

“Ante esta realidad sobrecogedora que a través de todo el tiempo humano debió de parecer una utopía, los inventores de fábulas que todo lo creemos nos sentimos con el derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para emprender la creación de la utopía contraria. Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad, y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra”.

Gabriel García Márquez. *La soledad de América Latina*.
Discurso ante la Academia por la concesión del Premio Nobel.



METAS EDUCATIVAS 2021

La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios



METAS EDUCATIVAS 2021

METAS EDUCATIVAS 2021

La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Conferencia Iberoamericana
de Ministros de Educación

Organização
dos Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Este texto ha sido elaborado como desarrollo al acuerdo alcanzado en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en El Salvador el día 19 de mayo de 2008. Se trata de una primera versión cuyo objetivo es facilitar el debate que haga posible llegar a un acuerdo entre todos los países sobre la educación que queremos para la generación de los bicentenarios.

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Primera versión, septiembre de 2008

Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
Bravo Murillo, 38
28015 Madrid

DERECHOS RESEVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

Edición no venal

Diseño y maquetación: Paulino Lázaro

Impresión digital: Gráficas Ceyde

Depósito legal:

Índice

Presentación	11
Capítulo 1	
Los Bicentenarios: una oportunidad para la educación iberoamericana	13
> Los Bicentenarios de la independencia	15
> El significado del proyecto	15
> Objetivos del milenio y declaración mundial de educación para todos	17
> De 2015 a 2021: una etapa término que sirve también para tomar impulso	19
Capítulo 2	
¿De dónde partimos? La situación educativa de Iberoamérica frente a las metas educativas 2021	21
> Diversidad entre los países iberoamericanos y en cada país	23
> Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos	23
> Educación inicial	24
> Educación primaria	28
> Educación secundaria	33
> Educación terciaria	36
> Los resultados académicos de los alumnos iberoamericanos en los estudios internacionales	38
> Los recursos disponibles en la escuela	45
Capítulo 3	
Las metas educativas de los países iberoamericanos	49
> El esfuerzo de los países para mejorar su educación y la dificultad de integrarlos en metas comunes	51
> El marco definido por los acuerdos internacionales	52
> Las metas educativas iberoamericanas	54

Capítulo 4

Los desafíos de la educación iberoamericana	65
> Un círculo trágico: pobreza, desigualdad y escasa educación	67
> La riqueza multicultural y su olvido histórico	70
> La inequidad educativa	71
> Mayor cobertura pero insuficiente calidad	74
> Desajustes notables entre educación y empleo	76
> Culturas juveniles e inclusión social	78

Capítulo 5

Hacia dónde queremos ir juntos	81
> La integración de las dos agendas educativas para recuperar el tiempo pasado y avanzar	83
> Una sociedad educadora	84
> El fortalecimiento de las instituciones educativas	87
> Educar en la diversidad	88
> Doce años de educación de calidad	89
> Los profesores, en el centro de la agenda educativa	92
> Elevar el nivel educativo y cultural de las familias y de todos los ciudadanos	94
> Impulsar un nuevo sistema de educación técnico profesional	95
> Reforzar la investigación científica en Iberoamérica y extender la modalidad de los estudiantes universitarios y de los investigadores	96
> En síntesis: educación, culturas, ciencia e innovación	97

Capítulo 6

Las metas educativas, sus indicadores y sus niveles de logro	103
> Meta general primaria. Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora	105
> Meta general segunda. Incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado	106
> Meta general tercera. Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo	107
> Meta general cuarta. Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad	107
> Meta general quinta. Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática	108
> Meta general sexta. Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria	110
> Meta general séptima. Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional	110

- > Meta general octava. Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida 111
- > Meta general novena. Fortalecer la profesión docente 112
- > Meta general décima. Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica 112
- > Meta general décimo primera. Invertir más e invertir mejor 113

Capítulo 7

El compromiso para avanzar juntos: los programas de acción compartidos 115

- > 1. Programa de apoyo a la gobernabilidad de las instituciones educativas, a la consecución de pactos educativos y al desarrollo de programas sociales y educativos integrales 117
- > 2. Programa de atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión 119
- > 3. Programa de atención integral a la primera infancia 120
- > 4. Programa de mejora de la calidad de la educación 121
- > 5. Programa de educación técnico profesional 123
- > 6. Programa de educación en valores y para la ciudadanía 125
- > 7. Programa de alfabetización y educación a lo largo de la vida 126
- > 8. Programa para el desarrollo profesional de los docentes 128
- > 9. Programa de educación artística, cultura y ciudadanía 129
- > 10. Programa de dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento 131

Capítulo 8

El financiamiento de las metas educativas 2021. Un esfuerzo solidario para invertir más y mejor 135

- > Costos y financiamiento del Plan Iberoamericano de Alfabetización 138

Capítulo 9

El seguimiento y la evaluación de las metas 2021 para sostener el esfuerzo 145

- > Criterios para el diseño y la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación 147
- > Principales productos previstos del sistema de seguimiento y evaluación 149
- > Mecanismos de coordinación 150
- > Tareas necesarias para diseñar y poner en práctica el sistema de seguimiento y evaluación 151

Presentación

Los Ministros de Educación reunidos en El Salvador el 19 de mayo de 2008 aprobaron en su declaración final un compromiso que puede tener enormes repercusiones para la educación iberoamericana: *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.*

Se iniciaba en esa Conferencia un ambicioso proyecto para reflexionar y acordar en 2010 un conjunto de metas e indicadores que diera un impulso a la educación de cada uno de los países. El objetivo final es lograr a lo largo de la próxima década 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 participen 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.

El proyecto surge cuando se celebran los 200 años del traslado de la Corte portuguesa a Brasil y cuando varios países iberoamericanos se preparan para celebrar el bicentenario de su independencia. Y se formula con el horizonte de otro año, 2021, en el que otros tantos países vivirán una conmemoración similar. Parece, pues, que es el tiempo oportuno, de la mano del bicentenario de las independencias, 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 al desarrollo económico y social de la región y a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ello libres, en sociedades democráticas e igualitarias.

Así mismo, este proyecto ha de ser un instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza, en la defensa de los derechos de las mujeres y en el apoyo a la inclusión de los más desfavorecidos, especialmente las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes.

Semejante proyecto no puede surgir solamente del acuerdo de los Gobiernos y de sus Ministerios de Educación, sino que ha de recoger también el sentir del conjunto de la sociedad. Es necesario que sea así. En primer lugar, para tener en cuenta sus aspiraciones y sus propuestas. En segundo lugar, para lograr a través de su participación activa un más firme compromiso con el fortalecimiento de la educación y el logro de las metas que ahora se formulan.

Un proyecto con esta ambición necesita también el compromiso solidario de los países con mayores recursos para apoyar a aquellos que tienen más dificultades para alcanzar en el tiempo establecido los objetivos acordados. Por ello, en el documento que ahora se presenta se plantea un conjunto de programas de acción compartidos para avanzar juntos y se formula la necesidad de un esfuerzo solidario para invertir más y mejor, en el que se incluye la posibilidad de crear un Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa. De esta forma, la conmemoración de los bicentenarios de las independencias será capaz de contribuir a que todos los países perciban el apoyo y la solidaridad de los demás y las ventajas y la satisfacción de formar parte de la comunidad iberoamericana.

Este documento tiene el objetivo de impulsar, a lo largo de los últimos meses de 2008 y del año 2009, la participación y la discusión colectiva con el fin de lograr el máximo acuerdo social y político antes de su aprobación. Sólo de esta forma será posible lograr el anhelo que late en sus páginas: que la generación de los bicentenarios sea la más y mejor educada de la historia de Iberoamérica y que de esta forma se colabore en la construcción de sociedades justas y democráticas.



Enrique V. Iglesias
Secretario General de la SEGIB



Álvaro Marchesi
Secretario General de la OEI

CAPÍTULO 1

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

Los Bicentenarios de la independencia

A partir del año 2009 y hasta 2021, la gran mayoría de los países iberoamericanos recuerdan y conmemoran los doscientos años de su independencia. En aquellos años no se produjo solamente un levantamiento militar contra el ejército peninsular, sino que se manifestó de forma clara el deseo de libertad y de identidad nacional de amplios sectores de la sociedad hispanoamericana en un largo y trabajoso proceso que se extendería a lo largo de toda la década.

La conmemoración de los bicentenarios de las independencias no puede quedar reducida, por importante que ello sea, a una revisión histórica de los acontecimientos pasados, sino que debe plantearse como un compromiso colectivo para enfrentarse a los retos y desafíos actuales de los pueblos iberoamericanos y como una apuesta por el futuro. En la antesala de las primeras conmemoraciones y en un mundo globalizado en el que la Región Iberoamericana debe ganar protagonismo, es necesario plantearse un proyecto capaz de generar un apoyo colectivo y contribuir de forma decisiva al desarrollo económico y social de la región. Sin duda, la educación es la destinataria de este proyecto.

El significado del proyecto

Así lo entendieron los Ministros de Educación reunidos en El Salvador en la 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 es un momento histórico propi-

cio para reflexionar sobre la situación actual de la educación y para 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 años.

Este programa debería establecer los objetivos que la educación iberoamericana ha de alcanzar en el año 2021. Hay que reconocer que no es un proyecto sencillo, ya que debe tener 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 sólo para reforzar 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 hilo conductor a lo largo de la próxima década que impulse el deseo de lograr una nueva generación de ciudadanos cultos y libres, que transforme las formas de vivir y las relaciones sociales y que abra nuevas perspectivas para la igualdad de todas las personas y para el reconocimiento de su diversidad. La década de los bicentenarios 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 minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes.

Pero estos objetivos no serían suficientes si no se incluyen 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 aquellos países 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 participativo. No se pretende solamente elaborar un elenco de metas e indicadores entre los Ministros de Educación Iberoamericanos, aprobado después por los Jefes de Estado y de Gobierno, sino 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. 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 y madres de familia, instituciones, universitarios, empresas, organizaciones sociales, etc.

En esta participación activa se encuentra el último de los rasgos definitorios del proyecto: el esfuerzo solidario de los países iberoamericanos con mayores recursos, de los organismos internacionales de cooperación y de las empresas que han asumido su responsabilidad social corporativa para apoyar a los países y regiones con mayor rezago educativo en la consecución de las metas planteadas. De esta forma será posible avanzar en la construcción de sociedades justas, democráticas y solidarias y alcanzará su pleno sentido formar parte de la comunidad iberoamericana de naciones.

Objetivos del milenio y declaración mundial de educación para todos

La declaración de la Organización de 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 y niñas 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 de 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 con el fin de cumplir el compromiso establecidos 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:

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar para que antes del 2015 todos los niños y niñas, sobre todo aquellos que se encuentran en situaciones difíciles así como los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar para que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

4. Aumentar hasta el año 2015 el número de jóvenes y adultos alfabetizados en un 50% con especial hincapié en las mujeres y facilitar a todos los adultos el acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre géneros en la Educación Primaria y Secundaria antes de 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los géneros en relación a la educación, con especial cuidado a los progresos educativos de las niñas.
6. Mejorar los aspectos cualitativos de la educación para lograr mejores resultados de aprendizaje, especialmente en lecto-escritura, aritmética y competencias prácticas básicas.

El informe de seguimiento de la EPT en el mundo publicado en 2008¹ 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 sólo representaba el 2,7% del consumo nacional. Los avances constatados en el ámbito educativo se acompañan de insuficiencias, retrasos y grandes disparidades (ver Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1

UNESCO. (2008). Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta? Panorama Regional América Latina y el Caribe. Pag. 1

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 ésta 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 ésta, 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.

¹ UNESCO. (2008). *Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta? Panorama Regional América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.

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 todos los países los alcancen.

De 2015 a 2021: una etapa término que sirve también 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 Educación para Todos 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 de las familias. 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.

Es por ello por lo que 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, Koffi Anan, cuando advirtió del riesgo de una interpretación reduccionista de las metas y de la necesidad de contemplarlo como parte de un programa de desarrollo aún más amplio².

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. En un documento reciente sobre el financiamiento y la gestión de la educación en América Latina y el Caribe, la CEPAL y la UNESCO³ han destacado que

² Ver Informe titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*. A/59/2005 de 21 de marzo.

³ CEPAL-UNESCO. (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

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 desvelan 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 en el capítulo siguiente, 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 ETP 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 los lograr los objetivos de la EPT en 2015. Por otra parte, se pretende precisarlos y completarlos en función de los desarrollos y exigencias de los últimos años y de adecuarlos a los ritmos de desarrollo 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 de la sociedad para recuperar en once años buena parte del retraso histórico de la región en comparación con las regiones más desarrolladas.

CAPÍTULO 2

**¿DE DÓNDE PARTIMOS?
LA SITUACIÓN EDUCATIVA DE
IBEROAMÉRICA FRENTE A LAS
METAS EDUCATIVAS 2021**

Diversidad entre los países iberoamericanos y en cada país

Los sistemas educativos formales vienen mostrando un firme proceso de ampliación de la cobertura. Ello ha acontecido en todos los niveles, pero con más fuerza en el inicial y medio. En el nivel primario, que se encuentra muy cerca de la universalización, se enfrenta al desafío de incorporar a aquellos que habitualmente han sido excluidos. En el nivel medio reside en la actualidad el mayor déficit. Globalmente, mientras el 90% de los niños latinoamericanos en edad de asistir al primario concurren efectivamente a ese nivel, este porcentaje desciende al 68% en el caso del nivel secundario. Además, se evidencian dificultades en terminar la secundaria.

Un riesgo asociado a la expansión de la cobertura es la fragmentación educativa. Ello parece estar en parte asociado al hecho de que el acceso a la escuela de niños y adolescentes de hogares pobres o cuyos padres nunca asistieron al nivel educativo alcanzado por sus hijos reproduce un proceso de selección y exclusión en el interior del sistema educativo.

La situación de los países iberoamericanos no es homogénea. Mientras algunos tienen rendimientos apenas inferiores a los de los países desarrollados y otros, más rezagados, se encuentran realizando importantes avances en materia educativa, un tercer conjunto de países enfrenta todavía una situación dramática tanto en lo que hace a las tasas de cobertura de los distintos niveles como en cuanto a sus desigualdades internas. Este cuadro de situación emerge con ineludible claridad en los niveles inicial, medio y superior.

Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos

El retraso educativo de la población iberoamericana es enorme. El porcentaje de personas analfabetas se sitúa en torno a los 34 millones de personas, lo que supone casi el 10% de la población. Existen diferencias muy significativas entre los países (ver cuadro 2.1) como también dentro de los mismos países. Ade-

más, el 40% de los jóvenes y adultos de la región, unos 110 millones, no han terminado sus estudios de Educación Primaria.

No cabe duda de que nos encontramos ante uno de los retos más formidables para elevar el nivel cultural de la sociedad iberoamericana y para hacer justicia a aquellos que no tuvieron oportunidad de aprender cuando eran niños. El compromiso de que Iberoamérica sea una región libre de analfabetismo en 2015 es uno de los empeños compartidos más loables y uno de los mecanismos más poderosos para mejorar las condiciones de vida de la población y el desarrollo social y económico de los países.

Cuadro 2.1
Analfabetismo por sexo y residencia. Programas Nacionales

PAÍS	Tasa Analfabetismo Absoluto	Población Analfabeta	Tasa Analfabetismo Urbano	Tasa Analfabetismo Rural	Tasa Analfabetismo Masculino	Tasa Analfabetismo Femenino	Tasa % primaria incompleta	Población primaria no completa analfabetismo funcional
ARGENTINA	2,8	730.038	—	—	1,4	1,3	—	—
BOLIVIA	13,6	670.075	6,6	26,2	7,2	19,7	13,3	3.459.941
BRASIL	10,4	14.391.064	7,8	24,1	10,6	10,1	35	2.896.013
COLOMBIA	7,13	2.051.877	5,0	15,4	7,14	7,22	22,2	30.711.473
COSTA RICA	5,13	133.087	6,09	8,63	5,35	4,92	20,88	6.011.636
CHILE	4,3	480.865	3,2	11,7	4,2	4,4	18,78	486.998
ECUADOR	9,3	731.984	5,2	13,7	8	10	2,96	159.427
EL SALVADOR	17,05	759.927	10,41	28,06	13,9	19,7	21,86	2.210.167
GUATEMALA	25,2	1.817.596	17,96	44,04	20,88	29,09	21,3	1.731.151
HONDURAS	16,5	783.335	8,9	25,9	—	—	42,14	1.878.109
MÉXICO	7,9%	5.915.576	50%	50%	48%	52%	2,8	1.015.000
NICARAGUA	20,5	1.095.765	12,3	32,9	20,7	20,3	20,24	1.313.057
PANAMÁ	7,6	168.140	2,5	16,0	7,1	8,2	58,0	4.272.872
PARAGUAY	5,1	191.683	4,9	10,3	5	8,2	31%	10.320.450
PERÚ	12,3	2.211.093	5,9	25,8	6,5	17,8	36,0	800.000
R. DOMINICANA	13,0	736.698	9,04	20,26	13,19	12,82	10,0	230.938
URUGUAY	2,2	52.064	* 2,87	* 6,56	2,6	1,9	28,4	921.478
VENEZUELA	0,40	104.509	—	—	—	—	—	2.521.603

* (No hay datos actualizados)

Fuente: OEI. *Plan Iberoamericano de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas 2007- 2015*. (OEI a partir de las estadísticas oficiales de los países).

Educación inicial

La educación inicial ha mostrado avances relevantes en la cobertura en las últimas décadas. Sin embargo, aun dista de haberse generalizado y persisten fuertes desigualdades entre países. Las inequidades en el interior del país son a su

vez profundas entre los países con mayores problemas económicos y sociales.

- > En 2006 se constataron tasas de matrícula por encima del 100% en Cuba, México y España. Otro conjunto de países, partiendo de situaciones distintas, presentan hoy tasas de matrícula del nivel inicial en torno al 60 y 80% (Uruguay, Costa Rica, Brasil, Perú, Panamá, Argentina, Venezuela), mientras que el resto se ubica en valores por debajo de este límite, destacándose los casos de Colombia, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Guatemala, con valores apenas oscilantes entre el 30 y el 40% (ver cuadros 2.2 y 2.3). Hay que tener en cuenta, sin embargo, al analizar este cuadro, que aunque la mayoría de los países consideran que la educación inicial se extiende durante tres años (de los 3 a los 5 años de los niños y niñas), algunos la reducen a dos e incluso a un año, por lo que la comparación de las tasas de cobertura no es homogénea.

