entre otros, contribuye al mejoramiento de la evaluación de la calidad de la educación y a la construcción de una mirada amplia e integradora.

El documento sobre las Metas Educativas 2021 es deudor de este planteamiento. Presenta metas dirigidas a la evaluación de los distintos ámbitos del sistema educativo, definiendo indicadores y niveles de logro que permitan el seguimiento de las mismas. También se ha asumido de forma explícita el compromiso de realizar el seguimiento y la evaluación del conjunto de las metas a lo largo de la década, lo que se ha traducido en la inclusión de una última meta general, la *décimo primera*, orientada a evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas Educativas 2021, y prevé la creación de un instituto responsable de esta última tarea.

Aunque puede resultar artificial separar diferentes niveles o ámbitos de la evaluación, ya que entre todos ellos existen relaciones sistémicas, no es menos cierto que cada uno tiene metas específicas y procedimientos peculiares para alcanzarlas. Por ello, merece la pena analizar la evaluación al menos en sus dos ámbitos esenciales: el conjunto del sistema educativo y la escuela.

La evaluación del sistema educativo

En el primer caso, se cuenta con dos pilares básicos que se complementan entre sí: los sistemas de indicadores y las evaluaciones que permiten conocer el nivel de logro conseguido por los alumnos en las competencias básicas. Contar con un sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento de los elementos que contribuyen a la calidad del sistema educativo de un país es una gran ayuda para orientar las políticas educativas. La elaboración de este sistema de indicadores exige, a su vez, consolidar las unidades de estadística de los ministerios. Un sistema de indicadores es mucho más que la estadística, pero no puede hacerse sin ella. De ahí la importancia de garantizar estas unidades técnicas que deben trabajar en estrecha colaboración con los institutos o agencias de evaluación y calidad. Por otra parte, la participación de los países en sistemas de indicadores internacionales añade una nueva perspectiva que enriquece la estrictamente nacional, pero que no debe en ningún caso sustituirla.

Por lo que respecta a la evaluación de los aprendizajes, se ha constatado la importancia de contar con sistemas de medición de rendimiento educacional que sean estandarizados y se repitan en el tiempo. Se estima que la evaluación de los actuales niveles de logro y la identificación de los obstáculos permitirá a los países mejorar el tipo, la profundidad y el alcance de la educación que ofrecen. Las evaluaciones sobre

el rendimiento educativo de los alumnos pueden definirse como medidas del grado en el cual se han logrado los objetivos curriculares, ya sean establecidos por las autoridades gubernamentales o por expertos nacionales o internacionales (PREAL, 2006). La mayor parte de los sistemas de medición que se aplican en la actualidad a nivel nacional e internacional se concentran en los resultados de aprendizaje cognitivo en materias específicas, principalmente lenguaje y matemáticas, que son consideradas curricularmente como los puentes esenciales para el aprendizaje de otras materias y habilidades para la integración social. Sin embargo, comienza a haber experiencias de evaluación de otras competencias, más difíciles de evaluar pero esenciales para el desarrollo personal y la cohesión social de los países, como es el caso del programa Estudio Internacional sobre Educación Cívica y para la Ciudadanía (ICCS, por sus siglas en inglés *International Civic and Citizenship Education Study*) de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), dirigido a evaluar la formación cívica de los alumnos.

La participación de los países en programas internacionales de evaluación del rendimiento, como lo son PISA⁵, TIMMS⁶ y PIRLS⁷, o regionales como el LLECE⁸, tiene sin duda un gran interés, ya que ello permite tener una referencia externa al propio sistema educativo que ofrece una perspectiva complementaria. Por otra parte, la incorporación a estos programas permite aumentar el conocimiento técnico de las unidades de evaluación nacionales, lo que revierte en la elaboración de sus propias pruebas. Sin embargo, es importante recordar que las pruebas nacionales pueden tener mayor capacidad de cambio en los sistemas educativos si se devuelve a las escuelas sus propios resultados, pues de esta forma se les ofrece una posibilidad muy valiosa para la elaboración de planes de mejora.

La evaluación de las escuelas

Por tanto, las evaluaciones externas realizadas por las administraciones pueden constituir ya en sí mismas uno de los elementos del siguiente nivel: las evaluaciones de las escuelas. Para que esto sea así, los informes que presentan los resultados deben tener en cuenta esta posible audiencia, y es preciso ofrecer apoyo a los equipos directivos de las instituciones y al profesorado en general para que puedan convertir estos resultados en propuestas de mejora en su práctica en el aula.

Como han señalado acertadamente los responsables de los estudios del LLECE, más que un sistema de medición solamente, el desafío es construir un sistema de eva-

⁵ Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su denominación en inglés *Programme for International Student Assessment*), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁶ Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMMS, por su denominación en inglés *Trends in International Mathematics and Science Study*), de la IEA.

⁷ Progreso en Capacidad de Lectura (PIRLS, por su denominación en inglés *Progress in International Reading Literacy Study*), de la IEA.

⁸ Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC), de UNESCO.

luación con «métodos dialógicos» (UNESCO/LLECE, 2008b), por medio de los cuales se fomente la conversación y el intercambio de opiniones. De este modo, no solo se hace entrega de una cifra o un dato, sino que la información provista pasa a tener sentido para la persona y el establecimiento receptores.

La evaluación de la institución escolar es un reto ineludible, ya que la escuela es el origen y el destino principal de las políticas educativas. Como señala Margarita Zorrilla (2009), la educación acontece en cada aula y en cada escuela, y es ahí donde se gestan la calidad y la equidad, es decir, que la institución escolar se ha convertido en el lugar más relevante para la acción y para las decisiones pedagógicas. Por ello se ha incorporado la *meta específica 15*, que tiene como referente el porcentaje de escuelas que participan en un programa de evaluación.

Elena Martín (2010) refuerza este planteamiento desde la perspectiva de los programas de mejora de la escuela.

Apostar por la evaluación de las escuelas demuestra entender que el enfoque de la eficacia y la mejora escolar está precisamente basado en procesos de evaluación de la práctica escolar con el fin de guiar proyectos de mejora. Esta es la meta esencial e irrenunciable de la evaluación: entender mejor la práctica, desentrañarla, para mejorarla. La función acreditativa de la evaluación cumple sin duda un papel, pero no está exento de riesgos precisamente porque se basa en la comparación. Sin embargo, cuando la evaluación se utiliza para regular, es decir, para decidir cuál es el siguiente paso que debemos dar teniendo en cuenta lo que sabemos de nuestra situación, estamos colocando la evaluación precisamente en su papel de mejora.

La importancia de la evaluación de escuelas no impide reconocer sus dificultades. El mejor o peor funcionamiento de una escuela no puede reducirse a los resultados académicos de sus alumnos. La correcta evaluación de la institución escolar exige conocer también su contexto sociocultural, los recursos iniciales disponibles, la situación de sus maestros, la gestión escolar, los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se desarrollan en el aula, la adecuación de la enseñanza a la diversidad cultural, lingüística y personal del alumnado, la participación de la comunidad educativa y su valoración de la acción educadora desarrollada. Son, sin duda, muchas dimensiones, lo que supone dedicar un tiempo razonable a la evaluación y suficientes recursos económicos para conseguir una adecuada aproximación a la institución escolar.

A pesar de estas dificultades, el diseño y aplicación de modelos integrales de evaluación de las escuelas es una garantía para mejorar su calidad. En primer lugar, porque el propio modelo de evaluación, si realmente incorpora las principales dimensiones del buen funcionamiento de una escuela, proporciona una referencia importante sobre las claves del proceso educativo. En segundo término, porque si se devuelve la información obtenida a cada una de las escuelas, pueden conocer sus fortalezas y debilidades y desarrollar programas de mejora con el apoyo y asesoramiento de las administraciones educativas. Y, finalmente, y esta sería sin duda la razón funda-

mental, porque solo desde los cambios que se lleven a cabo en el proceso de enseñanza y aprendizaje puede contribuirse realmente a elevar el nivel de las competencias básicas de los alumnos.

EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)

DESAJUSTES ENTRE EDUCACIÓN Y EMPLEO

Una de las mayores contradicciones de la sociedad latinoamericana se produce en la relación entre educación y empleo: la actual generación de jóvenes es la que ha tenido más años de escolaridad y ha alcanzado mayor nivel educativo, pero es la que tiene más dificultades, no solo para encontrar empleo sino, además, para que este se corresponda con la formación alcanzada. Sin embargo, estas diferencias también están en función del género, del nivel social, del hogar de origen y del hábitat. Por ello, las mujeres jóvenes que provienen de hogares pobres, que viven en zonas rurales y con bajos niveles de educación pueden considerarse como el grupo específico con menos oportunidades para el acceso al empleo.

Es cierto, como señala el informe sobre la juventud (CEPAL-OIJ, 2007), que ha habido un incremento de la ocupación de las mujeres jóvenes en zonas rurales, lo que apunta a un cambio cultural importante, no obstante lo cual mantienen una tasa de desempleo más alta que sus coetáneos masculinos, una mayor proporción de empleo en sectores de baja productividad y unos ingresos más bajos, incluso con los mismos niveles de educación y cualificación.

Pero un mayor y mejor nivel educativo o, lo que es lo mismo, de competencias de base, no es condición suficiente para el acceso al empleo. El creciente desarrollo tecnológico y el alto nivel de especialización alcanzado en determinados sectores productivos de la región latinoamericana determina que en el mercado laboral adquiera una importancia creciente la mejora de las competencias profesionales específicas de los jóvenes en un campo ocupacional, lo que a la postre implica también la necesidad de establecer una vinculación más estrecha entre la educación y la educación técnico-profesional.

Hay que reconocer que estas iniciativas constituyen una de las caras del problema. La otra, no menos importante, es la que afecta al propio funcionamiento del mercado de trabajo: escasa transparencia de la oferta de puestos de trabajo, desajuste entre oferta y demanda de puestos de trabajo cualificados, e insatisfactorias condiciones en el sistema de contratación laboral.

En la referida necesidad de vinculación entre educación y ETP, la educación secundaria ha de desempeñar un papel clave: debe mantener una estrecha relación con la preparación profesional de los jóvenes. Así, además de su función en la formación general, la educación secundaria debe proporcionar la preparación en compe-

tencias de base sobre las que construir posteriormente la profesionalidad de los jóvenes objeto de la ETP. Y, a su vez, la ETP ha de asegurar la preparación de los jóvenes para su incorporación al mundo laboral, así como la formación permanente de las personas adultas.

La ETP debe situarse, por tanto, en estrecha vinculación con la educación secundaria, jugando el papel que le corresponde en la formación de los jóvenes, siendo además el puente para atender las demandas del desarrollo productivo de un país y procurar la inclusión social, así como la necesidad de actualización de los trabajadores y de las personas adultas. Derivado del referido papel de la ETP en la preparación profesional de los jóvenes, el esfuerzo por lograr un acceso equitativo a la misma redundará también en una mayor inclusión social.

La cuestión del acceso equitativo a la ETP no es un tema menor, ya que si se mantienen las tendencias actuales se continuarían reproduciendo las desigualdades sociales en la estructura de oportunidades formativas. Las estrategias de desarrollo que dejan a la ETP al exclusivo arbitrio de mecanismos de oferta y demanda, solo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una elite reducida de jóvenes. El escaso desarrollo de algunas economías de la región motiva a aquellos más calificados a migrar a países más desarrollados en busca de mejores oportunidades laborales y mayor especialización. La ausencia de una masa crítica de técnicos y profesionales jóvenes que manejen las herramientas de innovación de última generación limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad en la mayoría de los países iberoamericanos (CEPAL/OIJ, 2008).

La debilidad de la vinculación entre el sistema formativo y el mercado laboral también genera efectos negativos en aquella población que logra concluir su ciclo de formación más especializada. Cuando la oferta laboral no se corresponde con los tipos de formación alcanzados por la población, se llega a producir una subutilización del capital humano, llevándolo a insertarse laboralmente en trabajos de menores requerimientos de formación y a no obtener la retribución esperada, o incluso a aumentar los niveles de desempleo en la población calificada. Ello genera sentimientos de frustración y desesperanza importantes en la población que ha realizado un esfuerzo significativo por alcanzar mayores niveles formativos.

NECESIDAD DE UNA NUEVA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL

No cabe duda de que la cualificación profesional de los jóvenes y de las personas adultas es la condición necesaria para abrir las puertas del mercado laboral, aunque ciertamente para acceder a él no cualquier cualificación profesional tiene en cada momento el mismo valor, ni la cualificación por sí misma genera empleo. Incluso existe una cierta incapacidad del sistema productivo iberoamericano para incorporar a un amplio número de profesionales con alta cualificación, lo que provoca un

desaprovechamiento de la inversión educativa realizada y el desánimo de los que lo sufren. Pero en cualquier caso hay que reconocer que disponer de cualificación profesional procura muchas más oportunidades de inserción y de promoción profesional que no disponer de ella.

Es cierto, como se acaba de señalar, que la formación obtenida condiciona el acceso a determinados trabajos. Pero también hay que reconocer que, en muchas ocasiones, no basta con haber tenido más años de escolaridad y haber alcanzado un mayor nivel educativo para encontrar un empleo, y no digamos para que esté en consonancia con la formación alcanzada. Por ello, es imprescindible, como se ha señalado, asegurar la vinculación entre educación y formación técnico-profesional, mejorar las competencias profesionales de los jóvenes, principalmente mediante esta última modalidad formativa, y mejorar también la transparencia y agilidad del mercado laboral para definir, identificar y ofrecer puestos de trabajo cualificados y atractivos para las personas preparadas.

En consecuencia, es preciso establecer medios que procuren y faciliten la adquisición de competencias de base (proporcionadas por la educación secundaria) y competencias específicas (proporcionadas por el sistema de ETP), ambas en estrecha vinculación o, lo que es lo mismo, la adquisición de cualificaciones profesionales, así como es preciso, también, promover el encuentro entre estas cualificaciones ofertadas y las demandadas por el mercado laboral, como única manera de ayudar a los jóvenes y a las personas adultas a incrementar sus posibilidades de acceso al empleo y a su movilidad social. Pero también es necesario establecer procedimientos que validen y reconozcan las cualificaciones ya adquiridas por la población activa. Porque no hay que olvidar que una cualificación profesional se adquiere, básicamente, a través de la formación (sea mediante programas formales o no formales) y a través de la experiencia laboral o profesional.

En este entramado de relaciones entre educación, formación permanente, cualificación profesional y empleo se encuentra la educación técnico-profesional. Considerada durante muchos años la oferta pobre del sistema educativo, refugio de aquellos alumnos sin oportunidad para continuar estudios académicos, o alternativa devaluada de las personas adultas para mejorar sus condiciones de trabajo, hoy la ETP constituye, sin embargo, una de las más potentes herramientas para favorecer el desarrollo económico y social de un país y para facilitar la movilidad social de las futuras generaciones, siempre que su diseño y desarrollo tengan en cuenta las exigencias laborales y formativas de la sociedad actual.

SISTEMAS NACIONALES DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES Y VALIDACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES

La necesidad de aprender a lo largo de toda la vida, imprescindible ya en los tiempos actuales tanto para el desarrollo personal como para el progreso profesional,

exige que se reconozca la formación obtenida y que dicho reconocimiento sea socialmente aceptado. Hace falta, por tanto, establecer los mecanismos adecuados para valorar todo lo que se aprende. Como apunta Fernando Vargas (2009), la educación a lo largo de la vida tiende a ser «una sola», lo que supone que, junto a los diplomas que certifican los aprendizajes formales, es preciso abrir posibilidades para evaluar y reconocer aprendizajes realizados en la experiencia laboral y en la vida misma. De ahí que se estén planteando mecanismos capaces de validar las competencias adquiridas en la educación, en el trabajo y en la vida. El mecanismo habitual en la mayoría de los países se ha estructurado en torno a sistemas nacionales de cualificaciones profesionales

Un sistema de cualificaciones profesionales es definido por Antonio Rueda (2009) como las normas y procedimientos de un país que, de modo articulado y coherente, regulan y ordenan qué es una cualificación profesional y cómo esta se reconoce, adquiere, evalúa, acredita y registra. Su importancia deriva de su gran potencialidad para impulsar nuevas formas de aprendizaje, articular todas ellas para su regulación, reconocimiento oficial y valoración por parte de las personas, la economía y la sociedad, estimular el aprendizaje permanente, mejorar el vínculo entre el mundo de la educación-formación y el mundo del trabajo y proporcionar transparencia al intercambio de oferta y demanda de cualificaciones en el mercado laboral.

Uno de los componentes del sistema de cualificaciones profesionales es un catálogo organizado en torno a los conceptos de competencia profesional y de cualificación profesional. Otro de sus componentes es un sistema de validación de la competencia profesional de la población activa, lo que viene exigido por el modelo de aprendizaje a lo largo de la vida. No podría ser de otra manera. En la medida en que el aprendizaje no solo se adquiere durante los períodos de formación formal, sino que también se logra a lo largo de toda la vida mediante la experiencia laboral o profesional, mediante actividades formativas de carácter no formal y, en general, a través de la formación informal, es preciso validar las competencias adquiridas a través de estos otros tipos de actividad. En coherencia con este postulado, afirma Asís de Blas (2009), todos estos aprendizajes deben ser reconocidos y en su caso evaluados, en la perspectiva de ser posteriormente acreditados mediante una certificación, a fin de que puedan ser capitalizados durante el proceso de aprendizaje permanente. Desde esta perspectiva, la cooperación con los países y entre los países para la elaboración de un sistema nacional de cualificaciones profesionales, –es decir, de un catálogo de cualificaciones y de un sistema de validación de la competencia profesional– constituye un objetivo prioritario para avanzar en un nuevo y necesario modelo de educación técnico-profesional.

En este nuevo contexto de relación entre educación, formación a lo largo de la vida y empleo, los centros de formación profesional pueden asumir nuevas responsabilidades y transformarse en instituciones que dinamizan el desarrollo de una localidad o de una región. Como destaca Cleunice Rehem (2009), un centro de formación

profesional podría investigar la realidad social que le rodea, analizar las posibilidades productivas y formativas y anticipar el futuro para detectar las posibilidades de desarrollo local y regional. Para ello, deberá establecer mecanismos para obtener información, participar en redes formativas y de empleo y formar parte de los organismos participativos en los que se discute sobre proyectos e iniciativas de cualificación, formación y empleo. De esta forma, el centro de formación podrá anticipar e innovar basándose en las necesidades de formación de la comunidad, así como transformar estas necesidades en oportunidades de cualificación de las personas que se forman.

FAVORECER LA CONEXIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN Y EL EMPLEO A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL

Por todo ello, el diseño y el desarrollo de un sistema de educación técnico-profesional ha de estar estrechamente conectado con los sistemas educativo y productivo de un país, y adaptado a sus demandas laborales. Un sistema de ETP así concebido ha de cuidar la existencia de determinadas características que incrementen su capacidad de cumplir los objetivos deseados. En primer lugar, ha de estar vinculado con el sistema nacional de cualificaciones profesionales, en el sentido de que la oferta formativa se corresponda y se coordine con dicho sistema. En segundo lugar, es preciso que el sistema de ETP disponga de suficientes gestores y profesores bien formados, y ello tanto en el sistema educativo como en los demás subsistemas de formación profesional. En tercer lugar, es necesario asegurar la coordinación de ambos subsistemas en el desarrollo de sus funciones específicas. En cuarto lugar, es imprescindible garantizar que la oferta formativa incluya aprendizajes en situaciones laborales reales. Y, finalmente, es positivo que exista un creciente proceso de descentralización de la oferta formativa para adecuarla a las necesidades específicas de cada región o municipio.

Por estas razones y con este modelo de referencia, la OEI ha considerado que el desarrollo y la modernización de la educación técnico-profesional deben estar entre las metas educativas para la próxima década, por lo que tiene que formar parte de los Programas de Acción Compartidos (véase el capítulo 7) que van a ser impulsados de forma conjunta para alcanzarlas.

El programa que se pretende desarrollar se fundamenta en tres principios básicos:

- La utilización de un enfoque intersectorial que integre tanto a la política educativa y a la política de fomento del empleo, como a otras políticas sectoriales y de cooperación puestas en marcha en la región.
- El concurso y acuerdo de un amplio abanico de agentes y de instituciones del sector público y privado, nacionales e internacionales, que intervienen en la actualidad, en mayor o menor medida, en el diseño y en la ejecución de esas políticas.

- La focalización de las acciones, sobre todo en áreas rurales y urbano-marginales de la región, en las que existe mayor incidencia de la pobreza y falta de opciones para la preparación y la inserción profesional.

En este marco, la OEI se plantea como objetivos prioritarios promover el desarrollo institucional de políticas de reformas y modernización de la formación técnico-profesional; definir y proponer modelos de cualificaciones y formación profesional consuetudinarios con objetivos comunes a partir de la diversidad de cada país, e impulsar el establecimiento de un sistema ampliamente compartido de reconocimiento, evaluación y acreditación de la competencia de las personas trabajadoras.

Para lograr estos objetivos se ha formulado un conjunto de estrategias y de líneas de acción: la elaboración de informes sobre las cuestiones más relevantes que surgen en los sistemas de cualificaciones y educación técnico-profesional de los países iberoamericanos; la realización de un diagnóstico, en los países que lo soliciten, sobre los sistemas nacionales de cualificación y de educación técnico-profesional, y el desarrollo de un curso especializado de formación para la cualificación de los equipos responsables de las políticas relacionadas con la ETP.

Al mismo tiempo, y en coherencia con los objetivos generales establecidos, la OEI ha asumido el compromiso de impulsar iniciativas innovadoras que ayuden a los jóvenes a encontrar su primer empleo. Entre ellas hay que destacar los programas de apoyo a jóvenes emprendedores, los sistemas de orientación de carácter presencial y a distancia, la cooperación con diferentes sectores públicos y privados para el desarrollo de nuevas experiencias de contratación, y una oferta flexible y renovada de formación que permita la actualización profesional permanente de jóvenes y adultos.

ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

APRENDER A LO LARGO DE LA VIDA

Aprender a aprender constituye una de las competencias básicas que todos los alumnos deberían lograr al término de su educación obligatoria, pues solo así habrán adquirido la disposición de continuar aprendiendo y gestionando sus aprendizajes a lo largo de su vida. Apenas se pone ya en duda que la educación y el aprendizaje no terminan en los años escolares, sino que las personas deben seguir aprendiendo durante la vida entera. No es posible de otra forma insertarse en el mundo laboral de forma activa y creativa ante la velocidad con la que se generan innovaciones y nuevos conocimientos.

Desde este enfoque, al que ya se hizo alusión al comentar el proyecto de educación técnico-profesional, debe entenderse el objetivo de lograr la alfabetización completa en Iberoamérica y situar a sus ciudadanos en la perspectiva de aprender

de forma permanente. Por importante que ello sea, no se trata, pues, solo de lograr que las personas lean y escriban, sino también que todas ellas alcancen las competencias propias de la educación básica y participen en programas que favorezcan su inserción laboral. Se avanza de esta forma en la noción contemplada en la Conferencia de Educación para Todos de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje, estrechamente asociadas a la adquisición de las competencias que necesitan las personas para vivir y trabajar dignamente, participar en la sociedad, y continuar aprendiendo.

A pesar de la urgencia y de la exigencia de terminar con el analfabetismo, es preciso reconocer que no es sencillo definirlo con precisión. Progresivamente se ha ido pasando de un enfoque dicotómico (ser capaz o no de leer y escribir), a un enfoque funcional, en el que se relaciona el aprendizaje en la lectoescritura con las demandas sociales, laborales y comunitarias en el contexto en el que se desarrolla, si bien las interpretaciones y los énfasis en este modelo son plurales y diferenciados. También se ha puesto de manifiesto en los últimos años que la alfabetización debe entenderse como un continuo, en el que se manifiestan diferentes dimensiones y grados de habilidad.

La alfabetización funcional se entiende como una actividad no aislada, sino en función de un medio dado y de una perspectiva de desarrollo, orientada a las necesidades colectivas e individuales. No obstante, en términos de políticas de refuerzo de la alfabetización, también es importante tomar en cuenta la realfabetización como un proceso que ocupa un lugar central en el aprendizaje de la persona. La importancia de la realfabetización radica en que por medio de ella los conocimientos adquiridos en el período oficial de aprendizaje logran permanecer en el tiempo, y hace del aprendizaje un proceso continuo y efectivo, otorgando la oportunidad de extender los conocimientos, y la capacidad misma de aprendizaje, gracias a experiencias que promuevan su permanente actualización.

CULTURA ESCRITA Y DIVERSIDAD

La aproximación teórica de Emilia Ferreiro (1999) continúa siendo una referencia necesaria. A partir de su concepto de «cultura escrita», Ferreiro señala que es imprescindible incorporar el término de «diversidad». No hay manera de escapar, afirma, a una consideración de la diversidad cuando estudiamos la alfabetización: diversidad de sistemas de escritura inventados por la humanidad; diversidad de propósitos y usos sociales; diversidad de lenguas en contacto; diversidad en la relación en el texto, en la definición histórica cultural del lector, en la autoría y la autoridad. Ser alfabetizado, afirma en otro pasaje, es formar parte de la cultura letrada, poder circular en la diversidad de textos que caracteriza la cultura letrada. Y ello supone ser lector crítico y tener criterios para poder seleccionar los textos. Por tanto, leer no es equivalente a decodificar, ser alfabetizado no equivale a saber el alfabeto.

Desde este planteamiento, Luis Óscar Londoño y Marta Soler (2009) concluyen que el concepto de cultura escrita desborda el plano inicial de lectura y escritura (los códigos) y el funcional o de comprensión de textos. Hacen referencia a la lectura y a la escritura en el plano social y en el plano electrónico y de la información. Para dominar la lectura y la escritura es necesario que ellas se conviertan en cultura, en una manera de estar en el mundo, en una forma de vivir y de convivir. Así, la lectura y la escritura, conceptualizadas como un proceso permanente de aprendizaje, no quedan circunscritas a unos determinados grados escolares. Porque a leer y a escribir se aprende a lo largo y ancho de la vida y exige una educación que garantice a todas las personas el ejercicio de la ciudadanía.

La plena alfabetización ha sido una de las preocupaciones y expectativas que ha contado con mayor arraigo social y con reiteradas muestras de interés por los distintos poderes públicos. Han sido muchos y variados los programas educativos y las iniciativas políticas que se han preocupado en Iberoamérica por la plena alfabetización, aun cuando no todos ellos han tenido el éxito deseado.

La plena alfabetización y la universalización de la educación básica ya no es solamente una política educativa compensatoria de carencias y limitaciones del pasado, como tampoco se trata de un objetivo que deba ser logrado a través de voluntariosas campañas o delegado su logro en la colaboración de entidades de la sociedad civil. Existe un amplio consenso que considera que la alfabetización y la educación a lo largo de la vida son prioridades políticas, requisitos imprescindibles para asegurar el desarrollo de las personas y comunidades de nuestra región y una acción que forma parte de los procesos de mejora de la educación iberoamericana.

UNA PREOCUPACIÓN COMPARTIDA

En el ámbito de la comunidad iberoamericana de naciones, y en estrecha relación con los compromisos internacionales establecidos en los Objetivos del Milenio y en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la preocupación por la alfabetización coincide con el inicio de las convocatorias de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno. La XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Salamanca, 2005) aprobó el compromiso de universalizar la alfabetización y la educación básica en la región antes de 2015 a través de un plan iberoamericano, cuya redacción se encomendó a la OEI. Dicho plan se aprobó como programa de la Cumbre Iberoamericana en la XVII convocatoria celebrada en Chile en 2007.

Además, es necesario que en este ambicioso proyecto se implique el conjunto de la sociedad: gobiernos, regiones, municipios, universitarios, organizaciones sociales, voluntarios, empresas y todas aquellas personas e instituciones que consideren que conseguir una sociedad de personas letradas es un deber de solidaridad y de justicia.

Resulta coherente con este planteamiento que la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos sea una de las metas prioritarias de la propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». El compromiso es universalizar la alfabetización en Iberoamérica antes de 2015 (véase la *meta específica 18* en el capítulo 4), y también garantizar el acceso generalizado a la educación a las personas jóvenes y adultas con más necesidades y la participación de todos ellos en programas de formación continua antes de 2021. Este programa debe considerarse un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y en el apoyo a la inclusión de los más desfavorecidos, entre los que debe señalarse de manera especial al colectivo de las mujeres. Su marginación histórica y su influencia en la vida familiar, en la atención de los hijos y en el seguimiento de sus aprendizajes escolares, hacen necesario redoblar los esfuerzos para proporcionarles una mejor educación.

Como señala Mariano Jabonero (2009), la alfabetización es, asimismo, una acción estructural imprescindible para la lucha contra las enfermedades. El incremento de la alfabetización de las mujeres más pobres no solo genera mayores ingresos familiares y disminución de la pobreza, sino mejoras en la higiene, la alimentación y la atención sanitaria de sus hijos. El nivel educativo de los padres condiciona directamente la escolarización y el rendimiento educativo de los hijos. Además, los hijos de padres –especialmente las madres– alfabetizados ingresan regularmente a la escuela, permanecen más tiempo en ella y su rendimiento educativo es mejor. En cualquier programa de alfabetización se constata que una de las más importantes y frecuentes motivaciones de las mujeres, que son sus más numerosas asistentes, es querer ayudar a sus hijos en las tareas escolares.

Con la misma intensidad es preciso tener en cuenta la cultura y la lengua de las personas que participan en programas de alfabetización y educación básica, por lo que la perspectiva bilingüe y multicultural es imprescindible cuando se trabaja en la educación de las minorías étnicas y de los pueblos originarios.

La experiencia de la OEI muestra que las acciones más eficaces se producen cuando se desarrollan y consolidan sistemas educativos públicos de calidad y con amplia cobertura, que integran tanto las enseñanzas formales como las no formales. Esta estrategia preventiva es la mejor opción a largo plazo frente al analfabetismo. Junto a ello, es preciso llevar a cabo programas a corto y medio plazo, contruidos como oferta educativa estructurada con amplia participación social, que garanticen una atención directa y de calidad para jóvenes y adultos, lo que ha de favorecer el acceso a la educación y la continuidad escolar de sus hijos.

Esta orientación decididamente educativa ha demostrado que los procesos de alfabetización y educación a lo largo de la vida deben seguir itinerarios educativos que, junto a la alfabetización, ofrezcan de manera flexible la posibilidad de completar una educación básica de calidad. Al mismo tiempo, será preciso garantizar una formación para el empleo que complete el círculo formativo inicial.

Este modelo de acción supone un importante grado de ordenación y sistematización educativa, ya que exige diseños y desarrollos curriculares específicos, medios didácticos suficientes e idóneos, sistemas de planificación, administración y supervisión especializados y unos procesos apropiados de selección y capacitación de docentes. Todo ello aporta consistencia y calidad a esta oferta educativa y asegura su sostenibilidad futura.

Estos planteamientos son los que han orientado el programa de acción compartido dedicado a la alfabetización y educación a lo largo de la vida (véase el capítulo 7). El programa se ha traducido en un ambicioso plan operativo que comprende acciones como las asistencias técnicas y los asesoramientos a las administraciones educativas de la región; el apoyo a las iniciativas de modernización y refuerzo institucional; el interés por el reconocimiento, la difusión y la promoción de las mejores experiencias y buenas prácticas; el desarrollo de investigaciones y, de manera muy singular, el refuerzo a los planes nacionales con el apoyo técnico y financiero de numerosos proyectos.

DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES

EL CONTEXTO SOCIAL, CULTURAL Y LABORAL PARA EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA

En el capítulo 2 ya se mencionaba la importancia de los docentes en el proceso de elevar la calidad de la educación iberoamericana. Pero si el profesorado es clave para la calidad de la enseñanza, es preciso admitir también que no se puede mejorar la acción educativa de los profesores sin conseguir, al mismo tiempo, mayores niveles de calidad en el funcionamiento de las escuelas. Como resume de forma gráfica Alba Martínez (2009), el desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela constituyen las dos caras de una misma moneda o, para expresarlo con más claridad, forman una unidad indisoluble al modo de una cinta de Moebius, ese objeto geométrico en el cual es imposible diferenciar fuera de dentro. Los docentes trabajan en un contexto social y cultural determinado y en unas condiciones educativas y laborales específicas. Las políticas públicas a favor del profesorado necesitan tener en cuenta estos contextos y condiciones para remover los posibles obstáculos que limitan el éxito de determinadas iniciativas orientadas de forma específica al desarrollo profesional de los docentes.

Desde esta perspectiva, las propuestas para mejorar la situación del profesorado deben basarse en enfoques contextuales e integrales, en los que se tengan en cuenta todos los factores que contribuyen a facilitar el trabajo de los docentes. En el mismo sentido y de forma complementaria, la gran mayoría de las iniciativas que se plantean para mejorar la educación no deben perder de vista su implicación para el fortalecimiento de la profesión docente.

El problema principal al que se enfrentan las políticas relativas al profesorado es el de los grandes números que comporta, tanto por la cantidad y diversidad de decisiones pendientes, como por ser uno de los cuerpos profesionales más numerosos. Hay más de siete millones de docentes que trabajan en la región en alguno de los niveles del sistema educativo, cuya financiación supone un porcentaje significativo del gasto público de cada país. Un leve incremento de su salario, una pequeña reducción de su horario lectivo para realizar actividades de formación o un prudente sistema de incentivos profesionales conllevan costes importantes, difíciles de asumir en ocasiones para un colectivo tan numeroso.

Lo mismo sucede cuando se pretende mejorar el tiempo de enseñanza, factor principal del aprendizaje, y se aborda de forma simultánea la situación de los docentes. Las escuelas de tiempo completo o integral –objetivo también de la *meta específica 14-*, en las que los alumnos tienen la posibilidad de recibir una atención educativa a lo largo de la mañana y de la tarde, ofrecen mayores posibilidades de aprendizaje. Si a ello se une la dedicación a cada escuela de su equipo de profesores, las ventajas educativas y profesionales parecen evidentes. Sin embargo, organizar las escuelas con un solo turno de alumnos y de profesores supone un coste elevado que exige un dilatado proceso temporal para su implantación generalizada, como ya se apuntó en páginas anteriores.

Por estas razones, las políticas que pretenden mejorar la calidad de la enseñanza y el desarrollo profesional de los docentes han de asumir compromisos a medio plazo, y deben buscar los acuerdos políticos y sociales necesarios que aseguren su mantenimiento a lo largo del tiempo.

LOS DOCENTES EN EL CENTRO DEL CAMBIO EDUCATIVO

Hay que señalar que los países de la región parten de situaciones y experiencias diferentes. El acceso a la función docente no es homogéneo, habiendo distintas modalidades y niveles de exigencia. En la mayoría de los países la formación inicial es responsabilidad de la universidad, pero en otros corresponde a institutos superiores o escuelas normales. Por otra parte, todavía acceden a la docencia profesionales sin formación pedagógica, especialmente en escuelas secundarias, comunidades indígenas y zonas desfavorecidas. En estas regiones las escuelas tienen dificultades para atraer y retener docentes titulados y proporcionar una educación de calidad al alumnado. Hay, sin embargo, un factor común en todas las situaciones: el cambio social. Las transformaciones de la sociedad y sus repercusiones educativas, afirma José Manuel Esteve (2009), se convierten en el elemento central para orientar el trabajo de los profesores, pues es a partir de los nuevos retos y exigencias como debe diseñarse el tipo de formación que han de recibir y el camino para su desarrollo profesional.

La formación de los maestros en las competencias necesarias para enseñar a las nuevas generaciones, tal vez sea la dimensión más importante para la mejora de

la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos. Tres competencias cuyo dominio por los actuales profesores, y en especial por los nuevos docentes, va a ser una de las claves del cambio educativo, pueden destacarse como fundamentales (Marchesi, 2010):

- Preparación para enseñar en la diversidad de contextos, culturas y alumnos.
- Capacidad para incorporar al alumnado en la sociedad del conocimiento.
- Disposición para educar en una ciudadanía multicultural, democrática y solidaria.

Ahora bien, en el análisis de los nuevos retos a los que debe enfrentarse el profesorado –nuevas competencias y formas de enseñar, cambios en la formación y el acceso a la profesión, desarrollo profesional, incentivación y evaluación– no debe olvidarse la agenda pendiente del siglo XX: retribuciones, tiempo de enseñanza, dedicación y condiciones de trabajo. El olvido de estas últimas puede suponer que no se acierte en las estrategias y líneas de acción que se planteen para abordar los desafíos del futuro.

El fortalecimiento de la profesión docente constituye, pues, unos de los ejes prioritarios de actuación de la OEI y tiene, en consecuencia, presencia destacada en el proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», a través de la *meta general octava*. El propósito decidido de la OEI para los próximos años es:

- Colaborar con los países y con las agencias de acreditación de la calidad de la enseñanza para lograr que toda la oferta de formación del profesorado obtenga la acreditación correspondiente.
- Contribuir a mejorar los sistemas de acceso a la profesión docente.
- Desarrollar experiencias innovadoras para el apoyo a los profesores principiantes.
- Colaborar en el diseño de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional.
- Acompañar iniciativas que mejoren la organización y el funcionamiento de las escuelas y que repercutan de forma positiva en el trabajo de los docentes.
- Apoyar la creación de redes de profesores que desarrollen proyectos innovadores.

Se trata, pues, de pasar a la acción para evitar lo que ha expuesto de forma sintética pero firme Antonio Nóvoa (2009):

He procurado más bien transmitir, sin rodeos, mi opinión sobre la distancia que separa el exceso de los discursos de la pobreza de las acciones y de las prácticas. La conciencia aguda de este «foso» nos invita a encontrar nuevos caminos para una profesión que, al comienzo del siglo XXI, vuelve a adquirir una gran relevancia pública.

AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Es preciso reconocer que la investigación y la ciencia en Iberoamérica necesitarán de un esfuerzo sostenido a lo largo de las próximas décadas para ocupar un papel relevante en el conjunto de las regiones del mundo.

En la medida en que se extiende la sociedad del conocimiento que hace del saber un capital de primer plano, crece la relevancia del saber científico, no solo como un conocimiento técnico patentable sino también como saber colectivo de una comunidad cultural, ligado a sus propias raíces históricas y lingüísticas. No por casualidad un número creciente de pueblos indígenas en todo el mundo busca redescubrir las raíces de su propio pensamiento científico y tecnológico como base para la sostenibilidad de su propia existencia.

No cabe duda de que el retraso educativo y social de los países iberoamericanos, aunado a sus profundas desigualdades, son los factores que están en el origen de la escasa presencia de los científicos e investigadores en el campo internacional. Junto con ellos, habría que apuntar también el reducido apoyo a los investigadores, la escasa movilidad de los científicos y la insuficiente defensa del español y del portugués como lenguas de referencia en el campo de la ciencia.

FORTALECIMIENTO DE LAS REDES DE CONOCIMIENTO

El desarrollo de las naciones depende ahora más que nunca de la calidad de la formación a la que se accede en las universidades y del conocimiento que se pueda generar y acumular en ellas. El estado de los países de la región iberoamericana es, en este sentido, muy débil, y los pone en desventaja y en riesgo de exclusión respecto del progreso acelerado del mundo desarrollado, porque los avances tecnológicos generan dinámicas de exclusión aún mayores que las tradicionales. Es el riesgo de excluir a los más pobres de cada nación, e incluso a naciones completas, de toda posibilidad de participar del desarrollo actual. El problema ya no es solo de brechas de ingreso, sino de conocimientos y de la posibilidad de incorporarse y de adaptar los avances tecnológicos.

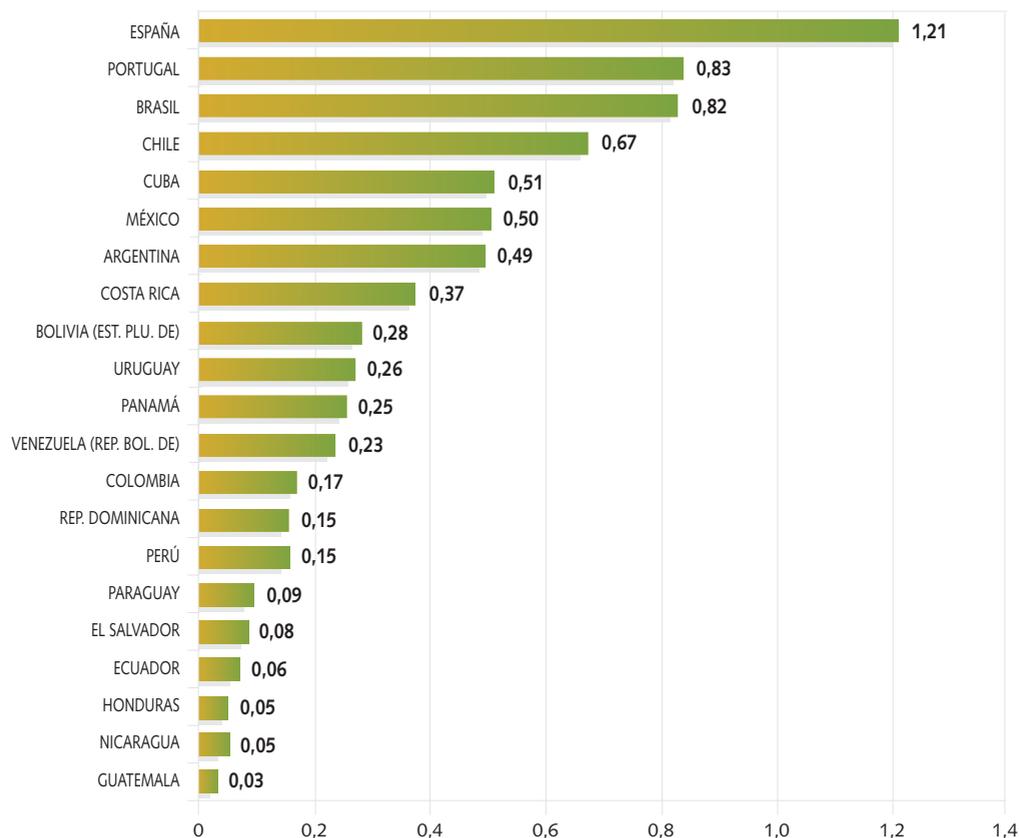
Se requieren políticas que busquen solucionar el problema del financiamiento de la investigación y del desarrollo del conocimiento en beneficio de todos. El sector privado

marcha a la vanguardia en la investigación y el desarrollo mundiales y cuenta con gran parte de la financiación, los conocimientos y el personal para emprender la innovación (PNUD, 2001). Los gobiernos pueden promover vínculos entre universidades y empresas, y proporcionar incentivos fiscales a empresas privadas que realicen tareas de investigación y desarrollo (PNUD, 2001). Pero actualmente la inversión que realizan los países de la región en investigación y desarrollo (I+D) es débil. El gráfico 3.1 muestra su nivel relativo, que es bastante heterogéneo, pero que se encuentra lejos de la inversión que hacen países desarrollados (cerca del 3% del producto interno bruto [PIB]).

GRÁFICO 3.1

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL PIB. ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE

(EN PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

Las instituciones de educación superior se benefician mucho de la conexión con otras instituciones similares. Para los científicos del mundo en desarrollo la escasez de esos contactos es frecuentemente un obstáculo para su creatividad y su productividad. La cooperación es especialmente importante para el nivel regional, ayudando a que los países puedan adquirir una masa crítica en temas científicos. Las redes internacionales, por su parte, proveen de oportunidades para el fomento de la innovación científica apropiada para las necesidades de los países en desarrollo (Banco Mundial, 2000b). Por eso la relevancia de que la región iberoamericana plantee como una de sus metas de desarrollo educativo la ampliación del espacio del conocimiento y el fortalecimiento de la investigación científica (véase la *meta general novena* en el capítulo 4), promoviendo la generación de redes y movilidad de estudiantes e investigadores, así como el fomento de la investigación científica y la innovación.

Por otro lado, la vinculación de los centros de estudios superiores con el sistema de enseñanza escolar es también un factor importante para el avance de los países. Por medio del apoyo de las universidades a la enseñanza primaria y secundaria, la participación entre los distintos actores de la comunidad educativa se consolida contribuyendo al fortalecimiento de los lazos y cooperación entre los distintos niveles educativos. La universidad es fuente de contenidos y de estrategias pedagógicas irremplazables en la cadena educativa. Más aún cuando la educación escolar pretende incorporar crecientemente un pensamiento científico, respecto del cual las universidades pueden proporcionar un aporte decisivo.

EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO

El mundo se ha conectado de otra manera y el desarrollo de los países depende cada vez más de la posibilidad de integrarse a estos cambios y de hacer la diferencia a partir del conocimiento y la investigación. El desarrollo de las naciones depende, más que nunca, de la calidad de la formación universitaria y del conocimiento que se pueda generar y acumular en ellas.

No es extraño por ello que las XV y XVI cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno acordaran un programa para impulsar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Avanzar en la consolidación de un espacio compartido de educación superior y de investigación científica significa promover una herramienta privilegiada para impulsar procesos concretos de integración en la región y entre los países, para favorecer la generación y distribución del conocimiento relevante, así como para garantizar la formación de profesionales con una visión y una pertenencia iberoamericana.

El Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI

Para avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en Sonsonate (El Salvador) en mayo de 2008, aprobó la creación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI. Su objetivo general consiste, precisamente, en contribuir a la construcción de dicho espacio, tendiendo a fortalecer y mejorar la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura, a través de la constitución y el impulso de redes de formación e investigación interinstitucionales.

El desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento es la meta que se han marcado los países de la región para reforzar la creación de redes universitarias de posgrado, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región (véase la *meta específica 22* en el capítulo 4). Sus ejes principales se encuentran en el incremento del número de investigadores en cada uno de los países y en su movilidad, así como en el aumento sostenido de la inversión en investigación y desarrollo.

Su objetivo es el desarrollo de un espacio interactivo y de colaboración en los ámbitos de la educación superior y la investigación, como vectores del conocimiento científico y tecnológico, que debe estar articulado con la innovación y con el desarrollo. Así, pues, la educación superior y la investigación científica, por un lado, y el desarrollo tecnológico y la innovación, por otro, se consideran sus pilares principales.

La primera gran tarea que es preciso llevar adelante consiste en apoyar a los equipos de investigación iberoamericanos e incrementar los recursos públicos y privados para investigación, desarrollo e innovación. Difícilmente podrán los idiomas español y portugués alcanzar un estatus respetado en el campo de la ciencia si no existe un apoyo sostenido a la investigación científica.

Junto con este esfuerzo necesario de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad, es preciso también impulsar nuevas iniciativas que favorezcan la investigación científica, la creación de redes de investigadores y su movilidad. Entre todas ellas, la OEI potenciará de forma prioritaria las siguientes:

- El funcionamiento del Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad en Iberoamérica.
- El apoyo a los jóvenes para el estudio de la ciencia y de la tecnología.
- La realización de estudios acerca de la percepción social de la ciencia y de las capacidades de los países iberoamericanos en campos de ciencia básica, en disciplinas emergentes y en áreas de fuerte impacto.
- El desarrollo del programa «Becas Pablo Neruda» para la movilidad de docentes y de estudiantes universitarios.

- El establecimiento de mecanismos de coordinación estable entre las organizaciones e instituciones que colaboran en el desarrollo de la movilidad universitaria.
- El fomento y la constitución de redes interuniversitarias de excelencia que ofrezcan cursos conjuntos semipresenciales de posgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación.
- La oferta de cursos dirigidos a funcionarios públicos de las distintas administraciones en las áreas de ciencia, tecnología e innovación, a través de las Escuelas Especializadas del Centro de Altos Estudios Universitarios.

Un elemento fundamental para dinamizar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento consiste en promover y apoyar las redes de investigación y de formación, lo que incluye el soporte a la movilidad de investigadores y estudiantes. La formación de recursos humanos en el terreno de la ciencia, la investigación y la innovación debe convertirse en objetivo no solo nacional, sino iberoamericano.

INVERTIR MÁS E INVERTIR MEJOR

Una de las fuentes principales de financiamiento de los sistemas educativos es, por su propia naturaleza, de carácter público. La inversión pública en educación ha permitido progresivamente expandir los servicios educativos desde los grandes centros urbanos a los pequeños, y a las zonas rurales. Sin embargo, y pese a los esfuerzos regionales, los recursos públicos siguen siendo insuficientes (véanse los capítulos 5 y 6). Si bien se ha tomado como referencia el gasto promedio de recursos públicos que realizan los países desarrollados, y se ha planteado la necesidad de que los países de la región se impongan como meta ese mismo porcentaje (en 2006, 27 países de la Unión Europea tenían un gasto público en educación que representaba el 5,04% del PIB), varios países realizan esfuerzos superiores, pero aún bajos para sus necesidades en términos absolutos.

Las estimaciones del costo de cumplir las diversas metas propuestas (véase el capítulo 5) muestran la necesidad de incrementar de manera significativa la inversión educativa para su logro. Esto requiere, evidentemente, amplios consensos nacionales para establecer mecanismos que permitan aumentar gradualmente el flujo de recursos orientados al sector educativo, en la forma de incremento de la recaudación impositiva, en las transferencias entre gastos que el gobierno destina a distintos sectores y servicios, en el aumento de la eficiencia y la eficacia del sector educativo, y en la captación de fondos extrapresupuestarios, entre otros.

En este marco, la propuesta Metas Educativas 2021 incorpora en su *meta general décima* dos grandes dimensiones relacionadas con el financiamiento educativo: la movilización de recursos nacionales y la cooperación multilateral.

Respecto de la primera, se busca que los países elaboren planes de financiamiento adicional, de carácter flexible y revisable, que apunten no solo a dimensionar las necesidades de recursos corrientes y de inversión, sino también que identifiquen las fuentes de financiamiento generales o específicas a cada compromiso adoptado de la presente propuesta educativa (*meta específica 24*). Esto implica establecer una combinación de fuentes de financiamiento e incrementos de recursos de forma viable para concitar los apoyos de los diversos actores nacionales e internacionales, y así poder tomar las medidas económicas y legales necesarias para su cumplimiento.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones educativas y de capacidades presupuestarias de los países de la región, la propuesta promueve establecer mecanismos de solidaridad internacional, en particular la definición de un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa, que contenga un plan de acción que permita prestar apoyo financiero a los países con mayor rezago en materia educativa y para los cuales el cumplimiento de las metas educativas exceda las capacidades nacionales de movilización de recursos (*meta específica 25*). El compromiso solidario planteado tiene carácter vinculante, ya que los mecanismos solidarios prevén que la ayuda financiera sea complementaria a los esfuerzos nacionales, y no los sustituya. Por dicho motivo se concibe la meta de financiamiento con una doble dimensión: de esfuerzo de los países como condición necesaria, y de solidaridad internacional como aspecto complementario. También es necesario destacar que parte de los esfuerzos de solidaridad externa toma forma en los Programas de Acción Compartidos (véase el capítulo 7), los cuales canalizan recursos y asistencia técnica a objetivos específicos orientados a reforzar el cumplimiento nacional de las diversas metas.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021»

El esfuerzo que debe realizarse para definir unas metas educativas comunes para el año 2021, detalladas por medio de objetivos específicos e indicadores concretos, quedaría incompleto si no se acompañase de algún sistema o procedimiento que permita realizar su seguimiento y valorar su grado de consecución. La simple declaración de la voluntad de alcanzar unas determinadas metas no es suficiente, sino que se requiere poner en marcha además una serie de estrategias para acercarse a ellas y un mecanismo de seguimiento para conocer con rigor el lugar en que se va situando cada país, el progreso realizado y el que resta por hacer.

Así lo entendieron los ministros de Educación reunidos en El Salvador cuando en la declaración final de la Conferencia en la que acordaron impulsar el proyecto Metas Educativas 2021, incluyeron también el compromiso de avanzar en la elaboración de mecanismos de evaluación regional (OEI, 2008).

Consecuentemente con este mandato se ha propuesto la creación del Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas. Así se establece en la *meta*

específica 27. El sistema de seguimiento y evaluación no constituye un fin en sí mismo, sino que debe entenderse más bien como un instrumento, fundamental para permitir alcanzar las metas propuestas. El principal objetivo de dicho sistema consiste en obtener, procesar y proporcionar una información rigurosa, veraz y relevante para conocer el grado de avance hacia tales metas.

Su puesta en marcha exige diseñar una serie de mecanismos de coordinación que aseguren el cumplimiento de los criterios planteados anteriormente y permitan, al mismo tiempo, realizar un trabajo eficaz. Dichos mecanismos deben estar adaptados a los objetivos que se pretenden lograr con este proyecto y al carácter iberoamericano de la iniciativa (véase el capítulo 8).

Al respecto, la propuesta Metas Educativas 2021 ha querido hacer del seguimiento y la evaluación una meta explícita, que incluye no solo el monitoreo de la propuesta misma, sino también el fortalecimiento de los sistemas de evaluación educativa nacionales (*metas específicas 26 y 27*). Asimismo, la propuesta concibe el seguimiento y la evaluación educativa como un mecanismo participativo, que involucra a los diversos actores y sectores sociales no solo en el avance hacia las distintas metas, sino en el control de que los mecanismos definidos para dicho esfuerzo se instrumenten oportunamente, funcionen adecuadamente y haya una rendición de cuentas transparente. La creación del Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021, contemplado en la *meta específica 28*, se sitúa en esta perspectiva.

Solo así las Metas Educativas 2021 se constituirán en un verdadero proyecto de todos y de cada uno de los actores y sectores sociales interesados en la transformación de la educación. Solo así será posible alcanzar los ambiciosos objetivos que las Metas Educativas 2021 contemplan.



CAPÍTULO 4

**LAS METAS EDUCATIVAS, SUS INDICADORES
Y SUS NIVELES DE LOGRO**

META GENERAL PRIMERA

REFORZAR Y AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA ACCIÓN EDUCADORA

META ESPECÍFICA 1. *Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural.*

- **INDICADOR 1.** Número de proyectos en los que diferentes sectores sociales participan y que se aplican de forma integrada.

- **Nivel de logro:** Cada año aumenta el número de proyectos innovadores que se desarrollan de forma coordinada en un territorio (municipio, departamento, región), en los que participan varios sectores sociales.



META GENERAL SEGUNDA

LOGRAR LA IGUALDAD EDUCATIVA Y SUPERAR TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN EN LA EDUCACIÓN

META ESPECÍFICA 2. Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela.

- **INDICADOR 2.** Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que reciben apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas.
 - **Nivel de logro:** En 2015, al menos el 30% de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza recibe algún tipo de ayuda económica que garantiza el desarrollo integral de los niños y su asistencia a la escuela, y el 100% la recibe en 2021.

META ESPECÍFICA 3. Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.

- **INDICADOR 3.** Porcentaje de niños de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica.
 - **Nivel de logro:** El porcentaje de niños de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residente en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino, es al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.
- **INDICADOR 4.** Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico-profesional (ETP) y universitarios.
 - **Nivel de logro:** Aumenta en un 2% anual el alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que accede a la ETP, y en un 1% el que accede a la universidad.

META ESPECÍFICA 4. *Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios.*

- **INDICADOR 5.** Porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna.
 - **Nivel de logro:** Las escuelas y los alumnos reciben materiales y libros en su lengua materna y sus maestros los utilizan de forma habitual.
 - **INDICADOR 6.** Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario.
 - **Nivel de logro:** Todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominan el mismo idioma originario de sus estudiantes.
-

META ESPECÍFICA 5. *Apoyo a la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y las ayudas precisas.*

- **INDICADOR 7.** Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria.
 - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 30% y el 60% del alumnado con necesidades educativas especiales está integrado en la escuela ordinaria, y entre el 50% y el 80% lo está en 2021.
-



META GENERAL TERCERA

AUMENTAR LA OFERTA DE EDUCACIÓN INICIAL Y POTENCIAR SU CARÁCTER EDUCATIVO

META ESPECÍFICA 6. *Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años.*

- **INDICADOR 8.** Porcentaje de niños de 0 a 6 años que participan en programas educativos.
 - **Nivel de logro:** En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50% y el 100% de los niños de 3 a 6 años, y el 100% la recibe en 2021. En 2015, entre el 10% y el 30% de niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas, y entre el 20% y el 50% lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 7. *Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.*

- **INDICADOR 9.** Porcentaje de educadores que tienen el título específico de educación inicial.
 - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 30% y el 70% de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60% y el 100% la tiene en 2021.
-

META GENERAL CUARTA

UNIVERSALIZAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y LA SECUNDARIA BÁSICA, Y AMPLIAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR

META ESPECÍFICA 8. Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.

- **INDICADOR 10.** Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria.
 - **Nivel de logro:** En 2015, el 100% del alumnado está escolarizado en educación primaria, y entre el 80% y el 100% la termina a la edad correspondiente. En 2021, más del 90% de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida.
- **INDICADOR 11.** Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación secundaria básica.
 - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 60% y el 95% de los alumnos están escolarizados en educación secundaria básica, y entre el 70% y el 100% lo está en 2021. Entre el 40% y el 80% del alumnado termina la educación secundaria básica en 2015, y entre el 60% y el 90% la concluye en 2021.

META ESPECÍFICA 9. Incrementar el número de jóvenes que finalizan la educación secundaria superior.

- **INDICADOR 12.** Porcentaje de alumnado que completa la educación secundaria superior.
 - **Nivel de logro:** Las tasas de culminación de la educación secundaria superior se sitúan entre el 40% y el 70% en 2015, y entre el 60% y el 90% en 2021.



META GENERAL QUINTA

MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y EL CURRÍCULO ESCOLAR

META ESPECÍFICA 10. *Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos.*

- **INDICADOR 13.** Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.
 - **Nivel de logro:** Disminuye en al menos un 20% el número de alumnos situados entre los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6.º grado, PISA, TIMMS o PIRLS en las que participan diferentes países. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.

META ESPECÍFICA 11. *Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.*

- **INDICADOR 14.** Actualización de la educación en valores y para la ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas.
 - **Nivel de logro:** En 2015 se han reformulado los currículos de las diferentes etapas educativas y está reforzada la educación en valores y para la ciudadanía en las distintas áreas y materias.

META ESPECÍFICA 12. *Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante, y estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos.*

- **INDICADOR 15.** Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas.
 - **Nivel de logro:** Hay establecidas al menos tres horas de lectura obligatoria en educación primaria y dos horas en educación secundaria básica.

- **INDICADOR 16.** Frecuencia de uso del computador en la escuela por los alumnos para tareas de aprendizaje.
 - *Nivel de logro:* En 2021, los profesores y los alumnos utilizan el computador de forma habitual en el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- **INDICADOR 17.** Tiempo semanal dedicado a la educación artística y a la educación física en las escuelas.
 - *Nivel de logro:* Hay establecidas al menos tres horas dedicadas a la educación artística y la educación física en la educación primaria, y dos horas en la educación secundaria básica.
- **INDICADOR 18.** Porcentaje de alumnos que elige formación científica o técnica en los estudios postobligatorios.
 - *Nivel de logro:* En 2015 aumentó la elección de los alumnos por los estudios científicos y técnicos en un 10%, y en un 20% en 2021.

META ESPECÍFICA 13. *Mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas.*

- **INDICADOR 19.** Porcentaje de escuelas con bibliotecas.
 - *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 40% de las escuelas dispone de bibliotecas escolares, y el 100% cuenta con ellas en 2021.
- **INDICADOR 20.** Razón de alumnos por computador.
 - *Nivel de logro:* En 2015 la proporción entre computador y alumno es de entre 1/8 y 1/40, y de entre 1/2 y 1/10 en 2021.

META ESPECÍFICA 14. *Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en primaria.*

- **INDICADOR 21.** Porcentaje de escuelas públicas de primaria de tiempo completo.
 - *Nivel de logro:* En 2015, al menos el 10% de las escuelas públicas de educación primaria es de tiempo completo, y entre el 20% y 50% lo es en 2021.

META ESPECÍFICA 15. Extender la evaluación integral de los centros escolares.

- **INDICADOR 22.** Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación.
 - **Nivel de logro:** En 2015, al menos entre el 10% y el 50% de los centros escolares participa en programas de evaluación, y entre el 40% y el 80% lo hace en 2021.
-

META GENERAL SEXTA

FAVORECER LA CONEXIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN Y EL EMPLEO A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)

META ESPECÍFICA 16. *Mejorar y adaptar el diseño de la educación técnico-profesional de acuerdo con las demandas laborales.*

- **INDICADOR 23.** Porcentaje de carreras técnico-profesionales cuyos currículos son diseñados por competencias teniendo en cuenta la demanda laboral.
 - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 20% y el 70% de los centros de formación técnico-profesional organiza las carreras en función de las competencias derivadas de la demanda laboral, y entre el 50% y el 100% lo concreta en el 2021.
- **INDICADOR 24.** Porcentaje de alumnos que realiza prácticas formativas en empresas.
 - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 30% y el 70% de los alumnos de educación técnico-profesional realiza prácticas en empresas o instituciones laborales, y entre el 70% y el 100% lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 17. *Aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la educación técnico-profesional.*

- **INDICADOR 25.** Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que acceden al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación.
 - **Nivel de logro:** En 2015, entre el 30% y el 60% de los egresados de la ETP consigue una inserción laboral acorde con la formación obtenida, y entre el 50% y el 75% la logra en 2021.



META GENERAL SÉPTIMA

OFRECER A TODAS LAS PERSONAS OPORTUNIDADES DE EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA

META ESPECÍFICA 18. *Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades.*

- **INDICADOR 26.** Porcentaje de población alfabetizada.
 - *Nivel de logro:* Antes de 2015, la tasa de alfabetización en la región se sitúa por encima del 95%.
- **INDICADOR 27.** Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúa estudiando.
 - *Nivel de logro:* Entre el 30% y el 70% de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúa cursando estudios equivalentes a la educación básica.

META ESPECÍFICA 19. *Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.*

- **INDICADOR 28.** Porcentaje de jóvenes y adultos que participa en programas de formación y capacitación continua presenciales y a distancia.
 - *Nivel de logro:* En 2015, el 10% de las personas jóvenes y adultas participa en algún curso de formación, y el 20% lo hace en 2021 (en las cuatro semanas previas a la fecha de realización de la encuesta correspondiente).
-

META GENERAL OCTAVA FORTALECER LA PROFESIÓN DOCENTE

META ESPECÍFICA 20. *Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria.*

- **INDICADOR 29.** Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.
 - **Nivel de logro:** En 2015 están acreditadas, al menos, entre el 20% y el 50% de las titulaciones de formación inicial, y entre el 50% y el 100% en 2021.
- **INDICADOR 30.** Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica.
 - **Nivel de logro:** Conseguir que al menos entre el 40% y el 80% de cada uno de los colectivos de profesorado estén acreditados en 2015, y entre el 70% y el 100% en 2021.

META ESPECÍFICA 21. *Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.*

- **INDICADOR 31.** Porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa.
 - **Nivel de logro:** En 2015, al menos el 20% de las escuelas y de los profesores participa en programas de formación continua y de innovación educativa, y al menos el 35% lo hace en 2021.



META GENERAL NOVENA

AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

META ESPECÍFICA 22. Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.

- **INDICADOR 32.** Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.
 - *Nivel de logro:* En 2015, en toda la región, las becas de movilidad de estudiantes e investigadores alcanzan a 8.000, y a 20.000 en 2021.

META ESPECÍFICA 23. Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.

- **INDICADOR 33.** Porcentaje de investigadores en jornada completa.
 - *Nivel de logro:* En 2015, el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúa entre el 0,5% y el 3,5% de la población económicamente activa, y en 2021 alcanza entre el 0,7% y el 3,8%.
- **INDICADOR 34.** Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al PIB.
 - *Nivel de logro:* En 2015, el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúa entre 0,3% y el 1,4% del PIB (media de la región en 0,93%), y en 2021 alcanza entre el 0,4% y el 1,6% (media de la región en 1,05%).

META GENERAL DÉCIMA

INVERTIR MÁS E INVERTIR MEJOR

META ESPECÍFICA 24. *Aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas Educativas 2021.*

- **INDICADOR 35.** Elaboración en el año 2010 de un plan de financiamiento por cada país para el logro de las metas y actualizarlo periódicamente.
 - *Nivel de logro:* Se aprueba un plan en cada país, se evalúa y se adapta cada tres años.
-

META ESPECÍFICA 25. *Incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades.*

- **INDICADOR 36.** Coordinar un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa en el año 2011, con un plan de acción hasta 2021.
 - *Nivel de logro:* Se desarrolla y coordina el Fondo Solidario, el cual aporta entre el 20% y el 40% de lo que comprometen los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.
-



META GENERAL DÉCIMO PRIMERA

EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021»

META ESPECÍFICA 26. Fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países.

- **INDICADOR 37.** Reforzar los institutos de evaluación, los sistemas de planificación y las unidades de estadística de los países.
 - *Nivel de logro:* En 2015 todos los países han consolidado sus institutos de evaluación y las unidades de planificación y de estadística.
-

META ESPECÍFICA 27. Asegurar el seguimiento y la evaluación del proyecto Metas Educativas 2021.

- **INDICADOR 38.** Crear el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas y su Consejo Rector, en el que participen los representantes de los sistemas de evaluación de los países.
 - *Nivel de logro:* El Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas presenta, cada dos años y por país, un informe general sobre el cumplimiento de las metas.
-

META ESPECÍFICA 28. Fortalecer la participación de los distintos sectores sociales en el desarrollo y en la supervisión del proyecto Metas Educativas 2021.

- **INDICADOR 39.** Crear el Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021.
 - *Nivel de logro:* El Consejo elabora, al menos, un informe cada dos años sobre el desarrollo del proyecto Metas Educativas 2021.
-

5

CAPÍTULO 5

COSTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS EDUCATIVAS Y SU FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO

El logro de las Metas Educativas 2021 conlleva la mejora del acceso a la educación, así como el incremento de la calidad y de la equidad educativa y el impulso a la innovación. Las diversas metas confluyen hacia la construcción de bases permanentes para un desarrollo económico, social y cultural sostenido e integral, el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía social, y la cooperación solidaria de los países que conforman el espacio iberoamericano.

Si bien la consecución de cada una de las metas propuestas encierra un valor en sí misma, es deseable concebirlas como un conjunto integrado e integrador de esfuerzos en todas las dimensiones que aborda el proyecto. Cada una de ellas busca el avance en un área determinada, pero dicho avance puede ser insuficiente o insostenible si no es reforzado por el progreso en otros campos. De esta forma, los progresos en materia de cobertura deben acompañarse por esfuerzos reales en el aumento del acceso efectivo de los grupos vulnerables al sistema educativo, el cual debe acompañarse con mejoras en la progresión educativa, pues de lo contrario aumentan excesivamente los costos educativos. El avance en educación secundaria y postsecundaria depende necesariamente de los logros en educación primaria; el aumento de los niveles de conclusión educativa no tiene mucho significado si no hay avances simultáneos en la calidad de los aprendizajes, y estos deben ser relevantes para las necesidades de la estructura productiva de los países, entre otras conexiones y sinergias de los distintos componentes del proyecto.

El esfuerzo simultáneo requerido para avanzar paulatinamente hacia la concreción del conjunto de las metas involucra una cuantía de recursos importante, tanto más cuando la situación educativa de algunos países muestra apreciables brechas e insuficiencias que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Por ello, es importante evaluar las proyecciones de los costos de cumplir progresivamente las metas al año 2021 y la estructura de los mismos, así como las capacidades y compromisos necesarios para su financiamiento.

Los ministerios o secretarías de Educación de los países de la región han hecho, o están haciendo, estudios específicos relativos a qué metas educativas y cuáles niveles de logro en cada una de ellas pueden comprometer, en función de los recursos involucrados en estos avances, las capacidades de financiamiento público propio y diversas alternativas de financiamiento extrapresupuestario. El ejercicio no es fácil, ya que requiere tener en consideración la existencia o diseño de los diversos programas educativos y sus actuales estructuras de costos, las capacidades técnicas y financieras de expansión de los mismos y el establecimiento de mecanismos de evaluación, entre otros elementos relevantes a la hora de comprometer un proyecto educativo de mediano y largo plazo. Al cierre del presente volumen, Argentina, Brasil,

Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay habían concluido sus propios estudios, o habían avanzado suficientemente en ellos, pudiendo suministrar la información financiera relevante para estimar los costos regionales del cumplimiento de las metas educativas. Los restantes países también habían realizado las primeras estimaciones sobre la planificación de las metas educativas y su costo económico.

En las siguientes páginas se analizan los costos de cumplir con las metas educativas, utilizando para ello los estudios suministrados por los países o, en su ausencia, las estimaciones preliminares realizadas en 2009 por CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010)⁹. Asimismo, se analizan los requerimientos y las capacidades presupuestarias para cubrir parcial o totalmente el costo de dichas metas, incluyendo los compromisos que la misma propuesta Metas Educativas 2021 plantea respecto del esfuerzo financiero que razonablemente podrían hacer los países.

Para establecer los niveles de costos agregados a nivel regional, se optó por llevar los costos expresados en moneda local a dólares estadounidenses de 2005, moneda y año con los que se están expresando actualmente las mediciones internacionales y las comparaciones de crecimiento, los recursos fiscales y los flujos monetarios. Las transformaciones monetarias se realizaron utilizando el deflactor implícito del producto interno bruto (PIB) de cada país, lo que permitió llevar los valores a precios locales de 2005 y luego aplicar el tipo de cambio promedio a dólares de 2005. La situación educativa y presupuestaria de base, los niveles metas, las proyecciones de crecimiento y de costos, es la provista por los países que han realizado sus propios estudios. En los restantes casos se utilizaron las proyecciones de crecimiento estimadas por la CEPAL y la información educativa suministrada al Instituto de Estadísticas de la UNESCO, los datos brindados por los ministerios de Educación y recopilados por la OEI para el estudio preliminar de costos de 2009, y las proyecciones de metas y costos contenidas en el mismo, con las transformaciones monetarias ya indicadas.

⁹ Se hicieron ajustes a las proyecciones de aumento del costo unitario de las prestaciones educativas de algunos países, debido a que su incremento progresivo llegaba a duplicar, triplicar o cuadruplicar el costo unitario reportado para el año 2010. Esto debido a que el aumento de costos, que involucra también un alza importante de los costos aun sin comprometer el proyecto Metas Educativas 2021, no fue acompañado de propuestas de aumento del presupuesto público en educación acordes a dicho aumento de costos unitarios.

EL COSTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021

En términos generales, para efectuar el estudio de costos se tomaron como líneas de comparación inicial los costos involucrados para alcanzar los niveles de cobertura y acceso actuales. En aquellas metas en que fue posible la comparación respecto de un presupuesto disponible o indicadores de logro previo, como las tasas de matrícula en educación preprimaria, primaria, secundaria, o investigación y desarrollo (I+D), los costos se presentan como diferenciales respecto de los recursos proyectados al año 2010 y su evolución, manteniendo los actuales niveles de matrícula y retención escolar o de recursos para investigación científica¹⁰.

Varias de las metas cuantificadas no pudieron ser contrastadas con un presupuesto previamente disponible, bien porque no forman parte de los programas regulares de los ministerios o secretarías de Educación, o bien por falta de información. En esos casos los costos representan el valor agregado para cada año que se han instrumentado progresivamente algunos programas, como alfabetización, educación básica de personas recién alfabetizadas, formación continua de profesores y desarrollo de centros de recursos para el aprendizaje, entre otros.

En la presentación de los costos de la propuesta Metas Educativas 2021 se hace una distinción entre aquellos programas típicamente asociados al presupuesto público en educación y los que no son materia de administración exclusiva de los ministerios o secretarías del ramo. Entre los segundos se encuentran las transferencias a estudiantes vulnerables, asociados en la región a los programas de lucha contra la pobreza, muchas veces administrados por secretarías de planificación, desarrollo social o similares. En el mismo sentido se distingue la I+D, ya que en ocasiones está bajo dependencia de ministerios o secretarías de Gobierno (o Presidencia) o servicios de Gobierno con algún grado de autonomía respecto de los ministerios sectoriales.

COSTOS DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021 ASOCIADAS A LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN EDUCACIÓN

El costo de las metas que son parte esencial del campo de trabajo de los ministerios o secretarías de Educación depende del compromiso de los países con el logro de los diversos niveles metas y, por tanto, del avance esperado en las mismas año a año. Naturalmente, los países tienen estructuras de costos totales y por estudiante distintas, lo que incide en que la proyección del costo de cada una de sus metas sea, a su vez, diferente.

¹⁰ Los equipos nacionales de Argentina, Brasil y México calcularon los costos como diferencia entre los costos de 2010 y la progresión de logros en los próximos años. En los restantes países hay una variación de costos de base ligada al proceso de transición demográfica. En los países en que aumenta la población en edad escolar en los próximos años, estos costos aumentan; por el contrario, en aquellos en que la población en edad escolar disminuye, también lo hacen también dichos costos de comparación.

Por otro lado, la consecución de las metas y los costos que ello conlleva, se ve influida por los procesos de transición demográfica. Varios de los países de la región están disminuyendo en términos relativos y absolutos el peso de su población en edad de estudiar, o lo harán en los próximos años, por lo que el incremento de costos no es de carácter lineal, aunque en ocasiones las metas parciales se proyecten de ese modo.

Los costos de avanzar y cumplir con los compromisos educacionales (programas regulares, de alfabetización y educación básica para adultos, calidad e infraestructura educativa) asociados al proyecto Metas Educativas 2021, aumentan gradualmente. De esta forma, para el conjunto de Iberoamérica, el costo de iniciar con el compromiso en 2011 no supera los 8 mil millones de dólares, lo que representa solo el 0,18% del PIB regional que se proyecta para dicho año. En este año, el incremento de la inversión educativa es el más significativo, ya que los aumentos posteriores equivalen en promedio a poco más del 0,12% del PIB.

Naturalmente, los costos de avanzar hacia las metas se comparan con el costo de no hacerlo, por lo que el incremento de recursos es progresivo y adquiere cada vez mayor significación respecto del PIB. Así, en 2015 el costo de avanzar respecto de 2014, sumado a los recursos requeridos para mantener los logros del año anterior, alcanza los 30 mil millones de dólares, equivalente al 0,53% del PIB regional; en 2021, el costo acumulado de cumplir las metas habrá totalizado poco más de 72 mil millones de dólares (1,17% del PIB, unos 60 mil millones de euros a precios de 2005). Sin embargo, y como se puede observar en el cuadro 5.1, el esfuerzo adicional de recursos respecto del año anterior solo involucra el 0,15% del PIB, cerca de 9 mil millones de dólares más que en 2020 (véase el gráfico 5.1B más adelante).

Respecto de los costos mencionados y su significación en relación al PIB, es necesario tener en consideración que los costos del proyecto en cada uno de los países dependen no solo de los avances que comprometen, sino también del tamaño de la población en edad de estudiar. Asimismo, el peso de estos costos en el gasto público y en el producto interno bruto depende en gran medida del tamaño de las economías nacionales. La economía española representa, por ejemplo, casi el 28% de la economía regional; la brasileña tiene un peso superior a un quinto del PIB de la región, y la mexicana representa poco menos del 20%.