Cuadro 2.2

Tasa neta de matrícula del nivel de enseñanza inicial total y por sexo. Países Iberoamericanos, último año disponible

País	Sexo			
	Año	Mujeres	Varones	Total
Argentina	2005	65,9	64,8	65,3
Bolivia	2006	41,9	41,2	41,5
Brasil	2005	52,7	52,8	52,8
Chile		-	-	-
Colombia	2006	34,6	34,6	34,6
Costa Rica	2006	-	-	* 92,3
Cuba	2006	100,0	99,2	99,6
Ecuador	2006	75,0	74,0	74,5
El Salvador	2006	45,6	43,6	44,6
Guatemala	2006	27,3	26,9	27,1
Honduras	2006	28,3	27,1	27,7
México	2006	93,0	92,9	93,0
Nicaragua	2006	52,8	51,9	52,3
Panamá	2006	59,8	59,2	59,5
Paraguay	2005	30,8	30,0	30,4
Perú	2006	67,6	66,1	66,8
República Dominicana	2006	28,3	27,8	28,1
Uruguay	2006	79,8	78,8	79,3
Venezuela	2006	54,3	53,5	53,9
España	2006	100,0	99,6	99,8
Portugal	2006	78,8	77,6	78,1

* (Corresponde al ciclo de transición: 6 años de edad)

Fuente: UNESCO-IEU: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre Educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

Cuadro 2.3

Tasa bruta de escolarización del nivel inicial de enseñanza, total y por sexo. Países Iberoamericanos, último año disponible

País	Sexo			
	Año	Mujeres	Varones	Total
Argentina	2005	66,3	65,3	65,8
Bolivia	2006	50,8	50,2	50,5
Brasil	2005	68,0	69,1	68,6
Chile	2006	55,3	54,0	54,7
Colombia	2006	40,1	40,6	40,4
Costa Rica	2006	69,9	69,6	69,7
Cuba	2006	113,4	113,0	113,2
Ecuador	2006	90,4	89,0	89,7
El Salvador	2006	52,3	50,5	51,4
Guatemala	2006	29,0	28,6	28,8
Honduras	2006	38,6	36,9	37,7
México	2006	106,4	105,9	106,1
Nicaragua	2006	52,8	51,9	52,3
Panamá	2006	67,4	66,9	67,2
Paraguay	2005	34,4	34,2	34,3
Perú	2006	68,3	66,9	67,6
Rep. Dominicana	2006	32,4	32,2	32,3
Uruguay	2006	79,8	78,8	79,3
Venezuela	2006	60,1	59,6	59,8
España	2006	120,5	120,6	120,6
Portugal	2006	79,6	78,7	79,1

Fuente: UNESCO-IEU: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre Educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

- > La tasa bruta de escolarización para los niños de 5 años de edad permite una comparación más directa entre países al dejar de lado los factores relacionados con la estructura del nivel inicial para cada país⁴. En 2006 Uruguay, Argentina y México presentaban valores superiores al 90% mientras que Chile y Colombia se ubicaban en torno al 85-90%. Entre el 75 y el 85% de niños de 5 años escolarizados se ubicaban Brasil y Panamá, seguidos por Perú, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador con tasas oscilantes entre el 55 y el 65%. Finalmente, Bolivia, Honduras, Paraguay y Guatemala muestran valores de entre el 35 y el 50% (ver cuadro 2.4).

⁴ La edad de 5 años corresponde al último año del nivel inicial, excepto para los casos de Brasil, El Salvador y Guatemala. Solo en los casos de Argentina, Colombia y Ecuador los niños de 5 años de edad deben concurrir obligatoriamente al nivel inicial.

Cuadro 2.4

Tasa de escolarización de niños de 5 años de edad. Países Iberoamericanos, años seleccionados

País	Tasa de Escolarización 5 años
	Año 2005/2006
	Total (%)
Argentina	94,3
Bolivia	50,3
Brasil	77,4
Chile	87,2
Colombia	86,7
Costa Rica	57,5
Cuba	100
Ecuador	85,9
El Salvador	57,0
Guatemala	35,4
Honduras	47,1
México	93,6
Nicaragua	61,0
Panamá	75,5
Paraguay	39,3
Perú	81,9
Rep. Dominicana	—
Uruguay	95,2
Venezuela	—
España	100
Portugal	—

Fuente: Siteal IIPe - UNESCO / OEI (2008). Estadísticas de tendencias educativas en América Latina. Argentina: SITEAL (<http://www.siteal.iipe-oei.org/>)

> La inequidad en el acceso al interior de cada uno de los países muestra dimensiones estructurales. Así, mientras no es significativa la diferencia por sexo, sí lo es según se trate de población rural o urbana y según clima educativo⁵ de los hogares. Aunque en menor medida, también se observan diferencias en el acceso entre las regiones⁶. En general, son los países con tasas de escolarización más baja aquellos en los que las diferencias son más profundas (Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala),

⁵ El clima educativo bajo corresponde a los hogares donde el promedio de años de escolarización del jefe y cónyuge es de menos de 6 años, medio entre 6 y 11 años y alto 12 años o más.

⁶ Las regiones son unidades geográficas de cada país que agrupan generalmente a provincias/estados.

mientras que aquellos que tienen las tasas totales de escolarización más altas (Uruguay, Argentina, México) son los que menos inequidad interna muestran. Ello refleja que la baja cobertura se correlaciona con fragmentación educativa, y por lo tanto, el aumento de la tasa de escolarización conllevará una disminución de las desigualdades.

- > En relación con las brechas entre las tasas de escolarización urbana y rural, México no muestra diferencias, mientras que en el resto de los países los valores son favorables al ámbito urbano, aunque en proporciones muy diferentes. Hay claramente dos grupos de países: mientras que en el primero hay diferencias favorables a las áreas urbanas en torno al 10 y 20% (Costa Rica, Uruguay, Ecuador, Colombia y Panamá), en el segundo, éstas se encuentran entre el 30 y 40% (Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Nicaragua y Honduras). Finalmente, Paraguay y El Salvador presentan diferencias en torno al 60% y Guatemala superiores al 100% (en este caso, la brecha entre las tasas urbanas y rurales es de 2,09).
- > Se desprende de la información comentada la existencia de tres conjuntos de países. Uno conformado por Cuba, Argentina, Uruguay, México, Chile y Ecuador que presentan tasas de acceso altas y desigualdades internas relativamente bajas. Un grupo intermedio integrado por Colombia, Panamá, Brasil, Costa Rica, Perú y Venezuela. Finalmente, la peor situación –cobertura baja y desigualdades internas significativas– se observa en Bolivia, Paraguay y la mayoría de los países centroamericanos (Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Honduras y Guatemala).

Educación primaria

El acceso a la educación básica está extendido en la mayoría de los países. Esto se debió mayoritariamente a importantes aumentos en los niveles de cobertura ocurridos en la década de 1980. A su vez, la inclusión masiva de los sectores postergados se refleja en la asistencia a la educación primaria por fuera de la edad teórica para realizarlo. Las desigualdades entre países más importantes se observan respecto a la finalización del nivel primario y particularmente en el pasaje a la educación secundaria.

- > El acceso a la educación primaria está extendido en la gran mayoría de los países. La finalización del nivel es en general elevada. La tasa de pasaje de nivel primario al secundario es también elevada en el conjunto de los países que se están considerando. El grado de desigualdad en el acceso a la educación básica siguió el mismo patrón que el comentado para el nivel inicial. Las disparidades al interior de los países también se reflejan en indicadores de eficiencia interna, como el porcentaje de alumnos con retraso escolar.

- > Entre los países latinoamericanos, un primer grupo presenta valores superiores al 97% en sus tasas netas: Argentina, Panamá, México, Ecuador y Cuba. Mientras Argentina y Cuba históricamente se ubicaban en los primeros lugares, en los demás países hubo una evolución temporal muy importante. Las elevadas tasas brutas en parte de estos países se encuentran afectadas por los niveles de repitencia subiendo al 116% de Ecuador y ubicándose en la mayoría de los demás países en torno al 110%.
- > Tasas netas entre 95 y 97% se observan en los casos de Perú, Brasil y Bolivia. En el caso de Brasil, en la última década ha mostrado un avance de la cobertura más que destacable, pasando del 86,4% en 1990 al 95,3% en 2004. Los esfuerzos inclusivos y el éxito en la retención –fundamental en contextos de inclusión masiva de los sectores postergados– se reflejan también en su tasa bruta del 140,4% muy por encima del promedio regional. Bolivia presenta, aunque con menor intensidad, una situación similar.
- > Guatemala, Uruguay, El Salvador, Venezuela, Honduras, Chile y Costa Rica se ubican en valores de tasas netas entre el 90 y 95%; pero mientras que Chile ya había alcanzado estos niveles décadas atrás, el resto lo logró en los últimos años. El Salvador, Guatemala y Honduras muestran importantes avances también en escolarizar a quienes superaron la edad teórica de asistencia al nivel, reflejados en tasas brutas superiores al 110%.
- > Finalmente, con tasas netas entre 86 y 88%, aunque sus tasas brutas superan el 100%, se encuentran República Dominicana, Paraguay, Nicaragua y Colombia, si bien sus avances no son similares.

Cuadro 2.5

**Tasa neta de matrícula del nivel de enseñanza primaria, total y por sexo.
Países Iberoamericanos, último año disponible**

País	Sexo			
	Año	Mujeres	Varones	Total
Argentina	2004	98,4	99,2	98,8
Bolivia	2004	95,6	94,4	95
Brasil	2004	95,1	95,4	95,3
Chile	2005	88,9	90,5	89,7
Colombia	2005	86,9	86,9	86,9
Costa Rica	2005	94,6	95,8	95,2
Cuba	2005	96,3	98,3	97,3
Ecuador	2004	98,2	97,2	97,7
El Salvador	2005	92,8	92,5	92,7
Guatemala	2005	91,9	96,3	94,1
Honduras	2005	91,5	89,7	90,6

México	2005	97,9	98,1	98
Nicaragua	2005	86,3	87,9	87,2
Panamá	2005	98,1	98,8	98,5
Paraguay	2004	87,7	87,3	87,5
Perú	2005	96,7	96,3	96,5
Rep. Dominicana	2005	88,3	87,1	87,7
Uruguay	2004	93	92,4	92,7
Venezuela	2005	91,7	90,9	91,3
España	2006	99,4	99,9	99,7
Portugal	2006	97,6	98,3	97,9

Fuente: UNESCO-IEU: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre Educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

Cuadro 2.6

Tasa bruta de matrícula del nivel de enseñanza primario, total y por sexo. Países Iberoamericanos, último año disponible

País	Sexo			
	Año	Mujeres	Varones	Total
Argentina	2004	113,2	112,3	112,7
Bolivia	2004	113,3	113	113,2
Brasil	2004	145,7	135	140,4
Chile	2005	106,1	101,3	103,7
Colombia	2005	113	111	112
Costa Rica	2005	110,2	108,8	109,5
Cuba	2005	104,2	99,4	101,8
Ecuador	2005	117	116,7	116,9
El Salvador	2005	115,2	111,1	113,1
Guatemala	2005	118,4	109,3	113,9
Honduras	2005	113,1	112,8	113
México	2005	110,4	108	109,2
Nicaragua	2005	113,4	110,2	111,8
Panamá	2005	112,6	109,3	111
Paraguay	2004	105,7	102,6	104,2
Perú	2005	112,7	112,2	112,4
Rep. Dominicana	2005	115,5	110	112,8
Uruguay	2004	110,3	107,6	109
Venezuela	2005	105,9	103,8	104,9
España	2006	103,9	105,6	104,8
Portugal	2006	112,4	117,7	115,1

Fuente: UNESCO-IEU: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre Educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

- > Los niveles de alumnos repitientes señalan una heterogeneidad de situaciones muy marcadas. En este caso, Cuba, Bolivia y Ecuador muestran tasas de repitencia inferiores al 2%, mientras que España, Chile, Colombia y México están por debajo del 5%. Entre 5 y 8% de alumnos repitientes hay en Paraguay, Panamá, Venezuela, Argentina, Uruguay, Costa Rica, Honduras, El Salvador y República Dominicana. Por su parte, Perú, Nicaragua y Portugal tienen niveles de repitencia de entre el 8 y 10%, ubicándose en los últimos lugares Guatemala y Brasil con el 12,1 y 20,1% respectivamente. En todos los países los niveles de repitencia son mayores en el caso de los varones. Sin embargo en este punto en particular debemos señalar algunas decisiones que son objeto de la política pedagógica. Así es como en algunos países la normativa indica que no se pueden sobrepasar determinados porcentajes de repitencia (5%).
- > En cuanto a la finalización del nivel primario⁷ los datos de 2005 muestran importantes disparidades. En Guatemala y Nicaragua la finalización del nivel primario es tan sólo del 68%. Un escalón más adelante, con un 80% de alumnos que finalizan el nivel están Costa Rica y El Salvador. Panamá, Bolivia, Venezuela y Colombia se ubican en torno al 90%. Sólo Ecuador y Cuba presentan valores superiores al 95%, aunque aquí la falta de información particularmente de los países con mayores niveles de acceso hace pensar que este grupo probablemente es mayor. Este es un primer indicio de alerta en cuánto a algunas situaciones que se observan respecto a la educación primaria. Si bien el acceso está ampliamente extendido no lo está en todos los países la graduación.
- > La tasa de pasaje de primaria a secundaria actual muestra también fuertes desigualdades entre los países, indicando que en una parte de los mismos la segmentación de las trayectorias educativas tiene un hito importante en el acceso al nivel secundario. Con valores superiores al 98% aparecen Colombia, Venezuela, Cuba y Costa Rica, mientras que Chile y Perú muestran valores entre el 95 y el 97%. Con valores en torno al 90 y 95% se ubican México, Panamá, Argentina, Guatemala, El Salvador, Bolivia, Paraguay. Algunos puntos por debajo o por encima del 80% están República Dominicana, Uruguay, Bolivia y Ecuador. Merece ser señalada la situación de este último país, el cual registra importantes niveles de acceso y de finalización del nivel, pero no lo hace de la misma manera en cuanto al pasaje a la educación secundaria. Mayores dificultades se muestran en Honduras, con una tasa de pasaje del 70,9%.

⁷ En este caso, no hay datos para la mitad de los países, entre ellos y a excepción de Cuba, los que presentan mejores rendimientos en los indicadores de acceso.

Cuadro 2.7

Tasa de pasaje del nivel de enseñanza primario al secundario, total y por sexo. Países Iberoamericanos, último año disponible (2003 – 2005)

País	Tasa de pasaje del nivel primario al secundario
	Año 2003-2005
	Total (%)
Argentina	92,9
Bolivia	90,2
Brasil	80,5
Chile	96,7
Colombia	99,3
Costa Rica	98,3
Cuba	98,5
Ecuador	77,6
El Salvador	91,2
Guatemala	91,4
Honduras	70,9
México	93,8
Nicaragua	—
Panamá	93,6
Paraguay	89,3
Perú	95,3
Rep. Dominicana	83,9
Uruguay	81,2
Venezuela	98,9
España	—
Portugal	—

Fuente: UNESCO-IEU: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre Educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

- > Respecto a la desigualdad intrapaís en el acceso al nivel, dada la amplia cobertura, en general las diferencias no son importantes según sexo, tipo de área, clima educativo del hogar o región. Sin embargo, existen algunos rasgos distintivos.
- > En cuanto a la brecha entre tasas por sexo, en ningún país las diferencias son superiores al 5%, tanto al considerar la tasa neta como la bruta. Sin embargo, mientras que en la tasa neta las leves diferencias son a favor de las mujeres, en las tasas brutas los pequeños márgenes son para las tasas de varones. Esto se debe esencialmente a que en todos los países los varones muestran tasas de repitencia mayores a las de las mujeres. Históricamente, la evolución de las tasas por sexo no ha mostrado variaciones significativas.

- > Lo mismo se observa en la brecha entre ámbito urbano y rural, sin diferencias por encima del 5% para la tasa neta y sólo casos aislados para la tasa bruta, destacándose Colombia, con una diferencia del 13%, y Brasil (16%). En el caso de las tasas netas, las mayores tasas son para las áreas urbanas, mientras que en el de las tasas brutas, y producto de su inclusión más reciente, los mayores valores corresponden a las áreas rurales.

Educación secundaria

Las tasas de escolarización del nivel medio están lejos de la cobertura que muestran las tasas del nivel primario para la gran mayoría de los países. Las disparidades son aquí muy marcadas. La evolución histórica de los niveles de cobertura señalan fuertes –aunque diferenciales– avances, con un salto muy claro en la década del noventa. Por otro lado, la leve ventaja de la tasa de escolarización de las mujeres sobre la de los varones en la mayoría de los países, pese al aumento de la cobertura, no sólo se ha mantenido sino que se ha incrementado sensiblemente.

- > Las disparidades en las tasas de escolarización son muy fuertes. Mientras que España presenta tasas netas del 94% -seguido por Cuba con 87,2%-, en otro extremo, la tasa de Guatemala sólo alcanza el 33,7%.
- > Entre los países latinoamericanos, existen tres conjuntos de países, ubicándose el primero entre los 75% y 80% aproximadamente, donde algunos países históricamente se habían ubicado por encima del promedio a lo largo de los años y otros llegaron a este punto gracias a un importante crecimiento como es el caso de Brasil. Un segundo grupo, con tasas de entre el 63 y el 73%, muestran destacados avances. El último conjunto de países alcanzan tasas netas que no superan el 55%.
- > Las diferencias en relación al acceso con la educación primaria son notorias. Así, tanto en Guatemala como en Honduras la tasa bruta de escolarización secundaria baja se sitúa alrededor del 60%. Luego se ubican Nicaragua y Ecuador con un 73,2% y 76,7% respectivamente y República Dominicana y Paraguay con menos de un 80% y El Salvador con el 80%. En el resto de los países en general las tasas brutas superan el 90%.