Si se excluyen Brasil y México, que suman más del 40% de la economía regional, los costos de avanzar hacia las metas en los países restantes se inician en alrededor de 4.500 millones de dólares (0,17% del PIB). En 2015, el costo alcanzaría a poco más de 12.800 millones de dólares, y en 2021 alcanzaría los 43.600 millones de dólares (35 mil millones de euros). En promedio, el esfuerzo adicional requerido en cada año alcanzaría el 0,12% del PIB.

En el cuadro 5.1 se excluye a la Península Ibérica (España y Portugal), tanto por la envergadura de la economía española como por el hecho de que estos dos países

CUADRO 5.1

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTOS TOTALES ANUALES DE LAS METAS QUE DEPENDEN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN*. 2011-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑOS	IBEROAMÉRICA			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL NI MÉXICO			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL, ESPAÑA, MÉXICO NI PORTUGAL		
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB
2011	7.918	0,18	–	4.498	0,17	–	4.174	0,35	–
2012	12.004	0,26	0,09	6.079	0,23	0,06	5.597	0,45	0,11
2013	16.507	0,35	0,10	7.972	0,29	0,07	7.318	0,57	0,13
2014	21.596	0,44	0,10	10.318	0,36	0,08	9.466	0,71	0,16
2015	26.976	0,53	0,11	12.835	0,43	0,09	11.750	0,85	0,17
2016	33.859	0,65	0,13	16.781	0,55	0,13	14.132	0,99	0,17
2017	39.668	0,73	0,11	21.292	0,68	0,14	16.913	1,15	0,19
2018	46.941	0,84	0,13	26.199	0,81	0,15	19.883	1,30	0,19
2019	54.737	0,95	0,14	31.520	0,94	0,16	23.038	1,46	0,20
2020	63.121	1,06	0,14	37.353	1,08	0,17	26.447	1,62	0,21
2021	72.070	1,17	0,15	43.629	1,23	0,18	30.035	1,78	0,21
<i>EN MILLONES DE EUROS DE 2005</i>									
2021	57.952	1,17	0,15	35.082	1,23	0,18	24.151	1,78	0,21

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

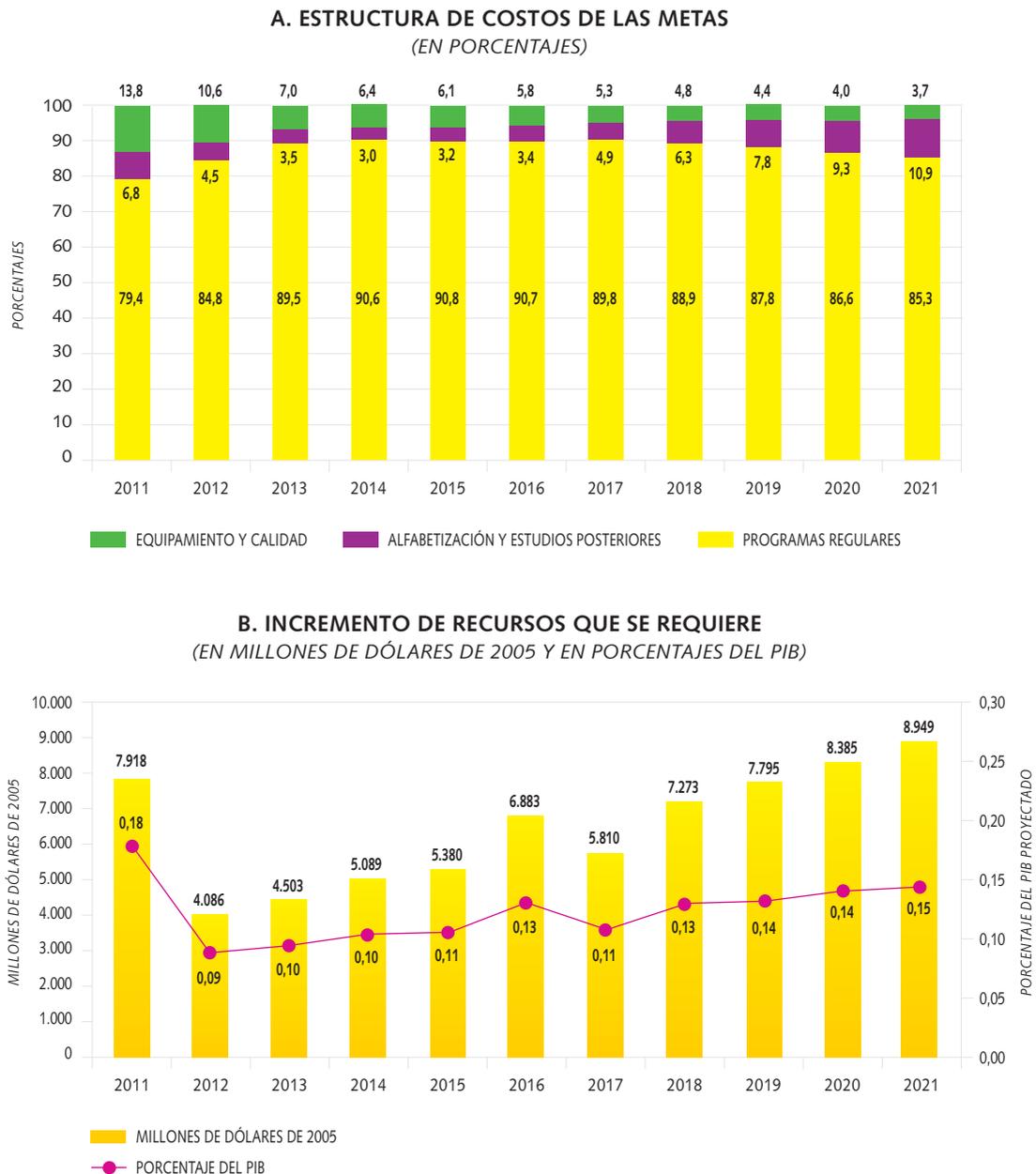
* Excluye programas de apoyo a grupos vulnerables e I+D.

han generalizado el acceso a todos sus niveles educativos, lo que implica menores necesidades de avance y, por consiguiente, menores costos relativos. De esta manera, si se consideran solo las economías latinoamericanas, excluyendo las principales (Brasil y México), los costos disminuyen a poco más de 4.100 millones de dólares al iniciar el proyecto, a 11.700 millones en 2015 y a 30 mil millones en 2021 (24.200 millones de euros). En este último año, los recursos involucrados en los programas educativos del proyecto suman el 1,78% del PIB, aunque expresados como incremento respecto del año anterior solo involucran el 0,21% del mismo (3.600 millones de dólares).

Lo anterior indica que si bien el costo de las metas asociadas a los programas educativos en América Latina –excluyendo Brasil y México– no es muy alto, tiene cierta significación respecto del PIB. Por lo tanto, su relevancia dentro de los ingresos y gastos fiscales es mayor a la del conjunto iberoamericano, principalmente porque involucra países que requieren hacer grandes avances en materia educativa.

GRÁFICO 5.1

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) ESTRUCTURA DE COSTOS DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021 E INCREMENTO DE RECURSOS QUE SE REQUIERE CADA AÑO PARA SEGUIR EN EL AVANCE HACIA LAS METAS*. 2011-2021



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Excluye programas de apoyo a grupos vulnerables e I+D.

En definitiva, la cuantía de recursos requeridos para lograr el cumplimiento de las metas asociadas al presupuesto educativo es significativa, pero no imposible de financiar, al juzgarlos como proporción del producto interno bruto. Sin duda, es una brecha de recursos que no todos los países podrán cerrar, pero el esfuerzo por aumentar el presupuesto educativo y mejorar la recaudación fiscal, así como su complemento con otras fuentes de financiamiento interno y externo, indican que el compromiso con las Metas Educativas 2021 puede rendir los frutos esperados en el plazo que se plantea.

ESTRUCTURA DEL COSTO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021

El peso que tiene el logro de cada meta depende en gran medida de la situación educativa actual de los países, de la estructura de costos unitarios actuales en cada nivel educativo, de los niveles de pobreza y de sus procesos de transición demográfica, como se mencionó anteriormente.

Por dicho motivo, la estructura temporal de costos de las metas varía de país a país, aunque existen tendencias generales, o al menos comunes, en una mayoría de países de la región. Para facilitar y organizar el análisis de costos de las diversas metas, en la presente sección se optó por agruparlas en programas educativos regulares (educación inicial, preprimaria, primaria, baja secundaria y secundaria superior); programas de alfabetización (alfabetización y educación básica para recién alfabetizados), y programas de equipamiento y fortalecimiento de la calidad (bibliotecas, laboratorios informáticos o centros de recursos para el aprendizaje, formación de nuevos profesores, formación continua de profesores). A continuación se describen los costos de estos grandes programas y la estructura al interior de los mismos.

Los programas educativos regulares (educación inicial, preprimaria, primaria, baja y alta secundaria)

Las metas que tienen mayor relevancia en la región son, sin duda, las relacionadas con este tipo de programas, parte de los cuales son obligatorios (normalmente la educación primaria y la baja secundaria). Al inicio del proyecto, estos concentrarían algo menos de 80% de los recursos adicionales requeridos en el marco del ámbito de acción de los ministerios o secretarías de Educación, para pasar gradualmente a involucrar el 91% de los mismos en 2015 y descender a 85% en 2021 (véase el gráfico 5.1A). Esto se debe a la mayor priorización inicial que los países le están dando al avance en este tipo de metas; la naturaleza de estos avances permite reducir progresivamente recursos asociados a la repetición, lo que facilita la reorientación de los esfuerzos hacia metas de menor urgencia.

En promedio, los recursos involucrados en cumplir metas asociadas a los programas regulares son alrededor del 88% para todo el periodo, y en 2021 alcanzarían los 61.500 millones de dólares. El monto de recursos es bastante menor cuando se excluyen Brasil y México (34.200 millones de dólares en 2021), con un peso promedio algo menor al 79% respecto del costo total de las metas que dependen de presupuestos educativos.

Pero la menor gravitación de los programas regulares en el total al excluir a Brasil y México se debe en parte a los altos niveles de logro exhibidos en esta materia en la Península Ibérica. Lo anterior significa que gran parte de los recursos de España y Portugal se orientarían al logro de metas como la calidad educativa, la inclusión de grupos vulnerables y la investigación y desarrollo, y no a los programas educativos regulares. Por dicho motivo, cuando el agregado de países solo refiere a América Latina (sin Brasil y México), nuevamente sube la importancia de los programas regulares al 90% del total de recursos necesarios para esta esfera de acción del proyecto Metas Educativas 2021 (unos 27 mil millones de dólares en 2021).

En el caso de la **educación inicial**, dados los bajos niveles de matrícula en 2010 (14,5%)¹¹, los países han comprometido en promedio elevar el acceso al 37,1% de los niños en edad de estar en este nivel. El esfuerzo de avance es proporcionalmente mayor al que deben realizar en otras metas, lo que significa que mientras al inicio del proyecto necesitan destinar un 11,5% del total de costos del conjunto de programas regulares, a lo largo del proyecto esta participación se va incrementando para llegar al 19,4% en 2021 (véase el gráfico 5.2A). Mientras al iniciar el proyecto, se necesitan recursos adicionales por un total levemente superior a 700 millones de dólares (16% adicional al presupuesto público destinado actualmente para esto), en 2021 se deberían destinar adicionalmente casi 12 mil millones de dólares (6.100 millones si se excluyen Brasil y México, y 3.200 millones descontando también a la Península Ibérica). Esta cifra representa el 74% del costo total en 2021 de la educación inicial, incluyendo el gasto (proyectado) que actualmente se realiza en este ámbito (véase el cuadro 5.2; los costos de los restantes agregados subregionales están expresados solo en millones de euros de 2005).

En cuanto a la **enseñanza preescolar**, los países se comprometen como conjunto a avanzar desde niveles de matrícula del 69% en 2010 al 81% en 2015 y 93% en 2021. Dado que algunos países ya han avanzado más que otros, en ciertos casos esta meta es de menor costo relativo. Pero de la misma manera que en educación inicial, el costo de la preescolar aumenta proporcionalmente respecto del total de costos de las metas educativas, y en particular de las metas relacionadas con los programas educativos regulares, pasando en 2010 de una gravitación algo mayor al 15%

¹¹ Las cifras pueden no coincidir con las del capítulo 2 debido a que los estudios nacionales en ocasiones han delimitado las poblaciones de referencia en forma acorde con sus propios programas educativos, o han dispuesto de información más actualizada.

respecto de los últimos, al 24% en 2021 (gráfico 5.2A). En la región, el costo de avanzar en la generalización de la enseñanza preescolar involucraría, para el año 2015, un gasto adicional de alrededor de 5.700 millones de dólares, y en 2021 de casi 14.500 millones de dólares (0,23% del PIB regional proyectado para ese año).

Con todo, la significativa inversión que debe realizarse en educación temprana es socialmente rentable por el hecho de que el apresto escolar permite reducir los costos asociados a la repetición escolar (solo en el nivel de educación primaria en la región se gastarían más de 9 mil millones de dólares producto de atender a niños que de acuerdo a su edad deberían estar asistiendo a la educación secundaria, según el estudio de CEPAL/OEI realizado en 2009) o las consecuencias derivadas del abandono escolar o de una adquisición pobre de las competencias requeridas para insertarse plenamente en el mercado de trabajo y ejercer la ciudadanía activa.

Respecto de la **educación primaria**, los países han comprometido la práctica universalización del nivel (y progresión oportuna), lo que implica avanzar desde una tasa neta de matrícula regional del 95% a una de casi el 99% (véase el cuadro 5.2). Debido a la gran inversión educativa que hoy ya destinan los países, el costo adicional de avanzar hacia la meta regional solo equivaldrá al 18% de la inversión total que haría la región en cobertura de educación primaria en 2021. En términos concretos, en 2015, para alcanzar un nivel de matrícula del 97,6%, se requieren casi 5.700 millones de dólares adicionales, y en 2021 unos 11.900 millones (1.100 millones adicionales a los requeridos en 2020). La educación primaria es, junto con la baja secundaria, uno de los programas cuya inversión adicional disminuirá sensiblemente su participación hacia 2021 (véase el gráfico 5.2A).

Las inversiones requeridas en Brasil y México son altamente significativas, por lo que del total de recursos adicionales requeridos para lograr la meta de universalización de la enseñanza primaria, estos países demandan el 59%. De esta manera, en los restantes países, el costo para 2021 alcanza los 4.900 millones de dólares. La fuerte disminución de este monto se debe también a que varios países de la región ya universalizaron este nivel.

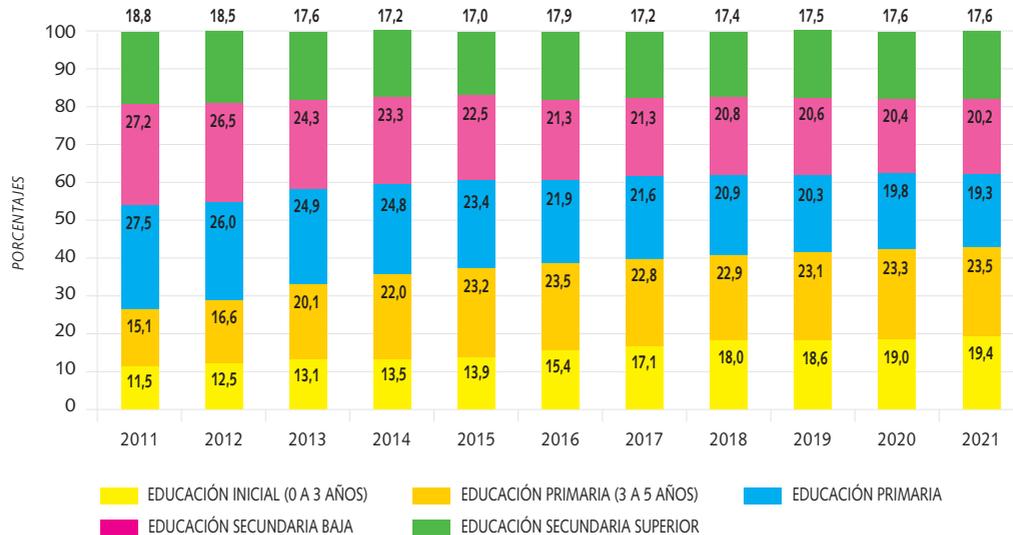
El ciclo llamado **baja educación secundaria** (entre 2 y 4 años de estudio, según el país) es obligatorio prácticamente en todos los países. Pero a diferencia de la educación primaria, en este nivel ya empieza a aumentar significativamente el rezago escolar (y el abandono), lo que genera grandes costos para los sistemas educativos. Actualmente, la tasa neta de matrícula es bastante generalizada (84,7%), y los países han comprometido aumentos que a nivel regional alcanzarían una matrícula del 88,1% en 2015 y del 91,7% en 2021.

Este esfuerzo involucraría, para 2015, alrededor 5.500 millones de dólares (12% de los recursos totales demandados por este nivel), y en 2021 llegaría a 12.400 millones de dólares (28% adicional al gasto que se realizaría sin avanzar a las metas, o un 22% del total de este gasto incluyendo las metas), y representaría un incremento

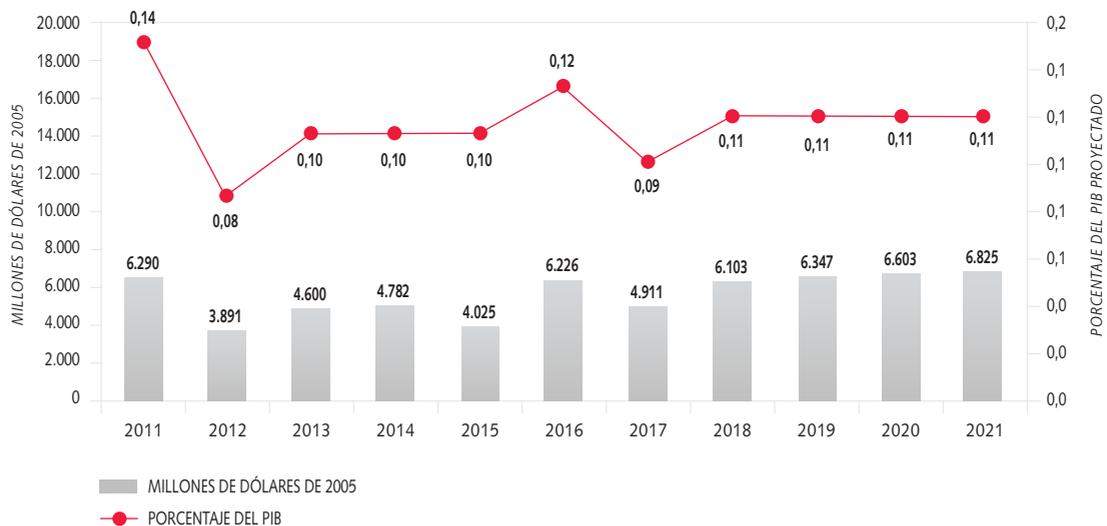
GRÁFICO 5.2

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) ESTRUCTURA DE COSTOS DE LAS METAS ASOCIADAS A PROGRAMAS EDUCATIVOS REGULARES E INCREMENTO DE RECURSOS QUE SE REQUIERE CADA AÑO PARA SEGUIR EN EL AVANCE HACIA LAS METAS. 2011-2021

A. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL COSTO DE LAS METAS (EN PORCENTAJES)



B. INCREMENTO DE RECURSOS REQUERIDOS PARA AVANZAR EN LAS METAS (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

de 1.250 millones respecto del año anterior. Nuevamente, gran parte de los recursos requeridos a nivel regional son demandados específicamente por Brasil y México, razón por la cual al excluir estos países los montos de recursos para 2021 disminuyen a 5.600 millones de dólares. Los avances ya efectuados en baja secundaria en la Península Ibérica implican que el gasto requerido por estos dos países es mínimo.

En el ciclo de **alta secundaria** ya se pueden apreciar todos los efectos del rezago y la deserción escolar. De esta forma, el punto de partida es una tasa meta de matrícula regional del 60% en el nivel, y la aspiración es llegar al 77% en 2021.

Los costos son relativamente similares a los niveles educativos anteriores, aun considerando que los dos subciclos de la enseñanza secundaria suelen equivaler en cantidad de años de estudio a la enseñanza primaria: en 2011 la inversión adicional sería de poco menos de 1.200 millones de dólares, para bordear los 4.200 millones en 2015 y llegar a 10.800 millones en 2021. En ese momento, los recursos involucrados en el proyecto Metas Educativas 2021 para este fin representarán el 33% del total destinado a la enseñanza secundaria superior (48% adicional a lo que se gastaría sin avanzar en este ámbito). En dicho año, el total de recursos adicionales para educación superior representaría alrededor del 0,18% del PIB regional, y el 58% de los mismos lo requieren Brasil y México.

Asimismo, la participación de la Península Ibérica también tiene relevancia en el conjunto de costos para generalizar el acceso y tránsito oportuno en la educación secundaria superior, ya que, y al contrario de los niveles educativos inferiores, la situación de acceso y culminación de este ciclo en estos dos países dista de ser la ideal. Así, considerando también el compromiso más acotado que al respecto han hecho algunos países, si se toma el conjunto de países latinoamericanos sin Brasil y México, los recursos adicionales que se requieren para 2021 solo alcanzan a poco más de 2.200 millones de dólares.

Los programas de alfabetización y estudios posteriores

Estos programas tienen costos de poca gravitación respecto de las metas que son ámbito exclusivo de la política educativa, y menos aún respecto del costo del conjunto total de las metas. Los costos de nuevos programas de alfabetización tienen poco peso al inicio del proceso de avance hacia las metas (menos del 7% del gasto adicional involucrado en las metas estrictamente educativas en 2011), y van disminuyendo hacia 2015 (véase el gráfico 5.1A). Luego, su relevancia se incrementa por el desarrollo de programas para la educación continua de los recién alfabetizados, para alcanzar una gravitación del 11% en los costos de 2021 (7.900 millones de dólares). Al excluir a Brasil, México y la Península Ibérica, la relevancia de estos programas es algo menor (menos del 6% en 2021), y los recursos necesarios son significativamente menores (unos 1.600 millones en 2021).

CUADRO 5.2

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTO DE AVANZAR HACIA LAS METAS ASOCIADAS A PROGRAMAS EDUCATIVOS REGULARES Y NIVELES DE AVANCE ESPERADO*. 2011, 2015 Y 2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005, EN MILLONES DE EUROS DE 2005 Y EN PORCENTAJES)

AÑOS	EDUCACIÓN INICIAL			EDUCACIÓN PREPRIMARIA			EDUCACIÓN PRIMARIA			COSTO META COMO % DEL COSTO TOTAL	
	MILLONES DE DÓLARES	TASA DE MATRÍCULA PORCENTAJES	MILLONES DE DÓLARES	MILLONES DE DÓLARES	TASA DE MATRÍCULA PORCENTAJES	MILLONES DE DÓLARES	MILLONES DE DÓLARES	TASA DE MATRÍCULA PORCENTAJES	MILLONES DE DÓLARES	MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES
2010	-	14,4	4.617	-	68,5	22.447	-	95,4	52.990	-	-
2011	720	16,2	5.326	14	71,0	23.183	4	95,8	54.334	3	3
2015	3.402	23,5	7.919	43	81,2	27.646	21	97,6	58.942	10	10
2021	11.910	37,1	16.187	74	93,3	35.466	41	98,6	64.633	18	18
MILLONES DE EUROS DE 2005 **											
TOTAL IBEROAMÉRICA											
2021	9.577	37,1	13.016	74	93,3	28.518	41	98,6	51.971	18	18
IBEROAMÉRICA SIN BRASIL NI MÉXICO											
2021	4.927	32,7	6.418	77	88,1	19.096	48	99,1	33.901	12	12
IBEROAMÉRICA SIN BRASIL, ESPAÑA, MÉXICO NI PORTUGAL											
2021	2.567	30,5	2.953	87	86,9	2.713	71	98,9	18.287	21	21

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Los niveles educativos de partida no necesariamente deben coincidir con los totales regionales reportados en el capítulo 2, ya que los países que han efectuado sus estudios de costos utilizan en ocasiones cifras más actualizadas, poblaciones estudiantiles más acotadas (educación inicial o preprimaria) o con rangos de edad diferentes a los que se utilizan internacionalmente (según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 2007 de UNESCO).

** Con tipo de cambio de euro a dólar de 2005 equivalente a 0,8041 (serie RF del Banco Mundial).

CUADRO 5.2. (CONTINUACIÓN)

**IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
COSTO DE AVANZAR HACIA LAS METAS ASOCIADAS A PROGRAMAS EDUCATIVOS REGULARES
Y NIVELES DE AVANCE ESPERADO * . 2011, 2015 Y 2021**

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005, EN MILLONES DE EUROS DE 2005 Y EN PORCENTAJES)

AÑOS	EDUCACIÓN SECUNDARIA BAJA				EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR				TOTAL PROGRAMAS REGULARES			
	COSTO DE LA META MILLONES DE DÓLARES	TASA DE MATRÍCULA PORCENTAJES	COSTO TOTAL MILLONES DE DÓLARES	COSTO META COMO % DEL COSTO TOTAL PORCENTAJES	COSTO DE LA META MILLONES DE DÓLARES	TASA DE MATRÍCULA PORCENTAJES	COSTO TOTAL MILLONES DE DÓLARES	COSTO META COMO % DEL COSTO TOTAL PORCENTAJES	COSTO DE LA META MILLONES DE DÓLARES	COSTO TOTAL MILLONES DE DÓLARES	COSTO META COMO % DEL COSTO TOTAL PORCENTAJES	COSTO META COMO % DEL PIB PORCENTAJES
2010	-	84,7	45.185	-	-	59,9	21.450	-	-	146.689	-	-
2011	1.714	85,5	46.119	4	1.181	61,6	22.336	5	6.290	151.298	4	0,14
2015	5.510	88,1	50.897	11	4.164	69,0	25.338	16	24.488	170.741	14	0,48
2021	12.406	91,7	57.057	22	10.824	77,2	33.114	33	61.502	206.458	30	1,00
MILLONES DE EUROS DE 2005 **												
TOTAL IBEROAMÉRICA	9.976	91,7	45.880	22	8.703	77,2	26.627	33	49.454	166.013	30	1,00
IBEROAMÉRICA SIN BRASIL NI MÉXICO												
2021	4.531	86,3	23.491	19	5.050	61,5	17.002	30	27.573	99.907	28	0,96
IBEROAMÉRICA SIN BRASIL, ESPAÑA, MÉXICO NI PORTUGAL												
2021	4.510	84,9	13.519	33	1.787	59,0	5.035	35	21.782	52.506	41	1,61

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Los niveles educativos de partida no necesariamente deben coincidir con los totales regionales reportados en el capítulo 2, ya que los países que han efectuado sus estudios de costos utilizan en ocasiones cifras más actualizadas, poblaciones estudiantiles más acotadas (educación inicial o preprimaria) o con rangos de edad diferentes a los que se utilizan internacionalmente (según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 2007 de UNESCO).

** Con tipo de cambio de euro a dólar de 2005 equivalente a 0,8041 (serie RF del Banco Mundial).

Los programas de alfabetización (y realfabetización) son en general de bajo costo, por lo que los recursos demandados por este esfuerzo adicional no son comparativamente significativos. De esta manera, si bien en 2011 y años cercanos la región tendría que destinar alrededor de 480 millones de dólares anuales, este costo disminuye fuertemente gracias a que un número importante de países lograría virtualmente la erradicación del analfabetismo durante el período del proyecto (véase el gráfico 5.3A).

Esto naturalmente se puede lograr en la medida que va acompañado de medidas decididas de universalización de la educación primaria (para que no aparezcan nuevas cohortes de población analfabeta). Con dicho conjunto de medidas, la región podría lograr reducir en 5 puntos porcentuales el analfabetismo de la población de 15 años y más, pasando del 7,7% en 2010 al 2,8% en 2021 (véase el gráfico 5.3C).

Frente a la necesidad de dar a los recién alfabetizados oportunidad de adquirir las destrezas básicas que otorga la educación primaria, y así evitar que vuelvan a ser analfabetos por desuso, el requerimiento de formación básica posterior para los mismos implica un costo adicional que se incrementa fuertemente. Esto se debe, en parte, a que los costos de la educación primaria son mayores y a que dicha formación necesita un periodo más largo que el de un programa de alfabetización.

Así, mientras al inicio del proyecto la inversión adicional requerida para formación básica de adultos recién alfabetizados es muy reducida (34 millones de dólares adicionales en 2011), se incrementa a algo más de 330 millones en 2015, y llega a alcanzar 7.700 millones en 2021 (véase el gráfico 5.3A). Esto se debe a una fuerte inflexión en el ritmo de crecimiento de dicho programa a partir de 2016, para culminar en una cobertura de casi un quinto del total de adultos recién alfabetizados. Con todo, la significación respecto del PIB de ambos programas es muy pequeña, llegando en su punto más alto (año 2021) a representar tan solo el 0,13% del mismo a nivel regional (gráfico 5.3B). Si se excluye del agregado regional a Brasil, México y la Península Ibérica, el costo en 2021 se reduce considerablemente (1.500 millones de dólares).

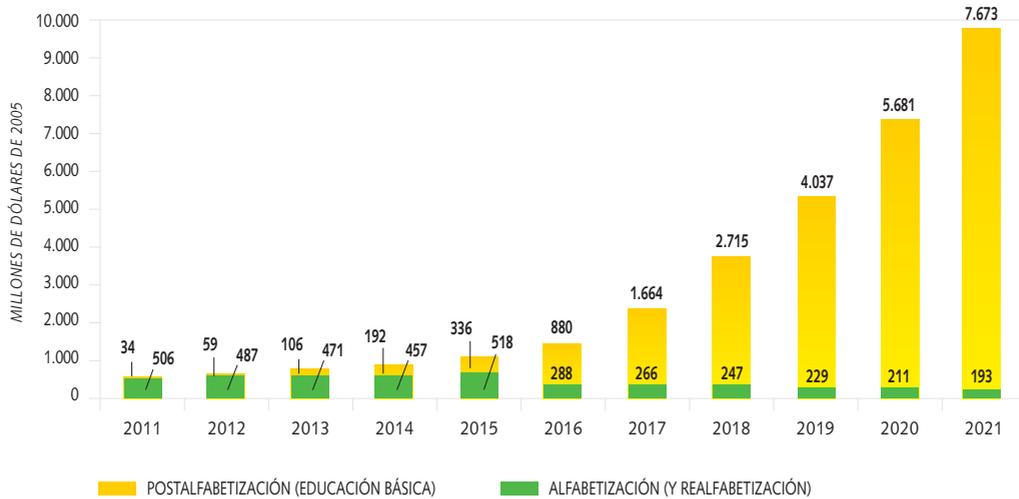
Calidad educativa

Los diversos estudios de costos consignados aquí, así como el estudio regional de carácter preliminar, en general no incluyeron el costeo de los recursos que significa ampliar el número de escuelas primarias a tiempo completo, lo que supone el aumento de las horas de aula de los profesores, eventualmente el aumento de la contratación de los mismos (en número de horas semanales o cantidad de profesores), o la construcción de nuevas escuelas en aquellos países o zonas donde se utiliza el doble turno (jornada de mañana y de tarde). Esto podría incrementar de manera importante el costo de los programas asociados a la mejora de la calidad educativa que se presenta a continuación.

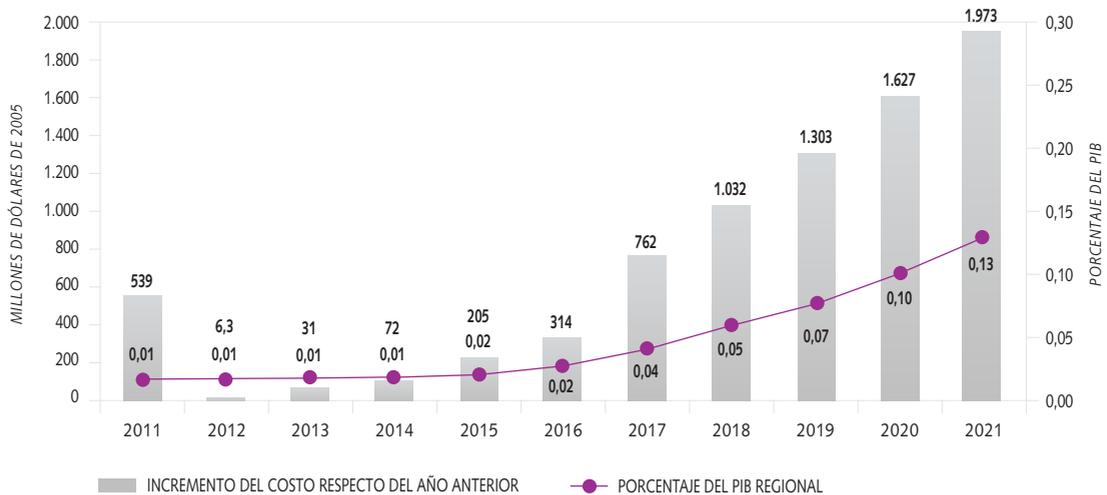
GRÁFICO 5.3

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
COSTO DE AVANZAR EN LA META DE ALFABETIZACIÓN Y EN LA META DE EDUCACIÓN BÁSICA DE LOS RECIÉN ALFABETIZADOS, INCREMENTO ANUAL DE COSTOS Y TRAYECTORIA DE LAS DOS METAS. 2011-2021
 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

A. COSTOS DE LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN Y DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA POSTERIOR



B. INCREMENTO ANUAL DE COSTOS DE AMBOS PROGRAMAS Y PESO DE LOS MISMOS EN EL PIB REGIONAL



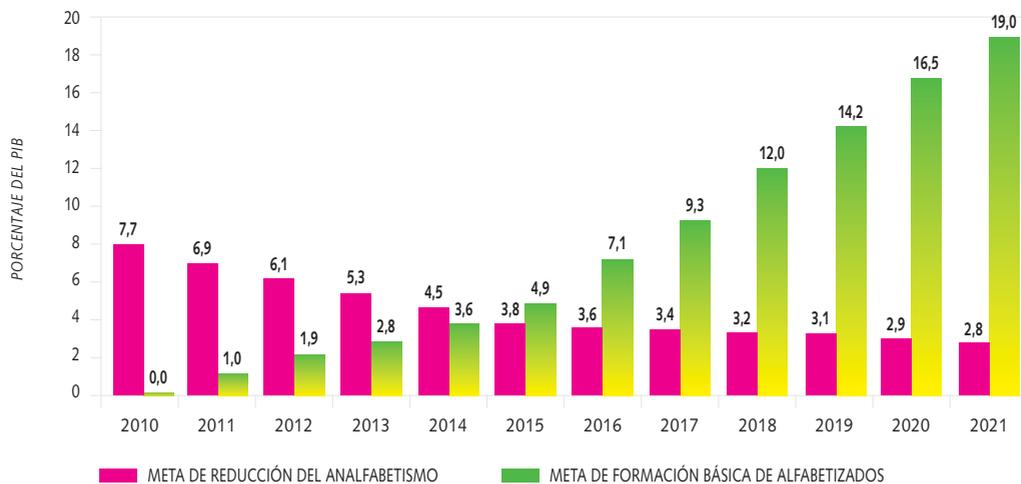
Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).



GRÁFICO 5.3 (CONTINUACIÓN)

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
COSTO DE AVANZAR EN LA META DE ALFABETIZACIÓN Y EN LA META DE EDUCACIÓN BÁSICA DE LOS RECIÉN ALFABETIZADOS, INCREMENTO ANUAL DE COSTOS Y TRAYECTORIA DE LAS DOS METAS. 2011-2021
 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

C. REDUCCIÓN DEL ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS Y PORCENTAJE DE RECIÉN ALFABETIZADOS QUE RECIBEN EDUCACIÓN BÁSICA POSTERIOR



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

En cuanto a la capacitación de nuevos profesores, la formación continua de la actual planta docente y el equipamiento necesario para reforzar la calidad educativa (bibliotecas, laboratorios informáticos, centros de recursos para el aprendizaje), la mayor inversión se concentraría en los primeros años del proyecto. De esta manera, mientras en 2011 involucrarían alrededor del 13,8% de los recursos totales necesarios para avanzar en las metas ligadas estrictamente a la política educativa, en 2021 su participación se vería progresivamente reducida, hasta llegar a solo el 3,7% (véase el gráfico 5.1A).