Cuadro 2.8

Tasa neta de matrícula del nivel de enseñanza secundario, total y por sexo. Países Iberoamericanos, último año disponible

País	Sexo			
	Año	Mujeres	Varones	Total
Argentina	2004	81,9	76,4	79,1
Bolivia	2004	72,2	73,1	72,7
Brasil	2004	80,7	75	77,8
Chile	2006	82,6	81	81,8
Colombia	2002	57,9	52,7	55,3
Costa Rica	2005	73,2	68,7	71
Cuba	2005	88	86,5	87,2
Ecuador	2004	52,5	51,8	52,2
El Salvador	2005	54,3	52,1	53,2
Guatemala	2004	32,4	35,1	33,7
Honduras	2006	47	39,2	43,1
México	2005	66,3	63,8	65
Nicaragua	2005	45,7	39,8	42,7
Panamá	2005	66,7	61	63,8
Paraguay	2006	59,9	58,5	59,2
Perú	2005	69,3	70	69,7
Rep. Dominicana	2005	58,8	47,4	53
Uruguay	2006	75,4	66,8	71,1
Venezuela	2005	67,5	58,7	63
España	2006	95,6	92,4	94,0
Portugal	2006	85,7	78,0	81,8

Fuente: UNESCO-IEU: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre Educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

- > Hacia el año 2.005, sólo la mitad de los jóvenes de 20 años⁸ han terminado el secundario superior. Existen, una vez más, grandes heterogeneidades entre países. Mientras algunos no llegan al 20% (Guatemala y Honduras), y una gran cantidad se ubica alrededor del promedio del 50%, el país con mejores logros (Chile) logra garantizar que 3 de cada 4 jóvenes de 20 años hayan terminado sus estudios medios.
- > La finalización de la escolarización media está generalizada entre los jóvenes de 20 años que provienen de hogares con clima educativo alto. Aquí, excepto por Guatemala, Honduras y Uruguay en todos los países el 90% o más de los jóvenes han culminado el nivel.

⁸ Sin datos para España, Portugal, Cuba, Venezuela, República Dominicana.

Cuadro 2.9

Tasa bruta de educación secundaria básica. Países de Iberoamérica. Último año disponible (2005-2006)

País	Tasa bruta de educación secundaria básica
	Año 2005-2006
	Total (%)
Argentina	101,7
Bolivia	93,0
Brasil	113,6
Chile	99,4
Colombia	90,2
Costa Rica	103,6
Cuba	96,1
Ecuador	76,7
El Salvador	80,1
Guatemala	57,8
Honduras	63,7
México	111,7
Nicaragua	73,2
Panamá	84,2
Paraguay	79,3
Perú	109,3
Rep. Dominicana	78,5
Uruguay	109,0
Venezuela	87,5
España	116,5
Portugal	114,4

Fuente: UNESCO-IEU: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre Educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

- > Esto se revierte dramáticamente entre los jóvenes provenientes de hogares con clima educativo bajo. Entre estos, en la mayoría de los países de Latinoamérica menos del 10% llega a culminar los estudios medios.
- > Por último entre los jóvenes de clima educativo medio se da una situación intermedia dónde en promedio el 50% a terminado sus estudios. La diversidad entre países hace variar entre un 20 y 73%.

Cuadro 2.10

Porcentaje de jóvenes con el nivel secundario completo entre aquellos que tienen 20 años de edad por clima educativo del hogar. América Latina (16 países), C. 2006

País	Jóvenes con el nivel secundario completo, entre aquellos que tienen 20 años de edad (%)			
	Total	Clima educativo del hogar		
		Bajo	Medio	Alto
Argentina urbano	62,1	13,1	51	96,2
Bolivia	52,5	1,9	50,3	93,8
Brasil	46,9	10,4	56,5	95,1
Colombia	60,5	14,9	72,7	96,7
Costa Rica	36,4	1,9	30,5	89,9
Chile	76,3	18,2	65,6	96,7
Ecuador	52,2	5,6	49,9	97,4
El Salvador	36,2	6,7	43,9	96,8
Guatemala	15,8	2,2	31	79,7
Honduras	19,8	0,8	28,5	81,2
México	46,7	6,2	39,8	92
Nicaragua	26,4	1,8	42,4	92,4
Panamá	57,3	0,3	50,9	93,1
Paraguay	49,5	2,1	51,6	97,1
Perú	64,1	16,5	72,9	95,3
Uruguay	32,6	2,3	19,8	84,5
Total	48,5	8,7	52,6	94

Fuente: Siteal IYPE - UNESCO / OEI (2008). Estadísticas de tendencias educativas en América Latina. Argentina: SITEAL. (<http://www.siteal.iipe-oei.org/>)

Educación terciaria

En la educación terciaria la expansión matricular se ha producido desde fines de los ochenta, y se ha acelerado desde mediados de los noventa. Así, el crecimiento estudiantil muestra una tendencia sostenida en el tiempo, pero que inclusive a partir del año 2000 manifiesta un incremento en su evolución. Sin embargo, para Iberoamérica, la matriculación en el nivel terciario resultó por debajo del 50% en la gran mayoría de los casos.

- La expansión matricular se ha producido desde fines de los ochenta, y se ha acelerado a mediados de los 90. Mientras en 1994 había en promedio en la región 162 estudiantes terciarios por cada 10 mil habitantes, para el año 2003 alcanzaron a 259 por cada 10 mil habitantes.

- > Sin embargo, la matriculación en el nivel terciario para Iberoamérica –que incluye el nivel universitario y no universitario– resultó por debajo del 50% en la gran mayoría de los casos. En efecto, la situación de la educación del nivel superior en los países iberoamericanos muestra importantes diferencias respecto de los otros niveles tanto en lo que hace a las tasas de cobertura, a la proporción de graduados y a las desigualdades en el interior de los países.
- > Las tasas brutas de matrícula en el nivel superior muestran fuertes disparidades, con valores que van del 87,9% para Cuba apenas el 8,7% para Guatemala. Con tasas por encima del 50% se ubican Argentina, España Portugal. Chile, Uruguay, Panamá, Bolivia y Venezuela presentan tasas brutas en torno al 40 y 45%. Un tercer grupo de países, con valores oscilantes entre el 25 y el 35%, esta conformado por Perú, República Dominicana, Colombia, México, Brasil, Paraguay y Costa Rica. Finalmente, con tasas en torno al 20% e incluso inferiores se encuentran los países centroamericanos más desfavorecidos: El Salvador, Nicaragua y Honduras, además de Guatemala⁹.
- > En cuanto a las tasas por sexo, salvo en los casos de Guatemala, México (favorable a los varones) y Chile (con valores similares), en todos los casos las tasas brutas de las mujeres son mayores que la de los varones, con diferencias muy marcadas entre los países, aunque esto no parece obedecer a los niveles de cobertura que muestran. Con diferencias entre el 6 y el 13% están Perú, Venezuela, Nicaragua, Colombia y Paraguay; por su parte, El Salvador, España, Costa Rica, Portugal y Brasil muestran diferencias del orden del 20 y 30%. Finalmente, con diferencias mayores al 40%, están Honduras, Argentina, República Dominicana, Panamá, Cuba y Uruguay (estos últimos tres, con diferencias superiores al 60%).
- > La proporción de población de 25 años y más graduada en el nivel superior sobre el total de ese grupo de población, muestra nuevamente la enorme brecha existente en el interior de Iberoamérica en materia educativa. Mientras que Perú, Chile, Argentina y Colombia tienen entre un 10 y 15% de su población de 25 años y más graduada en el nivel superior, para Honduras, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Guatemala estos valores están apenas en torno al 1,7 y 4,3%.
- > Las desigualdades internas son importantes en el nivel. Los sectores rurales, con clima educativo bajo y de las regiones más postergadas siguen estando muy lejos de los sectores urbanos, con clima educativo alto y de las regiones más desarrolladas respectivamente. Respecto al tipo de área, las diferencias entre los jóvenes se reducen alrededor de un 25% frente a las de la población total. La brecha para la población de 25 años y más es inferior a 4 mientras

⁹ No hay datos de Ecuador, mientras que en Bolivia no se distingue por sexo.

que en el caso de la población de entre 25 y 34 años el límite es 2,5. En cuanto a la desigualdad interna respecto al clima educativo del hogar y entre regiones, persisten las diferencias entre países.

Los resultados académicos de los alumnos iberoamericanos en los estudios internacionales

La mejora de la educación exige el conocimiento más preciso posible de su situación. En los países iberoamericanos, como prácticamente en el resto de mundo, esta preocupación por conocer el estado de los sistemas educativos para poder mejorar se ha traducido, en una mayor preocupación por disponer de buenos indicadores y programas de evaluación y por una participación más intensa en los estudios internacionales de evaluación.

En 2006, se ha realizado el SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) del LLECE (UNESCO-OREALC) en el que han participado dieciséis países de Latinoamérica y el Caribe. Además, en ese mismo año seis países latinoamericanos participaron, junto a España y Portugal, en el estudio PISA de OCDE¹⁰, uno de los más exigentes y extendidos en el mundo actual.

Ambos estudios proporcionan una valiosa información sobre la situación y los desafíos más notables que afronta la educación en los distintos países de la región.

La información que ofrecen SERCE y PISA

Ambos estudios abordan la situación de los sistemas educativos mediante el análisis de los resultados que obtienen sus alumnos, los factores del entorno social y familiar que los explican, las condiciones de los centros educativos y los procesos de enseñanza y aprendizaje en los que se obtiene dichos resultados. Los dos estudios se centran, por tanto, en los resultados educativos y los factores asociados, pero se realizan en distintos momentos del aprendizaje y ponen el foco de atención en distintos aspectos del mismo.

PISA evalúa el grado de adquisición, por parte de los alumnos de 15 años, de tres competencias básicas (comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica). SERCE valora los conocimientos del currículo relativos a matemáticas, lenguaje (lectura y escritura) y ciencias alcanzados por los alumnos de 3º y 6º grado de educación primaria (se han considerado los elementos comunes de los currículos de los países participantes). En este sentido, ambos estudios ofrecen una información complementaria que, como enseguida se subrayará, es además coherente en sus resultados.

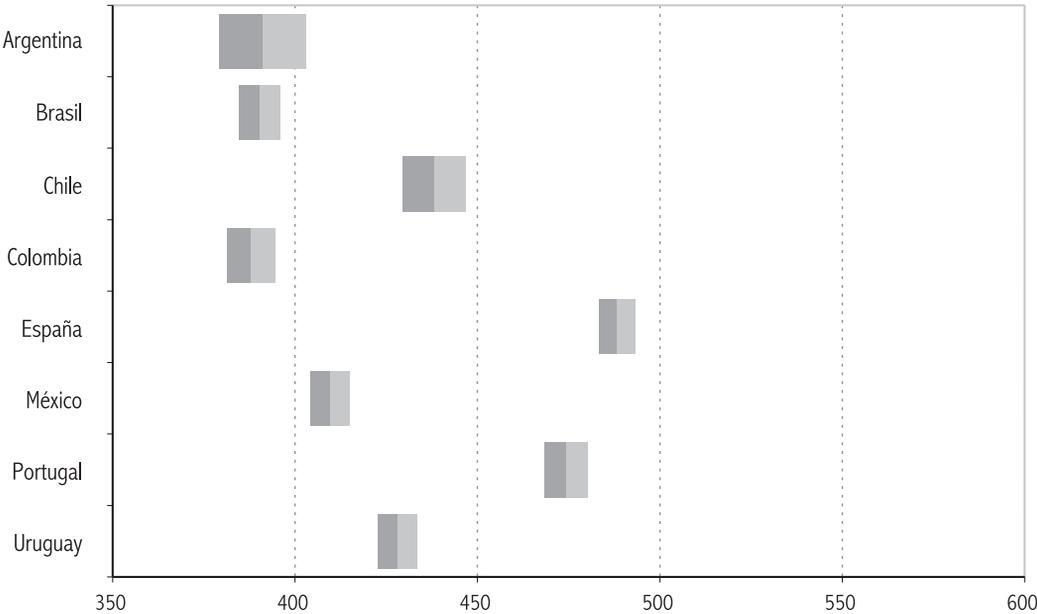
¹⁰ OCDE (2008). *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. (Versión española de *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World*). Madrid., Santillana.

Los niveles de rendimiento en ambos estudios. La coherencia de los resultados

Si se consideran las puntuaciones promedio alcanzadas en PISA por los alumnos, se observa que los países latinoamericanos se sitúan a una distancia próxima a un nivel de rendimiento (75 puntos) de los promedios OCDE: los países integrantes del *Grupo Iberoamericano de PISA* (GIP) obtienen unos resultados netamente inferiores a los de los países educativamente avanzados. Pero la posición relativa que ocupan los países iberoamericanos en PISA es muy coherente con la registrada en SERCE. Estos mismos países latinoamericanos del GIP se encuentran entre los que obtienen mejores resultados en SERCE (sólo superados de modo destacado por Cuba) (ver gráficos 2.1 a 2.5).

Gráfico 2.1

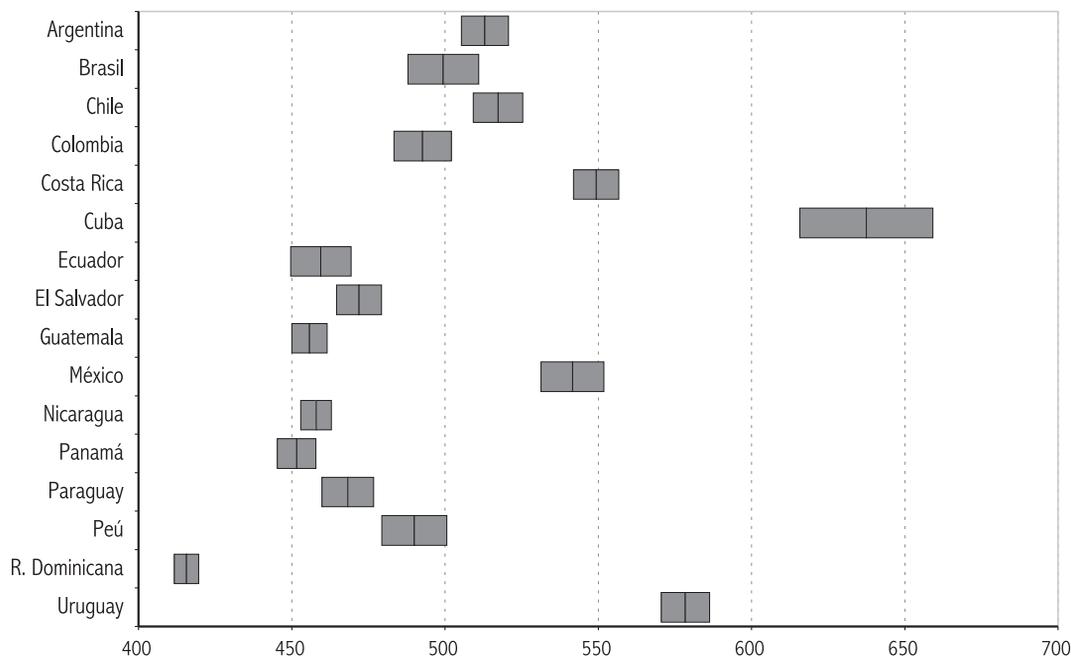
Países GIP. Ciencias. PISA 2006. (Promedio e intervalo de confianza al 95%)



Nota: en el cálculo de las medias y errores estándar de México no se consideró al estado de Morelos (región 7), porque en éste sólo se evaluaron a estudiantes de bachillerato

Gráfico 2.2

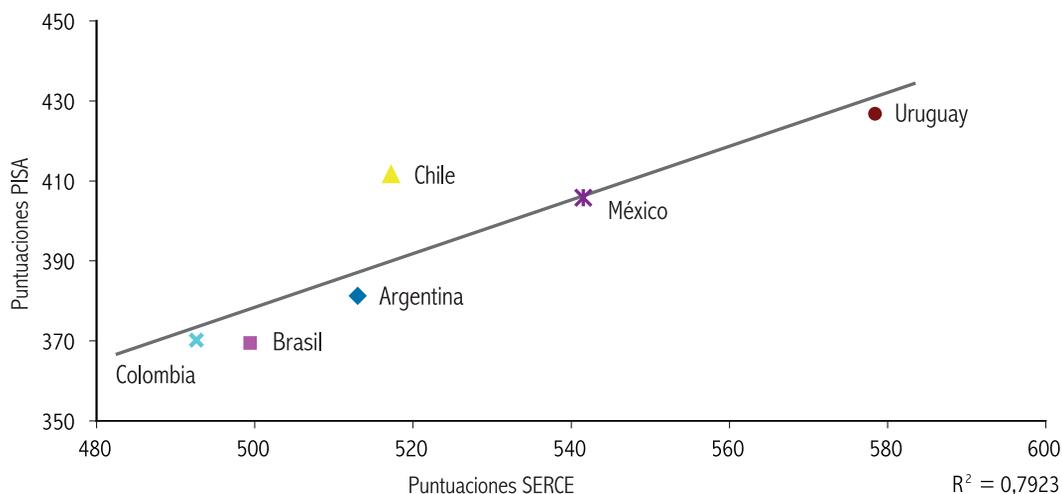
Matemáticas 6º grado. SERCE, 2006.
(Resultados globales promedios e intervalos de confianza)



Fuente: SERCE

Gráfico 2.3

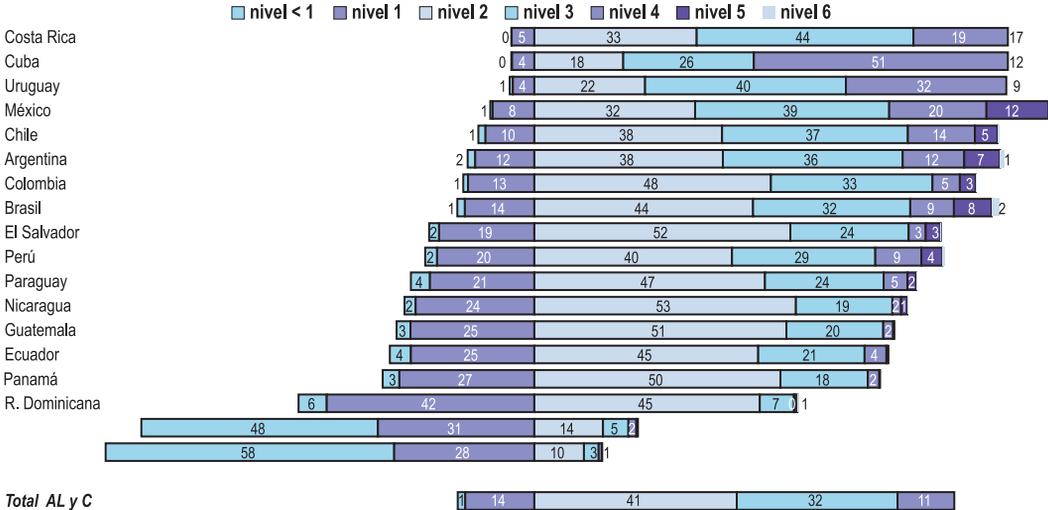
Gráfico mixto PISA – SERCE con los resultados comunes



El porcentaje de alumnos que se sitúa en cada uno de los niveles de rendimiento en ambos estudios es diferente, lo cual tiene que ver sin duda con el grado de dificultad resultante de ambas pruebas. Pero la ordenación de países que se

produce en ambos casos, al considerar el porcentaje de alumnos que alcanzan los niveles más bajos de rendimiento, es prácticamente la misma. Ello quiere decir que el rendimiento relativo de los distintos sistemas educativos medido por los resultados de sus alumnos es similar en SERCE y en PISA.

Gráfico 2.4
Porcentajes de alumnos por niveles de rendimiento en Matemáticas

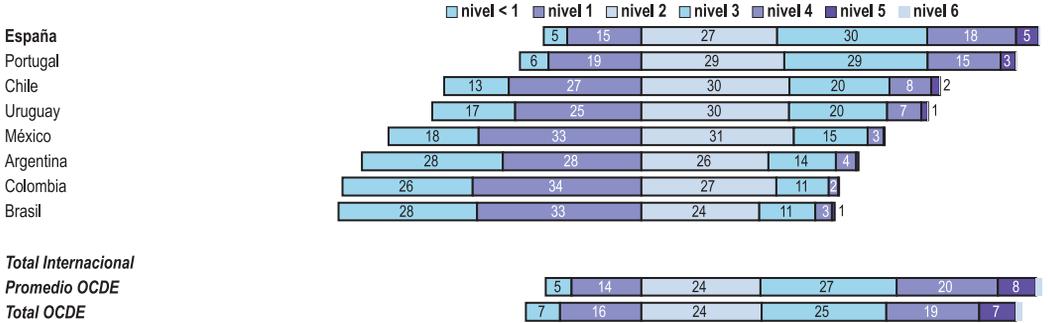


Países ordenados según el porcentaje de alumnos en los niveles < 1 y 1

Fuente: SERCE 2006

Entre el 40 y el 60% de los alumnos latinoamericanos participantes en PISA no alcanza los niveles de rendimiento que se consideran imprescindibles para que los jóvenes puedan 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 toda la región el elevar el nivel de rendimiento de todos los alumnos.

Gráfico 2.5
Porcentajes de alumnos por niveles de rendimiento en Ciencias



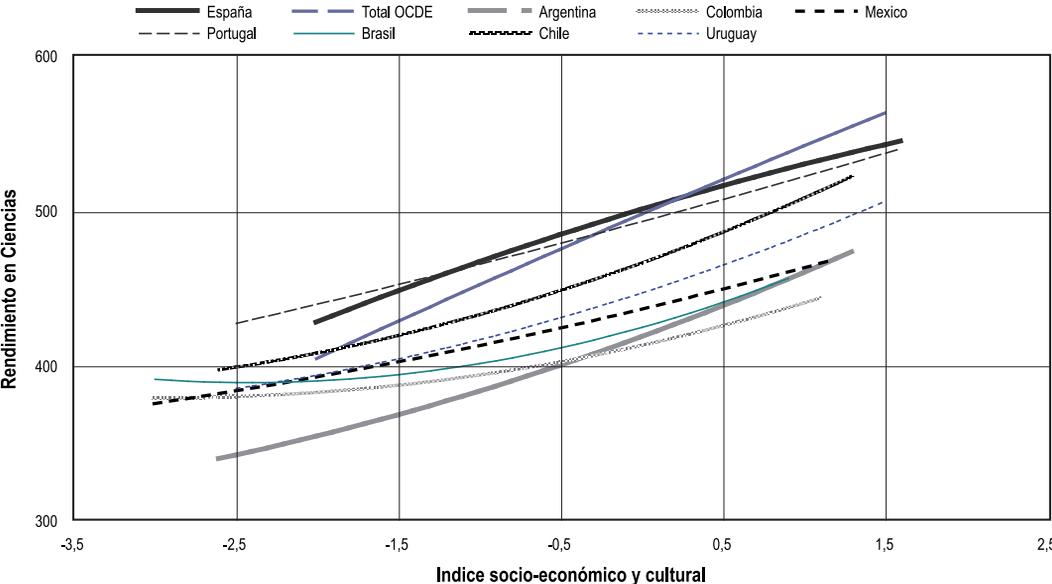
Países ordenados según el porcentaje de alumnos en los niveles < 1 y 1

Los factores asociados al rendimiento: el entorno social económico y cultural de los alumnos y las escuelas y el clima escolar

El índice social económico y cultural que calcula PISA confirma la importancia de la influencia del entorno en los aprendizajes de los alumnos, como ya se conocía desde los años 60 (Coleman). Pero los gradientes resultantes de relacionar ese mismo índice con los resultados de alumnos y escuelas en los distintos países y regiones ponen de manifiesto que el entorno es importante pero no determinante, al menos en muchos casos. Véase cómo países y regiones en los que hay alumnos y escuelas con índices similares obtienen resultados notablemente distintos: en los índices más modestos, los alumnos de Chile, México, Uruguay o Brasil obtiene resultados parecidos a los de OCDE. Sin embargo, en los índices más altos la diferencia entre los alumnos iberoamericanos y el promedio OCDE es mucho mayor. PISA pone de manifiesto que para mejorar el rendimiento de los sistemas educativos iberoamericanos (en realidad de todos los sistemas educativos) habría que disminuir la pendiente de las curvas (mejorar la equidad) y habría que elevar el conjunto de las curva (mejorar el rendimiento de todos los alumnos).

Gráfico 2.6

Relación entre índice social, económico y cultural y resultados en Ciencias. PISA 2006



Sin embargo los resultados del SERCE sugieren que siendo importantes los factores sociales, económicos y culturales de alumnos y escuelas, es necesario considerar con prudencia la influencia de este índice en los resultados de los

alumnos. En el tercer grado de primaria, el clima de la escuela se revela como el factor más influyente en los resultados de los alumnos, por encima del índice social, económico y cultural. En sexto grado, la influencia de ambos factores se equilibra (ver cuadro 2.11).

Cuadro 2.11

Parte de los resultados explicados por el clima escolar y por el índice social económico y cultural

3er grado	Matemáticas	Lectura
Nivel sociocultural escuela	20,44	13,91
Clima escolar	50,15	35,28
Nivel sociocultural estudiante	8,10	6,23
Clima escolar alumno	10,11	10,03

6º grado	Matemáticas	Lectura
Nivel sociocultural escuela	29,49	25,09
Clima escolar	20,87	29,40
Nivel sociocultural estudiante	8,45	6,15
Clima escolar alumno	5,47	4,75

De modo, que SERCE ha puesto de manifiesto una realidad que es fundamental tener en cuenta en las políticas educativas: el clima escolar, la organización y el funcionamiento de las escuelas, el trabajo de los profesores y su relación con los alumnos son más determinantes cuanto más pequeños son los niños y, por consecuencia, más importante es mejorar ese clima en las escuelas, en todas las edades.

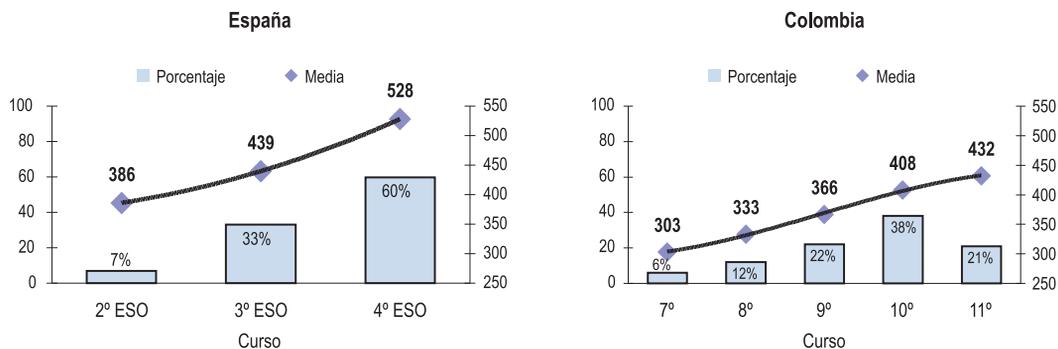
La influencia del entorno social, económico y cultural del alumno y de la escuela aumenta con el grado cursado, pero los dos estudios considerados permiten concluir que un buen trabajo de escuelas y profesores es un factor determinante para mejorar la educación de todos los jóvenes. Además, como se ha señalado en los informes internacionales, la calidad de un sistema educativo no puede ser superior a la de sus profesores.

La repetición y la deserción: auténticos problemas de la educación iberoamericana

En ambos estudios, independientemente del país considerado, los alumnos que han repetido uno o más cursos tienen peores resultados, pero con diferencias muy acusadas. Y las distancias que los separan de sus compañeros que no han repetido son, en todos los casos, mayores que las que existen entre sus países respectivos y los que obtienen mejores resultados, como puede comprobarse con los ejemplos que se proponen a continuación.

Gráfico 2.7

Rendimiento en función del curso. PISA 2006

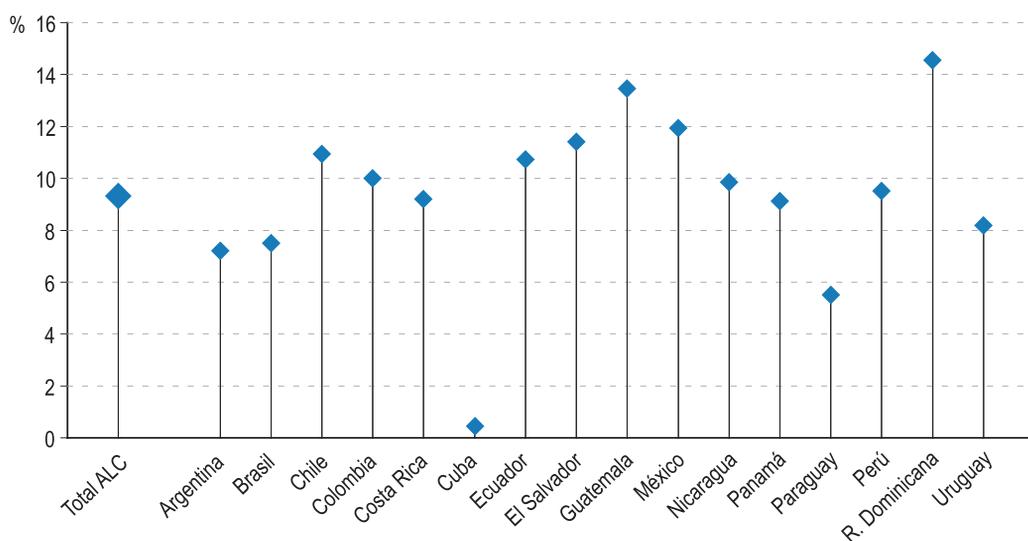


Conseguir que los alumnos no tengan que repetir porque se les han ofrecido a tiempo los apoyos y los recursos necesarios para que alcancen a cada edad los objetivos planteados en la educación obligatoria se convierte así en un objetivo primordial en todos los países, como los de la región, en los que las tasas de repetición son elevadas.

El SERCE pone de manifiesto, además, una realidad de efectos devastadores para la educación: el número elevado de niños de primaria que trabaja fuera de casa y que, en muy alto porcentaje, corren riesgo de abandonar el sistema educativo antes de finalizar los estudios obligatorios.

Gráfico 2.8

Porcentaje de alumnos de tercer grado de primaria que trabaja fuera de casa



Fuente: Datos Cuestionarios SERCE.

En América Latina y el Caribe el objetivo es aún más acuciante: que ningún alumno abandone el sistema educativo antes de finalizar la escuela secundaria obligatoria: hay que acabar con la *deserción escolar*. Si los resultados de los alumnos que están escolarizados son modestos en el conjunto de la región y el número de alumnos que se encuentran en los niveles bajos de rendimiento es muy elevado, es de temer que los aprendizajes y las competencias alcanzadas por los alumnos que abandonan la escuela antes de finalizar los estudios obligatorios son decididamente insuficientes para afrontar las exigencias, los compromisos y los deberes, así como para disfrutar de los derechos que corresponden a los ciudadanos.

Los recursos disponibles en la escuela

Hasta aquí se ha analizado distintos aspectos del acceso y rendimiento de los niños y adolescentes en Iberoamérica. Dado que los recursos en infraestructura inciden en el ambiente necesario para el aprendizaje, parece necesario ocuparse ahora de la situación de cada país en relación a la infraestructura escolar que poseen¹¹.

Infraestructura escolar

- > **Agua potable:** El porcentaje promedio para los países latinoamericanos de escuelas primarias que cuentan con agua potable es del 75,8%. Con valores superiores al 85% se encuentran Brasil, Chile, Cuba y Uruguay (98,3%); en el otro extremo, con menos del 65% de escuelas que cuentan con agua potable están Paraguay, Perú, Panamá, República Dominicana, Ecuador y Nicaragua (47,9%).
- > **Baños suficientes:** En este caso, el porcentaje promedio de escuelas con baños suficientes es de 65,6%. Con valores mayores al 80% están Brasil, Uruguay, Chile y Cuba (91,3%), mientras que con porcentajes inferiores al 55% se encuentran Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Panamá.
- > **Bibliotecas:** El porcentaje promedio para los países de la región es de 51,1% de escuelas con bibliotecas. Con más del 60% de escuelas con bibliotecas se destacan Guatemala, Argentina, Uruguay, Chile y Cuba (82,1%), mientras que en las peores situaciones, con porcentajes menores al 40%, están República Dominicana, Panamá, Paraguay, Ecuador, Costa Rica y Nicaragua (23%). La cantidad de libros promedio por biblioteca (850 es la media para los países de la región) en general es mayor a medida que aumenta la

¹¹ LLECE. (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. Chile: UNESCO/ OREALC.

proporción de escuelas con bibliotecas (a excepción de Guatemala): con 1300 o más libros promedio por biblioteca están Cuba, Colombia, Chile, Argentina y Brasil, mientras que con menos de 500 libros por biblioteca se observa a Nicaragua, Ecuador, Paraguay y Guatemala.

- > **Computadoras:** Las escuelas que cuentan con sala de computación son, en promedio para los países de la región, el 37,1%. En cuanto a la cantidad de computadoras promedio por escuela, el promedio de todos los países es de 15,8 unidades. Observar los países que se encuentran en los extremos de estos dos indicadores permite detectar situaciones muy diferentes: países con altos porcentajes relativos de escuela con salas de computación que tienen las cantidades de computadoras por escuela más altas (Chile, Colombia); países con baja proporción de escuelas con sala de computación pero alta relación de computadoras por escuela (Paraguay, El Salvador), lo que podría estar dando cuenta de la concentración de recursos en un conjunto reducido de escuelas; y, finalmente, el caso cubano, que es donde se observa la mayor cantidad de escuelas con salas de computación –casi la totalidad–, pero con la relación más baja de computadoras por escuela, lo que estaría dando cuenta de una distribución más equitativa de los recursos escasos.

- > **El gasto educativo:** El volumen de recursos que cada sociedad dedica a la educación permite dimensionar la prioridad relativa que ésta tiene en el campo de las políticas públicas, y muestra cómo la estructura presupuestaria queda atravesada por el nivel de recursos disponibles. República Dominicana, Guatemala, Uruguay y El Salvador se destacan por tener los niveles más bajos, menos de 3% del PBI. En el otro extremo Cuba, Honduras, Bolivia México, Portugal y Venezuela superan el 5%.

- > Así, hay países que dedican, en términos relativos, montos que triplican a los de otros países. De todos modos, una segunda lectura debería hacerse de lo que representa porcentajes de productos nacionales tan disímiles como los que hay en la región. Desde esta perspectiva preocupa –y merece especial atención– el caso de aquellos países más pobres, que además sólo pueden volcar al gasto educativo una parte pequeña de sus recursos.

Cuadro 2.12

Gasto Público Educativo en % del PIB y en % del Gasto Público Total. Países de Iberoamérica. Último año disponible

País	Gasto Público Educativo en % del PIB 2003 / 2004	Gasto Público Educativo en % del Gasto Público Total 2003 / 2004
Argentina	3,8	13,1
Bolivia	6,4	18,1
Brasil	4,1	10,9
Chile	3,7	18,5
Colombia	4,9	11,7
Costa Rica	4,9	18,5
Cuba	9	19,4
República Dominicana	1,1	6,3
Ecuador	1	8
El Salvador	2,8	20
Guatemala	2,6	20
Honduras	7,2	28,7
México	5,8	23,8
Nicaragua	3,1	15
Panamá	3,9	8,9
Paraguay	4,3	10,8
Perú	3	17,1
Uruguay	2,2	7,9
Venezuela	5,1	16,8
España	4,3	11
Portugal	5,4	11,5

Fuente: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008). Estadísticas sobre educación. Canadá: UNESCO. (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document>).

CAPÍTULO 3

LAS METAS EDUCATIVAS DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

El esfuerzo de los países para mejorar su educación y la dificultad de integrarlos en metas comunes

El análisis de las leyes, las declaraciones, las políticas y los acuerdos internacionales de todos los países iberoamericanos pone de manifiesto su compromiso con la educación y su voluntad de acometer las reformas necesarias para mejorarla. Sin embargo, no es sencillo presentar de forma sintética los objetivos y las metas que se han propuesto. Varias razones avalan esta dificultad.