Pese a lo anterior, para tal período dicho gasto se habrá casi triplicado en términos absolutos: de unos 1.100 millones de dólares en 2011 a alrededor de 2.700 millones de dólares en 2021. Si se excluyen a Brasil y México, para 2021 este gasto se reduciría a algo menos de 1.600 millones de dólares. En este marco de análisis comparado de costos, los de mejora de la calidad educativa en la Península Ibérica son

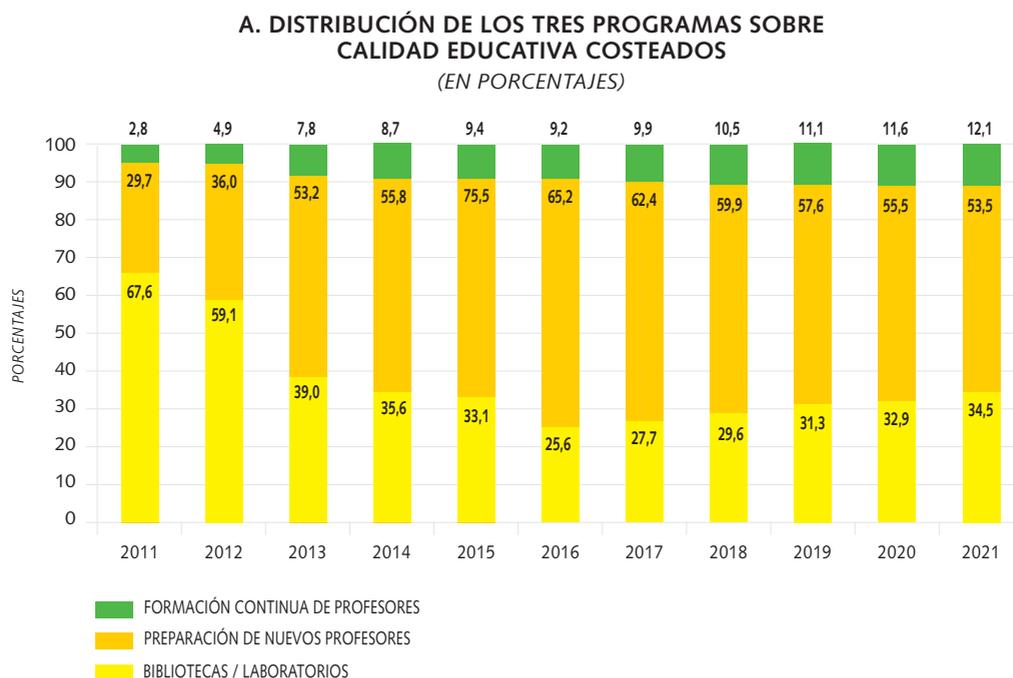
relativamente menores, por lo que si se excluyen los cuatro países (Brasil, España, México y Portugal), esta línea de programa del proyecto Metas Educativas 2021 disminuiría a 1.320 millones de dólares al finalizar su ejecución.

Al interior de los programas relacionados con la calidad educativa que se pudieron costear, los que requieren más recursos son los referidos a la formación profesional de nuevos profesores (en promedio, 53% del total de recursos requeridos para fortalecer la calidad educativa), que está en función directa del aumento del acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria (véase el gráfico 5.4A).

Por otro lado, y pese a que el equipamiento educativo –en este caso habilitación de bibliotecas y laboratorios informáticos– suele consumir una cantidad ingente de recursos, en los países existe cierta cantidad de escuelas ya equipadas, motivo por el cual los mayores costos se concentran al inicio del proyecto, para después disminuir su participación en forma gradual (en promedio, representa el 38% del costo de

GRÁFICO 5.4

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
ESTRUCTURA DE COSTOS DE LOS PROGRAMAS ASOCIADOS A CALIDAD EDUCATIVA QUE SE CUANTIFICARON Y VOLUMEN DE RECURSOS REQUERIDOS. 2011-2021

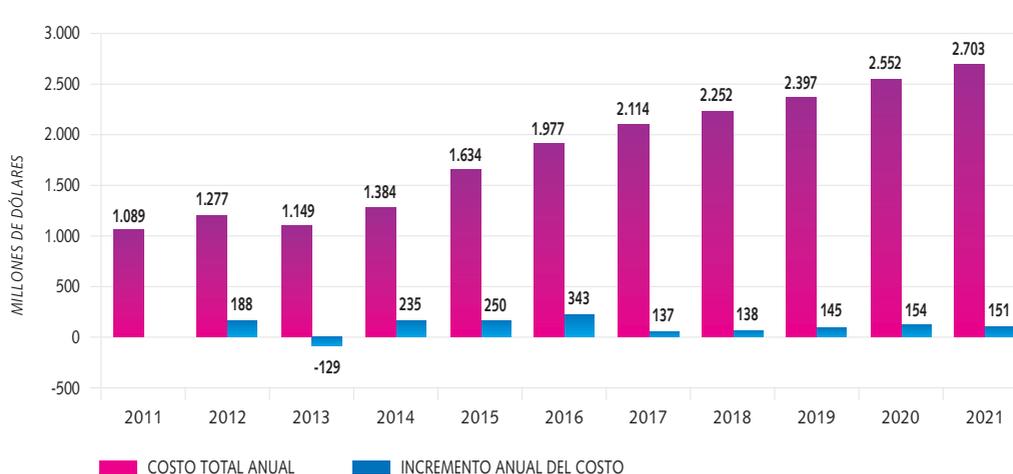


Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

GRÁFICO 5.4 (CONTINUACIÓN)

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
ESTRUCTURA DE COSTOS DE LOS PROGRAMAS ASOCIADOS A CALIDAD EDUCATIVA QUE SE CUANTIFICARON Y VOLUMEN DE RECURSOS REQUERIDOS. 2011-2021

B. COSTO TOTAL DE LOS PROGRAMAS QUE INCIDEN EN LA CALIDAD EDUCATIVA, E INCREMENTO ANUAL DE RECURSOS
 (EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

este tipo de programas). En términos absolutos, el costo de equipamiento permanece relativamente a lo largo de todo el periodo (véase el cuadro 5.5 al final del capítulo), llegando en su máximo a 932 millones de dólares (año 2021), y se estima que en 2021 el 90% de las escuelas estarían equipadas.

Finalmente, los recursos involucrados en la formación continua de profesores son poco significativos en el contexto del conjunto de metas educativas, y pasarían de 30 a algo menos de 330 millones de dólares entre 2011 y 2021. En parte, esto se debe a que los cursos de formación suelen ser de menor costo si se los compara con los estudios profesionales, y en parte porque no todos los países se han propuesto metas al respecto, al menos que requieran financiamiento público. Entre los países que sí comprometieron dicha meta, al final del periodo habrán logrado que al menos 36% de los profesores accedan a programas de formación continua.

Considerando estos tres programas, el incremento promedio de recursos año a año es de alrededor de 160 millones de dólares para toda la región (véase el gráfico 5.4B).

COSTOS DE LAS METAS DE APOYO A LOS GRUPOS VULNERABLES Y DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Algunas de las metas propuestas en el proyecto Metas Educativas 2021 traspasan el ámbito de acción de los ministerios o secretarías de Educación. Sin duda, son metas que apuntan a fortalecer los procesos educativos y la inclusión de toda la ciudadanía en los mismos, así como a aprovechar el potencial que la educación provee en el desarrollo económico y social de la región.

Sin embargo, algunas de las esferas de acción recaen en otros organismos públicos o necesitan al menos una fuerte articulación con los mismos, lo que significa también que la asignación de los recursos no se destine directamente a la política educativa, con mecanismos de administración y reasignación de los mismos que escapan de la gestión sectorial. Tal es el caso de los diversos programas de apoyo a grupos vulnerables, habitualmente parte de las políticas de lucha contra la pobreza y de inclusión social, y de la investigación y desarrollo, en ocasiones a cargo de organismos no dependientes de los ministerios o secretarías de Educación¹².

Ambas líneas de acción requieren cuantiosos recursos, tanto por el hecho de que persisten aún altos niveles de pobreza y exclusión en la región, en particular entre la población proveniente de pueblos originarios o afrodescendientes, como por los bajos niveles de inversión en ciencia y tecnología, con algunas excepciones. También es necesario destacar, respecto de la inversión en investigación y desarrollo, que esta suele concentrarse fuertemente en unos pocos polos de desarrollo tecnológico (ciudades con grandes concentraciones industriales), que poco benefician al conjunto de la población y a la comunidad científica e intelectual. La última, si bien también se agrupa en torno a las ciudades que concentran mayor vida universitaria y oportunidades de producción científica, no goza equitativamente de la asignación de fondos públicos para el desarrollo de la actividad científica.

En conjunto, ambas líneas de acción demandan casi el 30% del conjunto total de recursos adicionales que requiere el cumplimiento progresivo de todas las metas. En términos absolutos, en 2021, el año en que se necesita la mayor cantidad de recursos, el financiamiento necesario es de poco menos de 33 mil millones de dólares (26.300 millones de euros, 0,53% del PIB regional), aunque el aumento respecto de 2020 es solo de 4.200 millones de dólares. En promedio, el incremento anual de recursos a nivel regional para lograr progresivamente las metas de ambas líneas de acción es de algo menos de 3 mil millones de dólares.

¹² Cabe señalar que algunos países han incluido dentro de sus estudios nacionales de costos de las Metas Educativas 2021 programas de apoyo a estudiantes con necesidades educativas especiales y programas generales de becas bajo la línea de programas de apoyo a grupos vulnerables. Pese a que dichos programas pueden depender completamente de los ministerios o secretarías de Educación, dada su baja significación respecto de las transferencias asociadas a programas de lucha contra la pobreza, y por razones de comparabilidad, han quedado agrupados bajo esferas de acción interinstitucionales.

CUADRO 5.3

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTOS ANUALES DE LAS METAS EN PROGRAMAS DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO. 2011-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005, EN MILLONES DE EUROS DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑOS	IBEROAMÉRICA			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL NI MÉXICO			IBEROAMÉRICA SIN BRASIL, ESPAÑA, MÉXICO NI PORTUGAL		
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	INCREMENTO ANUAL COMO % DEL PIB
2011	3.151	0,07	28,5	2.372	0,09	34,5	1.433	0,12	25,6
2012	4.598	0,10	27,7	3.011	0,11	33,1	1.740	0,14	23,7
2013	6.140	0,13	27,1	3.720	0,13	31,8	2.098	0,16	22,3
2014	7.752	0,16	26,4	4.468	0,16	30,2	2.480	0,19	20,8
2015	9.661	0,19	26,4	5.483	0,19	29,9	3.109	0,23	20,9
2016	13.227	0,25	28,1	6.264	0,21	27,2	3.545	0,25	20,1
2017	16.865	0,31	29,8	7.084	0,23	25,0	4.004	0,27	19,1
2018	20.609	0,37	30,5	7.975	0,25	23,3	4.516	0,30	18,5
2019	24.489	0,42	30,9	8.964	0,27	22,1	5.108	0,32	18,1
2020	28.516	0,48	31,1	10.062	0,29	21,2	5.791	0,36	18,0
2021	32.717	0,53	31,2	11.292	0,32	20,6	6.586	0,39	18,0
EN MILLONES DE EUROS DE 2005									
2021	26.308	0,53	31,2	9.080	0,32	20,6	5.295	0,39	18,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

Naturalmente, Brasil y México son los países que mayor volumen de recursos requieren, tanto por sus niveles medios de pobreza como especialmente por el volumen de sus economías¹³. De esta manera, el volumen de recursos adicionales que requiere la región sin contar estos países desciende, en 2021, a 11.300 millones de dólares, equivalentes al 0,32% del PIB agregado de los países (unos 9 mil millones de euros). Además, la importancia de ambos programas en el conjunto total de metas se reduce progresivamente, tendencia similar a la que se observa en el agregado subregional que excluye adicionalmente a la Península Ibérica (véase el cuadro 5.3).

Costos de los programas de apoyo a grupos vulnerables

El costo de los programas destinados a grupos vulnerables (apoyo a estudiantes de primaria y secundaria pobres o de bajos recursos, y programas de integración en educación postsecundaria no universitaria y universitaria de jóvenes provenientes de

¹³ Este factor es relevante pues la meta en I+D se expresa como porcentaje del PIB.

grupos históricamente excluidos) depende en gran medida del nivel y evolución de la pobreza y la vulnerabilidad de la población en edad de estudiar de la región (y de cómo se mida), así como de la proporción de población proveniente de pueblos originarios o afrodescendientes. También depende de la existencia actual de programas de lucha contra la pobreza, los cuales no suelen depender de los ministerios o secretarías de Educación. La información que hay en general respecto de estos programas, en particular de los de transferencias condicionadas, suele ser fragmentaria y no susceptible de desagregar (en este caso, aislar el componente educativo) para permitir establecer costos previos al inicio del proyecto Metas Educativas 2021. De esta forma, parte de los costos aquí mencionados pueden ser deducidos de los costos totales del proyecto, debido a la existencia de programas actualmente en ejecución¹⁴.

De acuerdo a las estimaciones nacionales y regionales ya realizadas, los programas de apoyo a grupos vulnerables concentran recursos en forma importante al inicio de los compromisos de avance hacia las metas (21% en 2011), para perder levemente su significación ante otras metas, llegando al 18% del total de recursos financieros adicionales para alcanzar los objetivos en 2021 (véase el cuadro 5.5 al final del capítulo). Para este último año, la cuantía de recursos involucrados es de alrededor de 19 mil millones de dólares (véase el gráfico 5.5B), lo que equivaldría al 0,3% del PIB regional de ese año. Naturalmente, dados los niveles de pobreza de Brasil y México, su tamaño poblacional, así como la significativa presencia de personas afrodescendientes e indígenas, si se excluyen los costos de inclusión de grupos vulnerables de ambos países, el volumen de recursos necesarios para este tipo de programas de apoyo educativo disminuye considerablemente, a poco más de 3 mil millones de dólares en 2021 (y solo poco más de 2 mil millones si se excluyen adicionalmente España y Portugal).

De los tres programas de apoyo a grupos vulnerables considerados, sin duda el más gravitante es el de transferencias de recursos, monetarios o no monetarios, a estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad (por ejemplo, en la forma de entrega de útiles o uniformes escolares, material didáctico de apoyo, subsidio o gratuidad del transporte escolar o raciones escolares, entre otras posibles iniciativas).

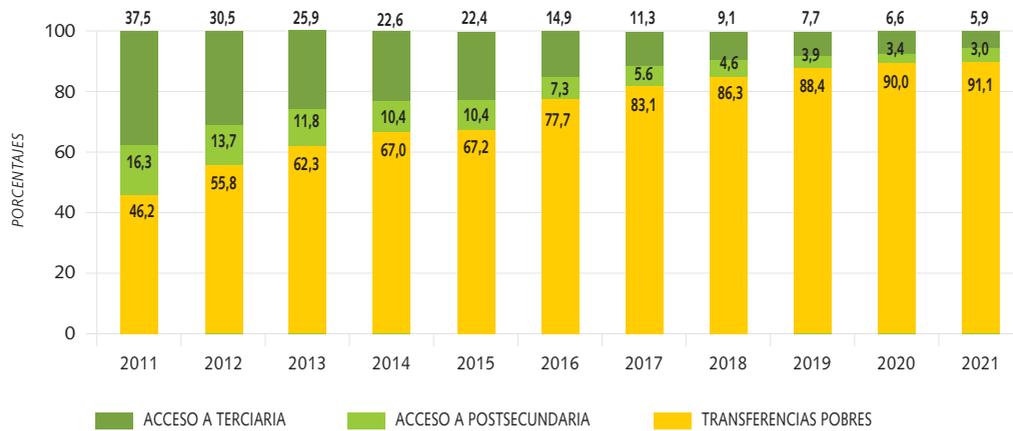
Naturalmente, la relevancia del costo de este programa está asociada a los todavía medianamente elevados niveles de pobreza en la región, que además afecta en mayor proporción a la población infanto-juvenil. De esta forma, al comienzo de la implementación de la propuesta Metas Educativas 2021, su participación dentro de los programas de apoyo a grupos vulnerables es de alrededor del 45%, pero adquiere mayor significación al punto de llegar a representar más del 90% de estos recursos en 2020-2021 (véase el gráfico 5.5A). Sin embargo, los programas que

¹⁴ El estudio de costos de Brasil no incluyó transferencias a estudiantes pobres. El programa Bolsa Familia es, desde el punto de vista financiero y de su cobertura, el más grande entre los programas de lucha contra la pobreza en la región. También tiene alta relevancia el programa Oportunidades de México.

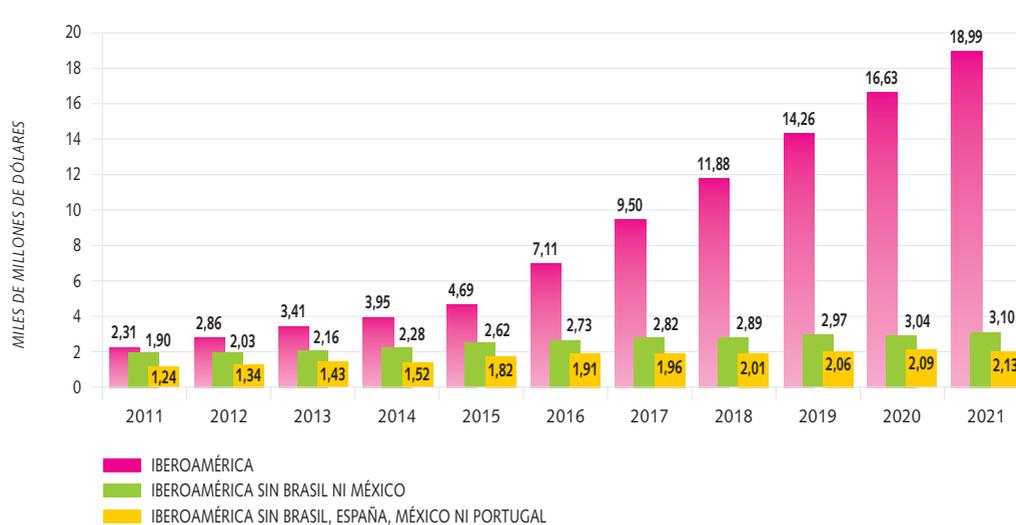
GRÁFICO 5.5

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) ESTRUCTURA DE COSTOS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES Y COMPARACIÓN DEL VOLUMEN DE RECURSOS REQUERIDOS EN DISTINTOS AGREGADOS REGIONALES. 2011-2021

A. DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS ENTRE PROGRAMAS DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES (EN PORCENTAJES)



B. VOLUMEN DE RECURSOS REQUERIDOS EN DISTINTOS AGREGADOS REGIONALES (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

apuntan a favorecer el ingreso y permanencia de grupos tradicionalmente excluidos (principalmente estudiantes provenientes de pueblos originarios y afrodescendientes) se van incrementando sistemáticamente en términos absolutos a lo largo del periodo (de casi 1.250 millones de dólares en 2011 a algo menos de 1.700 millones en 2021 en Iberoamérica). Varios países han optado por concentrar el esfuerzo hacia el apoyo a estudiantes pobres para la segunda mitad del período de ejecución de la propuesta Metas Educativas 2021, y así privilegiar durante los primeros años la orientación a los programas regulares.

Sin duda, la gravitación de Brasil y México en los costos de los programas de apoyo a grupos vulnerables es determinante para el volumen total de recursos destinados a este fin. De esta forma, si se excluyen estos países, el costo de dichos programas bordea los 3.100 millones de dólares en su momento más alto (año 2021).

Pese al alto nivel de significación que tienen estos programas en el conjunto total de costos del proyecto Metas Educativas 2021, es indudable la necesidad de destinar recursos para apoyar a los grupos más postergados de las sociedades iberoamericanas. De no concretarse este esfuerzo, el éxito de la iniciativa será solo parcial, ya que gran parte de los problemas estructurales de la región están precisamente asociados a la gran desigualdad, la pobreza y la exclusión social; razón adicional por la cual el esfuerzo debe ser mancomunado entre los organismos gubernamentales pertinentes.

Investigación y desarrollo

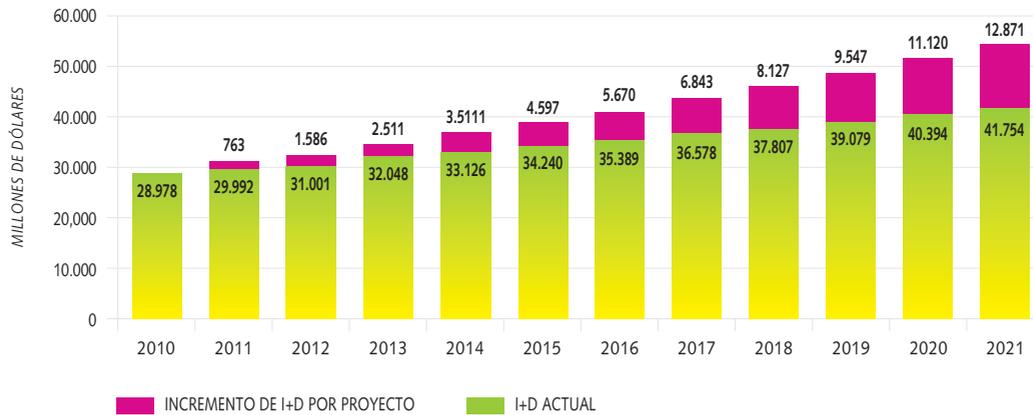
El estado de los países de la región iberoamericana en cuanto a programas de I+D es muy débil y los pone en desventaja y en riesgo de exclusión respecto del progreso acelerado del mundo desarrollado. Los avances tecnológicos generan riesgos de exclusión aun mayores que los tradicionales. La falta de financiamiento público, junto a la privatización del conocimiento y el avance tecnológico, han ayudado a que el desarrollo se concentre en pocas manos. El sector privado marcha a la vanguardia en la investigación y en el desarrollo mundiales y cuenta con gran parte de la financiación, de los conocimientos y del personal para emprender la innovación. Los gobiernos necesitan promover vínculos entre las universidades y las empresas, y, si es el caso, proporcionar incentivos fiscales a las empresas privadas que realicen tareas de I+D, permitiendo el acceso del Estado a los frutos del conocimiento. Actualmente, la inversión que realizan los países de la región en esta área se encuentra lejos de la que hacen los países desarrollados (cerca al 3% del PIB).

La meta de investigación y desarrollo está expresada como porcentaje del PIB, lo que asegura, en cierta medida, que su incremento esté por sobre el nivel de crecimiento económico de cada país. Y en el mismo sentido, el tamaño de las economías importa, ya que el volumen de recursos posible de destinar depende de su escala, es decir, de una cantidad de recursos y una masa crítica de investigadores suficiente para generar y acumular conocimiento de frontera en diversos campos científicos.

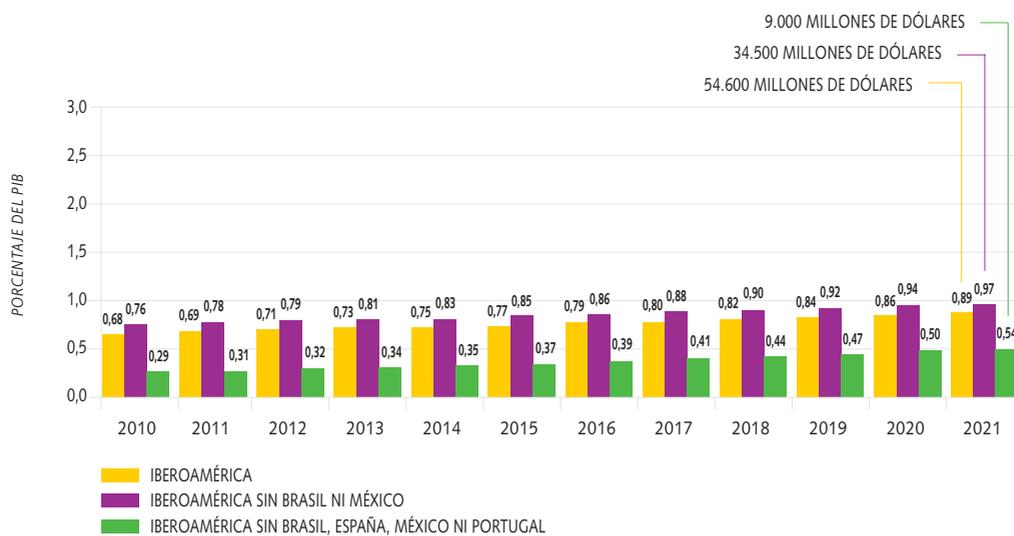
GRÁFICO 5.6

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTO DE INCREMENTAR LA I+D Y TRAYECTORIA HACIA LA META EN DISTINTOS AGREGADOS REGIONALES. 2011-2021

A. INVERSIÓN EN I+D SIN AVANZAR HACIA LA META Y COSTO DE AVANZAR HACIA LA META (EN MILLONES DE DÓLARES)



B. TRAYECTORIA HACIA LA META EN DISTINTOS AGREGADOS REGIONALES Y RECURSOS DISPONIBLES TOTALES AL FINALIZAR EL PROYECTO (EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

Como región, Iberoamérica comprometería un crecimiento de la prioridad macroeconómica de la investigación y desarrollo del 0,21 % del PIB en forma gradual entre 2011 y 2021. Esto implicará, en el año 2021, la posibilidad de destinar casi 13 mil millones de dólares adicionales a ciencia y tecnología, totalizando 54.600 millones de dólares, como muestra el gráfico 5.6A (casi 44 mil millones de euros). Ello supondrá un aumento significativo de recursos que necesariamente debe ir acompañado tanto por la formación de mayor cantidad de científicos dedicados a la investigación pura y aplicada, pero también mayores capacidades de retención al interior de la región de los investigadores más especializados. En la práctica, esto significa destinar mayor cantidad de recursos también a remuneraciones e incentivos a los científicos para desarrollar programas de investigación e intercambio de largo plazo. En este sentido, el aumento de recursos necesariamente debe acompañarse de proyectos claros y bien diseñados para la expansión científica y tecnológica de cada país y al interior del espacio iberoamericano. De otro modo es posible tener más investigadores, pero no puede esperarse una relación lineal entre recursos e investigación y generación de conocimiento de punta.

También cabe destacar que gran parte de los recursos de investigación se concentran en los países cuyas economías son mayores. En 2021, del total de recursos destinados a esto, Brasil y México dispondrían de 20.100 millones de dólares; en la Península Ibérica se concentrarán unos 25.400 millones; para el resto de la región quedarán disponibles solo unos 9 mil millones (véase el gráfico 5.6B).

La proyección de los recursos adicionales necesarios para alcanzar las metas se basa en el cálculo de las diferencias entre el tránsito deseado hacia las metas y el mantenimiento de la situación educativa actual de los países. Sin embargo, es preciso contrastar dicho requerimiento de recursos, en primer lugar, en función de un escenario presupuestario real, que supone la mantención de la prioridad fiscal y macroeconómica del gasto en educación. Adicionalmente, la propuesta Metas Educativas 2021 plantea como uno de los compromisos el aumento razonable de los recursos fiscales, lo que contribuirá notablemente al avance hacia las metas. En la próxima sección se abordan las capacidades de los países para lograr el conjunto de metas con recursos del presupuesto público en educación.

ESCENARIOS DE FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021

En el contexto del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», es necesario analizar la capacidad de los países para financiar dichas metas con recursos públicos, tanto en un escenario de mantención de la prioridad macroeconómica del gasto público como en el de aprobación y compromiso con la *meta específica 24* propuesta en el proyecto. Dicha meta plantea el aumento del esfuerzo económico de cada país a partir de planes de financiamiento elaborados el año 2011, y se revisa más adelante.

Adicionalmente, en el capítulo 6 se revisan otras alternativas de financiamiento que permitan bien ahorrar recursos y redestinarlos, por ejemplo, al mejoramiento de la calidad educativa, o bien cubrir el déficit en que puedan incurrir los países con menor holgura de recursos públicos propios. Entre estas alternativas se apunta la contribución del sector empresarial, la cooperación internacional bilateral y multilateral, los aportes de fundaciones filantrópicas, grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales. De forma especial se destaca también la creación del Fondo Solidario de Cooperación para la Cohesión Educativa, que forma parte íntegra del proyecto Metas Educativas 2021 y se explicita en la *meta específica 25*, proponiendo su inicio en el año 2011.

EL ESCENARIO ACTUAL: MANTENCIÓN DE LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Frente a las necesidades de financiamiento de las metas educacionales propuestas, los países de la región presentan diversas situaciones en cuanto a su capacidad de asumir los costos de superar las brechas en las respectivas metas con recursos del presupuesto público. Dicha capacidad depende, naturalmente, del grado de cobertura y logro actuales en cada uno de los niveles educativos y en las otras dimensiones que abarca la propuesta Metas Educativas 2021, del nivel y evolución que presente el producto interno bruto y de la fracción que de este se destine al gasto público en educación.

El escenario normal frente al cual evaluar la capacidad de los países para avanzar en el cumplimiento de las metas es que estos mantengan la proporción de recursos asignados al ámbito educativo dentro del presupuesto total (mantención de la prioridad fiscal del gasto educativo), y que este no disminuya con respecto al PIB; o bien que aumente su participación respecto del PIB (mantención o aumento de su prioridad macroeconómica).

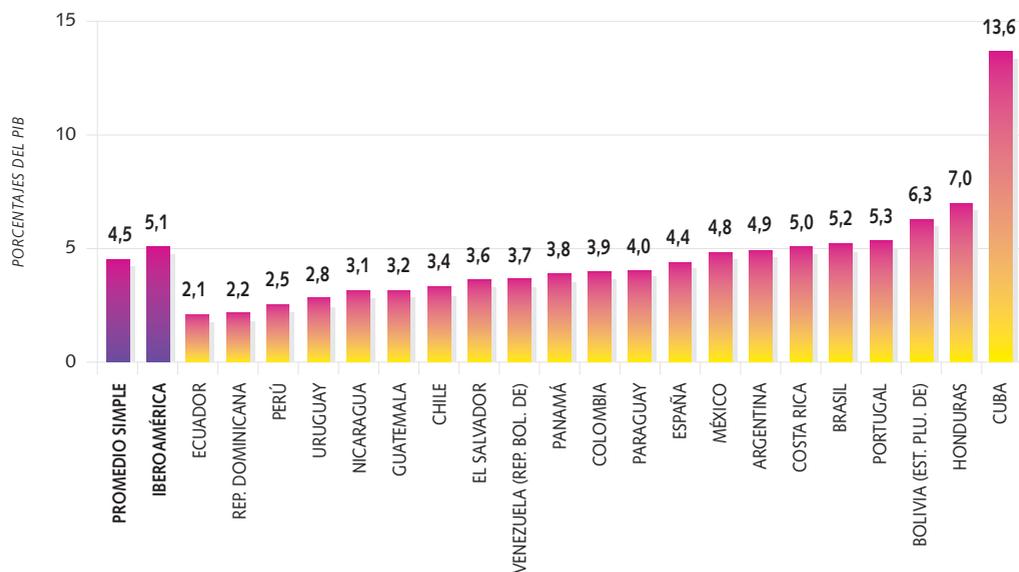
Frente a la reciente crisis financiera internacional, que aún hoy mantiene repercusiones en las economías más desarrolladas, cabe esperar que al menos en los años 2009 y 2010 se hayan mantenido o disminuido levemente los ingresos fiscales, por lo que es posible que la contracción del presupuesto público total haya sido mínima. Sin duda, esto no será así si los efectos de la crisis se profundizan. En la mayoría de los países de la región el golpe de la crisis ha sido menor al esperado en términos de caída del crecimiento económico, en parte porque los Estados tomaron importantes medidas contracíclicas que evitaron el contagio de los problemas del mercado financiero a las economías reales.

Actualmente, el gasto público en educación, expresado como porcentaje del PIB, es bastante variado en la región: desde el 2,1% hasta el 13,6%. Como promedio agregado alcanza el 5,1% del PIB regional, aunque como promedio simple solo el 4,5% (véase el gráfico 5.7A). En la mayoría de los países el gasto público en educación

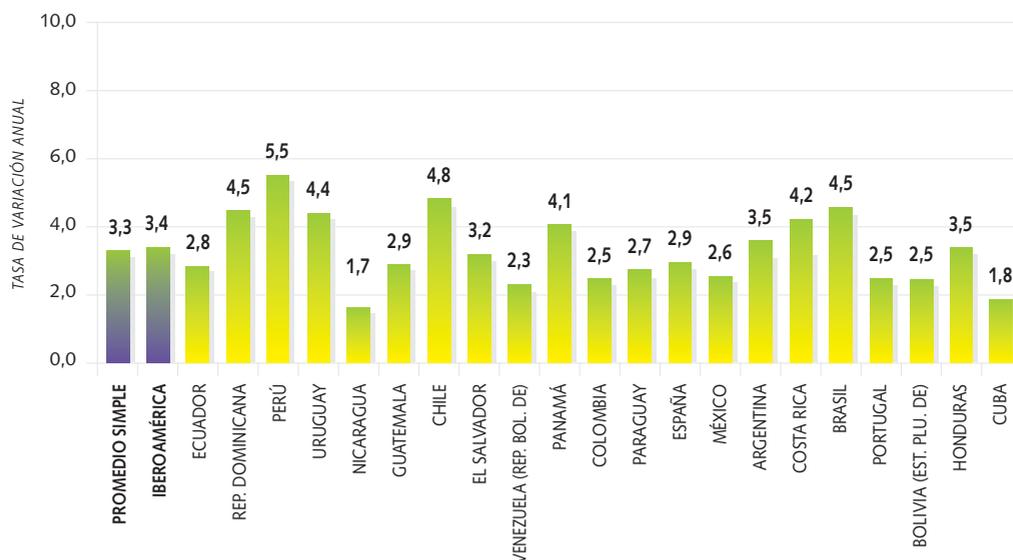
IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN 2006-2008, PROYECCIÓN ANUAL
DE CRECIMIENTO ENTRE 2011 Y 2021 Y VARIACIONES ANUALES DEL GASTO
PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO. 1991-2008

(EN PORCENTAJES DEL PIB)

A. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN 2006-2008



B. CRECIMIENTO PROYECTADO DEL PIB

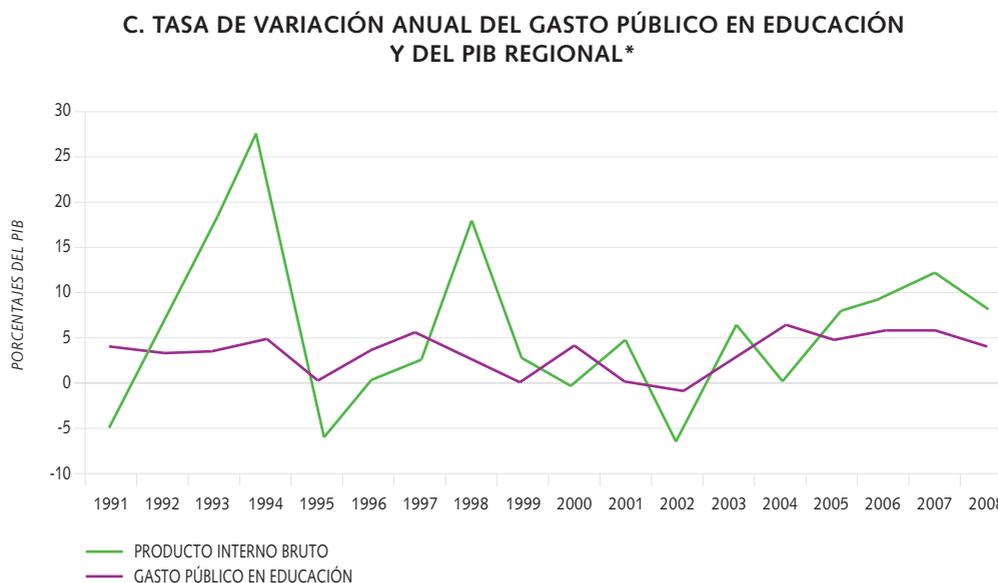


Fuente: CEPAL, proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

GRÁFICO 5.7 (CONTINUACIÓN)

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN 2006-2008, PROYECCIÓN ANUAL
DE CRECIMIENTO ENTRE 2011 Y 2021 Y VARIACIONES ANUALES DEL GASTO
PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO. 1991-2008

(EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: CEPAL, proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

* Sin España y Portugal.

es más bien bajo y menor a ambos promedios, lo que indica que podría haber bastante margen para su expansión.

Sin embargo, uno de los problemas que ha caracterizado a la región en las últimas décadas es la alta volatilidad de su crecimiento económico y, junto con ello, un comportamiento altamente procíclico del gasto público. Esto también es extensible al gasto en educación, como se puede apreciar en el gráfico 5.7C, ya que en períodos de fuerte crecimiento económico se registra una amplia expansión del gasto educativo, pero en momentos de freno o caída económica, la contracción del gasto público en educación es significativa, incluso anotando reducciones sobre las que cabría esperar respecto de la evolución del PIB.

Si durante la próxima década se registra un crecimiento económico moderado pero relativamente estable (véase el gráfico 5.7B), y se mantiene la prioridad ma-

croeconómica del gasto público en educación (es decir, mantiene un comportamiento inercial respecto de la evolución del PIB), los recursos disponibles a nivel regional aumentarán significativamente, alrededor del 38% en términos absolutos.

No obstante, dicho escenario de aumento inercial de recursos disponibles es insuficiente para alcanzar las metas en la mayoría de los países, ya que su logro supone un aumento relativamente constante de los costos anuales. Esto pese a que varios países serían capaces de financiar tanto las metas estrictamente educativas como incluso el conjunto total de metas (incluyendo programas de apoyo a grupos vulnerables e investigación y desarrollo). Con todo, en Iberoamérica el déficit no supera el 0,21% del PIB si se consideran las metas estrictamente educativas (véase el cuadro 5.4).

Naturalmente, el nivel de déficit es mayor si se considera el conjunto total de metas (casi 30 mil millones de dólares en 2021, en torno al 0,5% del PIB regional). Sin embargo, es necesario tener en consideración que la comparación no ha tenido en cuenta los recursos actualmente utilizados en programas de apoyo a grupos vulnerables, por lo que la proyección de recursos disponibles no los incluye, lo que puede sobreestimar el déficit de recursos.