En primer lugar, porque los documentos de política internacional proceden de diferentes organismos que en ocasiones agrupan a la totalidad de los países de Iberoamérica y en otros casos no. Las declaraciones de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos así como de sus Ministros de Educación estarían en el primer caso mientras que el Marco de Acción Regional para las Américas no incluye a España y Portugal. En cambio, el Marco de Acción de Dakar y los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovidos por la UNESCO tienen alcance mundial.

En segundo lugar, resulta complejo determinar cuándo ciertos objetivos y compromisos asumidos pueden ser considerados una "meta". En ocasiones, las metas son explícitas, pero en otros asumen un carácter muy general y son más bien declaración de intenciones. Incluso en el caso de las metas definidas de forma explícita, resultan de difícil comparación. En algunos casos, por las diversas formas en que se definen (ej: incrementar la inversión presupuestaria hasta el 6% del PIB o aumentar la inversión presupuestaria 0.5% por año a partir de una base preestablecida o duplicar el presupuesto en un período de tiempo determinado); en otros casos, porque se parte de situaciones iniciales diferentes o incluso no se encuentran en determinados países.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta la dimensión temporal que abarcan los documentos -especialmente las leyes, algunas muy antiguas- ya que los horizontes para los cuales proponen metas en ocasiones quedan desfasados o resul-

tan temporalmente muy diferentes. Finalmente, es necesario no olvidar el estatus legal de las metas. El carácter jurídicamente diverso de los documentos analizados obliga a reflexionar sobre la efectividad de los compromisos que genera en cada uno de los países de la región.

A pesar de estas limitaciones, los objetivos, metas y compromisos asumidos por los países Iberoamericanos dicen mucho sobre las expectativas puestas en la educación y son el punto de referencia principal para la formulación de las Metas que se consideran necesarias para lograr que la generación de los bicentenarios se convierta en la que recibe la mejor educación en la historia iberoamericana.

El marco definido por los acuerdos internacionales

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos consideró imprescindible universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; prestar atención prioritaria al aprendizaje; ampliar los medios y el alcance de la educación básica; mejorar el ambiente para el aprendizaje; fortalecer concertación de acciones, y convertir en realidad el enorme potencial existente para el progreso y el incremento de las posibilidades de los individuos cuando acceden a la educación.

Como requerimiento necesario para viabilizar esas intenciones, se planteó la necesidad de generar contextos de políticas apropiados, sostenidos en niveles críticos de compromiso y voluntad política y en la adecuada articulación de políticas de otros sectores de la acción del Estado. Al mismo tiempo, se insistió en la importancia de movilizar recursos financieros públicos y privados y especialmente incrementar el compromiso del financiamiento estatal y la atención a la eficiencia en el uso de esos recursos. También se subrayó el papel de la solidaridad internacional, incluyendo en esa idea el incremento de los esfuerzos de los organismos internacionales, el alivio de la deuda de los países más pobres, y la resolución de los conflictos armados entre naciones y al interior de las mismas, facilitando el asentamiento de los desplazados o el retorno de los refugiados a sus países.

La Declaración de Jomtien fue el marco en el que se inspiraron muchas de las iniciativas de política educativa que durante la década de 1990 promovieron reformas inclusivas, cambios curriculares y un mayor énfasis en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Diez años después de esa declaración y como parte de los esfuerzos por dinamizar el cumplimiento de los compromisos que implicaba la región, se aprobó, en febrero de 2000, el *Marco de Acción Regional para las Américas*. Este Documento, después de establecer un balance de los logros y los temas pen-

dientes a nivel continental, estableció nuevos desafíos y un conjunto amplio de compromisos que se vinculan con la atención y educación de la primera infancia; la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos; el mejoramiento de los logros de aprendizaje y la calidad de la educación; el desarrollo de una educación más inclusiva; la educación para la vida; el aumento de la inversión nacional en educación y la efectiva movilización de recursos en todos los niveles; la profesionalización docente; la promoción de nuevos espacios para la participación de las comunidades y la sociedad civil; la vinculación de la educación básica a las estrategias para superar la pobreza y las desigualdades y la utilización de las tecnologías en educación.

A diferencia de los documentos anteriores, en los que la mención a los objetivos asume un carácter muy general, el *Marco de Acción de Dakar* estableció un conjunto de objetivos definidos de manera más taxativa:

- 1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.*
- 2. Velar para que, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, que se encuentran en situaciones difíciles y aquellos que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.*
- 3. Velar para que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria.*
- 4. Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.*
- 5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados.*
- 6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.*

La especificación de un conjunto de *Objetivos de Desarrollo del Milenio* por parte de la Organización de las Naciones Unidas completa el universo de compromisos a los que ha adherido la comunidad internacional y que deben ser considerados como parte de los compromisos asumidos por los Estados Iberoamericanos. Los Objetivos 2 y 3 son aquellos que hacen específicamente referencia a la problemática educativa:

"Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal. Velar para que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015".

Las metas educativas iberoamericanas

La universalización del acceso a la educación

Educación Primaria

Como se acaba de apuntar, la universalización del acceso a la educación primaria es una de las prioridades de política presente en la agenda educativa internacional desde mediados del siglo pasado. Por ello, aparece señalada de manera recurrente como parte de los objetivos y compromisos asumidos por los países en todos los documentos que abordan la cuestión.

Los países iberoamericanos han adoptado la idea de que la educación es un derecho aunque su formulación varía de un país a otro, pudiendo ser considerada derecho personal, humano o personal y social. La noción de educación como derecho puede ser anclada en diversas formulaciones.

El seguimiento efectivo por parte de los países de estos compromisos es desigual. Como forma de promover mecanismos tendentes a asegurar el cumplimiento de ese derecho, algunos países, por ejemplo, han definido que las autoridades pueden ser legalmente imputadas si no garantizan el ofrecimiento de la enseñanza obligatoria o han dado rango constitucional a determinados tratados internacionales.

Así, la educación primaria es obligatoria en los países iberoamericanos pero su duración varía, según la forma en que se denomina el ciclo, entre 6 y 9 años¹². Es clara la definición de gratuidad de la enseñanza brindada por establecimientos educativos estatales en la mayor parte de las leyes, aunque sólo algunas han incorporado recientemente definiciones en torno a la universalización del nivel. Esta definición se asocia a la definición de obligatoriedad, ya que supone la obligación del Estado de asegurar las condiciones que la hagan exigible.

¹² Algunos países definen la Educación Básica como integrada por los niveles primario y secundario. Otros, por el contrario, la definen como integrada por dos o más ciclos de hasta nueve años de duración.

El desarrollo desigual de los sistemas educativos de la región hace que mientras algunos países muestran aún dificultades para el logro de la plena universalización del acceso a este nivel, otros se impongan nuevas metas como, por ejemplo, la inclusión de un porcentaje de los alumnos de la educación primaria en escuelas de Jornada extendida o Jornada completa.

Algunos países fijan metas de mejora de los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo –tasas de repitencia, deserción, abandono en algunos casos y de promoción en otros-. Estos indicadores de eficiencia interna resultan difíciles de comparar entre sí dado que dependen, en parte, de la forma en que se definen y están en relación con los niveles de acceso a la educación en cada uno de los países.

Educación Secundaria

Distinta es la situación de la Educación Secundaria. Así, la Educación Secundaria es obligatoria sólo en algunos países por lo que las metas de cada uno de ellos son diferentes. La gratuidad, por otro lado, aparece claramente definida en la mayor parte de las leyes educativas de los países iberoamericanos.

Determinados países definen sus metas en términos de la satisfacción de la demanda resultante de la graduación de la escuela primaria -50% al 2012 y 100% al 2017, o una tasa de pasaje de primaria a secundaria en 2020 del 95%, por ejemplo. Otros países establecen un porcentaje de cobertura: 73% en 2010, 85% en 2012, o 75% de la población en el grupo de edad correspondiente para el 2015, o 90% para el 2021. Otras alternativas que formulan son incorporar al 100% de los alumnos en el ciclo básico y al 20% en el ciclo diversificado para 2025 o lograr tasas netas en el ciclo diversificado de cobertura del 50% y de graduación del 45%.

Educación Inicial

La universalización del nivel inicial –en particular el grado preescolar-, sólo recientemente se ha incorporado de manera decidida en la agenda educativa. Es en este punto en el que se advierten los mayores contrastes. Las definiciones en cuanto a su duración varían notablemente. Algunos países definen que la duración de este nivel es desde los 0 a los 6 años, organizados en dos ciclos de tres años. La mayoría de los países iberoamericanos, sin embargo, establecen la educación inicial desde los 3 a los 6 años. De todos modos se trata de un universo complejo ya que en muchos países se reconoce la existencia de formas variadas de atención de esta etapa de la infancia.

Educación Superior

Las metas en relación con el acceso a la educación superior son aún más variadas ya que implican a la educación superior no universitaria, a la educación universitaria y a la educación de posgrado, pero están presentes en un número significativo de países.

Algunos países han establecidos para finales de esta década ofrecer educación superior para un determinado porcentaje de los jóvenes del grupo de edad de 18 a 24 años. Pero también han señalado un conjunto amplio de metas en relación con la Educación Técnico Profesional, ampliando la oferta de sus cursos para los alumnos egresados de la escuela media y multiplicando cada cierto número de años la oferta de educación profesional permanente para la población en edad productiva.

Otros países detallan los cupos para la formación profesional integral, para la formación técnica y tecnológica y para el programa de articulación ente la educación superior y la escuela media e incluyen también porcentaje de alumnos becados y recursos adicionales.

También se encuentran países que se proponen superar un determinado porcentaje de cobertura en educación superior para el grupo de edad de 19 a 23 años y obtener un determinado porcentaje de tasas de graduación.

Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos

La alfabetización y la educación básica para jóvenes y adultos ha estado presente en varias ocasiones en la agenda de las Conferencias Iberoamericanas de Educación –por ejemplo en la XVIII realizada en El Salvador en Mayo de 2008 y en la XVII realizada en Valparaíso en 2007-. En la documentación relevada se observa un profuso detalle de objetivos y estrategias en las leyes educativas y en los planes y programas de acción, lo que pone de manifiesto la importancia otorgada a este objetivo educativo (ver cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

Planes en curso para superar el analfabetismo en Iberoamérica

PAÍS	Plan actual	Periodo	Metas: población a alfabetizar
ANDORRA	Centre d'educació bàsica d'adults	Desde 1999	—
ARGENTINA	ENCUENTRO	2004/2010	Superar analfabetismo en 2010
BOLIVIA	Programa Nacional de Alfabetización	2006/8	Superar analfabetismo en 2008
BRASIL	Brasil Alfabetizado/Fazendo Escola	2003/2010	Superar el analfabetismo en 2010 (2 millones de personas alfabetizadas al año)
COLOMBIA	Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos	2007/2010	1.000.000 personas alfabetizadas en el cuatrienio
COSTA RICA	PLANALFA	Desde 1998	Reducir el analfabetismo en un 50% en 2015, con una proyección hasta el 2025 para la erradicación total
CUBA	Aplicación internacional del "Yo sí puedo"	Desde 2004	Por debajo del 3%
CHILE	Campaña de Alfabetización Contigo Aprendo y Nivelación de Estudios Básicos en modalidad flexible o regular	2003/2010	Entre 15.000 y 20.000 personas/año
ECUADOR	Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos	2006/2015	Reducir el analfabetismo al 3% en 2009
EL SALVADOR	Plan Nacional de educación 2021, Trienio de la Alfabetización	2007/2009	246.000 personas alfabetizadas e inscritas en el Nivel 1
ESPAÑA	Red de Centros públicos de Educación de Adultos	—	Por debajo del 3%
GUATEMALA	Estrategia Nacional de Alfabetización CONALFA	2007/2022	140.000 personas alfabetizadas/año. Superación analfabetismo en 2022
HONDURAS	Plan Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Adultos	2007/2015	186.000 personas atendidas /año
MÉXICO	Sistema Nacional de Educación Básica para Adultos. Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo INEA	2001/2015	Reducir analfabetismo al 3,5 en 2015
NICARAGUA	Plan Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos	2001/2015	Reducir el analfabetismo al 10% en 2015
PANAMÁ	Plan Nacional de Alfabetización	2005/2009	90.000 en cinco años (18.000 por año)
PARAGUAY	Plan Nacional de Alfabetización "Por un Paraguay Alfabetizado"	2005/2008	179.900 personas alfabetizadas
PERÚ	Plan Nacional del PRONAMA (Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización)	2006/2011	Reducción analfabetismo a menos del 4% en cinco años
PORTUGAL	Iniciativa Nuevas Oportunidades	2010	Por debajo del 3%
R. DOMINICANA	Red Nacional de Alfabetización	2005/2008	200.000 en tres años
URUGUAY	Programa de Educación de Adultos	Desde 2006	51.000 personas
VENEZUELA	Plan Extraordinario de Alfabetización "Simón Rodríguez"	Desde 2003	Por de bajo del 3%

Fuente: OEI a partir de las estadísticas oficiales de los países y sus planes nacionales de alfabetización

Las metas relacionadas con la atención educativa a la diversidad del alumnado

El relevamiento realizado en torno a las metas vinculadas a la respuesta educativa para la diversidad del alumnado y su inclusión social¹³ prestó especial atención a las cuestiones relacionadas con las políticas que atienden a las desigualdades por contexto geográfico, a la problemática de género, a la inclusión de los alumnos con necesidades educativas especiales y a la cuestión de la multiculturalidad –que en América Latina se traduce en la inclusión de los grupos étnicos, pueblos originarios o grupos indígenas-. Cabe señalar que en Portugal y España la legislación y los planes analizados prevén medidas de política específica para los grupos de inmigrantes pero, dado que no establecen metas claras, han quedado fuera del análisis.

Las metas referidas a la igualdad de género en el acceso y el tratamiento educativo apenas aparecen con indicadores específicos, si bien muchos países de Iberoamérica han ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1981). Por lo general se muestran dentro de las leyes de educación y algunos planes de acción en el marco de las definiciones estratégicas pero dentro del conjunto de metas establecidas.

En el caso de la educación especial se aprecia una fuerte distancia entre la especificidad, la relevancia y el espacio que se le asigna a la cuestión en las leyes y planes analizados, y las metas que efectivamente se fijan para este colectivo de alumnos. De hecho, resulta interesante destacar que la mayor parte de las metas se refiere a la necesidad de realizar adaptaciones en la infraestructura y la elaboración de materiales didácticos especiales, pero son escasas o de difícil visualización en cuanto a su alcance.

La cuestión de los grupos indígenas es especialmente abordada por países con una alta composición de población indígena en su población. Se trata de un tema con creciente presencia en el debate político y pedagógico latinoamericano y ha sido tratada reiteradamente en el espacio educativo iberoamericano como un compromiso firmemente asumido (por ejemplo en la IX Conferencia Internacional de Educación –Cuba, 1999- y en la XIII Conferencia Internacional de Educación – Bolivia, 2003).

Algunos países pretenden generalizar el acceso de la población indígena a programas educativos de enseñanza básica adaptados a su cultura y establecen metas de incremento de la población indígena escolarizada a través de medios

¹³ El tema de la inclusión social ha sido objeto de frecuentes compromisos por parte de la comunidad iberoamericana. Recientemente fue ratificado como un deber ineludible del Estado en la XVII Conferencia Iberoamericana de Educación (Chile, 2007).

pedagógicos flexibles. Se tiende a establecer además principios de respeto a la diversidad cultural y garantías de financiamiento para los municipios que estén ubicados en zonas más desfavorables.

Otros países establecen metas específicas en relación con la población indígena: por ejemplo, incluir a los alumnos de origen indígena de los diferentes niveles en programas específicos de Educación Intercultural Bilingüe.

Subsisten, tanto para la educación especial como para la educación de los grupos indígenas, algunas dudas y debates sobre las opciones estratégicas adoptadas para su inclusión, es decir, si se privilegia la inserción en el sistema de educación común o si por el contrario se prefiere la adopción de formas escolares específicas para cada grupo.

El financiamiento del sistema educativo

El financiamiento del sistema educativo es una de los temas centrales de la agenda educativa contemporánea, en gran medida porque los problemas de financiamiento e inversión en educación fijan los límites de las políticas de expansión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad educativa. El tema tuvo un lugar central en las Conferencias Iberoamericanas de Educación realizadas en Costa Rica (2004) y España (2005). En Costa Rica se señaló que el promedio de inversión en educación de los países de Iberoamérica era del 4,7% del PIB, lejos del 6% del PBI recomendado por el Foro Mundial de Dakar para asegurar una educación para todos. Afortunadamente algunos países han comenzado a establecer metas para revertir la situación.

Varios países de la región han establecido por ley en relación con el financiamiento del sistema educativo cifras entre el 6% y el 8% del PIB como meta a alcanzar en los próximos años y piso que posteriormente se debe sostener. Otros países establecen el financiamiento del sistema educativo en términos de aportes a realizar por los niveles nacional, estatal o municipal calculados como porcentajes sobre sus presupuestos públicos o un conjunto definido de fuentes de ingresos o establecen un piso y un criterio de actualización. De todos modos, aunque no lo definen por ley, algunos países establecen montos de inversión educativa calculados como porcentaje del PBI en sus planes nacionales.

Esta diversidad hace muy difícil calcular la magnitud de los compromisos asumidos para cada uno de los países y, más aún, su comparación. Algunos países, cabe aclarar, no definen ninguna de estas modalidades pero sí la responsabilidad del Estado en el sostenimiento de la educación pública.

La calidad de la educación, los docentes y las nuevas tecnologías

La mejora de la calidad de la educación, el fortalecimiento de la capacitación docente y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en las tareas de enseñanza han ganado peso en las metas educativas a lo largo de los últimos años.

El objetivo de la mejora de la calidad

El problema de la calidad de la educación se instaló como una preocupación central en la agenda de políticas educativas de la década de 1990. Así, en 1998, fue el tema central de la Conferencia Iberoamericana de Educación realizada en Sintra, Portugal, manteniéndose en la agenda desde entonces.

Los países de la región abordan el problema de la calidad de la educación haciendo énfasis en ocasiones en el desarrollo de los insumos necesarios –cambios curriculares, desarrollo de infraestructura y equipamiento, mejoras en la formación de los docentes- y en otras, las menos, en el establecimiento de metas en relación con los indicadores de rendimiento educativo nacionales o internacionales. Este es uno de los temas en los que, además, se fijan metas más precisas para la Educación Superior¹⁴.

Algunos países establecen metas vinculadas con el desarrollo de un sistema nacional de acreditación de la calidad, con la evaluación interna y externa de las escuelas y con la mejora en las condiciones para la enseñanza mediante la reducción del número de alumnos por docente. Otros países ponen el énfasis en los resultados que arrojan las evaluaciones nacionales de calidad, especialmente en español y matemáticas. Aquellos que participan en las pruebas de PISA aspiran a lograr un puntaje determinado en las futuras pruebas de matemática y comprensión lectora.

La incorporación de las TIC en el sistema educativo

En el caso de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a las escuelas y, más específicamente, a las actividades de enseñanza, las metas que se fijan los países han sido organizadas en torno a dos grupos: 1) aquellas que se relacionan con el desarrollo de la infraestructura y el equipa-

¹⁴ Recientemente la comunidad iberoamericana incorporó más activamente que en el pasado la discusión sobre las políticas de conocimiento y la Educación Superior. Ejemplo de ello es que la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación realizada en Montevideo procuró, entre sus compromisos, dar impulso a un Espacio Iberoamericano de Conocimiento (EIC) como “ámbito para promover la cooperación solidaria, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior”.

miento de las escuelas y 2) las que abordan cuestiones que tiene que ver con las definiciones pedagógicas necesarias para definir el sentido de su uso en los contextos escolares.

Determinados países establecen una asociación entre las tecnologías de la información y la comunicación y la educación a distancia sobre la base de formatos tradicionales como la televisión. Con este objetivo se proponen formar un determinado número de profesores y de técnicos.

Otros países se plantean reducir la brecha de infraestructura digital en la educación pública, procuran bajar la tasa nacional de alumnos por computador, disponer de computadoras portátiles y proyectores en todas las escuelas, y conectar a un alto porcentaje de las escuelas a una red Digital de Educación con acceso a banda ancha. Para viabilizar y dar sentido a esos esfuerzos se propone además avanzar en la elaboración de textos impresos con versión digital en formato de hipertexto, el desarrollo de contenidos través de un portal específico y cubrir la mayor parte de las necesidades de contenidos pedagógicos del currículo con nuevos objetos de enseñanza y aprendizaje digitales.

También hay países que definen metas sobre el acceso a recursos tecnológicos del personal directivo y docente, así como sobre la conexión de los establecimientos educativos a Internet. También se fijan estándares de competencia en uso de las TIC para todos los niveles y se promueve la renovación de los proyectos educativos institucionales de todas las escuelas para adaptarlos a estos cambios.

La condición docente

El abordaje de la condición docente supone considerar al menos tres aspectos que resultan clave en las preocupaciones de los países de la región: las condiciones de trabajo, la formación y capacitación de los docentes y, asociado a esto último, la provisión de docentes titulados para el sistema educativo.

Las condiciones de trabajo son abordadas ante todo en las leyes educativas a partir de la definición de derechos y responsabilidades que a los docentes se les reconoce y asigna. Algunos países definen metas específicas en relación con su salario y sus condiciones de trabajo para lo que existe un fondo de incentivo docente destinado a asegurar pisos salariales. En algunos casos, se hace referencia a la vivienda social de los docentes y a la jornada de trabajo magisterial, en las que se establece el porcentaje horario dedicado a la docencia directa.

El énfasis principal en la definición de las metas se ha establecido en la formación y la capacitación de los docentes. La titulación de los profesores, la certificación de los docentes y su actualización pedagógica constituyen su núcleo principal.

También se hace referencia en ocasiones a la preparación de los docentes para enseñar a los alumnos con necesidades educativas especiales y se establecen metas específicas para los docentes universitarios vinculadas a la investigación, la innovación, el intercambio académico y el desarrollo de la formación de posgrado.

Tendencias generales

La revisión realizada apunta un conjunto de tendencias generales en la definición de las metas educativas de cada uno de los países:

1. Los documentos internacionales analizados actúan como instrumentos de definición de compromisos generales pero, salvo excepciones, no determinan indicadores específicos de logro que sirvan de impulso para todos los países.
2. Las leyes nacionales establecen compromisos sociales y estatales en torno la educación de tipo general. Sin embargo, es interesante señalar que en los últimos años varios países han optado por fijar metas claras en relación con los compromisos de inversión en educación.
3. Las leyes recientes son sensibles a los problemas nacionales pero también a los temas y a los problemas presentes en la agenda internacional. La importancia otorgada a la mejora de la calidad de la educación, a las incorporación de las TICs y, aunque en menor medida, a las políticas destinadas a abordar problemas como la multiculturalidad o la igualdad de género, son expresión de esta orientación.
4. No parece muy difundida la práctica de fijar metas educativas de alcance nacional que supongan el establecimiento de indicadores para orientar las políticas públicas. La cantidad y diversidad de documentos encontrados en algunos países –que se superponen o reemplazan de manera nunca explícita- permite abrir un interrogante acerca de la fortaleza de los compromisos que sostienen esas metas. En algunos casos, la continuidad de dichas prioridades parece asociada a la continuidad de los gobiernos que las dieron origen.
5. La mayor parte de las metas se definen en torno a la universalización del acceso a la educación básica, a la cobertura de los niveles inicial y secundario y al mejoramiento de los indicadores asociados al fracaso escolar en la escuela primaria.
6. El acceso a la educación superior aparece como una de las metas recientes. Algunos países fijan metas en relación con el número de docentes con posgrados (maestrías y doctorados) o con la productividad de sus campos académicos, lo que indica la emergencia de una creciente apuesta por el papel del conocimiento en el desarrollo de las sociedades iberoamericanas.
7. Las políticas destinadas a la inclusión educativa abarcan un amplio número de iniciativas que dan forma a sistemas educativos más diversos y flexibles. La creciente atención prestada a la educación en las cárceles es la última de una

serie de estrategias que incluyen la educación a distancia para comunidades territorialmente dispersas, el desarrollo de la educación rural, la relevancia asignada a formas escolares específicas para la educación intercultural bilingüe o la creciente preocupación por la igualdad de género. Sin embargo, sólo la educación para personas con necesidades especiales y para las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes parece haber tenido la fuerza suficiente para concretarse en metas educativas claramente definidas para los próximos años.

8. En la presente década parece observarse un incremento sensible del compromiso con el sostenimiento financiero de la educación pública. La adopción por parte de muchos países de objetivos y/o metas que obligan a llegar en los próximos años al 6%, el 7% e incluso el 8% del PBI para la educación refleja el interés y el compromiso de los países con la educación.
9. Por último, la calidad de la educación está siempre presente en los documentos que recogen las políticas públicas en el campo educativo. Su concreción se extiende desde compromisos con la formación inicial y la capacitación de los docentes, hasta el establecimiento de condiciones para la enseñanza y el aprendizaje y el logro de estándares y resultados en pruebas nacionales e internacionales.

Este escenario de los países, que muestra unas metas básicas comunes pero una gran diversidad en su concreción específica, en su formulación y en los niveles de logro que deben alcanzarse, es el que debe tenerse en cuenta para proponer y acordar las Metas Educativas Iberoamericanas 2021. Por ello, el desafío es lograr que las metas propuestas integren las expectativas de los países de la región y se adapten a la situación en la que se encuentra cada uno de ellos. De esta forma, será posible integrar el esfuerzo de cada país con el esfuerzo y el apoyo del conjunto de la comunidad iberoamericana de países.

CAPÍTULO 4

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA

Un círculo trágico: pobreza, desigualdad y escasa educación

Pobreza y extrema pobreza en la región

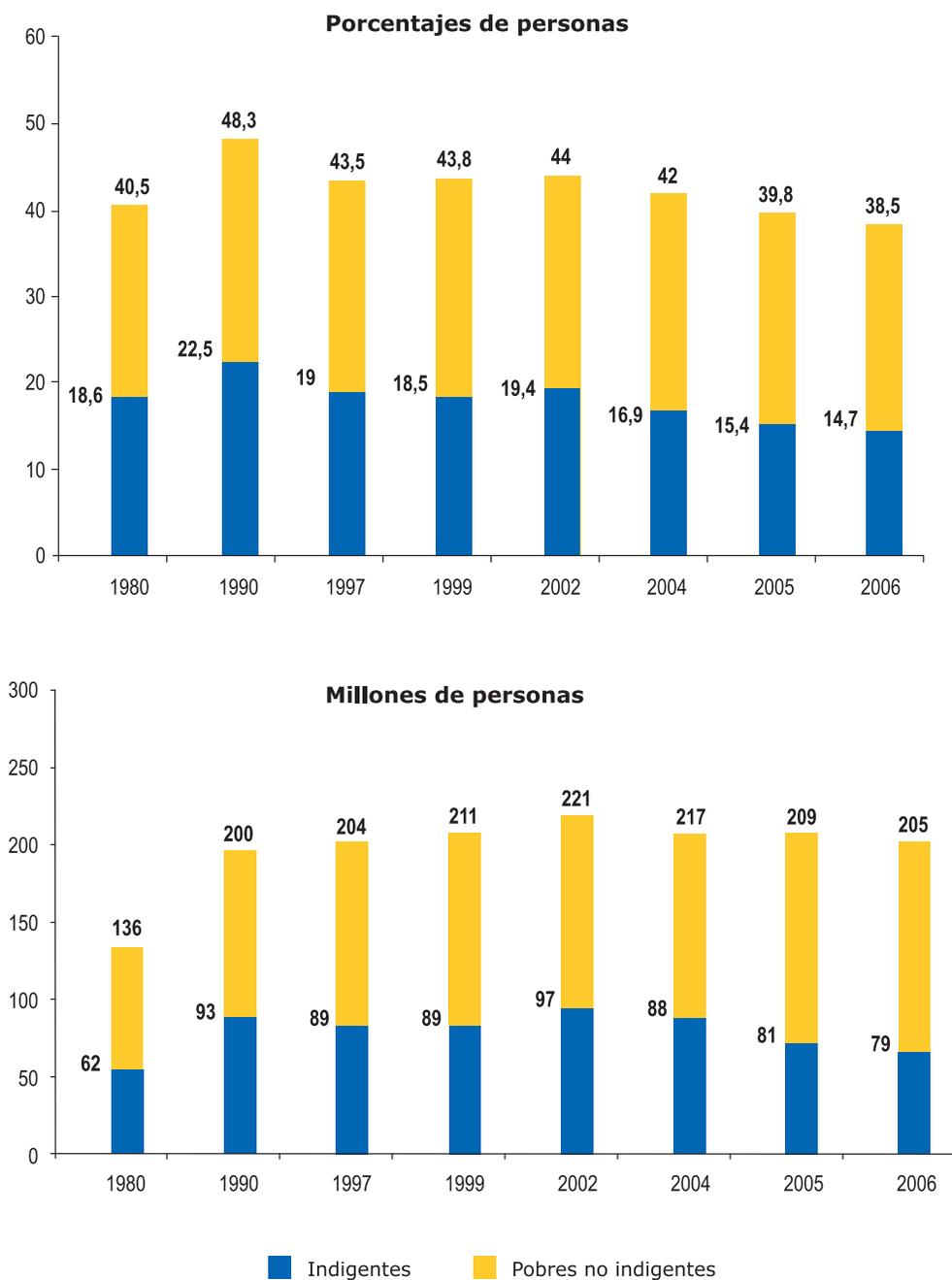
Posiblemente las dos características más profundas y lacerantes de la región sean la pobreza y la desigualdad. Aunque los datos apuntan a una disminución de la pobreza desde 2003, en estrecha relación con el crecimiento económico, los niveles absolutos y relativos de la pobreza siguen siendo alarmantes. Según las estimaciones de la CEPAL (2005)¹⁵, los pobres en América Latina y el Caribe son el 40,6% de la población, algo más de 213 millones de personas. El número de indigentes, aquellos que viven en la pobreza extrema, llegan hasta 79 millones, casi el 15% de la población (ver gráfico 4.1).

¹⁵ CEPAL (2005). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Gráfico 4.1

América Latina: Evolución de la pobreza y la indigencia, 1990-2005.

(Porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

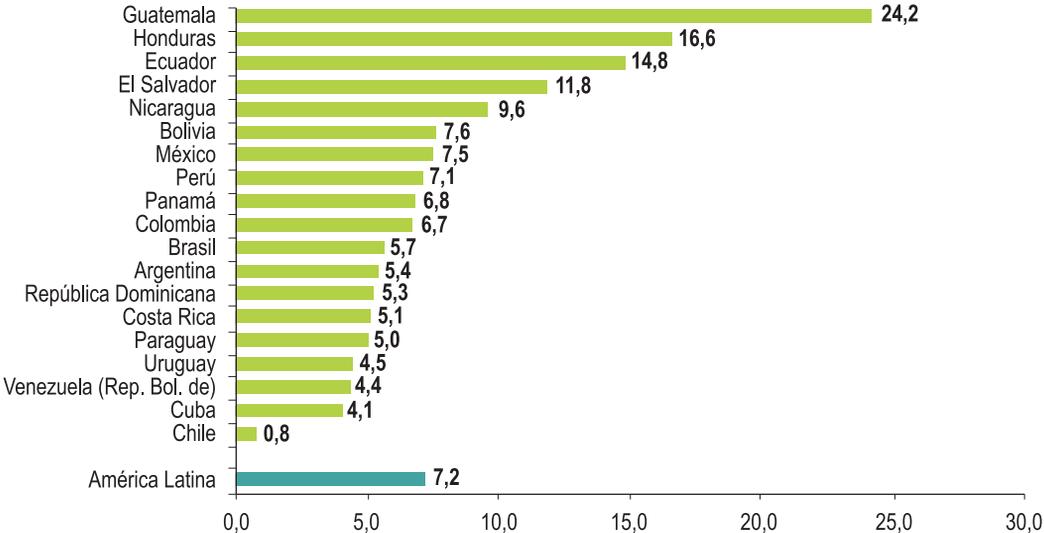
La pobreza y sobre todo la pobreza extrema de las familias tiene un efecto devastador en la infancia: la desnutrición, con sus secuelas en la salud de los niños, en su desarrollo y en su educación. En la región, la desnutrición global afecta al 7,2% de los menores de cinco años, lo que supone casi cuatro millones de niños.

Como señala el informe de la CEPAL y de la SEGIB (2006)¹⁶, estos datos generales no reflejan las enormes diferencias entre los países. Los niños guatemaltecos tienen 30 veces más probabilidades de sufrir de desnutrición que los niños chilenos. El gráfico 4.2 muestra las diferencias entre los países.

Gráfico 4.2

América Latina: desnutrición global (insuficiencia ponderal moderada a grave) entre niños menores de 5 años, alrededor de 2000.

(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331- P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas.

Profundas desigualdades

Junto con la pobreza, la desigualdad es otra característica que desgraciadamente define a la inmensa mayoría de los países de la región. Un dato expresivo de esta situación es que el índice de Gini de todos los países es superior al 0,43. En términos de la distribución del ingreso, la región es la más desigual del mundo.

¹⁶ CEPAL-SEGIB (2006). *Espacios Iberoamericanos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Como señala el Informe sobre Cohesión Social (CEPAL-SEGIB, 2007)¹⁷, un rasgo distintivo de la desigualdad se manifiesta en las diferencias enormes entre los ingresos del decil más rico de la población en comparación con el siguiente. Mientras que en los países europeos el ingreso del 10% de la cúpula supera en no más de 20% ó 30% el ingreso del decil siguiente, en América Latina esa distancia es superior al 100% y, en algunos países, al 200%.

Una situación similar se encuentra en los ingresos laborales. En buen número de países, el 10% de las personas con mayores ingresos percibe entre el 35% y el 45% de las rentas de trabajo. En cambio, el 20% de los trabajadores con menores ingresos capta sólo entre el 2,5% y el 5% de los ingresos laborales.

La pobreza y la desigualdad son los mecanismos principales que contribuyen a perpetuar la reproducción social y la limitación de la movilidad: bajos ingresos, condiciones desfavorables en el hogar, problemas de alimentación y de salud, dificultades para mantener a los hijos en la escuela, bajo rendimiento escolar de los hijos, abandono temprano o escasa preparación, acceso a trabajos poco cualificados o con niveles de salarios inferiores y formación de una nueva familia que repite el esquema básico anterior.

La riqueza multicultural y su olvido histórico

La diversidad étnica de la población de América Latina y el Caribe, que cuenta con casi 580 millones de habitantes en 2007, representa un enorme potencial de desarrollo. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes, cuyas poblaciones se estiman alrededor de 58 millones y 174 millones, respectivamente, se encuentran entre los grupos étnicos más desfavorecidos de la región. Desgraciadamente, todavía no ha sido suficientemente reconocida la riqueza que supone para Iberoamérica y para el mundo esta diversidad de culturas, lenguas, modos de vida y experiencias históricas acumuladas.

Existen más de 400 grupos indígenas en América Latina. De acuerdo a datos censales, Bolivia es el país con mayor proporción indígena –66%–. En el otro extremo, Brasil registró un 0,4% en el censo. En términos absolutos, México es el país con un mayor volumen de población indígena, seguido de Bolivia y Guatemala.

Los datos muestran sostenidamente mayor incidencia de la pobreza, menor ingreso, escolaridad y esperanza de vida, mayor mortalidad infantil y materna, y menor acceso a la salubridad y al agua potable. Hay que agregar, además, la situación de exclusión y discriminación histórica, lo cual hace que la aproxima-

¹⁷ CEPAL-SEGIB (2007). *Cohesión social*. Santiago de Chile: CEPAL.

ción al universo de las minorías étnicas y culturales esté dificultada por las distancias culturales y por las profundas carencias que viven.

Las mujeres indígenas, afrodescendientes o de otro grupo étnico enfrentan mayores dificultades que los hombres para insertarse en el mercado de trabajo. En 2006, la tasa de desempleo de las mujeres indígenas y afrodescendientes fue 85% mayor que la de su contraparte masculina en promedio para los siete países en que se contó con esta información, mientras que la tasa de desempleo promedio de las mujeres no indígenas ni afrodescendientes superó en más de 60% la de su contraparte masculina.