Si bien al comparar diversos agregados subregionales el déficit absoluto disminuye, debido a la exclusión de grandes economías, como las de Brasil, España o México, si se expresa el mismo como porcentaje del PIB del agregado subregional, la carga fiscal necesaria para financiar este saldo negativo llega incluso a más del 0,7% del PIB en 2021 (véase el cuadro 5.4).

Por ello, y como se planteara al inicio del presente capítulo, los compromisos adoptados en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación de 2008 y después en la Conferencia de Ministros de Educación de 2009, no pueden abordarse de forma independiente. Solo avanzando en el conjunto total de metas (incluyendo el compromiso financiero), y específicamente las que suponen gradualmente una mayor movilización de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios, se lograrán los objetivos propuestos en el proyecto Metas Educativas 2021.

EL COMPROMISO EDUCATIVO MÍNIMO: AUMENTO DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO EN 0,1% DEL PIB ANUAL DESDE EL AÑO 2012

El proyecto Metas Educativas 2021 cuenta entre sus metas generales con la *meta general undécima*: «Invertir más e invertir mejor». La *meta específica 24* propone «aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas Educativas 2021». Como se indicó al inicio de la presente sección, esto se haría a partir de planes de financiamiento elaborados en el año 2011, y que toma la forma concreta de aumento sistemático del presupuesto educativo en 0,1% del PIB desde el año 2012 hasta un máximo presupuestario del 6,5% del PIB. Para aquellos países que no lleguen a ese límite, la propuesta significaría que en un periodo de 9 años el presupuesto

CUADRO 5.4

**IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
DÉFICIT ANUAL DE RECURSOS MANTENIENDO LA PRIORIDAD
MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. 2011-2021**

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑO	IBEROAMÉRICA		IBEROAMÉRICA*		IBEROAMÉRICA**	
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB
DÉFICIT DE RECURSOS EN LOS PROGRAMAS ESTRICTAMENTE EDUCATIVOS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CONSTANTES						
2011	-2.588	0,06	-1.258	0,05	-1.258	0,10
2012	-3.415	0,07	-1.489	0,06	-1.489	0,12
2013	-3.999	0,08	-1.453	0,05	-1.453	0,11
2014	-5.196	0,11	-1.973	0,07	-1.973	0,15
2015	-6.757	0,13	-2.829	0,10	-2.829	0,21
2016	-8.135	0,16	-3.438	0,11	-3.438	0,24
2017	-8.108	0,15	-4.340	0,14	-4.340	0,29
2018	-9.183	0,16	-5.358	0,17	-5.358	0,35
2019	-10.370	0,18	-6.493	0,19	-6.493	0,41
2020	-11.721	0,20	-7.795	0,23	-7.795	0,48
2021	-13.129	0,21	-9.147	0,26	-9.147	0,54
DÉFICIT DE RECURSOS EN TODOS LOS PROGRAMAS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CONSTANTES ***						
2011	-3.590	0,08	-1.852	0,07	-1.852	0,15
2012	-4.787	0,10	-2.123	0,08	-2.123	0,17
2013	-5.946	0,13	-2.255	0,08	-2.255	0,18
2014	-7.712	0,16	-2.908	0,10	-2.908	0,22
2015	-9.951	0,20	-3.892	0,13	-3.892	0,28
2016	-13.601	0,26	-4.629	0,15	-4.629	0,32
2017	-15.632	0,29	-5.749	0,18	-5.749	0,39
2018	-18.684	0,33	-7.042	0,22	-7.042	0,46
2019	-22.063	0,38	-8.509	0,25	-8.509	0,54
2020	-25.807	0,43	-10.236	0,30	-10.236	0,63
2021	-29.821	0,48	-12.104	0,34	-12.104	0,72

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Excluye Brasil y México.

** Excluye Brasil, España, México y Portugal. Este agregado subregional no difiere respecto del anterior en los niveles de déficit absoluto, debido a que la Península Ibérica dispondría de suficientes recursos para alcanzar las metas en este escenario.

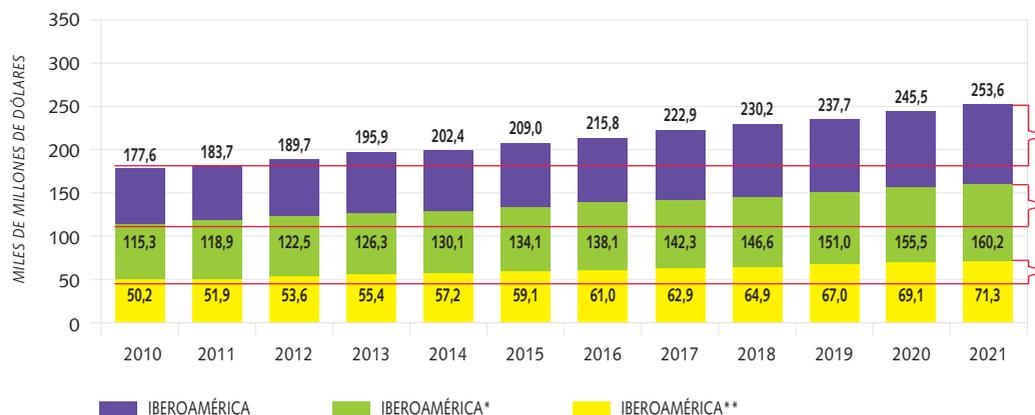
*** La comparación incluye el costo adicional de los programas de apoyo a grupos vulnerables y de la expansión de los programas de I+D.

GRÁFICO 5.8

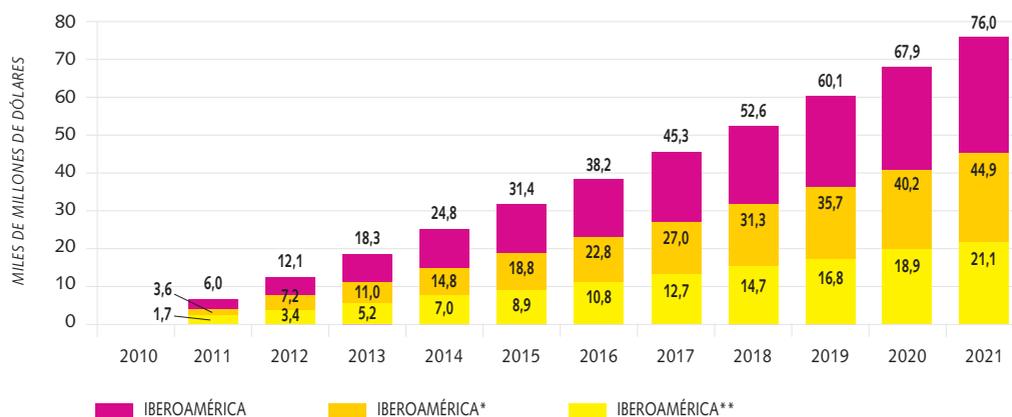
IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
PROYECCIÓN DEL TOTAL DE RECURSOS DISPONIBLES MANTENIENDO LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, Y PROYECCIÓN DEL TOTAL DE RECURSOS ADICIONALES RESPECTO DEL NIVEL ACTUAL. 2010-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005)

A. RECURSOS PÚBLICOS EN EDUCACIÓN



B. RECURSOS ADICIONALES EN EDUCACIÓN



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Excluye Brasil y México.

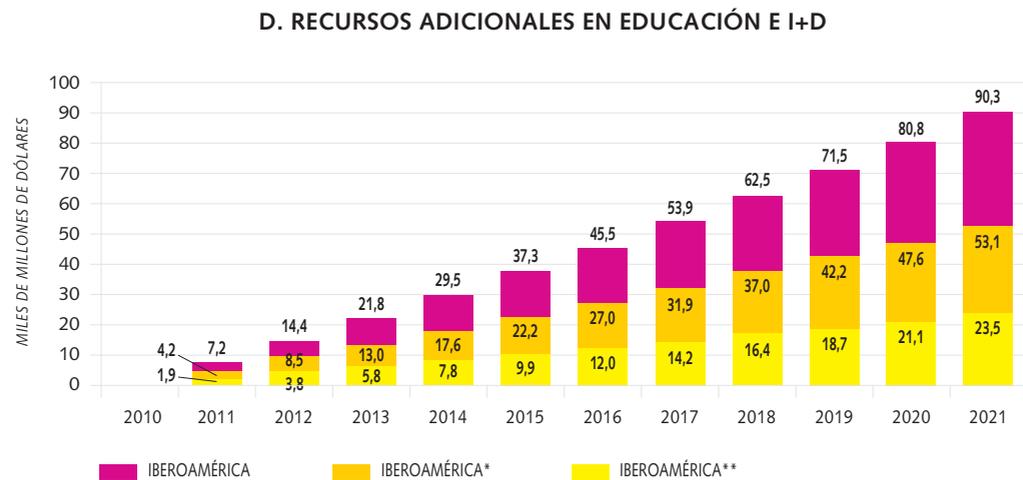
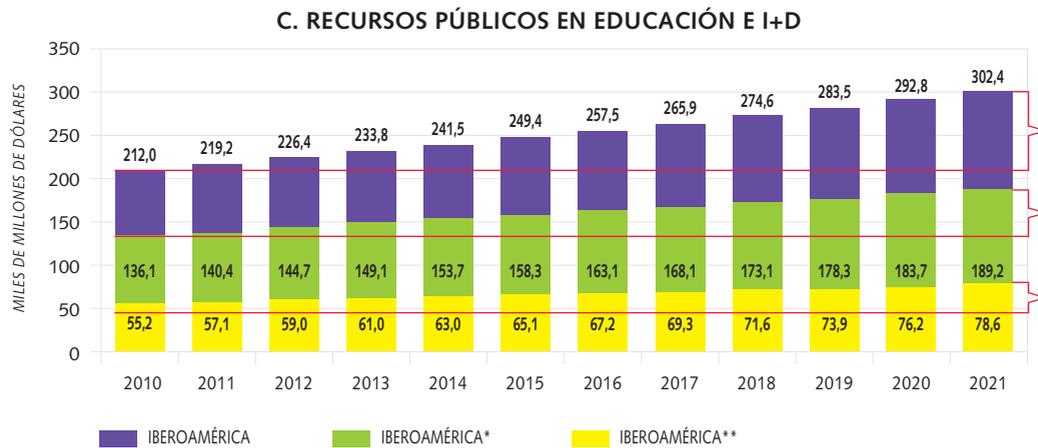
** Excluye Brasil, España, México y Portugal.



GRÁFICO 5.8 (CONTINUACIÓN)

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) PROYECCIÓN DEL TOTAL DE RECURSOS DISPONIBLES MANTENIENDO LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, Y PROYECCIÓN DEL TOTAL DE RECURSOS ADICIONALES RESPECTO DEL NIVEL ACTUAL. 2010-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Excluye Brasil y México.

** Excluye Brasil, España, México y Portugal.

educativo aumente en un 0,9% del PIB. Esta meta común no pretende desconocer la posibilidad de que algunos países, cuyo gasto público en educación como porcentaje del PIB es relativamente bajo, puedan expandir el mismo a ritmos mayores.

Este esfuerzo presupuestario supone también que en los próximos diez años el PIB de cada país experimente un crecimiento al menos moderado. Evidentemente, si se hace el esfuerzo presupuestario, el logro de las metas educativas (excluyendo el apoyo financiero a grupos vulnerables y la I+D) será posible en la mayoría de los países solo contando con recursos públicos nacionales.

Con dicho esfuerzo, solo mantendrían un déficit permanente de recursos algunos países. Los restantes tendrían algún déficit solo inicialmente o tendrían la suficiente holgura de recursos para invertir en calidad educativa y, eventualmente, para apoyar solidariamente a aquellos que no estén en condiciones de solventar con recursos propios la totalidad de las metas, mediante diversas modalidades de cooperación (véase el capítulo 6).

Con dicho esfuerzo presupuestario, a nivel regional el déficit sería relativamente poco significativo, y para el periodo completo solo sumaría poco más de 12 mil millones de dólares (9.600 millones de euros durante los 10 años). Naturalmente, el déficit disminuye significativamente si se excluyen Brasil y México, no superando los 6 mil millones de dólares en todo el periodo (4.700 millones de euros).

En la mayoría de los países se producen pequeños déficits, sobre todo al comienzo del período de implementación del proyecto Metas Educativas 2021. Esto se puede abordar fácilmente en la medida que las planificaciones presupuestarias y de metas parciales tengan en consideración en qué años habrá mayores holguras de recursos públicos, momento en que pueden programar avances mayores hacia dichas metas. Pueden verse los costos anuales de los diferentes programas en el cuadro 5.5.

Al incluir las metas de apoyo a los grupos vulnerables y de incremento de la investigación y desarrollo, el déficit sería bastante más alto (25 mil millones de dólares en todo el periodo), como se aprecia en el cuadro 5.6. Si se abarcan la totalidad de las metas, incluyendo el apoyo a los grupos vulnerables mediante transferencias monetarias y el aumento de la inversión en I+D, un número significativo de países estará en situación deficitaria si solo realizan el esfuerzo presupuestario planteado en la *meta específica 24* del proyecto Metas Educativas 2021.

Por este motivo, es necesaria la reflexión sobre las fuentes de financiamiento extra-presupuestarias, aun considerando que las transferencias a grupos vulnerables y la inversión en I+D suelen ser propias de los programas de lucha contra la pobreza vigentes en la región y de los programas de investigación y ciencia, cuyo manejo presupuestario suele estar fuera del sector educativo.

CUADRO 5.5

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) COSTOS ANUALES DE LOS DISTINTOS COMPONENTES VALORIZADOS DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021». 2011-2021 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN MILLONES DE EUROS DE 2005*)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MILLONES DE DÓLARES DE 2005											
I. PROGRAMAS REGULARES	6.290	10.181	14.781	19.563	24.488	30.713	35.624	41.727	48.074	54.677	61.502
I.1 EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS)	720	1.272	1.933	2.643	3.402	4.739	6.110	7.510	8.937	10.396	11.910
I.2 EDUCACIÓN PREPRIMARIA (3 A 6 AÑOS)	947	1.689	2.975	4.311	5.682	7.208	8.118	9.568	11.104	12.720	14.465
I.3 EDUCACIÓN PRIMARIA	1.727	2.642	3.673	4.699	5.731	6.723	7.700	8.704	9.745	10.804	11.896
I.4 EDUCACIÓN SECUNDARIA BAJA	1.714	2.697	3.591	4.550	5.510	6.557	7.587	8.693	9.895	11.159	12.406
I.5 EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR	1.181	1.880	2.608	3.360	4.164	5.486	6.110	7.253	8.394	9.598	10.824
II. ALFABETIZACIÓN Y ESTUDIOS POSTERIORES	559	546	577	649	854	1.168	1.930	2.962	4.265	5.892	7.866
II.1 ALFABETIZACIÓN (Y REALFABETIZACIÓN)	506	487	471	457	518	288	266	247	229	211	193
II.2 POSALFABETIZACIÓN (EDUCACIÓN BÁSICA)	34	59	106	192	336	880	1.664	2.715	4.037	5.681	7.673
III. EQUIPAMIENTO Y CALIDAD	1.089	1.277	1.149	1.384	1.634	1.977	2.114	2.252	2.397	2.552	2.703
III.1 PREPARACIÓN DE NUEVOS PROFESORES	323	460	611	772	940	1.289	1.320	1.348	1.381	1.416	1.445
III.2 FORMACIÓN CONTINUA DE PROFESORES	30	63	90	120	153	183	209	237	266	295	326
III.3 BIBLIOTECAS CRA	736	754	448	492	541	505	585	667	751	840	932
SUBTOTAL METAS ESTRICTAMENTE EDUCATIVAS											
IBEROAMÉRICA MILLONES DE DÓLARES DE 2005	7.918	12.004	16.507	21.596	26.976	33.859	39.668	46.941	54.737	63.121	72.070
MILLONES DE EUROS DE 2005	6.367	9.652	13.273	17.365	21.691	27.226	31.897	37.745	44.014	50.756	57.952
IBEROAMÉRICA** MILLONES DE DÓLARES DE 2005	4.498	6.079	7.972	10.318	12.835	16.781	21.292	26.199	31.520	37.353	43.629
MILLONES DE EUROS DE 2005	3.617	4.888	6.410	8.296	10.321	13.494	17.121	21.067	25.345	30.036	35.082
IBEROAMÉRICA*** MILLONES DE DÓLARES DE 2005	4.174	5.597	7.318	9.466	11.750	14.132	16.913	19.883	23.038	26.447	30.035
MILLONES DE EUROS DE 2005	3.356	4.500	5.884	7.612	9.448	11.363	13.600	15.988	18.524	21.266	24.151

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Con tipo de cambio de euro a dólar de 2005 equivalente a 0,8041 (serie RF del Banco Mundial).

** Excluye Brasil y México.

*** Excluye Brasil, España, México y Portugal.

CUADRO 5.5 (CONTINUACIÓN)

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
COSTOS ANUALES DE LOS DISTINTOS COMPONENTES VALORIZADOS DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021». 2011-2021
 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005 Y EN MILLONES DE EUROS DE 2005*)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	MILLONES DE DÓLARES DE 2005										
IV. PROGRAMAS GRUPOS VULNERABLES	2.310	2.863	3.406	3.945	4.694	7.112	9.500	11.882	14.259	16.629	18.993
IV.1 TRANSFERENCIAS POBRES	1.067	1.597	2.123	2.644	3.156	5.529	7.896	10.257	12.611	14.959	17.301
IV.2 ACCESO A POSTSECUNDARIA	377	392	401	409	486	521	531	541	554	565	576
IV.3 ACCESO A TERCIAARIA	866	874	883	892	1.052	1.062	1.073	1.084	1.094	1.105	1.116
V. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	841	1.734	2.733	3.807	4.968	6.115	7.365	8.728	10.230	11.887	13.724
SUBTOTAL APOYO A GRUPOS VULNERABLES E I+D											
IBEROAMÉRICA MILLONES DE DÓLARES DE 2005	3.151	4.598	6.140	7.752	9.661	13.227	16.865	20.609	24.489	28.516	32.717
MILLONES DE EUROS DE 2005	2.534	3.697	4.937	6.234	7.769	10.636	13.561	16.572	19.691	22.930	26.308
IBEROAMÉRICA** MILLONES DE DÓLARES DE 2005	2.372	3.011	3.720	4.468	5.483	6.264	7.084	7.975	8.964	10.062	11.292
MILLONES DE EUROS DE 2005	1.907	2.421	2.991	3.593	4.408	5.037	5.696	6.413	7.208	8.091	9.080
IBEROAMÉRICA*** MILLONES DE DÓLARES DE 2005	1.433	1.740	2.098	2.480	3.109	3.545	4.004	4.516	5.108	5.791	6.586
MILLONES DE EUROS DE 2005	1.152	1.399	1.687	1.994	2.500	2.851	3.219	3.631	4.108	4.656	5.295
TOTAL METAS EDUCATIVAS 2021											
IBEROAMÉRICA MILLONES DE DÓLARES DE 2005	11.069	16.601	22.646	29.348	36.637	47.086	56.533	67.551	79.225	91.637	104.787
MILLONES DE EUROS DE 2005	8.901	13.349	18.210	23.599	29.460	37.862	45.458	54.317	63.705	73.685	84.259
IBEROAMÉRICA** MILLONES DE DÓLARES DE 2005	6.869	9.090	11.692	14.786	18.317	23.045	28.376	34.174	40.484	47.415	54.921
MILLONES DE EUROS DE 2005	5.524	7.310	9.402	11.889	14.729	18.530	22.817	27.479	32.553	38.127	44.162
IBEROAMÉRICA*** MILLONES DE DÓLARES DE 2005	5.607	7.336	9.416	11.946	14.859	17.677	20.917	24.399	28.146	32.237	36.621
MILLONES DE EUROS DE 2005	4.508	5.899	7.572	9.606	11.948	14.214	16.819	19.620	22.632	25.922	29.447

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Con tipo de cambio de euro a dólar de 2005 equivalente a 0,8041 (serie RF del Banco Mundial).

** Excluye Brasil y México.

*** Excluye Brasil, España, México y Portugal.

CUADRO 5.6

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
DÉFICIT ANUAL DE RECURSOS AUMENTANDO LA PRIORIDAD
MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2011-2021

(EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005, EN MILLONES DE EUROS DE 2005 Y EN PORCENTAJES DEL PIB)

AÑOS	IBEROAMÉRICA		IBEROAMÉRICA*		IBEROAMÉRICA**	
	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB	EN MILLONES DE DÓLARES	PORCENTAJES DEL PIB
DÉFICIT DE RECURSOS EN LOS PROGRAMAS ESTRICTAMENTE EDUCATIVOS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CRECIENTES						
2011	-1.955	0,04	-625	0,02	-625	0,05
2012	-2.408	0,05	-483	0,02	-483	0,04
2013	-1.842	0,04	-369	0,01	-369	0,03
2014	-1.324	0,03	-343	0,01	-343	0,03
2015	-749	0,01	-335	0,01	-335	0,02
2016	-355	0,01	-355	0,01	-355	0,02
2017	-427	0,01	-427	0,01	-427	0,03
2018	-536	0,01	-536	0,02	-536	0,04
2019	-628	0,01	-628	0,02	-628	0,04
2020	-787	0,01	-787	0,02	-787	0,05
2021	-1.009	0,02	-1.009	0,03	-1.009	0,06
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005	-12.020	-	-5.896	-	-5.896	-
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE EUROS DE 2005	-9.665	-	-4.741	-	-4.741	-
DÉFICIT DE RECURSOS EN TODOS LOS PROGRAMAS RESPECTO DE PRESUPUESTOS EDUCATIVOS CRECIENTES***						
2011	-2.547	0,06	-810	0,03	-810	0,07
2012	-3.462	0,08	-797	0,03	-797	0,06
2013	-2.825	0,06	-708	0,03	-708	0,06
2014	-2.476	0,05	-598	0,02	-598	0,04
2015	-2.366	0,05	-781	0,03	-781	0,06
2016	-2.191	0,04	-921	0,03	-921	0,06
2017	-1.143	0,02	-1.143	0,04	-1.143	0,08
2018	-1.375	0,02	-1.375	0,04	-1.375	0,09
2019	-1.584	0,03	-1.584	0,05	-1.584	0,10
2020	-2.117	0,04	-1.860	0,05	-1.860	0,11
2021	-2.816	0,05	-2.210	0,06	-2.210	0,13
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE DÓLARES DE 2005	-24.901	-	-12.787	-	-12.787	-
TOTAL ACUMULADO EN MILLONES DE EUROS DE 2005	-20.023	-	-10.282	-	-10.282	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de los estudios de costos nacionales y del estudio preliminar de costos de CEPAL y OEI (CEPAL/OEI, 2010).

* Excluye Brasil y México.

** Excluye Brasil, España, México y Portugal. Este agregado subregional no difiere respecto del anterior en los niveles de déficit absoluto, debido a que la Península Ibérica dispondría de suficientes recursos para alcanzar las metas en este escenario.

*** La comparación incluye el costo adicional de los programas de apoyo a grupos vulnerables y de la expansión de los programas de I+D.



CAPÍTULO 6

**FUENTES DE FINANCIAMIENTO ADICIONALES PARA LOGRAR
EL COMPROMISO CON LAS METAS EDUCATIVAS 2021**

2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS



La necesidad de allegar nuevos recursos a los ministerios e instituciones responsables del logro de las Metas Educativas 2021, muy en especial a los ministerios de Educación, para cerrar las brechas financieras existentes, puede solventarse a través de la integración de nuevos actores y mecanismos que canalicen hacia la educación no solo recursos, sino también responsabilidades. La educación habilita a las personas para participar activamente en distintas esferas de la sociedad, lo que genera beneficios tanto individuales como sociales. Bajo esta premisa, el gasto en educación puede ser analizado desde una perspectiva más amplia que considera lo que la sociedad invierte en la educación y lo que recibe. Esta idea es relevante dentro del proyecto educativo que nos ocupa y ha sido destacada por expertos internacionales, como Albert Motivans (UNESCO/UIS, 2004), aludiendo directamente a los distintos sectores que participan en el financiamiento de la educación y a las diversas modalidades por medio de las cuales los recursos llegan a las instituciones educativas.

La noción de fuentes adicionales o complementarias de financiamiento se construye en referencia a la necesidad de cubrir el déficit de recursos que la fuente principal, el presupuesto público, no alcanza a cubrir de acuerdo a las proyecciones realizadas. Si bien al Estado se le encomienda la misión de velar por el derecho a la educación como un logro y desafío de la modernidad, esto no significa que la educación sea de su exclusiva responsabilidad. La manera en la que el Estado obtiene los recursos públicos y los reasigna en función de cómo representa los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los distintos sectores sociales, es un primer ámbito de actuación. La mayor eficiencia y eficacia en su recaudación y distribución es un factor importante para el incremento de los recursos públicos.

También es posible preguntarse por los potenciales beneficios de la participación del sector privado en el financiamiento de la educación, diferenciando dentro de él a los establecimientos, privados en gestión y financiamiento; a las propias familias, que pueden invertir en la educación de sus integrantes, y a las empresas, que pueden aportar recursos hacia la comunidad, donde destaca la idea de *responsabilidad social empresarial* (RSE). Asimismo, dentro de este ámbito, hay que destacar la existencia de fundaciones sin fines de lucro, organizaciones religiosas, no gubernamentales o filantrópicas, que también participan en los aportes que se hacen al financiamiento de la educación en la región.

Una de las ventajas de diversificar las fuentes de financiamiento es que se puede lograr una mayor flexibilidad en el gasto a fin de invertir más en las prioridades que se fijan los gobiernos para avanzar hacia el logro de sus propios objetivos. Los recursos extrapresupuestarios y los presupuestarios definidos para programas concretos, permiten financiar iniciativas que apuntan directamente, por ejemplo, a mejorar



la continuidad dentro del sistema educativo, sobre todo en los sectores más vulnerables y de menores ingresos, y a mejorar la gestión del sistema educacional a fin de que los gastos corrientes tengan un impacto mayor sobre la equidad, la calidad y la eficiencia de dicho sistema (CEPAL/UNESCO, 2005).

Un componente central dentro de la diversificación de la matriz de financiamiento para la educación que propone el proyecto Metas Educativas 2021, es la cooperación internacional. En estas materias destaca no solo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino también el canje del servicio de deuda por inversión educativa. Las iniciativas de cooperación bilateral y multilateral constituyen una importante fuente de recursos financieros y de apoyo técnico, dentro de las que destaca la Cooperación Sur-Sur entre países en vías de desarrollo.

La diversificación de fuentes favorece el uso flexible de recursos para comprometer objetivos y programas específicos, la superación de trabas burocráticas asociadas al diseño y aprobación de los presupuestos públicos centralizados, la revisión de la eficiencia en el uso de dichos recursos y un mayor compromiso con su eficacia, entre otras ventajas. Considerando el gran peso de los recursos públicos en el área educativa, el aporte de esta diversificación tiene su mayor impacto en la posibilidad de generar y trasladar las buenas prácticas en materia de gestión al sistema de gestión estatal, así como en asegurar una mayor sostenibilidad de los programas educativos.

A continuación se presentan distintas alternativas de financiamiento para cubrir los diferenciales de costos que el cumplimiento de las Metas conlleva. La diversificación de la matriz de financiamiento de la educación puede producir consecuencias positivas, si el gasto se orienta en función del impacto que las distintas iniciativas puedan lograr. En esta tarea la evaluación cumple un papel fundamental y está considerada dentro del proyecto Metas Educativas 2021, en la *meta general décimo primera*, que se propone evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del propio proyecto en su conjunto (véase el capítulo 8). Esta revisión no constituye una recomendación para que los gobiernos tomen uno u otro camino de financiamiento adicional al presupuestario, sino que se presenta como un conjunto variado de alternativas que pueden utilizarse y complementarse, las cuales pueden ser seleccionadas en función del compromiso que cada país asuma con el proyecto.

LAS FUENTES INTERNAS DE FINANCIAMIENTO EXTRAPRESUPUESTARIO

RECURSOS PÚBLICOS NACIONALES

Eficiencia y eficacia en la administración de los fondos públicos

La administración de los recursos es un tema primordial tanto en el sector público como en el privado y, desde luego, dentro de la gestión educativa. Una primera

opción es lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de tal manera que con una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, se obtengan mejores resultados con recursos similares. Para ello, la descentralización de la administración, tanto de la gestión como de los recursos, resulta interesante de considerar. Aunque las experiencias han sido dispares –y en ocasiones cuestionadas, al no acompañar los recursos requeridos a la descentralización de la gestión–, es preciso analizar y desarrollar esta iniciativa teniendo en cuenta las evaluaciones de los procesos ya iniciados. Lo importante de la descentralización es que los responsables de las políticas de gestión de la educación sean capaces de romper la homogeneidad habitual en la gestión e impulsar enfoques alternativos que ofrezcan una respuesta plural a la diversidad de situaciones de las escuelas.

Al respecto, son interesantes los proyectos de pequeña escala que ponen a prueba la capacidad de administración eficiente de los recursos con criterios de eficacia que las escuelas públicas pueden desarrollar. Dicho mecanismo incorpora la gestión y la ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables del impacto de los recursos asignados, y desarrollando con ello una mayor capacidad de gestión en las escuelas. Esto permite capitalizar la pequeña parte del presupuesto público de educación que no va a gastos corrientes.

Otra alternativa que puede potenciar la eficiencia y efectividad del gasto son las transferencias monetarias y no monetarias condicionadas. Generalmente, estos programas buscan orientar el gasto en función de un impacto redistributivo, focalizándose por ello en poblaciones de escasos recursos con bajos niveles de logro y bajo rendimiento educativo. Estos son conocidos como programas de transferencia condicionada (PTC) que, como su nombre indica, transfieren recursos, en este caso, a familias desfavorecidas, en la medida en que estas se comprometen a cumplir ciertos compromisos en educación, salud y nutrición. Por ejemplo, para el ámbito educativo la transferencia se encuentra normalmente condicionada a la matriculación y asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, estrategia considerada en varios PTC también como una herramienta para combatir el trabajo infantil. Los traspasos de dinero en efectivo y de alimentos (por ejemplo, programas de comedores escolares), ya sean condicionales o incondicionales, pueden afianzar la capacidad de resistencia a las adversidades de las familias vulnerables, para que puedan hacer frente en mejores condiciones a las situaciones de riesgo sin comprometer el bienestar de sus hijos a largo plazo (UNESCO, 2010).

Aunque los subsidios monetarios directos suelen implicar considerables recursos, dado que cubren a grupos poblacionales significativos, permiten un ahorro también considerable en términos de eficiencia del sistema debido a su impacto positivo en la retención y progresión educativa de los beneficiarios, algo que ha quedado demostrado ampliamente a la luz de los resultados alcanzados en esta materia por los PTC que operan actualmente en la región. La reducción de las ineficiencias inter-



nas del sistema educativo es particularmente significativa dados los altos costos que entraña: en Iberoamérica, se perderían algo más de 18 mil millones de dólares en el año 2010 producto del rezago escolar entre los niveles educativos primario y secundario (CEPAL/OEI, 2010). Considerando el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema, en la mayoría de los países es una buena inversión universalizar el ingreso a edad oportuna y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema.

Se puede aumentar la eficiencia de los recursos empleados al mejorar la asistencia de los estudiantes al aula y disminuir la interrupción frecuente de que son objeto las clases. Si el tiempo efectivo que se dedica al aprendizaje disminuye, su costo se eleva. Por el contrario, enseñar los mismos conocimientos, destrezas y habilidades en menos tiempo de lo planificado implica una economía de costos y una consiguiente liberación de recursos.

La eficiencia y eficacia del gasto han sido objetivos importantes durante largo tiempo dentro del sector público. Una sistematización de estas experiencias, que contemple los escenarios educativos actuales, puede resultar atractiva como medio para liberar recursos, ubicándolos allí donde la región mantiene desafíos educativos. El abanico de opciones para mejorar la asignación y el uso de los recursos es amplio y la identificación de aquellas más relevantes y pertinentes requiere de un esfuerzo de los distintos estamentos educativos en cada país. Como resultado, las buenas prácticas en esta materia se pueden diseminar tanto en el ámbito nacional como en el regional, a través de diversos mecanismos de cooperación técnica.

Reasignaciones sectoriales

La distribución de los recursos dentro del propio presupuesto educativo es un ítem que no se puede descartar como alternativa para liberar recursos de un área en la que pueden estar subutilizados y reorientarlos hacia donde más se necesiten, considerando como premisa para estas reasignaciones tanto la dinámica de la situación pedagógica como la sociodemográfica que atraviesa cada país. Se debe tener en cuenta la gran proporción del gasto total en educación que se destina a gastos corrientes, los que consideran la remuneración de los docentes y administrativos, en comparación con los gastos de capital. De acuerdo a esta composición, pareciera que el margen sobre el diseño de los presupuestos sectoriales es bastante estrecho. Sin embargo, es posible identificar algunas medidas que se pueden tomar para flexibilizar el presupuesto educativo y hacer de su diseño una tarea orientada hacia el cumplimiento de metas de largo plazo.

Al respecto, es adecuado considerar la situación demográfica de cada uno de los países, en la mayoría de los cuales existe un incremento vegetativo de la inversión en educación por estudiante como resultado de la reducción de la expansión de la población en edad de estudiar, y de la estabilidad en la tendencia al crecimiento de la

inversión en educación (CEPAL/UNESCO, 2005). Los recursos adicionales que se pueden obtener por esta vía, deseablemente, deberían ser dispuestos como gasto de capital en función de los nuevos desafíos de la educación en la región. Una interesante modalidad es la progresiva reasignación del gasto por nivel educativo, dado que el nivel universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria, y podrían encontrarse mecanismos alternativos de financiamiento. Esta reasignación debería llevarse a la práctica con amplios acuerdos políticos y sociales, de forma progresiva, garantizando al menos la gratuidad a los alumnos con recursos insuficientes y a todos aquellos que se considere necesario.

La labor de diseño del presupuesto debe tener en cuenta el aprovechamiento del bono demográfico y su término, ya que la inversión en función de la demanda tenderá a disminuir por la menor cantidad de estudiantes en el mediano plazo. Por ello, es necesario que la inversión real se haga también en función de las metas de calidad de la educación y que no solo dependa del aumento (o disminución) de la matrícula escolar.

Política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios

Dado que la carga tributaria es comparativamente baja en muchos países de América Latina respecto de aquellos más desarrollados (CEPAL/SEGIB, 2006), existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales, o bien para establecer nuevos equilibrios tributarios que permitan generar exenciones para el sector educativo, compensando con alzas en otras áreas que puedan asumir el costo. Para explorar el área en que se pueden implementar cambios tributarios es pertinente hacer una primera diferenciación entre instrumentos para recaudar recursos, trasladándolos hacia el sector público, y aquellos para estimular el flujo directo de recursos privados hacia la educación.

La política que orienta la implementación de los instrumentos de recaudación de recursos siempre debe tener en cuenta la reacción que estas medidas generan en la sociedad. Por ello es importante insistir en el valor de la inversión en educación. De ella se pueden obtener retornos importantes en forma de capital humano mejor preparado, lo que es una condición necesaria para el desarrollo económico y social de un país.

Un punto sensible dentro de esta relación público-privada es la trayectoria de los recursos, es decir, que lleguen allí donde se fijaron los objetivos de los programas de acción educativos, razón por la cual la idea de impuestos dirigidos cobra vigor. Para avanzar en esta dirección, es preciso cuidar la existencia de canales de comunicación que permitan realizar una rendición de cuentas abierta hacia la comunidad y generar confianza en el desarrollo de estas iniciativas. En cuanto a experiencias concretas, existen precedentes de aplicación de gravámenes a la propiedad inmobilia-



ria para financiar gastos en educación, e impuestos específicamente destinados a la provisión de libros de texto u otros servicios educativos. En general, los impuestos específicos que se han aplicado en beneficio de la educación se han destinado a la formación profesional y provienen directamente de las empresas o de descuentos en la nómina de salarios en la industria.

Es necesario considerar que los incentivos tributarios representan una reducción en la recaudación impositiva, por lo que se les suele clasificar como «gastos tributarios» (Jiménez y otros, 2009). Esta reducción de ingresos fiscales debe ser soportada en términos de la cuantía del aporte que los privados pueden hacer, motivados por estos instrumentos tributarios que disminuyen sus costos, hacia la donación con fines educativos. Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es a través del sistema tributario mediante incentivos. Si una donación a la educación puede ser deducida como gasto, al menos en parte, por la persona o la empresa a fin de generar sus rentas, o descontada de sus impuestos, la donación pasa a ser un incentivo para quien la realiza. En este sentido es deseable que las leyes que regulen las donaciones especifiquen los destinos educativos de los recursos –formación docente, ampliación de infraestructura educativa, implementación de bibliotecas, laboratorios, gimnasios o nuevas tecnologías, entre otras posibilidades–, junto con la definición de límites geográfico-temporales para la realización de estas inversiones educativas.

RECURSOS PRIVADOS NACIONALES

Responsabilidad social empresarial

El concepto de responsabilidad social empresarial (RSE) responde a un intento por pasar de un enfoque punitivo, que sanciona a las empresas por sus externalidades negativas, a otro en que incorporan mecanismos internos para eliminar o atenuar estas consecuencias no deseables de sus acciones productivas e ir más allá, entendiendo que la inversión privada debe generar también rentabilidad social. Esto implica establecer vínculos con la comunidad, que les reportarán un estatus distinto dentro del mercado. En este «ir más allá» no deja de ser importante la participación del sector público, ya que el marco de acción para toda inversión privada se delinea desde allí. Por eso, para estimular la RSE se habla de alianzas público-privadas, consolidándola allí donde se tienen experiencias exitosas, o promoviéndola donde no se ha desplegado o se han encontrado obstáculos para su ejecución.