Sin duda, la búsqueda de la equidad supone necesariamente, en el caso de las poblaciones indígenas, la adopción de una perspectiva intercultural en la que se reconozcan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de estos pueblos.

La inequidad educativa

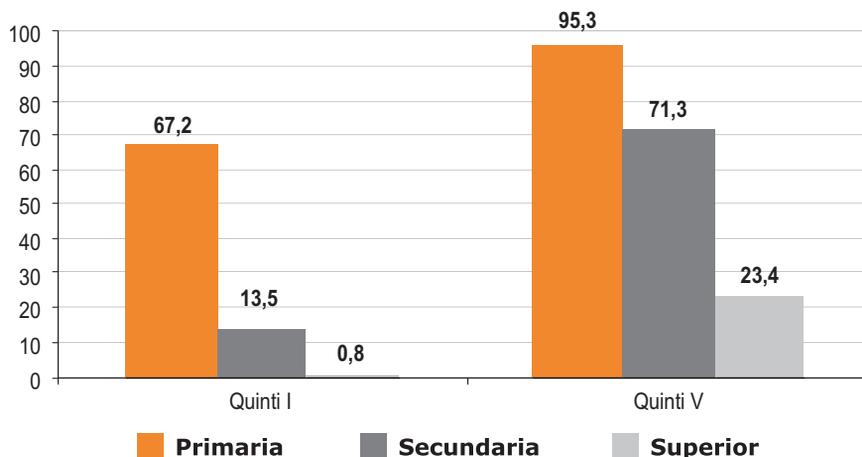
Diferencias en el acceso a la educación

La pobreza y la desigualdad tienen su específica manifestación en el retraso educativo de amplios sectores de la población y en las diferencias existentes entre los más pobres y los más ricos. Basta señalar que el porcentaje de personas analfabetas se sitúa en torno a las 34 millones de personas, lo que supone casi el 10% de la población. La desigualdad entre países es también notable. Mientras en varios de ellos no hay apenas analfabetismo entre la población mayor de 16 años (menos del 5% en España, Cuba, Portugal, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) en otros países como Guatemala, Nicaragua y El Salvador, el analfabetismo afecta a más del 18% de los alumnos. Junto a ello, el 40% de los jóvenes y adultos de la región, unos 110 millones, no han terminado sus estudios de Educación Primaria.

Las desigualdades se manifiestan también al comparar las posibilidades educativas de los diferentes sectores de la población. Estudios recientes señalan que el porcentaje de alumnos que completan la Educación Secundaria es cinco veces superior entre aquellos que se encuentran en el quintil más rico de ingresos familiares que aquellos que se encuentran en el quintil más pobre. Mientras que el 23% de los primeros terminan la Educación Superior, sólo el 1% de los más pobres lo consiguen. El promedio de escolarización del quintil superior es de 11,4 años mientras que en el quintil inferior de ingresos es de 3,1 años (ver gráfico 4.3).

Gráfico 4.3

América Latina (18 países): jóvenes entre 25 y 29 años que culminaron ciclos educativos, según quintiles seleccionados de ingreso per cápita, 2002. (En porcentajes)

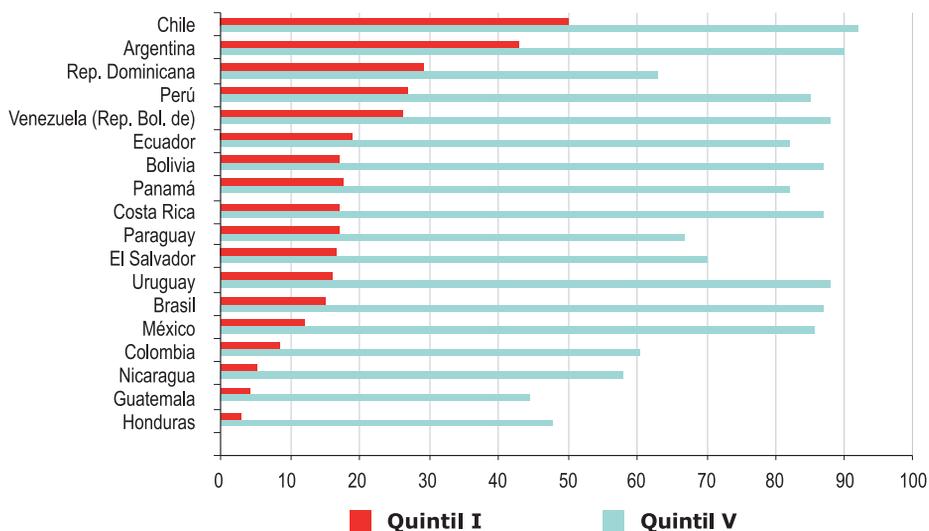


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Aunque esta tendencia es común en todos los países de la región, las diferencias entre los países son importantes. En la Educación Secundaria, más del 40% de los jóvenes en Chile y Argentina logran completarla, un porcentaje que no llega al 10% en Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua (ver gráfico 4.4).

Gráfico 4.4

América Latina (18 países): jóvenes que completaron la educación secundaria, 2004. (En porcentajes)



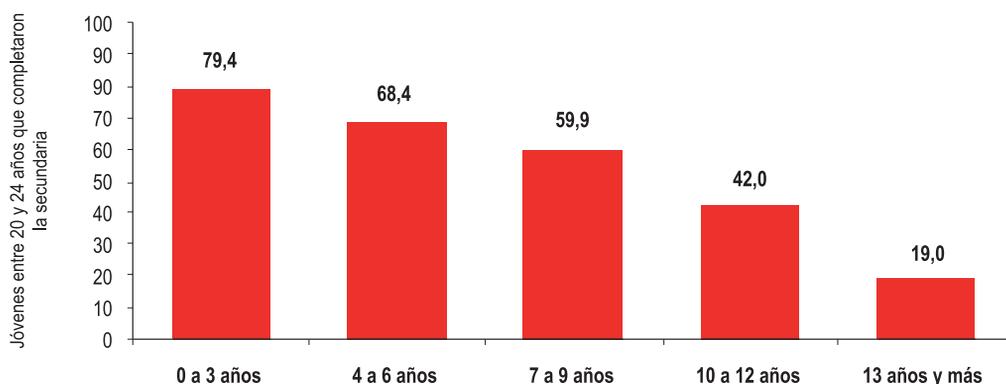
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Formación, acceso al mercado laboral y movilidad social

Estas diferencias en las posibilidades educativas tienen una clara repercusión en el acceso al mercado laboral y en los ingresos económicos posteriores, lo que limita enormemente la movilidad social. Los jóvenes latinoamericanos con menor formación tienen cuatro veces más probabilidades que los jóvenes con mayor nivel de escolaridad de trabajar en sectores de baja productividad de la economía (ver gráfico 4.5). Ello supone menores ingresos y mayor riesgo de mantener el círculo de pobreza, falta de educación y desigualdad.

Gráfico 4.5

América Latina: jóvenes ocupados en sectores de baja productividad relativa por años de educación, 2004



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hoy, por fortuna para los países y para los jóvenes, las posibilidades de permanencia durante más años en el sistema escolar se han ampliado notablemente, en parte por el gran esfuerzo de cobertura en los últimos años y en parte también por el mayor nivel educativo de las nuevas familias. Los jóvenes de 20 y 24 años tienen un promedio entre tres y cuatro años más de formación que sus padres y un más alto porcentaje de término de la Educación Primaria.

Estos progresos plantean nuevos desafíos debido al desajuste existente en la mayoría de los países entre nivel educativo y el empleo. Existe un amplio desfase entre la cualificación alcanzada por un creciente sector de la población y sus posibilidades de desarrollar un trabajo acorde con la misma y recibir un salario adecuado. Ello no sólo desaprovecha la inversión educativa, sino que también bloquea la movilidad social y genera una profunda frustración. Como señala de forma acertada el informe de CEPAL-SEGIB sobre la Cohesión Social, *"En la medida en que las sociedades latinoamericanas no han creado suficientes puestos de trabajo de calidad y con una retribución adecuada, la inconsistencia entre mayores logros educacionales y posibilidades limitadas de incorporarse al*

mercado laboral ha sido un factor que contribuye a provocar insatisfacción, especialmente entre quienes provienen de estratos medios y bajos y logran aumentar significativamente su capital educativo en relación con el de sus padres” (pag. 64).

No es extraño por todo ello que en algunos países en los que se ha ampliado significativamente la cobertura escolar pero sin modificar la desigualdad entre los diferentes sectores sociales, el malestar y la protesta de los jóvenes se esté incrementando. En cierta medida, la percepción de que los logros académicos no sólo no permiten el ascenso social, sino que tampoco van acompañados de niveles suficientes de calidad educativa estaría en el origen de la protesta.

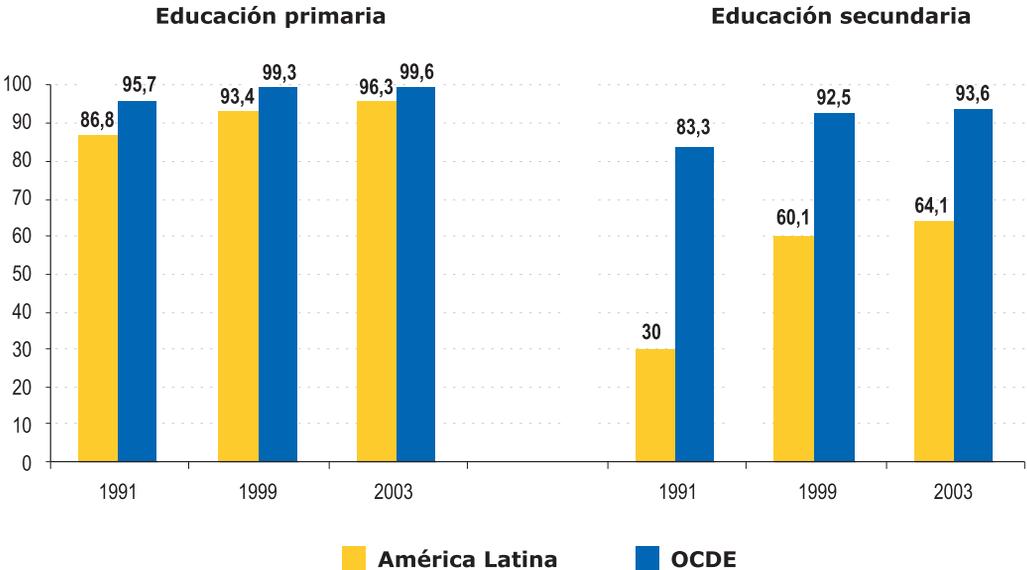
Mayor cobertura pero insuficiente calidad

Notable mejora en el acceso a la educación

Hay que reconocer y destacar que el esfuerzo de los países durante las últimas décadas en mejorar la gestión económica, en la lucha contra la pobreza y en la atención a las políticas sociales, en especial a la educación, han contribuido a mejorar notablemente el acceso y la permanencia de niños y de jóvenes al sistema educativo. En el año 2003, más del 90% de los niños y niñas de la región están cursando la educación primaria y cerca del 70% lo hacen en secundaria, si bien las tasas de permanencia y de logro final son más reducidas. El gráfico 4.6 muestra estos cambios y su comparación con los países de la OCDE.

Gráfico 4.6

Evolución del acceso a la educación primaria y secundaria. (Tasa neta de matrícula)



Fuente: Procesamientos especiales a partir de datos de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

Estos progresos, aún insuficientes en lo que se refiere al objetivo de lograr que todos los niños y niñas estén en la escuela durante doce años, esconden también los serios problemas de calidad educativa a los que se enfrentan la gran mayoría de las escuelas de la región, en especial las escuelas públicas, las que están en zonas rurales y las que escolarizan de forma preferente a alumnos y alumnas procedentes de minorías étnicas o poblaciones originarias.

Principales retos para mejorar la calidad de la educación

Los retos principales a los que se enfrentan la mayoría de los países de la región se refieren a la falta de competitividad de las escuelas públicas, al reducido tiempo de aprendizaje de los alumnos, a los insuficientes recursos para hacer frente a las demandas de los alumnos, a la situación del profesorado, a las dificultades de los centros para ofrecer un currículo atractivo que mantenga a los alumnos en la escuela, a las insuficiencias en la gestión de los recursos públicos y a los reducidos resultados académicos obtenidos en comparación con los países desarrollados.

El aumento de la escolarización en todos los países, sin que se produjera un incremento similar en el gasto público y en la gestión eficiente de los recursos destinados a la educación, ha conducido a un deterioro de la escuela pública y a un dualismo entre los sistemas educativos que refleja, y en cierta manera tiende a mantener, las diferencias sociales: una escuela pública gratuita y mayoritaria a la que acceden los alumnos de los sectores populares que o bien no tienen una escuela privada cercana o bien no pueden pagarla; y una escuela privada minoritaria, en la que se escolariza principalmente los alumnos de la clase media-alta de la población.

En el deterioro de la escuela pública intervienen múltiples factores. Ya se ha hecho referencia al primero de ellos y posiblemente el más determinante: el incremento del alumnado sin los recursos suficientes para hacer frente a las exigencias educativas con garantías de éxito. Pero hay otros también importantes, sin duda relacionados con la escasez de los recursos. Por una parte, habría que apuntar las limitaciones en las condiciones básicas para asegurar la igualdad en los procesos educativos: falta de garantías de que todos los alumnos tengan cinco horas lectivas en la educación primaria y al menos seis horas en la educación secundaria; reducido número de escuelas con horario integral, lo que supone que asistan a cada escuela varios turnos de alumnos con la limitación que ello supone para la atención educativa y las posibilidades de alternativas formativas al término del horario establecido; e insuficientes medios para una enseñanza activa: bibliotecas, ordenadores, espacios para la música, el arte, el deporte o para una atención educativa especializada a determinados alumnos.

Por otra parte, hay que destacar también la falta de condiciones idóneas para el ejercicio de la profesión docente: la desajustada formación inicial, la insuficiencia de sistemas de acceso acreditados y exigentes, la inexistencia de retribuciones que eviten el exceso de horas lectivas y permitan la dedicación a una sola escuela, y la falta de oferta de una carrera profesional incentivadora y motivadora que atraiga a buenos profesionales para el ejercicio de la docencia y los mantenga en el sistema educativo.

Sin duda, la insuficiencia de las condiciones materiales y de un profesorado preparado, motivado y valorado reduce las posibilidades de desarrollar en la escuela y en el aula un currículo atractivo para los alumnos. La oferta de este tipo de currículo es un factor necesario para atraer y mantener a los alumnos en la escuela y para ofrecer una respuesta educativa a la diversidad de los alumnos.

Todos estos factores inciden sin duda en unos de los rasgos a los que se ha hecho mención en el capítulo anterior: los insuficientes logros académicos de los alumnos. Tanto las evaluaciones nacionales como las internacionales recogen año tras año este dato preocupante.

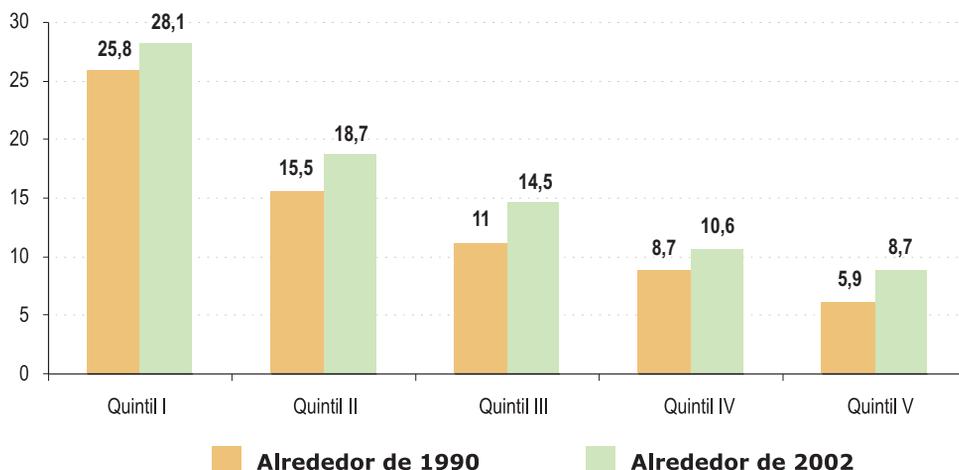
Desajustes notables entre educación y empleo

Una de las mayores contradicciones de la sociedad latinoamericana es el binomio formado por 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 sólo para encontrar empleo sino también para que esté acorde con la formación alcanzada.

En parte debido a las mayores competencias laborales exigidas, en parte a la falta de articulación entre el mercado laboral y el mundo educativo, y en parte también a la propia inestabilidad del mercado de trabajo, lo cierto es que los jóvenes en la actualidad viven con mucha mayor inseguridad e insatisfacción su incorporación al empleo. Además, las tasas de desempleo están fuertemente condicionadas por el nivel educativo alcanzado, como se comprueba en el gráfico 4.7.

Gráfico 4.7

América Latina (17 países): Tasas de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad según quintiles de ingreso per cápita en el hogar, total nacional, alrededor de 1990, alrededor de 2002. (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Las diferencias para el acceso al mercado de trabajo dependen por tanto del nivel de estudios alcanzado. Pero están en función también 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)¹⁸, que ha habido un incremento de la ocupación de las mujeres jóvenes en zonas rurales, lo que apunta a un cambio cultural importante. Sin embargo, las mujeres jóvenes 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.

En este contexto adquiere una importancia capital la mejora de las competencias profesionales de los jóvenes y la vinculación entre educación y formación técnico profesional. Hay que reconocer que estas iniciativas constituyen una de las caras del problema. La otra, no menos importante, es la que afecta a la propia regulación del mercado de trabajo: lentitud en la oferta de puestos de trabajo cualificados, escaso desarrollo tecnológico e insatisfactorias condiciones en el sistema de contratación laboral.

¹⁸ CEPAL-OIJ (2007). *La juventud en Iberoamérica. Tendencia y urgencias*. (2ª edición). Buenos Aires: Naciones Unidas.

Culturas juveniles e inclusión social

Comprender las culturas juveniles

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 forma, 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 va 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 nuevas formas 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 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.