Naturalmente, la RSE tiene distintas posibilidades de alcance de acuerdo a la dimensión de la empresa desde la que se adopte. Sin embargo, toda escala de aplicación debe considerar el establecimiento de una nueva relación que involucra a los sectores público y privado, pero también a otros agentes o grupos de interés. El resultado esperado es la alteración de la modalidad de toma de decisiones, la gestión de

fondos, la seguridad laboral, los aspectos medioambientales y, en general, la ética empresarial (Casado, 2006). Esto resulta muy interesante si se considera la tensión entre eficiencia y equidad en la relación público-privada dentro de la educación. La consideración de otros grupos de interés más amplios puede orientar la eficiencia de la empresa en función de la equidad.

A pesar de esto, muchas veces el que conlleva la RSE no es un proceso sistematizado ni totalmente legitimado por los distintos sectores involucrados. Los países de la región pueden presentar escenarios dispares que requieren modelos de gestión de la responsabilidad social empresarial que puedan ser adaptados por las empresas locales interesadas en sumarse a estas iniciativas. La revisión de los marcos internacionales que promueven modelos de aplicación de la RSE debe considerar la necesaria adaptación a los contextos locales donde se desea implementar.

Los inicios del enfoque están marcados por un primer gran consenso internacional en el Pacto Mundial de Naciones Unidas, formulado en el Foro Económico Mundial de Davos en el año 1999, que delinea compromisos de acción de índole medioambiental, social y de derechos humanos para las empresas (AccountAbility, 2007). Otro gran hito son los acuerdos contenidos en el *Libro Verde de la Comisión Europea*, cuyos ejes son los mismos del Pacto Mundial, y el espíritu del acuerdo, la voluntad con que las empresas asumen estos desafíos (Casado, 2006).

Los ejes de estos acuerdos han sido considerados en la elaboración del ranking de competitividad responsable, en el que Iberoamérica se ubica por debajo del estándar de los países desarrollados (véase el cuadro 6.1). Existe una serie de medidas que se pueden implementar para que la RSE mejore en la región. Una referencia es la iniciativa francesa que desde el año 1972 incorpora en su legislación la obligatoriedad de las empresas para la publicación de informes sociales corporativos (Casado, 2006). Esto ejemplifica el importante papel que puede cumplir el Estado. La experiencia francesa opera con una lógica opuesta al criterio de voluntariedad que prima en la actualidad bajo el enfoque de RSE. Lo destacable de ambas estrategias son los informes que las empresas pueden elaborar y su potencialidad para transformarse en instrumentos de rendición de cuentas en materias sociales.

La alianza público-privada es, en estos momentos, una de las principales estrategias en el campo de la cooperación que están desarrollando con acierto varias agencias internacionales. También la OEI está avanzando en esa dirección, lo que ha supuesto la incorporación de múltiples empresas, fundaciones e instituciones al esfuerzo compartido para el logro de las Metas Educativas 2021. Estas alianzas son, sin duda, uno de los aportes principales para la constitución del Fondo Solidario para la Cohesión Educativa, sobre el que nos detendremos más adelante.



CUADRO 6.1

RANKING DE COMPETITIVIDAD RESPONSABLE 2007 (a)

(PUNTAJES DEL ÍNDICE)

LUGAR EN EL RANKING	PAÍS O REGIÓN	ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD RESPONSABLE, 2007 (a)	IMPULSORES DE POLÍTICAS (b)	ACCIÓN EMPRESARIAL (c)	FACILITADORES SOCIALES (d)
1	SUECIA	81,5	86,0	90,2	74,7
2	DINAMARCA	81,0	89,9	86,9	76,6
3	FINLANDIA	78,8	83,9	84,1	76,7
4	ISLANDIA	76,7	83,5	74,9	86,3
5	REINO UNIDO	75,8	88,8	75,9	76,6
6	NORUEGA	75,5	83,8	77,3	75,9
7	NUEVA ZELANDA	74,9	88,6	72,2	80,0
8	IRLANDA	74,6	85,0	73,8	78,1
9	AUSTRALIA	73,0	82,7	73,6	73,3
10	CANADÁ	73,0	83,7	72,5	74,8
59	IBEROAMÉRICA (e)	54,5	72,4	54,5	51,7

Fuente: ONG AccountAbility.

- (a) Una completa descripción de la construcción del índice puede verse en el documento «El estado de la competitividad responsable 2007», disponible en www.accountability.org/publications.espx?id=1560.
- (b) Se consideran criterios como firma y ratificación de tratados ambientales internacionales, rigidez del índice de empleo, empleos para mujeres en el sector privado y ambiente impositivo responsable, entre otros.
- (c) Comprende criterios como eficacia de los directorios de las empresas, conducta ética de las compañías, igualdad salarial por trabajo similar, alcance de capacitación de personal y razón de certificación ISO, entre otros.
- (d) Incluye criterios como índice de percepción de la corrupción, libertad de prensa, transparencia de las transacciones y libertades civiles, entre otros.
- (e) Los datos de Iberoamérica corresponden al promedio simple de los datos de Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Aportes de las familias

Las familias desempeñan un papel muy importante dentro del amplio modelo de responsabilidad social. Ellas constituyen un pilar básico dentro de la comunidad educativa y ejercen una función pedagógica en los hogares de los educandos. Muchas veces los padres no cuentan ni con el tiempo necesario ni con las competencias específicas para desempeñar una participación activa en los procesos educativos de sus hijos (CEPAL/UNESCO, 2005). Si los padres no logran visualizar los efectos positivos que la educación tiene para su bienestar familiar –por ejemplo, por su importancia para el futuro del alumno, o para su acceso a bienes culturales, o incluso bajo la forma de retornos monetarios– no le dedicarán tiempo o recursos que, por una cuestión de costo de oportunidad, serán destinados a cubrir otras actividades y gastos.

La información que los establecimientos educativos pueden brindar requiere de familias preparadas para poder utilizarla durante el proceso de colaboración con el aprendizaje de sus hijos y en la toma de decisiones futuras con respecto a la educación de sus miembros. Las carencias en esta materia afectan a las familias como receptoras de información y demandantes de educación, y a los establecimientos educativos como productores de información y oferentes de educación.

Hay que destacar, no obstante, que el papel principal de la familia para el desarrollo y el aprendizaje de sus hijos se encuentra en su capacidad para proporcionarles un ambiente satisfactorio en términos de alimentación, salud, comunicación, cuidado, afecto, confianza y experiencias estimulantes en todas las dimensiones del desarrollo. En este contexto, la cooperación con la escuela ha de suponer un refuerzo importante para las familias, o puede llegar a ser, por las carencias en el hogar, el apoyo fundamental que los niños reciben para su desarrollo.

Otros aportes privados

Existe, además, una amplia gama de organizaciones privadas que actúan con fines públicos, como las fundaciones o corporaciones sin fines de lucro, las organizaciones no gubernamentales, centros de formación académicos independientes, organismos de iglesias o congregaciones religiosas, asociaciones de padres y gremios u organizaciones sindicales, cuyo papel se puede asociar con la administración de centros educacionales y también con la gestión de recursos provenientes del sector público o empresarial. En cuanto a los recursos necesarios para invertir en educación, estos organismos se pueden transformar en intermediarios relevantes en la relación entre las fuentes de financiamiento y los procesos educativos que requieren de ellos.

Muchas de estas organizaciones cuentan con sus propias fuentes de financiamiento o son parte de redes internacionales que asignan fondos en función de sus misiones institucionales. Una integración más activa en el sector educativo puede proveer de recursos a los sistemas educativos de la región, pero también volver ineficiente al sistema en función de la distribución de funciones entre la multiplicidad de actores involucrados. Las autoridades educativas tienen, en este sentido, el desafío de promover la participación de estos agentes en búsqueda de recursos de capital para la educación, pero también de saber cómo coordinar los esfuerzos de estos agentes.

LAS FUENTES EXTERNAS PARA EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y EDUCACIÓN

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo se ha planteado con fuerza creciente la posibilidad de convertir en inversión en educación, mediante diversos



mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública. La necesidad de desarrollar mecanismos que permitan avanzar con este tipo de canje se sustenta, principalmente, en que la creciente deuda externa de los países en vías de desarrollo se ha transformado en un verdadero obstáculo para elevar la inversión en educación, impedimento para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en esta materia. En Iberoamérica, la región más endeudada del mundo, este planteamiento cobra especial relevancia, porque la carga es tan grande que en algunos países el servicio de la deuda supera al gasto en educación o en salud, y en algunos casos, a ambos combinados (Filmus y Serrani, 2009).

Las propuestas de canje de servicio de deuda por inversión educativa se basan en argumentos con dos vertientes: una ética y otra práctica. Desde la perspectiva ética, la educación ha sido globalmente reconocida como un derecho social inalienable del que todos los niños y jóvenes debieran gozar, porque, a su vez, es el medio para acceder a otros derechos inalienables como lo son el trabajo digno, los ingresos justos, etc. Así, se contempla que los intereses involucrados en los servicios de deudas contraídas a tasas desproporcionadas respecto de las que hoy prevalecen en el sistema financiero, obliga a muchos países a sacrificar derechos sociales básicos –el acceso universal a la educación de calidad es uno de ellos– para cumplir cabalmente sus compromisos financieros.

El argumento de índole práctica sostiene que para la viabilidad financiera en el largo plazo es fundamental el aporte de inversiones de alta rentabilidad social a la formación de recursos humanos. Esto permitiría generar, en el largo plazo, saltos sostenidos en el valor agregado de las economías nacionales. Cuanto más capacitada esté la población de los países de la región para aportar a la competitividad del sector productivo, mayores serán las opciones de superávit comercial y de crecimiento económico en el mediano y largo plazo, lo que a su vez redundará en mejores condiciones para sostener los compromisos financieros. En la medida en que se acuerde la reconversión de una parte del servicio de la deuda a inversiones educativas con alta rentabilidad social (como es avanzar en las Metas Educativas 2021), dicha rentabilidad debería traducirse en mejores condiciones internas para servir la deuda (CEPAL/UNESCO, 2005).

Aunque las llamadas internacionales para el canje de deuda por educación llevan más de una década, hace solo cinco años que comenzó a formarse un movimiento internacional en torno al tema, con un empuje particularmente fuerte desde Iberoamérica. La idea fue impulsada por primera vez en 1996 por la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI en su informe a la UNESCO. Sin embargo, su planteamiento oficial se produjo en octubre de 2003 en París, en el marco de la III Conferencia de Ministros de Educación, donde se solicitó a la UNESCO que asumiera el liderazgo en el tema (Filmus y Serrani, 2009).

En la XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre de 2004, los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica acordaron dos

líneas de acción fundamentales en el marco del canje del servicio de la deuda por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los Estados iberoamericanos, y la segunda a la discusión con el Fondo Monetario Internacional en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la comunidad iberoamericana propondría al FMI nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social. La razón radica en que el FMI contabiliza la inversión social y de infraestructura como un gasto, lo que eleva el cálculo del déficit fiscal y hace más difícil a los gobiernos llevar adelante sus planes contra la pobreza (CEPAL/UNESCO, 2005). En marzo de 2006, UNESCO creó el Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación, encargado de dar seguimiento a las iniciativas en esta materia, estableciendo criterios para evaluar y supervisar la ejecución de proyectos. A partir de esa fecha, distintos organismos internacionales han dado su apoyo explícito a la iniciativa, se han publicado diversos documentos sobre el tema y los países han seguido avanzando en experiencias concretas de conversión de deuda por educación.

La experiencia de España constituye un gran ejemplo de canje de deuda bilateral. En rigor, todas las deudas bilaterales pueden ser objeto de condonación o canje, con algunas restricciones. La reducción de este tipo de deudas se conduce, por lo general, a través del Club de París, un grupo informal de diecinueve acreedores gubernamentales que se ocupa de encontrar soluciones coordinadas y sustentables para los países deudores que tienen problemas de pago. El carácter de cooperación de la mayoría de las deudas bilaterales las hace más abiertas que las multilaterales a una posible condonación, a una reestructuración y al canje.

Tradicionalmente, la deuda multilateral no ha sido objeto de condonación. Sin embargo, en 1996, el Banco Mundial (BM) y el FMI lanzaron la iniciativa Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por su nombre en inglés) para ayudar a dichos países a través de un alivio integral de la deuda. El marco del HIPC reforzado, acordado en 1999, simplificó los criterios de calificación, aceleró el proceso de entrega e incluyó un vínculo explícito con la reducción de la pobreza. En la cumbre del G8 (julio de 2005) los países más desarrollados se comprometieron a condonar la deuda de dieciocho de los países incluidos en la iniciativa HIPC. Hasta la fecha, solo tres países iberoamericanos han sido considerados aptos para la iniciativa: Nicaragua, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Durante los últimos años han surgido otras iniciativas de reducción de deuda por parte de las instituciones financieras internacionales y los países miembros del Club de París, como la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) y la condonación de deuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aportan lecciones para la propuesta de lograr mayor multilateralidad para el canje de deuda por educación.

En mayo de 2005 el G8 decidió en Gleneagles (Escocia) otorgar una condonación del 100% de la deuda multilateral a los países pobres y altamente endeudados que hubieran cumplido con las condiciones de la iniciativa HIPC. Respecto de IADM,



los países de Latinoamérica que accedieron a ella fueron el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y, con algunas condiciones previas, también Haití. El FMI y el BM fueron los organismos multilaterales que participaron de la IADM en beneficio de la región latinoamericana, con fechas de corte a diciembre de 2004 y diciembre de 2003, respectivamente. A esta iniciativa se le sumó la que llevó adelante en marzo de 2007 la Asamblea de Gobernadores del BID, que aprobó un alivio de deuda para el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua por los saldos de préstamos pendientes al 31 de diciembre de 2004 de su Fondo de Operaciones Especiales.

De acuerdo a la investigación realizada por la OEI y la Fundación SES, los fondos multilaterales son un tema a considerar en el futuro. Hay experiencias que muestran la posibilidad de acceder a un solo fondo con recursos de varios acreedores, lo que serviría para agilizar los mecanismos de implementación de las políticas sociales reduciendo los costos (administrativos y financieros). También permitiría ampliar la escala de intervención y el impacto gracias al desarrollo de políticas más coordinadas y a la ampliación de los fondos y de los tiempos de implementación (Filmus y Serrani, 2009).

Hasta el momento, las experiencias de canje de servicio de deuda por educación son pocas y de bajos montos monetarios. Sin embargo, por modestas que sean, las sumas permiten destinarse a inversiones focalizadas cuyo impacto es muy positivo, sobre todo en circunstancias en que la cooperación internacional para educación tiende a mermar en la región, y su incidencia sobre el total de la inversión educativa de los países es muy reducida. De cualquier forma, el canje de deuda por inversión en educación es solo un aporte complementario posible, pero no el centro de la solución de los problemas de financiamiento del sector.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIERA Y TÉCNICA

Bilateralismo y multilateralismo

Los países miembros de la OCDE constituyen la fuente principal de la cooperación bilateral para la educación en todo el mundo, y su *Development Assistance Committee* (DAC) mantiene información actualizada de las contribuciones de los países miembros y de la asistencia multilateral proporcionada por la comunidad europea.

La ayuda internacional es un componente vital del pacto en favor de la educación. América Latina recibe una parte relativamente pequeña del total de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) debido a que la región es considerada medianamente desarrollada en vista de que la mayoría de sus países se consideran países de renta media (PRM), diagnóstico que no toma en cuenta la gran heterogeneidad al interior de los mismos. En el año 2008 la participación relativa de América Latina en el total mundial de la AOD se situó en 4,3%, el porcentaje más bajo desde el inicio de

la presente década. Esta caída no fue compensada ni por el esfuerzo de España, que en 2008 aumentó su ayuda a la región hasta cerca de 1.300 millones de dólares (un 25% más que en 2007) y pasó a compartir, junto a Estados Unidos, el liderazgo regional en términos de donante. Como en otros años, la mayor proporción de la AOD regional se concentró en Centroamérica y los países andinos. Cabe destacar que junto con esta disminución de la ayuda oficial para el desarrollo en América Latina, algunos países de la región como Brasil y México han comenzado a convertirse en donantes. Dejar a los PRM fuera de la atención de la AOD equivale a penalizarlos por los niveles de desarrollo adquiridos y también a limitarles el potencial como socios para el desarrollo en los esfuerzos mancomunados con relación a terceros países de menor desarrollo relativo (SEGIB, 2009).

En 2006 y 2007, el total de la ayuda anual a la educación en América Latina y el Caribe ascendió en promedio a 813 millones de dólares, mientras que en 1999 y 2000 el promedio anual se cifró en 605 millones. En 1999 y 2000, la ayuda a la educación representó el 7% del total de los flujos de ayuda a la región, mientras que en 2006-2007 ese porcentaje aumentó, llegando a representar el 9% (UNESCO, 2010).

La ayuda a la educación básica sigue constituyendo un motivo de preocupación en América Latina y el Caribe, al igual que en otras partes del mundo. Pero entre los periodos 1999-2000 y 2006-2007, la proporción de la educación básica en la ayuda total a la educación disminuyó en diez puntos porcentuales, pasando del 45% al 35%. Los 287 millones de dólares de ayuda a la educación básica en América Latina y el Caribe registrados en 2006 y 2007 representaron tan solo un aumento del 6% con respecto a los 270 millones registrados en el periodo 1999-2000, mientras que la ayuda total a la educación aumentó en un 34%.

Otro flujo importante de recursos para el desarrollo de América Latina, y en especial para sus sistemas educativos, proviene de los créditos ofrecidos por los dos grandes bancos que operan en la región: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además del aporte financiero, estos organismos ofrecen asistencia técnica a los países de la región, propiciando investigaciones en la materia y promoviendo encuentros internacionales en colaboración con otros organismos internacionales.

El Banco Mundial ha dado su respaldo a los países de América Latina mediante el suministro de recursos financieros destinados a programas y reformas, asistencia técnica y asesoría en políticas, en función de las enseñanzas emanadas de amplias experiencias en el sector a nivel mundial. Además, fue coauspiciante de la Conferencia de Jomtiem y del Foro Mundial sobre la Educación en Dakar (1990 y 2000, respectivamente) y ha asumido los desafíos de la Declaración del Milenio. La estrategia del BM está centrada en la obtención de resultados en la educación básica y en la educación para mujeres, poniendo énfasis en la calidad y los logros educativos (CEPAL/UNESCO, 2005), razón por la cual entre 2005 y 2009 aprobó 22 créditos para proyectos en educación en la región (Banco Mundial, 2010).



El enfoque subsectorial utilizado por el Banco Mundial en préstamos educativos ha evolucionado significativamente durante los últimos veinte años. En los primeros de la década de 1990, la educación primaria representaba la mitad de sus préstamos al subsector, participación que fue disminuyendo con el tiempo, y hoy el énfasis está puesto en la educación general, secundaria y terciaria (Patrinos y otros, 2004).

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, financia proyectos del sector de educación con el fin de promover una mejor integración de las actividades educativas dentro de la estrategia del desarrollo nacional de los países miembros. Esta entidad trabaja con organizaciones de los sectores público y privado en la búsqueda de soluciones innovadoras para estos desafíos, y colabora a través de 27 préstamos y 55 cooperaciones técnicas (donaciones) que se encuentran en implementación (BID, 2010).

La asistencia financiera y técnica proporcionada por el BID también ha evolucionado en su énfasis y orientación, lo que constituye un reflejo del aprendizaje institucional que ha tenido lugar con respecto a formas más efectivas de promover el desarrollo educativo, y también, en buena medida, de la evolución de las prioridades educativas en la región. Al inicio de sus actividades en los años sesenta y durante la década de 1970, la labor del BID en educación se concentró principalmente en las universidades y en los centros de investigación científica, y dentro de ellos en aquellas áreas que en ese entonces se consideraban estratégicas para la construcción de una infraestructura tecnológica en la región; tal es el caso de las ingenierías y de las ciencias naturales y agrícolas. Otra área que comenzó a cobrar importancia relativa desde el comienzo de la presencia del BID fue la de la educación técnico-profesional. En el decenio de 1980 se produjo un giro que desplazó la atención del Banco hacia la expansión de la educación básica. Durante la última década del siglo xx, la entidad comenzó a financiar proyectos de reforma en educación orientados a obtener mejoras de calidad, y acrecentó el volumen de sus operaciones dirigidas a la educación secundaria (Navarro y otros, 2004).

El BID, asimismo, financia otras iniciativas vinculadas al área educativa, como proyectos de infancia, capacitación docente, educación técnico-profesional, de ciencia y tecnología, de calidad de la enseñanza y programas de transferencias condicionadas. Además del apoyo financiero, desde la década de 1970 se ha mantenido muy activo en el suministro de asistencia técnica y respaldo a proyectos de cooperación regional en educación a través de fondos concesionales.

Finalmente, cabe mencionar el aporte que otros organismos de carácter internacional realizan al desarrollo de la educación latinoamericana, como es el caso de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), impulsora del proyecto Metas Educativas 2021; la Organización de Estados Americanos (OEA), responsable del seguimiento de la Cumbre de las Américas; Mercosur, que agrupa a los países del cono sur y la Coordinación Educativa Cultural Centroamericana (CECC).

Cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur ha registrado un renovado auge en la última década: se ha diversificado en instrumentos y participantes; se ha convertido en un referente a considerar en los foros internacionales sobre cooperación al desarrollo, y ha comenzado a articular una agenda propia de debate, muy centrada en cómo lograr más y mejor cooperación Sur-Sur. América Latina ha desempeñado un papel protagónico al respecto, fomentando el debate, participando de manera activa en los principales foros de cooperación internacional y aportando con nuevas iniciativas, como la Cooperación Horizontal Sur-Sur, en sus versiones bilateral y regional, y la Cooperación Triangular, donde los países de renta media tienen un papel crucial al aportar sus recursos humanos formados, sus propias experiencias de «casos de estudio», tecnologías apropiadas y recursos en especie. El impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina ha coincidido con el progresivo desplazamiento de la región como receptora de ayuda oficial al desarrollo mundial (SEGIB, 2009).

Entre los eventos que han determinado la dinámica de la cooperación Sur-Sur en la última década destacan la I Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002); la I Cumbre del Sur, celebrada en Marruecos (2003); la XVII Cumbre Iberoamericana, realizada en Santiago de Chile (2007); el I Foro de Alto Nivel sobre Cooperación al Desarrollo, que tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York (2008); el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que dio origen a la Agenda de Acción de Accra (AAA) en Ghana (2008), y la XVIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en El Salvador (2008), donde se impulsó el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

En el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana (2007) fue encomendada a la Secretaría General Iberoamericana la preparación de un informe anual sobre Cooperación Sur-Sur. De acuerdo a este informe, en América Latina, entre 2007 y 2008, las acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral aumentaron un 27%: desde las 1.480 de la primera fecha hasta las 1.879 de la segunda, lo que muestra la fuerza de esta iniciativa en la región. Por sectores de actividad, en 2008 unas 1.000 acciones (casi el 55% de las 1.879 registradas) estuvieron destinadas al fortalecimiento de capacidades en el área económica. El resto de las acciones (cerca de 850) se distribuyeron aproximadamente en 50% entre las que fueron impulsadas para mejorar las condiciones sociales de la población latinoamericana y las que persiguieron resultados positivos en otras áreas como cultura, género, fortalecimiento institucional, ayuda humanitaria, prevención de desastres o medio ambiente. El costo económico de estas acciones habría superado los 13 millones de dólares.

A nivel regional se han desarrollado iniciativas de Cooperación Horizontal Sur-Sur dependientes de organismos multilaterales como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, como así también bajo el Proyecto Mesoamericano y la Conferencia Iberoamericana.



Respecto a la Cooperación Sur-Sur Triangular, en 2008 se registraron en América Latina bajo esta modalidad 72 acciones/proyectos, la mayor parte de cuya financiación correspondió a Japón y Alemania.

La Cooperación Sur-Sur no sustituye a la tradicional Norte-Sur; tampoco es subsidiaria ni un instrumento de esta, sino que aspira a articularse, cuando sea posible, con los planes y programas de la Cooperación Norte-Sur a partir de su propia experiencia y con las miras puestas en lograr los mejores resultados de forma eficiente y solidaria, objetivo reiterado en los foros internacionales. Este tipo de cooperación constituye una opción viable para apoyar el desarrollo a partir de los recursos y la experiencia que cada país puede compartir con otros, de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de cooperación mutua. En la práctica se presenta como una forma de cooperación independiente, que no se basa en criterios económicos y que ofrece asociaciones estratégicas entre iguales para lograr objetivos comunes.

De esta forma, la Cooperación Sur-Sur se convierte en una gran alternativa para el fomento de la educación en la región, especialmente por su fortaleza en el ámbito de la cooperación técnica y el fortalecimiento de capacidades. Si bien se ha concentrado hasta el momento en áreas como la economía, el fortalecimiento institucional y el cuidado del medio ambiente, hoy parece ser para la Cooperación Sur-Sur el momento propicio para plantear el desarrollo de un mayor número de iniciativas en el ámbito de la educación, aprovechando la buena disposición de los países frente a la propuesta Metas Educativas 2021.

Gestión de la cooperación internacional en educación

La cooperación internacional ha cambiado en la medida en que empezaron a surgir nuevas instancias de este tipo de cooperación, como la mencionada en el párrafo anterior, que amplían el abanico de opciones que tienen las naciones de Iberoamérica para apoyar el desarrollo de sus sistemas educativos. En este contexto, el modo en que se concibe la relación entre países donantes y socios se está transformando y, al respecto, los de América Latina han manifestado que la relación entre ambos –donantes y socios– debe ser más horizontal e igualitaria. Los países donantes deberían adaptarse a la realidad del país que quieren ayudar, financiando los proyectos que ellos mismos consideren necesarios en el marco de sus planes de desarrollo. Estas inquietudes de la región latinoamericana han sido recibidas favorablemente por los más importantes organismos de cooperación internacional, valoraciones cuya consecuencia directa es la elección de la estrategia de apoyo presupuestario a los países, por lo que el concierto internacional se presenta muy auspicioso a los intereses de Latinoamérica.

A este buen escenario es necesario sumar el compromiso que ha ratificado recientemente la Unión Europea con los países latinoamericanos en el marco de la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC), realizada en Madrid

en mayo de 2010. Dicha declaración valora los avances logrados en materia de desarrollo en Latinoamérica, manifiesta el compromiso de la UE con el multilateralismo a nivel general, y en especial con los países de la región, declara su intención de mejorar la coherencia y la eficacia de sus políticas de cooperación para el desarrollo, aumentando sus montos de ayuda y prestando especial atención a las naciones más necesitadas. Por último, el compromiso de la UE queda en evidencia de manera concreta a través de un nuevo mecanismo de inversión en América Latina: la creación de la Fundación UE-ALC y la aprobación de su plan de acción conjunto.

También en su programa de acción, la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe impulsa y pide el cumplimiento de los objetivos aprobados en el Foro de Ministros de Educación de UE-ALC, organizado por la OEI y la Presidencia Española de la Unión (Ministerio de Educación) en Madrid, los días 25 y 26 de marzo, con el título «Educación, innovación e inclusión social».

Las conclusiones de dicho foro giran básicamente en torno al programa Metas Educativas 2021 como instrumento de cooperación en materia educativa entre la Unión Europea y Latinoamérica. Esta VI Cumbre UE-ALC desea contribuir «al cumplimiento de los objetivos educativos 2021» mencionados en el foro, y espera conseguir avances significativos en el cumplimiento de los mismos.

RECUADRO 6.1

EXTRACTOS DE LA «DECLARACIÓN DE MADRID» DE LA VI CUMBRE UE-ALC, 2010

1. Para promover la paz y la seguridad, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la prosperidad, reiteramos nuestro compromiso con el multilateralismo, en particular en el marco del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, intensificaremos nuestros esfuerzos, tanto a escala subregional como birregional, para definir los intereses comunes y, siempre que sea posible, coordinar posiciones y actuaciones en las organizaciones y foros multilaterales en los que nuestros países son parte.

[...]

9. Manifestamos nuestra intención de mejorar la coherencia y la eficacia de nuestras políticas de cooperación para el desarrollo y de lograr el objetivo del 0,56% en 2010 y el de un ratio entre ayuda oficial al desarrollo y renta nacional bruta del 0,7% en la UE para 2015, tal como quedó reflejado en el Consenso de Monterrey y en la Declaración de la Cumbre de Viena. Los Estados miembros que se han adherido a la UE después de 2002 se esforzarán por aumentar dicho ratio al 0,33% para 2015. Además, reconocemos la importancia de colaborar en la sesión plenaria de alto nivel de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se celebrará en septiembre de 2010, a fin de lo-

grar resultados prácticos para lograr dichos Objetivos de aquí a 2015. Reconocemos, además, los progresos significativos realizados a nivel regional para alcanzar estos Objetivos.

[...]

32. Celebramos la creación por la UE de un nuevo mecanismo de inversión en América Latina, cuyo objetivo principal es servir de palanca para movilizar nuevos fondos de respaldo a la inversión en América Latina, que ayuden a avanzar en los ámbitos prioritarios. Al mismo tiempo, esperamos con interés la creación de un Fondo Caribeño para Infraestructuras. Estas iniciativas aumentarán la capacidad de financiar proyectos en sectores clave de la región de América Latina y el Caribe.

33. Además de la iniciativa adoptada en la Cumbre de Lima, hemos decidido crear una Fundación UE-ALC, cuyo mandato hemos recibido. Esta fundación está concebida como instrumento útil para reforzar nuestra asociación birregional y como medio para suscitar el debate sobre las estrategias y actuaciones comunes, así como para mejorar su visibilidad. Los altos funcionarios adoptarán la decisión sobre la sede de la Fundación.

[...]

36. Pretendemos que nuestro diálogo birregional alcance resultados concretos y de mayor valor ampliándolo a nuevos ámbitos de interés común, como se expone en el plan de acción conjunto que adoptamos hoy. El principal objetivo de este plan de acción es elaborar programas e iniciativas de cooperación birregional, incluida la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Esto supone seleccionar los ámbitos prioritarios en los que trabajar en el futuro: sectores como ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía; integración regional e interconexión para fomentar la inclusión y cohesión sociales; migración; educación y empleo para fomentar la inclusión y cohesión sociales; el problema mundial de las drogas.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010. Declaración de Madrid: «Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social».

Filantropía internacional

La incorporación de nuevos actores dispuestos a colaborar con el desarrollo de la región, especialmente en materia educativa, es altamente valorada en el marco de un naciente contexto de cooperación internacional, en el que se discute con fuerza la incorporación de personas, empresas y organizaciones al círculo de financiamiento del desarrollo en América Latina.

En esta línea, se plantea que los gobiernos de la región pueden incentivar a los gobiernos de los países desarrollados a otorgar incentivos tributarios a las empresas, personas u organizaciones que estén dispuestas a donar recursos por vía filantrópica,

una práctica extendida entre los países de la OCDE. Se estima que solo en Estados Unidos, durante el año 2003, las personas donaron alrededor de 250 mil millones de dólares a distintas iniciativas, y se calcula que solamente en la educación pública primaria y secundaria se han gastado en los últimos años promedios anuales cercanos a los 30 mil millones de dólares provenientes de donaciones. Algunos de estos recursos llegan a América Latina a través de organizaciones filantrópicas que financian proyectos específicos en la región, pero son una proporción ínfima del total de recursos involucrados (CEPAL/UNESCO, 2005).

La obtención de una proporción mayor de aquellos recursos puede ser un objetivo diplomático de los países de la región latinoamericana, la que podría realizar un esfuerzo mancomunado para aumentar su participación en estos recursos a fin de cumplir las metas educativas. Para ello, se podría intentar lograr que las instituciones y personas de los países industrializados puedan donar directamente a proyectos educativos orientados a cumplir las metas educativas que compromete cada país. El propósito de la región debería orientarse a que se autorizaran beneficios tributarios equivalentes o superiores a los que obtienen las donaciones a la educación en esos países.

La implementación de esta política supone la creación de una institucionalidad apropiada que ofrezca garantías de que los recursos obtenidos de esta forma serán canalizados al cumplimiento de las metas educativas propuestas, focalizando su apoyo hacia los países más pobres de la región o que padecen mayores brechas de logros y recursos respecto de las metas acordadas. Al respecto, se pueden establecer sistemas de *matching funds*, que permiten distinguir el compromiso efectivo de los países con los distintos proyectos. La institución a cargo emitiría la documentación necesaria para que el donante del país desarrollado obtenga los beneficios tributarios establecidos en la ley. La OEI podría asumir estas funciones en la medida en que va a coordinar también el Fondo Solidario para la Cohesión Educativa, que se describe más adelante.

Los Programas de Acción Compartidos

En el marco del proyecto Metas Educativas 2021 se plantea una serie de programas denominados Programas de Acción Compartidos, orientados a facilitar el logro de las principales metas propuestas, y que se exponen en detalle en el próximo capítulo. Un elemento central para la consecución de estos programas es la cooperación técnica que puedan ofrecer organismos nacionales e internacionales. En esta línea, se intenta apoyar el esfuerzo que realizan los países de Iberoamérica con el apoyo solidario de distintos actores.

Si bien los Programas de Acción Compartidos abordan distintos temas, presentan objetivos, estrategias y líneas de acción semejantes en el ámbito de la cooperación técnica, la que en el desarrollo de los programas, y para contribuir a alcanzar los objetivos planteados, debe cumplir tareas entre las que destacan:

- Elaborar diagnósticos de la situación en que se encuentran los países en los temas abordados por los programas.
- Recomendar acciones y orientar reformas.
- Colaborar con los ministerios o secretarías de Educación en la formulación, gestión y evaluación de las políticas y programas educativos.
- Desarrollar programas concretos en determinadas regiones o localidades.
- Apoyar la elaboración de investigaciones y publicaciones en las materias consideradas.
- Fomentar la realización de encuentros nacionales e internacionales para compartir e intercambiar experiencias educativas.
- Crear concursos para premiar proyectos innovadores o exitosos en estas materias.
- Patrocinar la creación o fortalecimiento de redes educativas especializadas en cada tema.
- Fortalecer las comisiones asesoras de expertos de la OEI y gestionar campañas internacionales de sensibilización de los distintos temas, entre otros.

El Fondo Solidario para la Cohesión Educativa

Existe también la necesidad de que los países perciban la voluntad colectiva de apoyarse mutuamente y de recibir la cooperación necesaria para el logro de las metas. Por ello, la misma propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» ha incluido la iniciativa de creación de un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa (en el año 2011, con un plan de acción hasta 2021), que complete el esfuerzo de los países en la consecución de las metas. Dicho fondo contabilizaría las aportaciones que los países o instituciones donantes canalizan a determinados países, y a alguna de las metas establecidas, y constituiría un espacio de negociación con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la *meta general décima*, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% del esfuerzo que realizan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas. Los países más ricos dentro de la región, las instituciones internacionales, las agencias de cooperación, las empresas, las fundaciones y los sectores económicos y sociales comprometidos con el proyecto, aportarían los recursos necesarios para cubrir este objetivo de acuerdo con sus criterios y prioridades y en un marco de coordinación de los aportes proporcionados.

Se propone que la SEGIB y la OEI asuman la definición y seguimiento de este proceso, en estrecha coordinación con los ministerios de Economía y de Educación de los paí-

ses iberoamericanos, para lograr de aquellos con mayor desarrollo económico, de la Unión Europea, de las organizaciones y bancos nacionales e internacionales, y de los donantes públicos y privados, los recursos necesarios que apoyen y completen el esfuerzo financiero que realicen los países para alcanzar las metas propuestas.





CAPÍTULO 7

PROGRAMAS DE ACCIÓN COMPARTIDOS

La consecución del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» exige el impulso a un conjunto de programas que faciliten su logro, lo cual será posible solo por el esfuerzo sostenido de cada uno de los países y el apoyo solidario de unos y de otros.

Los diez programas que a continuación se desarrollan constituyen las líneas básicas del programa de cooperación de la OEI orientados hacia el logro de las Metas Educativas 2021, cuyas intenciones y estrategias, en gran medida, coinciden con buena parte de los objetivos de los diferentes organismos internacionales presentes en la región.

Se trata, en definitiva, de que los países comprometidos con las Metas Educativas 2021 perciban el apoyo solidario de los demás países y se sientan partícipes de un ambicioso proyecto educativo iberoamericano.



PROGRAMA DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, A LA CONSECUCCIÓN DE PACTOS EDUCATIVOS Y AL DESARROLLO DE PROGRAMAS SOCIALES Y EDUCATIVOS INTEGRALES

El objetivo de este programa es cooperar principalmente con los ministerios de Educación a fin de asegurar la gobernabilidad del sistema público educativo, el equilibrio entre las competencias centrales y aquellas que han sido descentralizadas, y la progresiva autonomía de las escuelas. No cabe duda de que la concertación política y social de las políticas públicas es una garantía de éxito. Por ello, las estrategias de participación, debate y construcción de consensos y de acuerdos son fundamentales para garantizar el logro de los objetivos propuestos.

En este proceso, y para conseguir mejorar la calidad y la equidad educativas, es necesario el diseño de programas intersectoriales en los que actúen de forma coordinada diversas instituciones públicas. Igualmente imprescindible es el desarrollo de políticas integrales que aborden los problemas sociales, culturales y familiares que tienen su origen en el insuficiente desempeño educativo de un número significativo de escuelas y de alumnos.

Se pretende, también, impulsar la reflexión sobre las políticas públicas en el campo de la educación con el fin adaptarlas a las demandas sociales, fortalecer su gestión y promover procesos de innovación continuada.

OBJETIVOS

- Asesorar a los ministerios de Educación en sus políticas de reformas educativas.
- Ofrecer orientaciones sobre los procesos más adecuados para llevarlas a la práctica.
- Formular propuestas que favorezcan la participación de nuevos actores sociales en la acción educadora.
- Contribuir a la consecución de acuerdos políticos y sociales que movilicen a la sociedad en torno a los objetivos educativos.
- Impulsar programas intersectoriales y políticas integrales que aborden de forma sistémica el cambio y la mejora de la educación.

ESTRATEGIAS

- Prestar apoyo técnico a los ministerios de Educación en la gestión de sus sistemas educativos y en los procesos de descentralización y de adopción de decisiones.
- Desarrollar iniciativas que favorezcan la participación de los distintos sectores sociales en la mejora de la educación.
- Colaborar en la consecución de acuerdos educativos con los sectores políticos y sociales de cada país.
- Apoyar la elaboración de programas de acción integrados.
- Establecer acuerdos para el trabajo en este campo con las organizaciones que se desempeñan en el área.
- Favorecer la reflexión entre los responsables de las políticas públicas en el ámbito de la educación con el fin de coordinar iniciativas e impulsar programas innovadores que mejoren la gestión pública.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Poner en marcha iniciativas concretas con diversas universidades y ministerios de Educación para favorecer la participación de los alumnos universitarios en programas de mejora de la educación.
- Diseñar con los ministerios de Educación de los países interesados, y con otros organismos públicos, algunos proyectos integrados e intersectoriales, o bien reforzar los ya existentes.
- Favorecer el intercambio de experiencias para la mejora de la gestión de las administraciones públicas, de la supervisión escolar y del funcionamiento de las escuelas.
- Contribuir al intercambio de experiencias de éxito en el campo de la gestión pública a partir de los informes realizados por el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas.
- Desarrollar un curso de formación especializada sobre políticas públicas y sobre supervisión de la educación en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI.

PROGRAMA DE ATENCIÓN EDUCATIVA A LA DIVERSIDAD DEL ALUMNADO Y A LOS COLECTIVOS CON MAYOR RIESGO DE EXCLUSIÓN

Este programa se diseña con un doble objetivo. En primer lugar, instalar en la organización de los sistemas educativos, en el funcionamiento de las escuelas y en la práctica docente la realidad heterogénea de la enseñanza, las exigencias de la diversidad de escuelas y de alumnos, haciendo hincapié en la importancia de que se desarrollen políticas atentas a esa diversidad y compensadoras de sus insuficiencias de partida. En segundo lugar, apoyar de manera especial a los colectivos de alumnos más vulnerables: aquellos que forman parte de las minorías étnicas, de las poblaciones originarias y de los afrodescendientes, los que se encuentran en condiciones sociales desfavorables, las niñas y las jóvenes, los que se escolarizan fuera de sus países de origen por haber tenido que emigrar sus familias, o los alumnos que presentan necesidades educativas especiales asociadas a condiciones de discapacidad.

El programa incluye la realización de acciones afirmativas para las poblaciones afrodescendientes e indígenas, reconociendo que forman parte de la memoria histórica y colectiva de las naciones iberoamericanas. Se pretende impulsar estrategias efectivas que potencien la inclusión social de estas poblaciones, pues son las que viven en condiciones de mayor desventaja social por sus altos niveles de pobreza, marginalidad y exclusión. Estas iniciativas se suman a los compromisos establecidos en la Declaratoria de Cartagena, en los que se definen una agenda conjunta para los grupos originarios y afrodescendientes de América Latina y el Caribe 2009-2019 (Agenda Afrodescendiente en las Américas).

Las iniciativas que se contemplan en este programa se extienden también al resto de los programas elaborados para apoyar a los países en la consecución de las Metas Educativas 2021. En la atención educativa a la infancia, en el acceso a la educación básica y secundaria o en los recursos y apoyos educativos a las escuelas que escolarizan de forma mayoritaria a estos alumnos, está presente una sensibilidad especial hacia estos colectivos de alumnos. Sin embargo, se ha considerado necesario establecer un programa específico para dar fuerza y visibilidad a estos compromisos.

La respuesta educativa a la diversidad requiere una adecuación de los sistemas educativos a las características, necesidades y capacidades de cada uno de los alumnos. Desde esta concepción, es necesario desarrollar una educación que valore y respete las diferencias, transformándolas en oportunidades que faciliten el desarrollo personal y social, y no considerándolas como un obstáculo.

El desarrollo de escuelas inclusivas es esencial para lograr una educación de calidad y sociedades más integradoras. La inclusión implica que todos los alumnos de una determinada comunidad aprendan juntos, independientemente de sus condiciones

personales, sociales o culturales. Se trata de lograr una escuela en la que no existan «requisitos de entrada», ni mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo; una escuela que modifique sustancialmente su estructura, funcionamiento y propuesta pedagógica para dar respuesta a las necesidades educativas de todos y cada uno de los alumnos. Todo ello supone un proceso, relacionado con la presencia, aprendizaje y participación de todo el alumnado, que se extiende en el tiempo y que exige crear las condiciones adecuadas para responder con más equidad a la diversidad del alumnado.

La inclusión abre un espacio de convergencia o articulación de múltiples iniciativas y enfoques que abarcan a todo el sistema educativo y, por lo mismo, reclama el compromiso y la participación de la totalidad de los miembros que integran la comunidad educativa.

OBJETIVOS

- Favorecer el aprendizaje del alumnado mediante contenidos culturales y lingüísticos propios de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la región.
- Mejorar el acceso y la permanencia de las niñas en la escuela y garantizar todos sus derechos educativos.
- Potenciar la educación de colectivos con necesidades educativas especiales derivadas de cualquier tipo de discapacidad.
- Favorecer la integración educativa del alumnado inmigrante en los países de destino y velar por el adecuado desarrollo educativo de niños y jóvenes cuyos padres han emigrado.
- Contribuir a la mejora de vida y hacer visibles las manifestaciones culturales de los afrodescendientes y de los colectivos originarios.
- Mejorar el acceso de los grupos originarios y afrodescendientes al sistema educativo, desde la primera infancia hasta el nivel técnico superior y la universidad.

ESTRATEGIAS

- Impulsar políticas que fortalezcan a las escuelas para avanzar en una educación inclusiva que permita la integración educativa de la gran mayoría de los alumnos y de las alumnas.
- Incorporar la igualdad de género en los sistemas educativos iberoamericanos y, en particular, en los diferentes niveles y ciclos de enseñanza.

- Fortalecer y complementar políticas y programas que desde cualquier ámbito conduzcan a la inclusión educativa de niños y de jóvenes.
- Reforzar el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) de la OEI en Guatemala para el logro de experiencias enriquecedoras en la educación de las minorías étnicas y de las poblaciones originarias.
- Reforzar el IDIE en Panamá para el apoyo a políticas, programas e iniciativas inclusivas.
- Impulsar el IDIE en España para conocer la situación educativa del alumnado inmigrante y asesorar políticas públicas que mejoren el acceso, permanencia y éxito del colectivo en escuelas de países con alta tasa de población inmigrante.
- Establecer una alianza sólida con las organizaciones internacionales con mayor presencia en la región en materia de educación y diversidad, especialmente con UNICEF y OREALC-UNESCO.
- Colaborar y establecer líneas de coordinación con la Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación para la Educación de Personas con Necesidades Educativas Especiales (RIINEE).
- Desarrollar un programa integral e intersectorial que inicialmente se concrete en Colombia, Ecuador y en los países centroamericanos para mejorar las condiciones de vida, de salud, de educación y de empleo de las poblaciones afrodescendientes.
- Fortalecer la gestión pública de los municipios, departamentos o regiones con mayoría de población afrodescendiente.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Crear una red de escuelas inclusivas en la que se establezca un punto de encuentro y reflexión se abran cauces de comunicación, coordinación y colaboración entre los diversos miembros de la comunidad educativa iberoamericana (profesionales, familias, docentes, alumnos, etc.).
- Desarrollar una formación especializada sobre inclusión educativa en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, para la capacitación de profesionales que trabajan en el campo de la educación y que no poseen las competencias y las estrategias necesarias para poder responder a la diversidad de su alumnado.
- Implementar canales de comunicación entre países de origen y destino, para intercambiar información sobre aspectos culturales y de currículos educativos

que favorezcan la acogida e integración del alumnado inmigrante en las escuelas, así como la agilización en el reconocimiento de estudios, títulos y competencias profesionales.

- Capacitar a equipos directivos y docentes en la creación y uso de material intercultural bilingüe que atienda a las necesidades del alumnado de pueblos originarios y afrodescendientes.
- Colaborar en la formación de funcionarios públicos y líderes sociales afrodescendientes.
- Desarrollar estrategias educativas para el emprendimiento económico y el empleo, identificando las características y los vínculos de la economía con la cultura de los afrodescendientes.
- Desarrollar proyectos educativos que presten especial atención a las mujeres afrodescendientes y pertenecientes a colectivos originarios, dado que en ellas se concentran y se profundizan las discriminaciones.
- Fomentar la creación de programas de formación en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y contribuir al acceso a la tecnología para los afrodescendientes y los grupos originarios, especialmente en las zonas más pobres, donde se concentran problemas de exclusión, falta de oportunidades, reproducción de la pobreza y la marginalización de la ciencia y la tecnología.
- Capacitar e implicar en el proceso educativo a los familiares o tutores de los alumnos en situación social, cultural y personal más vulnerable, con el objetivo de compensar las dificultades y condiciones desfavorables existentes.
- Detectar, evaluar y visibilizar los avances y logros realizados por la comunidad educativa iberoamericana a favor de la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales e intercambiar experiencias y buenas prácticas entre los países.
- Elaborar un sistema de indicadores para el seguimiento, evaluación y análisis de la educación inclusiva en Iberoamérica.
- Crear y articular centros de recursos educativos en los países de la región para personas con discapacidad visual.



PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA

Si la pobreza afecta de manera grave al conjunto de la población iberoamericana, incide especialmente en la infancia, puesto que más de la mitad de los niños de la región sufre sus severos efectos. La pobreza infantil está a menudo asociada con la falta de condiciones en la vivienda, en la salud y en la alimentación, lo que limita el desarrollo de los niños que viven en esta situación. La emigración del campo a las ciudades, el desplazamiento de las familias por razones de conflicto bélico y el abandono del país en busca de nuevas oportunidades, genera serios problemas para las condiciones de vida de los niños, para su desarrollo, su integración social y sus oportunidades de aprendizaje.

La atención a la infancia y la superación de sus negativas condiciones de vida, es un requisito imprescindible para conseguir un mejor desarrollo de las personas y una garantía para su posterior evolución educativa y social. Es importante tener en cuenta que en los primeros años de vida se establecen las bases madurativas y neurológicas del desarrollo, para lo que es necesario garantizar las condiciones básicas de alimentación y de salud, la provisión de estimulación variada y la incorporación progresiva de los niños en centros educativos que contribuyan, junto con la familia, a su desarrollo y a su aprendizaje.

Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo programas y acciones dirigidos a la primera infancia en un doble sentido. En primer lugar, el que se refiere al acceso a la educación, ya que las desigualdades existentes en la región requieren la adopción de medidas de compensación que apoyen a los sectores más desfavorecidos. Se trata de lograr una oferta educativa para todos y, al mismo tiempo que la calidad de la misma permita hablar de equidad y de calidad contrastada en la educación.

En segundo lugar, la atención integral a la primera infancia se constituye como un escenario complejo donde convergen diversos tipos de instituciones que no siempre actúan de forma coordinada. Por ello, la puesta en marcha de acciones a favor de la infancia exige el desarrollo de programas que busquen el compromiso del conjunto de la sociedad y la acción coordinada de las diferentes administraciones públicas.

En esta dirección y con estos objetivos se ha diseñado un programa de acción compartido sobre primera infancia, que trata de incorporar en su marco de trabajo no solo la dimensión educativa, sino también el contexto social y familiar en que el niño se desarrolla.

OBJETIVOS

- Sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de la infancia y contribuir a la erradicación del trabajo infantil.
- Garantizar el registro civil de todos los niños.
- Apoyar el desarrollo de políticas sociales y educativas integrales para la atención a la primera infancia en Iberoamérica.
- Colaborar con los ministerios de Educación y con los ministerios responsables de la atención a la infancia para mejorar la protección de los derechos de este grupo etario y la oferta de educación infantil.
- Lograr una adecuada formación y cualificación de las personas que están a cargo de los niños en edades iniciales del desarrollo.
- Proporcionar las infraestructuras y los recursos necesarios como condición inicial básica para garantizar una adecuada atención y una educación de calidad en los primeros años del desarrollo.

ESTRATEGIAS

- Fortalecer e impulsar programas y políticas de gestión destinados a la creación de centros e infraestructuras y a la dotación de recursos para la atención a la primera infancia.
- Potenciar el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) especializado en derechos de la infancia, con sede en la ciudad de Bogotá.
- Fortalecer el IDIE de la OEI especializado en educación infantil, con sede en la ciudad de Guatemala.
- Desarrollar acuerdos estables con las organizaciones que tienen su marco de actuación en la infancia, en especial con UNICEF.
- Fortalecer alianzas y relaciones institucionales con entidades tanto del sector público como del privado que trabajan en el ámbito infantil.
- Colaborar con los ministerios de Justicia para impulsar la inclusión en el registro civil de todos los niños.
- Asesorar en el desarrollo de políticas públicas, así como elaborar modelos y programas variados para la atención educativa de la primera infancia.
- Desarrollar modelos de participación de las familias en la educación de sus hijos pequeños, a la vez que políticas, programas y estrategias intersectoriales de trabajo y colaboración.



LÍNEAS DE ACCIÓN

- Elaborar un índice de cumplimiento de los derechos de la primera infancia.
- Realizar y difundir un informe iberoamericano bianual sobre la situación de la primera infancia en la región.
- Elaborar un sistema integral de indicadores para el seguimiento, evaluación y análisis de la situación de la infancia en Iberoamérica.
- Apoyar iniciativas para asegurar que todos los niños están incluidos en el registro civil de cada país.
- Desarrollar programas y estrategias de actuación dirigidos a niños provenientes de minorías étnicas, afrodescendientes y poblaciones originarias, garantizando con ello su acceso igualitario a una educación inicial de calidad y fomentando la igualdad de oportunidades desde las etapas iniciales de la vida.
- Desarrollar programas de educación infantil en los que el arte y el juego tengan una función principal como medio para potenciar la creatividad, fomentar la identidad cultural y buscar la adquisición de capacidades, competencias y destrezas en edades tempranas del desarrollo.
- Diseñar un curso de formación, de carácter regional, dirigido a personas que están a cargo de niños de edades tempranas y que no cuentan con una cualificación suficiente.
- Apoyar y gestionar la dotación de recursos y la construcción de centros que permitan atender a niños en riesgo de exclusión social en aquellas zonas donde no existen suficientes medios.
- Diseñar una base de datos especializada que permita contar con la información necesaria para orientar y definir programas y políticas a favor de la infancia.
- Consolidar la comisión asesora de expertos de la OEI en primera infancia, así como promover la generación de conocimiento a través de publicaciones, seminarios y congresos dirigidos a la sensibilización y divulgación de conocimiento académico y científico.
- Desarrollar una red de responsables en primera infancia que permita articular iniciativas, estrategias y acciones, así como establecer canales de comunicación entre los países de la región.

PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Conseguir una educación de calidad para todos los alumnos es uno de los objetivos presentes en prácticamente todas las metas formuladas en el presente documento y, en gran medida, también de los Programas de Acción Compartidos que se desarrollan en estas páginas. Sin duda, mejorar la calidad educativa es mejorar el sistema educativo, el funcionamiento de las escuelas, la preparación y el trabajo de los maestros, la colaboración de las familias y el aprendizaje de los alumnos, es decir, el conjunto de la educación escolar.

El programa que ahora se formula se orienta a cuidar de manera singular tres factores que tienen, junto con los demás programas, una especial relevancia en la mejora de la educación: la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el proceso de enseñanza y aprendizaje; el refuerzo de la lectura y de las bibliotecas escolares, y la evaluación del funcionamiento de los sistemas educativos y de las escuelas. A continuación esbozaremos cada uno de ellos.

PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE LAS TIC EN LA EDUCACIÓN

Resulta innegable la creciente importancia que las TIC tienen en la sociedad actual. La casi totalidad de los entornos sociales están atravesados por la tecnología, que ha transformado la realidad social y creado una nueva cultura digital.

Sin embargo, los datos ponen de manifiesto que hasta el momento no se ha logrado aprovechar toda la potencialidad de estas herramientas dentro del contexto escolar. Incorporar las TIC a la educación supone reconocer desde el comienzo puntos de partida distintos en una región donde la heterogeneidad es una de las características más definitorias. Esta circunstancia, unida a la limitada disponibilidad de recursos económicos –invertir en educación en muchos casos conlleva desatender otras necesidades también prioritarias– lo convierte en un desafío para los sistemas educativos de cada país.

En este sentido, se considera necesario desarrollar, con carácter propio, la puesta en marcha de un programa dirigido a lograr la efectiva y eficaz incorporación de las tecnologías en el ámbito de la educación. El programa diseñado plantea entre sus objetivos principales dos líneas prioritarias de actuación. Por un lado, acciones que se relacionan con el desarrollo de infraestructura, dotación de recursos y equipamiento de las escuelas, y en segundo lugar, aquellas que hacen referencia a cuestiones relativas a las definiciones pedagógicas necesarias para delinear el sentido de la tecnología en los contextos escolares. Lograr innovar con la tecnología supone ser capaces de formar profesores innovadores.

Todo ello conlleva, por tanto, definir unas líneas estratégicas de actuación orientadas con esta finalidad, y en las que se presta principal atención, como ejes básicos del programa, a la formación, infraestructuras y contenidos, y a su interacción.

OBJETIVOS

- Fomentar la igualdad de oportunidades y compensar las desigualdades sociales, ampliando la dotación de ordenadores en las escuelas y la alfabetización tecnológica del alumnado.
- Favorecer el aprendizaje de los alumnos mediante la incorporación de las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Lograr que los docentes incorporen su apropiación tecnológica al proceso de enseñanza y aprendizaje, lo que posibilita un uso pedagógico de las TIC.
- Garantizar la existencia de recursos y contenidos digitales adaptados y de calidad, necesarios para la integración y el uso de las tecnologías en el ámbito educativo.

ESTRATEGIAS

- Fortalecer e impulsar programas y políticas de gestión destinados a la creación de infraestructuras y a la dotación de recursos.
- Asesorar en el desarrollo de políticas públicas y programas que plantean estrategias de incorporación de las TIC en el ámbito educativo.
- Desarrollar formación especializada que permita a los distintos agentes educativos contar con una cualificación suficiente y de calidad en materia de TIC y educación.
- Fortalecer y potenciar la creación de contenidos educativos digitales, generando nuevas alianzas de apoyo y colaboración con organizaciones e instituciones especializadas en su desarrollo.
- Fortalecer alianzas y relaciones institucionales con entidades del sector público y del privado que trabajan en materia de tecnología y educación.
- Apoyar y desarrollar procesos y estrategias de evaluación e investigación en materia de TIC y educación.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Desarrollar un curso de formación especializado sobre TIC que permita al profesorado adquirir las competencias y estrategias necesarias para la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Apoyar e impulsar iniciativas innovadoras que incorporen las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje de las diferentes materias escolares, a través de la convocatoria de concursos de experiencias y de buenas prácticas.
- Elaborar un sistema de indicadores cualitativos de alcance regional, sobre el uso de las tecnologías de la información en la educación.
- Generar e impulsar políticas y programas que trabajen para lograr currículos que incorporen el uso del ordenador en el proceso de enseñanza y de aprendizaje.
- Fortalecer, apoyar y establecer líneas estratégicas de coordinación con la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE).
- Gestionar y colaborar en la adquisición y distribución de equipamiento y recursos tecnológicos en el ámbito educativo.
- Crear un centro de investigación tecnológica, de carácter regional, con sede en Buenos Aires, para el desarrollo, puesta en marcha y evaluación de propuestas educativas en el uso de las TIC.
- Fortalecer el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) de la OEI especializado en TIC, con sede en São Paulo, como instrumento para el apoyo, la formulación y la evaluación de políticas educativas de la región.
- Establecer alianzas estables con entidades privadas de relevancia en el sector educativo y/o tecnológico.
- Consolidar la comisión asesora de expertos de la OEI en materia de TIC y educación, así como promover la generación de conocimiento a través de publicaciones, seminarios y congresos dirigidos a la sensibilización y divulgación de conocimiento académico y científico.

PROGRAMA DE LECTURA Y BIBLIOTECAS

Las políticas educativas tienen que asegurar un objetivo impostergable para la escuela, que dio sentido a su creación hace ya más de un siglo: hacer de ella el espacio propicio para que los estudiantes lleguen a ser miembros activos de la cultura escrita como mejor medio para la construcción de una ciudadanía crítica y plena. Pero la sociedad de la información plantea, además, nuevos desafíos al aprendizaje y al papel que la lectura y la escritura ocupan en la formación de las personas.



De este modo, el Programa de Lectura y Bibliotecas quiere contribuir a incorporar la lectura y la escritura como prioridad en las políticas públicas de los países de la región, así como a impulsar acciones que pongan de relieve su importancia social, cultural y educativa para la sociedad de la información y del conocimiento.

El Programa se orienta a cuatro ámbitos:

- *El del análisis y la reflexión*, mediante la exploración de posibles modelos de intervención así como en la búsqueda y movilización de nuevas ideas.
- *El de la evaluación*, impulsando estudios e investigaciones.
- *El de la innovación*, por medio del apoyo a prácticas innovadoras que pongan en valor buenos referentes de trabajo y estimulen el encuentro y la cooperación entre países.
- *El de la difusión y la dinamización*, favoreciendo acciones que estimulen la participación del conjunto de la comunidad.

Para impulsar este programa se quiere favorecer una estrecha colaboración con las administraciones educativas y culturales de forma conjunta, en los niveles estatal, provincial y municipal, que haga posible crear y fortalecer redes de lectura pública y escolar en colaboración.

Pero la cooperación deberá ir más allá de la imprescindible implicación de los ministerios de Educación y Cultura; se habrá de buscar el apoyo de la sociedad civil, de editores, libreros, asociaciones, fundaciones, universidades y otros organismos. El conjunto del sector de la lectura, el libro y las bibliotecas habrá de ser aliado de primer orden para lograr los objetivos que se proponen.

Del mismo modo, la colaboración con otros Programas de Acción Compartidos promovidos por la OEI será estratégica, en concreto con los referidos a las tecnologías de la información y la comunicación –en temas como las competencias en información y la competencia digital–, así como con el programa de alfabetización, en especial, en las acciones orientadas a las familias.

OBJETIVOS

- Colaborar para la creación de redes de bibliotecas escolares, en cooperación con las redes de lectura pública.
- Impulsar comunidades escolares de lectores en las que participen las familias, los alumnos y los profesores.

- Dar cobertura a acciones que promuevan la lectura y la escritura en entornos de educación formal y no formal.
- Incorporar la lectura de textos y narraciones como estrategia habitual para el aprendizaje de los alumnos.
- Conocer la situación de las bibliotecas escolares en los diferentes países de la región.
- Colaborar con el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC) para el fomento de la lectura y de las bibliotecas.
- Formar a profesores y a especialistas en el fomento de la lectura y en la gestión de las bibliotecas escolares.

ESTRATEGIAS

- Apoyar la realización de estudios, investigaciones y publicaciones que muestren la situación de la cultura escrita y de las bibliotecas en los diferentes países y que realicen propuestas de mejora.
- Difundir modelos de intervención contrastados y prácticas innovadoras por medio de publicaciones y de otras iniciativas de creación compartida de conocimientos en línea.
- Promover, en torno a acciones concretas, acuerdos de colaboración con las instituciones más representativas de la región, como lo es CERLALC, en el ámbito del libro, la lectura y las bibliotecas.
- Apoyar iniciativas innovadoras que incorporen la lectura en las diferentes materias escolares.
- Diseñar y desarrollar cursos y encuentros para la formación del profesorado.
- Seleccionar experiencias de éxito sobre la incorporación de la lectura y de las bibliotecas en la educación, tanto en contextos escolares formales como informales.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Reforzar la comisión asesora de expertos de la OEI en lectura y bibliotecas.
- Crear un curso de especialización, a distancia, sobre cultura escrita, bibliotecas escolares y sociedad en red, en el marco de la oferta formativa del Centro

de Altos Estudios Universitarios de la OEI, e impulsado en colaboración con algunas de las universidades más representativas en este tema.

- Promover acuerdos de colaboración con los ministerios de Educación de cada país que permitan contextualizar y extender, en modalidades de formación mixta (a distancia y presencial), los contenidos del curso citado.
- Realizar estudios sobre la situación de las bibliotecas escolares. Compartir los modelos y las experiencias llevados a cabo en distintos países. Enriquecer estas evaluaciones con modelos cualitativos.
- Favorecer la creación de redes de experiencias innovadoras (ejemplos, prácticas, modelos, etc.) en asuntos de especial relevancia para la formación lectora, en particular en temas como la integración de la lectura y la escritura en el aprendizaje de todas las materias, la alfabetización en información, la lectura y la escritura digitales y la promoción social de la lectura.
- Convocar concursos que premien las mejores iniciativas que promuevan la lectura y el uso de las bibliotecas en la formación de niños, jóvenes y adultos.

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La evaluación de escuelas, de profesores, de alumnos, de programas, de los sistemas educativos y del propio proyecto Metas Educativas 2021 forma parte de la apuesta por mejorar la calidad de la enseñanza y por transformar la educación a lo largo de la década. Para ello, es necesario que los países refuercen sus instituciones responsables de la obtención de información y de la evaluación, y que desarrollen las iniciativas necesarias.

El programa se formula con tres objetivos principales:

- Acompañar a los países en sus actividades de evaluación.
- Colaborar con ellos para que se incorporen a los proyectos internacionales de evaluación y puedan hacer una más adecuada utilización de la información obtenida.
- Favorecer el intercambio de modelos y experiencias.

Todas estas iniciativas deben convergir en la creación de una cultura favorable a la evaluación, no solo como mecanismo de control y de rendición de cuentas, sino también como estrategia para conocer el funcionamiento de los sistemas educativos, de sus instituciones y de sus actores.

El programa establece también la constitución del Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas 2021 (ISEME), cuyo Consejo Rector va a estar formado por los responsables de la evaluación de cada uno de los países. Sus tareas e informes han de servir para conocer el grado de cumplimiento de las metas por cada país, pero también para intercambiar información, establecer relaciones con diferentes organismos internacionales y con especialistas reconocidos en este ámbito, y, asimismo, para aprender de las diversas experiencias que los países impulsen. El Consejo Rector del ISEME puede llegar a convertirse en el principal punto de encuentro para coordinar las principales acciones que constituyen este programa, como se desarrolla en el capítulo 8 del presente documento.

OBJETIVOS

- Lograr un sistema integrado de indicadores sociales y educativos para el conjunto de la región, en colaboración con los organismos también comprometidos con este objetivo.
- Crear una cultura de la evaluación que contribuya a la consecución de los objetivos de los sistemas educativos y de la institución escolar.
- Contribuir al desarrollo de modelos de evaluación de los sistemas educativos, de las escuelas y del rendimiento de los alumnos.
- Fomentar la evaluación integral de las escuelas.
- Fortalecer los institutos de evaluación de los países.
- Constituir el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas (ISEME).

ESTRATEGIAS

- Desarrollar modelos integrales de evaluación de los sistemas educativos y de las escuelas.
- Fomentar el debate sobre el impacto de las evaluaciones y sus resultados en la mejora de la calidad y de la equidad educativa.
- Colaborar en las evaluaciones internacionales que se aplican en países de la región.
- Establecer relaciones con las instituciones internacionales que trabajan en el campo de los indicadores y de la evaluación.

- Favorecer las relaciones y el intercambio de experiencias e iniciativas entre los institutos de evaluación de los países de la región y entre las unidades responsables de las unidades de estadística y de indicadores educativos.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Ofrecer asesoramiento a los países para fortalecer sus institutos de evaluación y sus unidades de estadística, con el fin de mejorar el desarrollo de sus programas de evaluación.
- Ofertar un curso especializado en indicadores educativos, y otro sobre evaluación educativa, en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.
- Elaborar y difundir modelos de evaluación y de supervisión de las escuelas y del profesorado.
- Contribuir a la difusión, análisis e interpretación de las evaluaciones internacionales.
- Publicar libros y documentos que favorezcan el conocimiento del impacto de la evaluación en la educación.
- Elaborar informes en los que se combinen las metodologías cuantitativa y cualitativa para el seguimiento y evaluación de las Metas Educativas 2021.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)

La formación profesional constituye un instrumento imprescindible para mejorar la cualificación profesional de los jóvenes y de los trabajadores y, como consecuencia de ello, para mejorar su empleabilidad y la competitividad de las empresas y de los sistemas productivos.

El programa pretende cooperar en la definición de modelos del sistema de cualificaciones y de educación técnico-profesional que, sin perjuicio de las especificidades de cada país, puedan servir como marco orientador y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de la región.

El desarrollo de la ETP ha sido uno de los principios inspiradores de las reformas de las políticas educativas y sociales más ampliamente compartido y, sin embargo, aún no ha tenido el suficiente nivel de concreción y aplicación práctica. Las políticas llevadas a cabo a favor de esta oferta educativa en la mayoría de los países de la región durante los últimos años se han caracterizado por su escasa relevancia en el conjunto de las políticas públicas y su insuficiente impacto en las necesarias transformaciones sociales.

El programa se fundamenta en tres principios básicos:

- Responder a un enfoque intersectorial, que integra tanto a las políticas educativas como las de fomento del empleo.
- Impulsar la cooperación de un amplio abanico de agentes y de instituciones del sector público y privado, nacionales e internacionales, en el diseño y en la ejecución de esas políticas.
- Desarrollar acciones intensivas que amplíen la oferta de ETP, fundamentalmente en áreas rurales y urbano-marginales de la región, con el fin de favorecer la formación de los jóvenes y el desarrollo económico de estas zonas.

OBJETIVOS

- Promover en todos los Estados miembros de la OEI el desarrollo institucional de políticas de reformas y modernización de la formación técnico-profesional.
- Definir y proponer modelos de sistemas de cualificaciones y formación profesional, contruidos con objetivos comunes a partir de la diversidad de cada país.

- Promover el establecimiento de un sistema ampliamente compartido de reconocimiento, evaluación y acreditación de la competencia de las personas trabajadoras.
- Impulsar el establecimiento de un sistema de transparencia de las cualificaciones profesionales en la región.
- Promover la preparación necesaria de los gestores y directivos de los sistemas de ETP para la implementación de las reformas oportunas en los referidos sistemas.
- Definir y favorecer la implementación de altos estándares de calidad en los sistemas de ETP de la región.
- Promover la inserción laboral de las personas con mayores dificultades de integración social, en especial de aquellas que realicen programas de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas.
- Fomentar el desarrollo de las competencias emprendedoras del alumnado, en especial de los que se encuentran en situación de desventaja social, para favorecer su autonomía personal y su inserción laboral.

ESTRATEGIAS

- Elaborar y difundir informes relativos a las cuestiones más relevantes que se han planteado sobre los sistemas de cualificaciones y ETP de los países iberoamericanos.
- Realizar un diagnóstico a los países que lo soliciten sobre los sistemas nacionales de cualificaciones y de ETP.
- Promover modelos de gestión de calidad de la ETP en la región.
- Establecer relaciones con el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR/OIT) y con el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional de la Unión Europea (CEDEFOP/UE).
- Crear un centro de referencia en Perú para el desarrollo de la formación profesional en el ámbito de las tecnologías de la información, que sirva para impulsar programas iberoamericanos de formación y de gestión de la ETP en esta familia profesional.
- Diseñar e impartir cursos de formación para los equipos responsables de la implementación de las reformas de la ETP en los países iberoamericanos.

- Fortalecer y generar procesos innovadores de inserción profesional asociados a programas de alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos.
- Elaborar materiales e impulsar redes de experiencias para el desarrollo de las competencias emprendedoras de los jóvenes.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Reforzar la comisión asesora de expertos de la OEI en educación técnica y formación profesional.
- Elaborar y difundir documentos sobre los sistemas de cualificaciones y sobre la educación técnica y la formación profesional.
- Mantener la oferta de un curso especializado de formación en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, para la cualificación de equipos responsables de las políticas de reforma de la ETP.
- Ofrecer a los países la realización de auditorías de los sistemas de cualificaciones y de formación profesional.
- Elaborar y ejecutar planes de mejoras de la calidad de los sistemas de ETP en los países que lo soliciten.
- Formular y desarrollar un programa iberoamericano para jóvenes emprendedores.



PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN VALORES Y PARA LA CIUDADANÍA

Una de las finalidades de la OEI es impulsar la educación para la ciudadanía que contribuya a reforzar los valores democráticos y solidarios en toda la sociedad iberoamericana. No se trata solo de que los alumnos reciban clases teóricas sobre educación cívica, sino también de que vivan en ambientes escolares plurales, participativos y equitativos, y de que encuentren una oferta educativa capaz de prepararlos para el ejercicio futuro de sus derechos y deberes cívicos.

Es preciso, por tanto, fomentar la participación en el ámbito escolar y propiciar un clima satisfactorio que ayude a los alumnos a vivir juntos y a ser tolerantes y solidarios. Es necesario promover innovaciones y encontrar estrategias que sean atractivas para ellos y les permitan, a través de la acción, aprender el ejercicio de los valores. Desde esta perspectiva, la educación artística y el deporte pueden convertirse en instrumentos importantes para la educación en valores, el conocimiento de los otros, el respeto de las diferencias y el trabajo en equipo.

La educación en valores está presente especialmente en el programa de acción compartido orientado a educar en la diversidad. La convivencia en escuelas inclusivas, en las que estudien niños y jóvenes de diferentes culturas, grupos sociales, creencias y condiciones personales, no solo favorece el conocimiento mutuo, la tolerancia y la solidaridad, sino que también contribuye al enriquecimiento personal de cada uno de los alumnos escolarizados en ellas.

OBJETIVOS

- Colaborar con los ministerios de Educación en el fomento de la educación en valores y de la ciudadanía responsable.
- Fortalecer la formación en valores y para la ciudadanía de los docentes.
- Situar la cultura de la paz, el respeto al medio ambiente, la igualdad de género, el deporte, el arte y la salud entre los temas preferentes de la educación en valores.
- Prestar una atención especial en conseguir la igualdad de género en las escuelas y en superar los estereotipos ligados al género que tienen los alumnos.

ESTRATEGIAS

- Impulsar programas de formación en valores para los docentes.
- Ofrecer asistencia técnica a los ministerios de Educación sobre las políticas referidas a la educación en valores.
- Promover en todos los países el desarrollo de políticas educativas que eviten cualquier discriminación por razón de género.
- Defender las políticas de inclusión educativa como estrategia preferente para el ejercicio de los valores en la educación.
- Incorporar la práctica deportiva en los proyectos de educación en valores.
- Apoyar experiencias innovadoras sobre la cultura de paz y sobre el respeto al medio ambiente.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Desarrollar un curso especializado en educación en valores en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.
- Realizar estudios sobre la formación en valores de los profesores en los planes de estudio de formación docente
- Elaborar informes sobre la situación de la igualdad de oportunidades y los derechos de las niñas en los sistemas educativos iberoamericanos.
- Colaborar en la creación y funcionamiento de una red de instituciones educativas que tenga como objetivo prioritario el desarrollo de políticas para la igualdad de género.
- Desarrollar programas que fomenten la práctica deportiva como medio para el desarrollo de los valores.
- Apoyar la creación de un premio iberoamericano de educación en derechos humanos.
- Potenciar el papel de la educación artística como medio para fomentar el conocimiento de diferentes expresiones y culturas, y avanzar hacia una ciudadanía multicultural.

PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

El objetivo principal de este programa es universalizar la alfabetización en Iberoamérica y ofrecer a la población joven y adulta suficientes oportunidades de educación a lo largo de toda su vida. Al cumplir este objetivo se estará asegurando el ejercicio de un derecho de ciudadanía fundamental, como es el acceso a la educación a todas las personas, y muy especialmente a las más desfavorecidas.

Asimismo, este programa debe valorarse como un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y en el apoyo a la inclusión de la población más vulnerable. De esta forma se da continuidad a uno de los esfuerzos más nobles y sostenidos de la cooperación educativa iberoamericana, impulsado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la OEI y determinados países de la región.

El programa incluye, también, iniciativas para analizar los programas actuales de alfabetización y para promover una profunda renovación que les permita hacer frente con éxito a las crecientes exigencias formativas de la sociedad actual.

Este programa, además, reconoce que en torno a la alfabetización y a la educación permanente se ha construido en la región una importante experiencia educativa que ha servido para dinamizar y poner en valor la educación para todos en Iberoamérica, darle la prioridad política, social y pedagógica que merece, y ser una de las más importantes contribuciones de nuestra región a otros continentes y naciones.

OBJETIVOS

- Universalizar la alfabetización en Iberoamérica y ofrecer a toda la población joven y adulta la posibilidad de concluir su educación básica y dar continuidad a su formación a lo largo de la vida.
- Construir en la región una visión, concepto y desarrollos renovados y ampliados de la alfabetización y de la educación a lo largo de la vida.
- Contribuir al logro de acuerdos políticos y sociales para hacer posible el cumplimiento de los objetivos de este programa.
- Impulsar y, en su caso ejecutar, programas y proyectos específicos para reforzar políticas nacionales, y prestar atención intensiva a colectivos con especiales necesidades y carencias.
- Apoyar un plan para la prevención del analfabetismo a través de la reducción del fracaso y el abandono escolar.

ESTRATEGIAS

- Prestar apoyo a los ministerios de Educación en la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de los planes nacionales de alfabetización y educación a lo largo de la vida.
- Fortalecer y dar continuidad a la comisión asesora de expertos de la OEI en alfabetización y educación a lo largo de la vida.
- Apoyar y promocionar el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) de Paraguay, especializado en educación permanente, para favorecer los procesos de innovación y renovación pedagógica en este campo.
- Realizar campañas de sensibilización, difusión y promoción de la alfabetización y de la educación a lo largo de la vida, asegurando la más amplia participación social, política y de otras organizaciones internacionales y cívicas.
- Apoyar la innovación metodológica a través de la investigación, el intercambio de experiencias, la incorporación de nuevas tecnologías y la diversificación de contenidos, para poder responder a las nuevas y crecientes demandas de capacitación de las personas jóvenes y adultas de Iberoamérica.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Elaborar metodologías e instrumentos para el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos nacionales y regionales en materia de alfabetización y educación a lo largo de la vida.
- Llevar a cabo proyectos intensivos de alfabetización y educación permanente en diferentes países, así como acciones específicas dirigidas a colectivos vulnerables o tradicionalmente desatendidos.
- Ofrecer y mantener un curso especializado, en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, para la formación y especialización de responsables de políticas y programas de alfabetización y educación a lo largo de la vida.
- Convocar premios iberoamericanos para reconocer experiencias de éxito, investigaciones y estudios relacionados con la alfabetización y la educación a lo largo de la vida.
- Promover y apoyar el diseño, desarrollo y aplicación generalizada de metodologías y recursos didácticos innovadores y con alta capacidad de difusión.

PROGRAMA PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES

La formación y el desempeño de los docentes, sin duda factores clave para la mejora de la calidad de la enseñanza, no son elementos aislados, que pueden abordarse de manera independiente, sino que, muy por el contrario, están afectados por el funcionamiento de diversas instituciones y por las condiciones sociales, culturales y laborales en las que ejercen su labor profesional. De ahí la complejidad de lograr este objetivo y la necesidad de desarrollar enfoques sistémicos para avanzar en su consecución.

En este proceso, el papel de las universidades y de las instituciones responsables de la formación del profesorado es fundamental. Por ello, garantizar la calidad de sus procesos formativos es una estrategia con indudables repercusiones positivas. También es necesario velar por los sistemas de acceso a la función docente, por la supervisión y el apoyo durante los primeros años de servicio y por mejorar las condiciones de trabajo del conjunto del profesorado.

El desarrollo profesional de los docentes exige una oferta de formación continuada con el fin de que puedan adquirir las competencias necesarias para el ejercicio de su trabajo profesional. Pero también es preciso cuidar la dimensión emocional de su actividad y favorecer procesos de reflexión y de innovación que eviten la desmoralización de los docentes. Este cuidado debe de ser especialmente intenso con aquellos que ejercen su función en contextos sociales más desfavorecidos.

OBJETIVOS

- Colaborar con los países y con las agencias de acreditación de la calidad de la enseñanza para lograr que toda la oferta de formación del profesorado obtenga la acreditación correspondiente.
- Contribuir a mejorar los sistemas de acceso a la profesión docente y brindar apoyo a los profesores principiantes.
- Colaborar en el diseño de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional.

ESTRATEGIAS

- Establecer un acuerdo de colaboración con la Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES).
- Ampliar y fortalecer la oferta formativa del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI.
- Impulsar proyectos innovadores para el apoyo a los profesores principiantes.
- Elaborar modelos sobre el desarrollo profesional de los docentes.
- Acompañar los procesos de evaluación del profesorado que los países desarrollen.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Impulsar el trabajo de la comisión asesora de expertos de la OEI en desarrollo profesional de los docentes para el logro de los objetivos planteados.
- Desarrollar programas en diferentes países para el apoyo a los profesores principiantes.
- Convocar un encuentro anual para compartir las iniciativas de los países sobre formación y desarrollo profesional de los docentes.
- Impulsar cursos de formación de posgrado a distancia o con carácter semi-presencial a través del CAEU.
- Colaborar con la red RIACES para la acreditación de la formación inicial de los docentes.



PROGRAMA DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA, CULTURA Y CIUDADANÍA

Las nuevas exigencias sociales y una visión renovada sobre la función de la educación escolar han puesto de manifiesto la importancia de lograr que los alumnos adquieran las competencias necesarias que les permitan aprender a aprender, aprender a convivir y aprender a ser. En este contexto resurge con fuerza el papel de la educación artística para la formación integral de las personas y para la construcción de la ciudadanía. La formación de la sensibilidad y de la expresión artística es una estrategia relevante para el desarrollo de la capacidad creativa, de la autoestima, de la disposición para aprender y del pensamiento abstracto.

Las investigaciones y los estudios recientes reafirman la importancia de la presencia del arte en la educación a través de la educación artística y de la educación por el arte, como fuente para el desarrollo integral y pleno de los niños y de los jóvenes y como eje transversal del aprendizaje que ayuda a la asimilación de las restantes materias objeto de aprendizaje.

El arte y la cultura en las escuelas también constituyen estrategias poderosas para la construcción de ciudadanía intercultural, cuyo objetivo es lograr que los jóvenes, mediante la enseñanza de las artes, puedan conocer sus raíces y apreciar las diferentes expresiones artísticas que conviven en los países. De esta forma podrán reconocer, respetar y valorar la diversidad y la riqueza cultural de la región, valoración que propiciará la construcción de una comunidad iberoamericana de personas que se sientan ciudadanas en sociedades multiculturales.

Los programas de educación artística, sean del ámbito formal o del no formal, desarrollados tanto por entidades educativas como por instituciones culturales, pueden ayudar a la formación de públicos para las artes y al fomento de las industrias creativas. A través de ellos, las personas pueden aprender a apreciar las manifestaciones culturales y artísticas de su comunidad respetando la diversidad cultural de la sociedad actual y a responder críticamente a ellas.

El reto es conseguir que la educación artística tenga el reconocimiento y la presencia necesaria en los sistemas educativos; que se asegure la formación de los profesores; que se articule la colaboración entre los ministerios de Cultura y de Educación; que se establezcan relaciones continuadas entre los profesionales de las artes y las prácticas educativas artísticas, y que se desarrolle la educación artística en los contextos educativos formales y no formales. El proyecto recibe un fuerte impulso de las recomendaciones contenidas en la Carta Cultural Iberoamericana.

OBJETIVOS

- Facilitar el acceso de los alumnos a una educación artística de calidad.
- Reforzar la relación existente entre el arte, la cultura y la educación para permitir el conocimiento y la valoración de la diversidad cultural iberoamericana.
- Favorecer la incorporación de la cultura de cada país y la del conjunto de Iberoamérica en los proyectos educativos de las escuelas.
- Propiciar el desarrollo de competencias ciudadanas a través de la educación artística.
- Impulsar la investigación y circulación de conocimiento en educación artística.
- Renovar y crear nuevos modelos pedagógicos específicos para el ámbito de la educación artística.
- Aplicar las recomendaciones relativas a los ámbitos de educación y cultura recogidas en la Carta Cultural Iberoamericana.

ESTRATEGIAS

- Promover la creación de un comité interministerial de Educación y Cultura en cada país para impulsar el desarrollo del proyecto.
- Orientar en la actualización de planes y programas educativos que fomenten la expresión artística, la creatividad y la construcción de ciudadanía.
- Diseñar modelos de formación y materiales educativos específicos del profesorado para facilitar la incorporación adecuada de la educación artística en las escuelas.
- Detectar buenas prácticas de educación artística que fomenten el ejercicio de la ciudadanía en la educación formal y no formal, y hacerlas accesibles a todos los interesados.
- Crear sistemas de información e intercambio que propicien redes que permitan la transmisión de conocimientos.
- Fortalecer procesos locales de formación artística con el fin de estimular la formación de la identidad de los niños y jóvenes afrodescendientes y originarios.
- Fomentar la presencia de artistas en el ámbito educativo.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Crear un banco de buenas prácticas en educación artística, cultura y ciudadanía.
- Realizar encuentros nacionales donde se muestren las experiencias más significativas de cada uno de los países, y un encuentro iberoamericano cada tres años.
- Crear un concurso iberoamericano que premie los mejores proyectos escolares de enseñanza artística y de educación en valores.
- Elaborar una colección audiovisual de experiencias, así como de materiales y recursos específicos, que puedan favorecer la formación inicial y permanente.
- Identificar, fortalecer y hacer visibles los proyectos más relevantes de educación artística de la región.
- Crear programas de formación que incorporen las nuevas tecnologías para el aprendizaje de las artes.
- Ofrecer un curso de especialización en educación artística en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.
- Impulsar redes de escuelas en las que la educación musical y artística sea un instrumento para la integración social y cultural.
- Publicar libros y documentos de referencia en la región sobre educación artística.
- Fomentar la presencia de indígenas y afrodescendientes en ámbitos educativos artísticos a través de becas que permitan el acceso a estudios artísticos de nivel profesional o universitario.
- Promover la movilidad, la formación de posgrado y la generación de sistemas de información y redes entre los investigadores iberoamericanos.
- Incorporar en los observatorios culturales las relaciones entre arte, educación y cultura.

PROGRAMA DE DINAMIZACIÓN DEL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO

Este programa se enmarca en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, establecido por mandato de las XV y XVI Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Tiene por objetivo el desarrollo de un espacio interactivo y de colaboración en los ámbitos de la educación superior y la investigación, como vectores del conocimiento científico y tecnológico, que debe estar articulado con la innovación y con el desarrollo. Así, pues, la educación superior y la investigación científica, por un lado, y el desarrollo tecnológico y la innovación, por otro, se consideran sus pilares principales.

Avanzar en la consolidación de un espacio compartido de educación superior y de investigación científica significa promover una herramienta privilegiada para impulsar procesos concretos de integración en las regiones y entre los países, y para favorecer la generación y distribución del conocimiento relevante, así como para garantizar la formación de profesionales con una visión y una pertenencia iberoamericana.

Para avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en Sonsonate (El Salvador) en mayo de 2008, aprobó la creación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI. Su objetivo general es contribuir a la construcción de dicho Espacio Iberoamericano del Conocimiento, tendiendo a fortalecer y a mejorar la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura a través de la constitución y el impulso de redes de formación e investigación interinstitucionales.

Un elemento fundamental para dinamizar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento consiste en promover y apoyar las redes de investigación y de formación, lo que incluye el soporte a la movilidad de investigadores y estudiantes. La formación de recursos humanos en el terreno de la ciencia, la investigación y la innovación debe convertirse en objetivo no solo nacional, sino de toda la región.

OBJETIVOS

- Promover la cooperación orientada a la mejora continua de la calidad de la educación superior.
- Potenciar los esfuerzos que se vienen realizando para la conformación de redes de cooperación e intercambio académico e investigador, como un medio eficaz para la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Apoyar a los organismos nacionales de ciencia y tecnología en la elaboración de políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación.

- Promover la alfabetización científica y estimular en los jóvenes la vocación por el estudio de las ciencias y la tecnología, a la vez que la independencia de juicio y un sentido de la responsabilidad crítica.
- Desarrollar y reforzar las capacidades científicas y tecnológicas de los países iberoamericanos y los recursos humanos de alta cualificación.
- Promover una agenda de ciencia y tecnología iberoamericana que responda a las demandas sociales de conocimiento y que favorezca la equidad y la cohesión social.

ESTRATEGIAS

- Consolidar el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI como instrumento de dinamización del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Potenciar el funcionamiento del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad como herramienta de seguimiento y evaluación de políticas de ciencia y educación superior en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Poner en marcha y consolidar un sistema de movilidad de estudiantes universitarios, con reconocimiento de estudios, así como de investigadores y de docentes universitarios entre los países iberoamericanos.
- Crear espacios de interacción y colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales para la generación, transmisión y transferencia del conocimiento, así como para generar demandas sociales.
- Fortalecer a los equipos técnicos de los organismos nacionales de ciencia y tecnología en materia de diseño, gestión y evaluación de políticas.
- Asesorar en el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a la promoción de vocaciones científicas entre los estudiantes, en coordinación con las políticas educativas.
- Conformar redes tanto disciplinares como interdisciplinares de cooperación académica e investigadora en educación, ciencia y cultura.
- Establecer, bajo la coordinación de la SEGIB, líneas de trabajo conjuntas con otros programas iberoamericanos de ciencia, tecnología e innovación.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Potenciar el Programa de Becas Pablo Neruda como un sistema iberoamericano para la movilidad de docentes y de estudiantes universitarios.
- Establecer mecanismos de coordinación estable entre las organizaciones e instituciones que colaboran en el desarrollo de la movilidad universitaria.
- Fomentar la constitución y el desarrollo de redes interuniversitarias de excelencia que ofrezcan cursos conjuntos semipresenciales de posgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación.
- Reforzar el funcionamiento de la red de acreditación RIACES y su colaboración con las organizaciones nacionales de acreditación y evaluación de la calidad de la educación superior.
- Realizar estudios acerca de la percepción social de la ciencia y de las capacidades de los países iberoamericanos en campos de ciencia básica, en disciplinas emergentes y en áreas de fuerte impacto.
- Diseñar e implementar programas de fortalecimiento institucional destinados a funcionarios públicos de las administraciones de educación, ciencia y cultura, a través de las escuelas especializadas del CAEU de la OEI, haciendo especial hincapié en los programas de formación docente.



CAPÍTULO 8

**LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO
DE LAS METAS EDUCATIVAS 2021:
SOSTENER EL ESFUERZO**

Parece razonable que la propuesta de unas metas educativas comunes para los países iberoamericanos incluya un sistema de evaluación y seguimiento de su cumplimiento. Así lo entendieron los ministros de Educación reunidos en El Salvador cuando en la declaración final de la Conferencia, en la que acordaron impulsar el proyecto de las Metas Educativas 2021, incluyeron también el compromiso de avanzar en la elaboración de mecanismos de evaluación regional.

La importancia otorgada a la evaluación y al seguimiento del proyecto Metas Educativas 2021 a lo largo de la década, ha conducido a proponer la creación del Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas, del que formen parte los responsables de los organismos encargados de la evaluación educativa de los diferentes países. El buen funcionamiento de este Instituto dependerá, por tanto, de su capacidad para incorporar en sus tareas a los institutos nacionales de evaluación. El fortalecimiento de estos últimos será uno de sus objetivos. De esta forma, además, asegurará el cumplimiento de sus funciones.

El sistema de seguimiento y evaluación no constituye un fin en sí mismo, sino que debe entenderse más bien como un instrumento fundamental para permitir alcanzar las metas acordadas. El objetivo principal de dicho sistema consiste en obtener, procesar y proporcionar una información rigurosa, veraz y relevante para conocer el grado de avance registrado.



CRITERIOS PARA EL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Cualquier propuesta que se haga acerca del mejor sistema de seguimiento y evaluación debe comenzar por especificar los criterios en que se basa. Tomando en consideración la intención compartida de definir unas metas educativas para 2021 y la experiencia internacional existente en este campo, parece conveniente proponer los siguientes criterios para el diseño y puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación:

- **Confianza mutua.** No se trata de que ningún país, organismo o institución se convierta en juez de los demás. Se trata de diseñar un procedimiento que permita a todos conocer en qué medida se está avanzando hacia las metas que se han establecido en común, lo que implica desarrollar confianza mutua y basarse en acuerdos.
- **Transparencia.** Para que el sistema tenga credibilidad es necesario que sea transparente. Se trata de conseguir que los esfuerzos realizados por todos sean visibles, de manera que el cuadro que se dibuje sea reconocido como riguroso y realista.
- **Soporte científico.** No basta con implementar un mecanismo pleno de buenas intenciones si el mismo no cuenta con una sólida base de conocimiento. Existe en la región cantidad suficiente de instituciones y de personas con los conocimientos y la experiencia necesarios para poner en marcha un mecanismo riguroso de seguimiento. No se trata de duplicar esfuerzos, sino de aprovecharlos al máximo.
- **Adaptación a la diversidad.** Dada la disparidad de situaciones de partida, no se pueden establecer unos niveles de logro idénticos en todos los indicadores y para todos los países, como tampoco puede aceptarse un mecanismo de seguimiento ajeno a las diferencias. El sistema de evaluación y seguimiento debe estar adaptado a la diversidad de situaciones nacionales.
- **Coherencia.** Es importante que de cada una de las metas generales y específicas, y de sus indicadores, existan definiciones conceptuales y operativas comunes, para evitar que un esfuerzo similar sea valorado de formas diferentes en distintos contextos. Hay que asegurar, además, su coherencia con las definiciones y procedimientos que están aplicando los diversos países y los organismos internacionales que trabajan en este ámbito, especialmente la UNESCO, la OCDE, la IEA y la OEI.

PRINCIPALES PRODUCTOS PREVISTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Entre los productos que se esperan obtener por medio del sistema de evaluación y seguimiento destacan los siguientes:

- **Informes bienales de avance.** Han de incluir el nivel de logro en las diversas metas generales y específicas y en cada uno de los indicadores propuestos, así como la situación de los países en relación con cada uno de ellos y la valoración del progreso realizado en las diversas áreas. Estos informes serán el principal producto del proceso de seguimiento y para su elaboración se contará con los trabajos que desarrollan CEPAL, OREALC/UNESCO y SITEAL, así como con la participación de los institutos de evaluación de los países. Cada informe será consultado con los representantes de los países participantes previamente a su difusión, con el objeto de asegurar su exactitud e introducir las notas explicativas necesarias. Se propone que en 2011 haya un primer documento sobre la situación actual de cada país en relación con las diferentes metas aprobadas.
- **Informes específicos.** De carácter temático, subregional, sectorial o de cualquier otro tipo que ofrezca especial interés para los países iberoamericanos. Además, tendrán particular relevancia aquellos relacionados con los diversos programas aprobados en el seno de las cumbres iberoamericanas, o con los temas que han sido objeto de tratamiento en las conferencias iberoamericanas de Educación. La propuesta y el acuerdo de dichos informes se realizará en los órganos de coordinación del sistema de evaluación y seguimiento.
- **Informes conjuntos.** Pondrán en relación los avances registrados en las Metas Educativas 2021 con otros proyectos internacionales (UNESCO, OCDE, OEI, CEPAL, UNICEF, BID, Banco Mundial, entre otros), con el objetivo de reforzar el conocimiento acerca de la situación educativa de la región y los frutos que producen los esfuerzos realizados para progresar. Tanto este tipo de informes como los antes citados no tienen prevista una periodicidad determinada.
- **Destinatarios.** El destinatario principal de los informes que se produzcan como consecuencia de este proceso será la Conferencia Iberoamericana de Educación. Previamente a su difusión serán remitidos al Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021 para su análisis y debate.
- **Publicación.** Los informes serán editados bajo la responsabilidad del secretario general de la OEI y tendrán carácter público. Podrán ser libremente difundidos por las autoridades de los países iberoamericanos, por la OEI y por otras organizaciones participantes eventualmente.

ORGANIZACIÓN Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

La puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación exige diseñar una serie de mecanismos de coordinación que aseguren el cumplimiento de los criterios planteados anteriormente y, al mismo tiempo, que permitan realizar un trabajo eficaz. Dichos mecanismos deben estar adaptados a los objetivos que se pretenden lograr con este proyecto y al carácter iberoamericano de la iniciativa.

Para desarrollar los trabajos de seguimiento y evaluación de las Metas Educativas 2021 se creará el Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas, con la siguiente estructura:

- **Consejo Rector.** Estará formado por los directores de los institutos de evaluación de cada uno de los países o por aquellas personas que realicen esas funciones en los ministerios de Educación. En su seno se adoptarán las decisiones necesarias para el buen desarrollo del proyecto y, más concretamente, las relativas a los informes que se deban producir o hacer públicos.
- **Consejo Asesor.** Formarán parte de él los representantes de las organizaciones internacionales con experiencia en el campo de la evaluación –OREALC/ UNESCO, CEPAL y SITEAL...–, así como especialistas de reconocido prestigio en el ámbito de la evaluación.
- **Comité Ejecutivo.** Asegurará la dirección de los trabajos de seguimiento y evaluación y el correcto funcionamiento del Consejo Rector y del Consejo Asesor. Se establecerá en el seno de la Secretaría General de la OEI, que asegurará su funcionamiento eficaz. Para el desarrollo de sus trabajos podrá constituir los grupos de trabajo (estables o con objetivos específicos) que considere necesarios, contando al efecto con el concurso de otras organizaciones, institutos o asociaciones nacionales o internacionales. Su función fundamental será la de obtener la información necesaria para la elaboración de los informes de seguimiento de las Metas Educativas 2021, así como de aquellos otros que la Conferencia Iberoamericana de Educación o el Consejo Rector establezcan.

TAREAS DE DISEÑO Y PUESTA EN PRÁCTICA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

El diseño y la consiguiente puesta en marcha del sistema de evaluación y seguimiento es un trabajo complejo que exigirá un tiempo razonable para su desarrollo. Entre las tareas que deben realizarse para poner en marcha las actividades de seguimiento han de incluirse al menos las siguientes:

- Definir de forma precisa las metas específicas y, en particular, los indicadores que concretan cada una de las metas generales. Esta tarea requiere la realización de trabajos y reuniones previas que analicen y valoren las definiciones más utilizadas nacional e internacionalmente, y que propongan y decidan las más convenientes.
- Identificar las fuentes existentes, especialmente las de carácter internacional, que sean susceptibles de aportar información precisa, coherente y confiable sobre las metas y los indicadores propuestos.
- Identificar las metas específicas y los indicadores que ofrecen mayor dificultad para su comparación regional, bien sea por falta de definiciones comunes, por carencia de datos o por incoherencia de las fuentes disponibles.
- Analizar la conveniencia, pertinencia y viabilidad de la puesta en práctica de algún proyecto iberoamericano de recopilación de datos comparables en el dominio de alguna de las metas propuestas, con el objeto de cubrir las lagunas de información existentes y completar el proyecto con información relevante.
- Comprobar de forma experimental la viabilidad de la recogida de los datos correspondientes a los indicadores elegidos, con el fin de asegurar su rigor.
- Buscar acuerdos amplios sobre el sistema adoptado y sus principales productos, que aseguren la confiabilidad y la relevancia de la información difundida.
- Coordinar la actuación de las unidades de evaluación y estadística de los diversos países, con el fin de intercambiar y homologar la información necesaria.





CAPÍTULO 9

BIBLIOGRAFÍA

- ACCOUNTABILITY (2007). *El estado de la competitividad responsable 2007. Logrando que el desarrollo sustentable pese en los mercados globales*. Disponible en: www.accountability.org/uploadedFiles/publications/El%20Estado%20de%20la%20Competitividad%20Responsable%202007.pdf (consulta: agosto de 2010).
- ACOSTA, A. (2009). «Protección de la primera infancia: abuso, violencia, abandono, niños de la calle, explotación laboral», en J. PALACIOS y E. CASTAÑEDA (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Madrid: OEI.
- ALONSO, V. (2006). *Avances en la discusión de la ISO 26000 en América Latina: antecedentes para apoyar el proceso ISO en la región*. Documento de proyecto. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- ARIAS, I. y JIMÉNEZ, L. (2009). «Diversidad cultural y educación artística», en L. JIMÉNEZ, I. AGUIRRE y L. G. PIMENTEL (coords.), *Educación artística, cultura y ciudadanía*. Madrid: OEI.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2010). *Iniciativa de educación*. Disponible en: www.iadb.org/topics/education/educationAndTheIDB/index.cfm?artid=6457&lang=es (consulta: agosto de 2010).
- BANCO MUNDIAL (BM) (2010). *Proyectos aprobados recientemente (Préstamos y créditos)*. Disponible en: web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/projectspa/0,,pagepk:64256117~pipk:51454470~thesitepk:2748767,00.html (consulta: agosto de 2010).
- BLANCO, R. (2009). «La atención educativa a la diversidad: las escuelas inclusivas», en A. MARCHESI, J. C. TEDESCO y C. COLL (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.
- BLAS, F. DE A. (2009). «El establecimiento de un sistema de validación de la competencia», en F. DE A. BLAS y J. PLANELLS (coords.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: OEI.
- BOEKAERTS, M. (2006). *Motivar para aprender*. México, DF: UNESCO/IBE.
- BONILLA, E. (2009). «Creación y sostenimiento de las bibliotecas escolares», en I. MIRET y C. ARMENDANO (coords.), *Lectura y bibliotecas escolares*. Madrid: OEI.
- BRUNER, J.J. (2000). «Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias», en *Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC.



- CARIOLA, L. (2010). «Comentarios en el foro de evaluación», en OEI. *Síntesis del debate de las Metas Educativas 2021*. Madrid: OEI.
- CASADO CAÑETE, F. (2006). *La RSE ante el espejo. Carencias, complejos y expectativas de la empresa responsable en el siglo XXI*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza (Ciencias Sociales, 59).
- COHEN, E. y otros (2000). *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, vol. I: *La búsqueda de la eficiencia*. Santiago de Chile: CEPAL/ Naciones Unidas (serie Políticas Sociales).
- COLL, C. (2009). «Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares», en A. MARCHESI, J. C. TEDESCO y C. COLL (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2003). *Panorama social de América Latina, 2001-2002*. (LC/G.2183-P/E). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. (LC/G.2331-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. (LC/G.2335/Rev.1). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2008). *Panorama social de América Latina, 2007*. (LC/G.2351-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2009). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2008*. (LC/G.2402-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL/OEI (2010). «Metas Educativas 2021. Estudio de costos». Documento presentado a la Reunión de Viceministros de Educación, Brasil, 31 de agosto de 2009. LC/W.327, julio.
- CEPAL/ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD (OIJ) (2007). *La juventud en Iberoamérica. Tendencia y urgencias*. Buenos Aires: Naciones Unidas, 2.ª edición.
- (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. (LC/G.2391). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL/UNESCO (2004). *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe (síntesis)*. (LC/G.2253 (SES.30/15)). San Juan: Naciones Unidas.

- CEPAL/UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/ Naciones Unidas.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Declaración de Madrid. Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social*. VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010. Bruselas: Prensa UE.
- CORTINA, A. (en prensa). «Los valores de una ciudadanía activa», en B. TORO y A. TALLONE (coords.), *Educación, valores y ciudadanía*. Madrid.
- DE LA TAILLE, Y. (en prensa). «La deliberación moral», en B. TORO y A. TALLONE (coords.), *Educación, valores y ciudadanía*. Madrid.
- DELORS, J. (1997). *La educación encierra un tesoro*. México, DF: Correo de la UNESCO.
- y otros (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. París: UNESCO.
- EMING YOUNG, M. (ed.) (2002). *From Early Childhood Development to Human Development. Investing in Our Children's Future*. Washington, DC: Banco Mundial.
- ENLACES (CENTRO DE EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA) MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE (2008). *Second Information Technology and Education Study, SITES 2006*. Resultados nacionales.
- ESPÍNDOLA, E. y ARTURO L. (2002). «La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 30, septiembre-diciembre.
- ESTEVE, J. M. (2009). «La profesión docente ante los desafíos de la sociedad del conocimiento», en C. VÉLAZ DE MEDRANO y D. VAILLANT (coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI.
- FEIGELSON, M. (2009). «¿Qué hace Blancanieves por aquí? Derechos humanos, discriminación y diversidad en la primera infancia», en J. PALACIOS y E. CASTAÑEDA (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Madrid: OEI.
- FERREIRO, E. (1999). *Cultura escrita y educación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FILMUS, D. y SERRANI, E. (2009). *Desarrollo, educación y financiamiento. Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extrapresupuestario de la educación*. Buenos Aires: OEI/Fundación SES.



- GAJARDO, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Documento n.º 15. Santiago de Chile: PREAL.
- GARCÍA HUIDOBRO, J. E. y CONCHA, C. (2009). «Jornada escolar completa: la experiencia chilena». Documento en elaboración. Disponible en: http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/CarlosConcha_Jornada.pdf (consulta: agosto de 2010).
- GIRÁLDEZ, A. (2009). «Fundamentos metodológicos de la educación artística», en L. JIMÉNEZ, I. AGUIRRE y L. G. PIMENTEL (coords.), *Educación artística, cultura y ciudadanía*. Madrid: OEI.
- GONZÁLEZ, P. (2005). «La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión», en J. E. GARCÍA HUIDOBRO (ed.), *Política educativa y equidad*. UNESCO/UNICEF/Fundación Ford.
- HOPENHAYN, M. (2002). «Educar para la sociedad de la información y de la comunicación: una perspectiva latinoamericana», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 30, septiembre-diciembre.
- y OTTONE, E. (2000). *El gran eslabón*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- JABONERO, M. (2009). «La universalización de la alfabetización y de la educación básica para todos. La Iberoamérica necesaria y posible», en M. JABONERO y J. RIVERO (coords.), *Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos*. Madrid: OEI.
- JARA, I. (2008). *Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones*. Santiago de Chile: CEPAL.
- JIMÉNEZ, J. P. y PODESTÁ, A. (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina (serie Macroeconomía del Desarrollo)*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- LEÓN, A. (2008). «Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio». Documento de proyecto (LCR.2147). Santiago de Chile.
- LONDOÑO, L. O. y SOLER, M. (2009). «Significado y alcances de la renovación pedagógica y didáctica de la alfabetización», en M. JABONERO y J. RIVERO (coords.), *Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos*. Madrid: OEI.
- LÓPEZ, N. (2009). «Las metas educativas ante el nuevo panorama social y cultural de América Latina», en A. MARCHESI, J. C. TEDESCO y C. COLL (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.

- MARCHESI, A. (2010). «Estrategias para el cambio educativo», en *Revista de Pensamiento Iberoamericano* (en prensa).
- , TEDESCO, J. C. y COLL, C. (coords.) (2009). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.
- MARTÍN, E. (2009). «Currículum y evaluación estandarizada: colaboración o tensión», en E. MARTÍN y F. MARTÍNEZ RIZO (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI.
- (2010). «Comentarios en el foro de evaluación», en *OEI. Síntesis del debate de las Metas Educativas 2021*. Madrid: OEI.
- MARTÍNEZ, A. (2009). «El desarrollo profesional docente y la mejora en la escuela», en C. VÉLAZ DE MEDRANO y D. VAILLANT (coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI.
- MARTÍNEZ, H. (2009). «La integración de las tecnologías de la información y comunicación en instituciones educativas», en R. CARNEIRO, J. C. TOSCANO y T. DÍAZ (coords.), *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo*. Madrid: OEI.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (2009). «La evaluación de la calidad de los sistemas educativos. Propuesta de un modelo», en E. MARTÍN y F. MARTÍNEZ RIZO (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI.
- MEDINA, M. B. (2009). «Entornos lectores y comunidades lectoras: una ecuación directa», en I. MIRET y C. ARMENDANO (coords.), *Lectura y bibliotecas escolares*. Madrid: OEI.
- MORDUCHOWICZ, A. (2003). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- (2005). *Las instituciones financieras en educación*. Buenos Aires: Fundación CEPP/Konrad Adenauer Stiftung.
- MOTIVANS, A. (2004). *Public and Private Roles in the Provision and Funding of Education in Latin America and the Caribbean*. Montreal: UNESCO, Institute for Statistics.
- NACIONES UNIDAS (1999). «Declaración y programa sobre una cultura de paz. Asamblea General». Disponible en: www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf (consulta: agosto de 2010).
- (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General (A/59/2005). 21 de marzo.



- NAVARRO, J. C., RODRIGUEZ-BRAÑA, E. y PACHECO, V. (2005). «El BID y el desarrollo educativo de América Latina y el Caribe», en *Hacia visiones renovadas del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe*. Cumbre de las Américas, Monterrey, México. Washington, DC: BID.
- NÓVOA, A. (2009). «Profesores: ¿el futuro aún tardará mucho tiempo?», en C. VÉLAZ DE MEDRANO y D. VAILLANT (coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI.
- OEI (2008). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: OEI.
- PATRINOS, H. A. y otros (2005). «Financiación de la educación: el Banco Mundial en América latina y el Caribe», en *Hacia visiones renovadas del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe*. Cumbre de las Américas, Monterrey, México. Washington, DC: BID.
- PERALTA, V. (2009). «El futuro de la educación inicial iberoamericana: calidad desde la construcción de currículos en una perspectiva de posmodernidad», en J. PALACIOS y E. CASTAÑEDA (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Madrid: OEI.
- PISCITELLI, A. (2009). «Nativos e inmigrantes digitales. Una dialéctica intrincada pero indispensable», en R. CARNEIRO y otros (coords.), en *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo*. Madrid: OEI.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2001). *Informe de Desarrollo Humano Mundial 2001. Making New Technologies Work for Human Development*. Nueva York.
- (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la trasmisión intergeneracional de la desigualdad*. Costa Rica.
- PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL) (2006). *Sobre estándares y evaluaciones en América Latina*. Disponible en: www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=70&Camino=63|Preal%20Publicaciones/70|Libros (consulta: agosto de 2010).
- RAMÍREZ, N. (2009). «Primera infancia. Una agenda pendiente de derechos», en J. PALACIOS y E. CASTAÑEDA (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Madrid: OEI.
- RAVELA, P. (200). «La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales», en E. MARTÍN y F. MARTÍNEZ RIZO (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI.

- REHEM, C. (2009). «Gestión de centros formativos del siglo XXI. Nuevas miradas, nuevos abordajes», en F. DE A. BLAS y J. PLANELLS (coords.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: OEI.
- REIMERS, F. y VILLEGAS-REIMERS, E. (2006). «Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático», en *Revista PRELAC*, n.º 2 febrero. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- RODRÍGUEZ, G. I. (en prensa). «Sentimientos y actitudes en la escuela», en B. TORO y A. TALLONE (coords.), *Educación, valores y ciudadanía*. Madrid.
- ROMERO, T. (2009). «Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI», en J. PALACIOS y E. CASTAÑEDA (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Madrid: OEI.
- RUEDA, A. (2009). «Competencia, cualificación, sistema de cualificaciones profesionales y formación asociada a las cualificaciones», en F. DE A. BLAS y J. PLANELLS (coords.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: OEI.
- RUIZ, Z. y MOTA, M. (2009). «La educación artística: itinerario de la agenda internacional», en L. JIMÉNEZ, I. AGUIRRE y L. G. PIMENTEL (coords.), *Educación artística, cultura y ciudadanía*. Madrid: OEI.
- SCHEMELKES, S. (2009). «Equidad, diversidad, interculturalidad. Las rupturas necesarias», en A. MARCHESI, J. C. TEDESCO y C. COLL (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2009). «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2009», en *Estudios SEGIB*, n.º 4. Madrid: SEGIB.
- SUNKEL, G. (2006). *Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL (serie Políticas Sociales, 126).
- TEDESCO, J. C. (2005). «Las TIC y la desigualdad educativa en América Latina». Tercer Seminario sobre las Tecnologías de Información y Comunicación y los Desafíos del Aprendizaje en la Sociedad del Conocimiento. Santiago de Chile: Seminario CEDI/OCDE de Habla Hispana.
- TRUCCO, D. (2005). «Aprendizajes sobre la calidad de la educación», en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*. Disponible en: www.revistadesarrollohumano.org (consulta: agosto de 2010).
- UNESCO (2006a). *Directrices de la UNESCO sobre educación intercultural*. París: UNESCO.



- (2006b). *La educación artística: seguimiento de la Conferencia Mundial de Lisboa*. Consejo Ejecutivo, París. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001465/146577s.pdf> (consulta: julio de 2010).
 - (2008). *Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* París: UNESCO.
 - (2010). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Panorámica regional: América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.
 - UNESCO/INTERNATIONAL BUREAU OF EDUCATION (IBE)/UNICEF (1996). *La repetición escolar en la enseñanza primaria. Una perspectiva global*. Disponible en: www.unesdoc.unesco.org/images/0014/001493/149393s.pdf (consulta: agosto de 2010).
- UNESCO/LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LLECE) (2008a). *SERCE. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Rendimiento estudiantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- (2008b). *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- UNESCO/MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA ESPAÑA (1994). *Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales*. París: UNESCO. Disponible en: www.unesco.org/education/pdf/salama_s.pdf (consulta: agosto de 2010).
- UNESCO/OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (OREALC) (2000). *Primer estudio internacional comparativo en lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*. Segundo informe. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- (2001). *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
 - (2004). *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
 - (2007a). «Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos». Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
 - (2007b). *Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

- (2008a). *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- (2008b). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe Regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC) 2007*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- UNICEF (2007). *Estado mundial de la infancia 2008*. Nueva York: División de comunicaciones UNICEF.
- (2000). *Educación en América Latina y el Caribe: diez años después de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia*. Colombia, 2000.
- VARGAS, F. (2009). «Escenarios y tendencias en el mundo del trabajo y de la educación en el inicio del siglo XXI: el nuevo paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida y la sociedad del conocimiento», en F. DE A. BLAS y J. PLANELLS (coords.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: OEI.
- WOLFF, L., GONZÁLEZ, P. y NAVARRO, J. C. (2002). *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL/BID.
- ZORRILLA, M. (2009). «Re-pensar la escuela como escenario del cambio educativo», en A. MARCHESI, J. C. TEDESCO y C. COLL (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI.