Hay que tener en cuenta que no existe una única cultura juvenil, sino que en función del contexto social en el que se desenvuelven, pueden aparecer formas específicas de relacionarse y de vivir la pertenencia al grupo común. Aparecen entonces “tribus urbanas”, en las que existen códigos lingüísticos y estéticos propios y en las que las normas comunes operan como auténtica barrera a la presencia de extraños. El desplazamiento de estos códigos de conducta compartidos hacia actitudes violentas y de oposición a una sociedad capaz de ofrecer posibilidades pero incapaz de facilitar su logro explica la presencia de grupos juveniles con actitud de permanente agresión.

Las paradojas de la juventud

Estudios recientes sobre la juventud en Iberoamérica (CEPAL-OIJ, 2007) han señalado las principales tensiones y paradojas a las que deben enfrentarse los jóvenes en la actualidad. Entre las desarrolladas en el informe citado, hay tres

especialmente importantes por su relación con los procesos formativos: mayor acceso a la educación pero menos acceso al empleo; más acceso a la información pero menos acceso al poder; más expectativas de autonomía pero menos posibilidades de materializarla.

La primera tensión o paradoja apunta a las mayores oportunidades educativas de los jóvenes, en la actualidad pero sus menores posibilidades acceder a un empleo acorde con la formación alcanzada. Los jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad y están mejor preparados que las generaciones anteriores pero al mismo tiempo sufren con mayor fuerza el desempleo. Ello es debido en gran medida a las mayores exigencias para encontrar un trabajo cualificado en la sociedad del conocimiento, a la falta de un sistema flexible de Educación Técnico Profesional que conecte la educación y el empleo y a los desajustes de la organización laboral, que por una parte restringe empleos y por otra no es capaz de ofrecer aquellos que se demandan.

La segunda paradoja se refiere a que los jóvenes tienen más acceso a la información pero menos acceso al poder tradicional. Las nuevas tecnologías han aproximado a los jóvenes a todo tipo de información. Incluso les ha permitido conectarse con millones de personas y hacer accesibles sus comentarios y sus producciones a toda la red. Pero por otra parte se sienten menos conectados con los espacios institucionales de decisión. Sin embargo, esta paradoja está empezando a atenuarse por la presencia creciente de la juventud en la Red a través convocatorias nacionales e internacionales en la que manifiestan su apoyo o su oposición a determinadas decisiones políticas, económicas o sociales.

La tercera tensión aparece por las mayores expectativas de los jóvenes sobre su futuro y las menores posibilidades de concretarlas. El incremento de la educación, la participación en las redes informáticas, la capacidad de conocer las alternativas que se plantean en un mundo globalizado, la libertad de acción y el deseo de mayor autonomía choca con las posibilidades reales por la limitación del mercado laboral, la dificultad de independencia económica y el difícil acceso a la vivienda. Por el contrario, el creciente acceso de la mujer al trabajo y la reducción de la natalidad facilita que las parejas de jóvenes puedan hacer frente con más garantías a la inestabilidad laboral.

La educación al encuentro de los jóvenes

A pesar de los indudables avances de la educación en Iberoamérica y de la mayor presencia de jóvenes en los centros de secundaria, existen aún graves carencias que se traducen en excesiva repetición escolar, retrasos académicos, falta de motivación para el estudio y deserción escolar de un porcentaje significativo de jóvenes. Hay que destacar que las causas de esta situación son múl-

tiples y apuntan al entorno social y cultural de los jóvenes, a su necesidad de contribuir al mantenimiento de su familia, a la falta de incentivos laborales vinculados con el esfuerzo escolar y al logro de determinados objetos de consumo que se quieren obtener antes de terminar la educación.

Es necesario apuntar, sin embargo, que junto a estos factores existe otro, también importante, relacionado con el mantenimiento de un currículo tradicional, en el que la norma es el aprendizaje memorístico, la falta de conexión de los aprendizajes con la realidad vivida, la ausencia de los elementos básicos de la cultura juvenil –música, computadores, redes de información, deporte- entre los contenidos del aprendizaje, y la percepción, en suma, de que lo aprendido carece de sentido y no merece el esfuerzo requerido. 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 sería un elemento importante para lograr que un mayor número de jóvenes con alto riesgo de abandono se mantengan en las aulas durante más tiempo.

CAPÍTULO 5

HACIA DÓNDE QUEREMOS IR JUNTOS

La integración de las dos agendas educativas para recuperar el tiempo pasado y avanzar

Las dos agendas para la educación

En un sugerente texto publicado a comienzos de siglo, Brunner (2001)¹⁹ subrayó que la educación latinoamericana se enfrenta a dos desafíos de enorme magnitud. Por un lado, debe recuperar el retraso acumulado en el siglo XX para responder a los retos futuros: universalizar la oferta de educación infantil, primaria y secundaria, llegar a toda la población sin exclusiones, especialmente a las minorías étnicas, 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 previsible que si 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 acorte de forma significativa la distancia con los países más desarrollados. 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 pero innovadora.

¹⁹ Brunner, J. J. (2000). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. En OREALC-UNESCO: Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe. OREALC: Santiago de Chile.

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 la situación de la región fuera similar a la de aquellos países más avanzados. La traslación directa de los modelos de cambio educativo de los países desarrollados para resolver la situación en Latinoamérica sería un error.

Ambos riesgos exigen una reflexión colectiva, un análisis de lo realizado o en vías de realización por los demás países y la búsqueda de soluciones propias que ayuden a establecer el camino adecuado. En la búsqueda de las soluciones, nada sencillas por otra parte si se pretende recuperar el tiempo pasado y ganar el futuro, hay tres estrategias que no deben perderse de vista: la primera, utilizar los conocimientos y las herramientas de la sociedad de la información para conseguir con más rapidez y eficiencia los objetivos pendientes; la segunda, implicar al conjunto de la sociedad y no sólo al sistema educativo en los procesos de cambio; la tercera, adaptar a la realidad desigual, plurilingüe y multicultural de la región los avances tecnológicos y científicos que se están desarrollando en el mundo. El presente proyecto se formula con estas orientaciones.

Una sociedad educadora

El carácter intersectorial de las futuras reformas

El análisis de las reformas realizadas a lo largo del siglo XX, la constatación de la influencia del contexto social y familiar en la educación de las nuevas generaciones y el impacto de la sociedad de la información en los procesos de enseñanza y de aprendizaje han puesto de relieve que existen escenarios, instituciones y agentes educativos que han de contribuir a la acción educadora del sistema escolar si se pretende mejorar su calidad. Lo educativo, por tanto, debe asumirse globalmente y es necesario, en consecuencia, ideas innovadoras y nuevos aliados. Sólo de esta forma será posible en Iberoamérica cumplir al mismo tiempo, como se apuntó en el apartado anterior, la agenda del siglo XX y la del siglo XXI.

Las políticas educativas y las propuestas de transformación y mejora de la educación escolar no pueden reducirse a iniciativas centradas en el sistema escolar, sino que han de incorporar al conjunto de las instituciones en las que el ciudadano se desenvuelve a lo largo de su vida. Las políticas educativas serán eficaces en la medida en que tengan el carácter intersectorial que aquí se defiende y en la medida en que se orienten no sólo hacia los niños y jóvenes en edad escolar sino hacia las personas a lo largo de su vida.

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 bastantes casos si no se aborda al mismo tiempo la colaboración activa de las familias, su formación e incentivación, así como el cuidado de la salud y de la alimentación de los alumnos. Lo mismo sucede con la educación en la diversidad, que exige la colaboración comprometida de las familias, de las 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 se 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 sólo 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 participación de los municipios en la acción educadora es tal vez la alianza 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 el entorno urbano se convierte en la principal estrategia de una nueva concepción de la educación. No se trata solamente de que los municipios se esfuercen en crear las mejores condiciones para la educación en el ámbito escolar, lo que ya sería un logro importante; el objetivo deseable es que la ciudad sea consciente de que de que la mayoría de sus decisiones, incluso en campos supuestamente alejados de la educación, tiene efectos directos en la educación para sus ciudadanos.

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 o no facilitar la integración intercultural, la coordinación con la acción de las escuelas, la posibilidad de experiencias innovadoras, la apertura de las escuelas a su entorno y la relación entre 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 voluntarios. La Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) lo apuntó de forma expresa:

"La 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 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, la familia..."

De hecho, en este punto, la situación en Latinoamérica es esperanzadora. Sirva 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 ONGs y de Fundaciones que ofrecen apoyo a escuelas 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, cualquiera que sean los estudios que están realizando, disponen de habilidades suficientes para colaborar en tareas educativas, 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. Ya se ha hecho mención de este objetivo en páginas precedentes. La colaboración 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.

El fortalecimiento de las instituciones educativas

Descentralización, coordinación y supervisión

La importancia de una estrategia intersectorial para lograr una educación mejor, para más alumnos y durante más tiempo ha vuelto a poner en primer plano la necesidad de un Estado y unas Administraciones educativas fuertes y eficientes, capaces de abordar con rigor los procesos de descentralización, de cooperación institucional, de control y supervisión de los procesos educativos y de compensación de las desigualdades que se produzcan.

Las experiencias descentralizadoras de los años 90 han puesto de manifiesto que este mecanismo de distribución del poder y de los recursos no puede ser un fin en sí mismo, sino que ha de considerarse un medio para lograr unas instituciones más fuertes y mejor coordinadas al servicio de un proyecto de mejora de la educación. Por ello, la articulación entre el poder central y los poderes estatales, regionales o provinciales, cualquiera que sea la organización territorial de cada país, es uno de los principales objetivos para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones.

Lo que es preciso determinar y acordar en este proceso descentralizador son los mecanismos de control central, las formas de coordinación entre las diferentes administraciones y los factores que hay que cuidar de forma prioritaria para asegurar el buen funcionamiento de la administración.

Entre los mecanismos de control, adquiere cada vez mayor importancia los sistemas de evaluación del funcionamiento del sistema educativo en su conjunto. Hasta el momento, la mayoría de las iniciativas se han orientado a conocer el rendimiento de los alumnos, bien a través de pruebas nacionales o a través de la participación en estudios internacionales (PISA, SELCE). La utilidad de estos proyectos no puede ser puesta en duda. Sin embargo, sería deseable avanzar en diagnósticos específicos de cada país que, junto a los logros de los alumnos en las competencias básicas, analizara también el papel de las instituciones educativas, el funcionamiento de las escuelas, la participación en la gestión de la educación y la coordinación institucional existente. De otra manera, es muy probable que los datos académicos recogidos no se orienten de forma acertada a las causas de los problemas.

Participación y pacto por la educación

En esta dinámica de acción, aparecen dos estrategias prioritarias para lograr los objetivos propuestos: la participación en los debates y en las decisiones educativas de los diferentes sectores sociales y el pacto social por la educación. En el primer caso, es preciso repensar cuáles son las instancias de

encuentro y discusión de todas aquellas instituciones interesadas en la mejora de la educación de tal manera que se sientan partícipes en la acción educadora.

En el segundo, es necesario ser coherentes con lo apuntado en páginas anteriores y avanzar en acuerdos no sólo de todas aquellas instituciones que intervienen en el proceso educativo, sino también de aquellas otras que sin tener como objetivo principal la educación, han asumido una perspectiva educadora. En este supuesto, más complejo y con mayor dificultad de articulación y concreción, existe el riesgo de declaraciones genéricas que tengan dificultad de trasladarse después a la práctica. De ahí que pueda ser interesante avanzar en la concreción de proyectos educativos y sociales integrales en un ámbito territorial específico que puedan servir después de ejemplo dinamizador de otras experiencias o puedan extenderse a realidades más amplias.

Educación en la diversidad

De la descentralización a la sensibilidad ante la diversidad

La heterogeneidad de los países latinoamericanos es la norma; la homogeneidad, la excepción. 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, cultural y lingüístico común. Este planteamiento condiciona fuertemente la capacidad de los sistemas educativos de responder de forma específica a las demandas de la población.

La mayoría de los estudiosos sobre estos temas aceptan que la 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 más dificultades, 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.

Una región con gran diversidad cultural y lingüística

La realidad multicultural y multilingüe de los países de la región exige políticas coherentes y consecuentes para responder a la diversidad de situaciones en las que se desarrolla la educación y a orientar las respuestas educativas desde esa misma perspectiva. Es preciso incorporar en los procesos de descentralización la perspectiva que rompa la homogeneización educativa y la transforme en un enfoque capaz de dar respuesta a la diversidad de situaciones del alumnado.

Esta flexibilidad para la educación en la diversidad no sólo 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 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 culturales y colectivos presentes en el entorno escolar, que permitan a las escuelas dar una respuesta diferenciada a aquellos que son diferentes, 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.

Doce años de educación de calidad

Un objetivo necesario

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 (CEPAL-UNESCO, 2005) la necesidad de recibir entre 11 y 12 años de educación formal 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 suficiente para encontrar nuevos empleos a lo largo de la vida.

Como ya se ha apuntado en las páginas anteriores, los avances en este campo han sido importantes pero insuficientes y los retos a los que hay que hacer frente en estos momentos son enormes. Algunas condiciones resultan básicas e indispensables. Sin ellas, es muy difícil que los alumnos aprendan y se mantengan en la escuela: escuelas cercanas y con puestos escolares suficientes, con servicios sanitarios y electricidad y con la posibilidad de atender la salud y la alimentación de los alumnos y con profesores preparados.

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. Hace 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.

Un currículo significativo

La dificultad se encuentra en establecer este tipo de currículo y de llevarlo a la práctica en las escuelas y en las aulas modificando al mismo tiempo el contexto en el que ha de aplicarse para hacerlo viable. 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 se orienta a cuidar que todos sus alumnos se encuentren bien en la escuela y que puedan aprender.

Al mismo tiempo, si se ponen en marcha iniciativas que fortalezcan una evaluación adaptada a los alumnos, programas de refuerzo para aquellos que estén más retrasados y apoyo a las familias, será posible enfrentarse con éxito a uno de los graves problemas que afectan a bastantes países latinoamericanos: la repetición de curso y la sobre-edad. Para ello, es preciso poner en primer plano nuevas estrategias pedagógicas de atención a la diversidad de los alumnos que permitan superar tanto la cultura de la repetición como la alternativa de la promoción automática que oscurece el bajo rendimiento en los primeros grados de la educación primaria. Baste recordar, además, que el coste anual estimado de la repetición en la región se cifra en miles de millones de dólares.

Factores responsables de la calidad educativa

Hay que reconocer, como se ha apuntado a lo largo del texto, que las buenas escuelas dependen mayoritariamente de la combinación de cuatro tipos de fac-

tores: familias con cierto nivel cultural o al menos con voluntad de que sus hijos accedan a la cultura; gestores públicos capaces de responder a la situación de las escuelas y de sus alumnos; escuelas bien organizadas, abiertas y participativas; y profesores comprometidos con la tarea de enseñar y con el aprendizaje de todos sus alumnos.

La presencia de estas variables en mayor o menor medida permite explicar por qué unos alumnos continúan sus estudios y otros los abandonan de forma prematura, y por qué unas escuelas y sus alumnos tienen éxito y otras no lo consiguen. Hay que tener en cuenta también que estos factores actúan de forma interdependiente y que la ausencia de alguno puede generar problemas en las escuelas y en los alumnos o servir de estímulo para que los demás factores pongan en acción mecanismos compensadores. E incluso cuando todos ellos son insuficientes, existe la posibilidad de que las capacidades propias de algún alumno concreto tengan la fuerza suficiente para sobreponerse a sus condiciones adversas.

Lograr que todos los alumnos iberoamericanos estudien durante doce años en la próxima década exige desarrollar algunas de las iniciativas que ya se han formulado: enfoques sistémicos e intersectoriales para la enseñanza de los alumnos, prioridad a la educación inicial como mecanismo estratégico para remover las desigualdades iniciales y facilitar la vinculación de los niños con sus escuelas, estrategias de enseñanza innovadoras que mantengan a los alumnos en las aulas, programas de refuerzo que eviten el retraso de los alumnos y las bolsas de repetidores que distorsionan el progreso de la mayoría de los alumnos, participación de las familias para que mantengan a sus hijos en las escuelas y les acompañen en la medida de lo posible en sus progresos educativos, desarrollo de un currículo adaptado a las nuevas culturas juveniles y a la diversidad de los colectivos de alumnos. Estas iniciativas, desarrolladas de forma coordinada, son una garantía para el logro de este objetivo capital cuya contribución al progreso económico y social de la región es innegable.

Para avanzar en estos objetivos es preciso incluir entre los factores determinantes de la calidad de la enseñanza una gestión eficiente de los recursos públicos. Ello supone una coherente descentralización de las competencias educativas entre los niveles central, regional, municipal y escolar, la coordinación entre todos ellos, la agilidad en la adopción de decisiones y en la asignación de los recursos públicos, y una visión equilibrada de las repercusiones en el aprendizaje y en el rendimiento de los alumnos de un conjunto de decisiones sobre el funcionamiento de las escuelas: horario lectivo y horario escolar, calendario escolar y distribución de las vacaciones, costos del funcionamiento y del equipamiento escolar, plantilla de profesores, organización de la escuela, autoridad del equipo directivo y funciones de los supervisores escolares y de los responsables de la ejecución de la política educativa establecida.

Al final, no cabe duda, el objetivo último es conseguir que más alumnos aprendan mejor y durante más tiempo a conocer, a hacer, a vivir juntos y a ser, como señaló con acierto el informe Delors²⁰. Un objetivo que, a pesar de los progresos, exige aún un esfuerzo sostenido y colectivo para alcanzarlo.

Los profesores, en el centro de la agenda educativa

La situación de los docentes

Sin la competencia y la colaboración de la mayoría de los profesores, no es posible el cambio y la mejora de la educación. Esta afirmación tal vez sea una de las más incontestables del pensamiento educativo de los últimos años. Sin embargo, lograr esos objetivos es, quizás, una de las tareas más difíciles a las que se enfrentan las reformas educativas.

No es extraño que así sea. La situación de los profesores está inmersa en un conjunto de tensiones difíciles de resolver y refleja con nitidez la doble agenda que marca el desarrollo de los sistemas educativos de la mayoría de los países iberoamericanos.

La principal contradicción con la que se enfrentan los docentes es la que deriva del nuevo rol que se les exige pero sin que se altere su estatus profesional. Se les pide que sean competentes para dar una respuesta eficaz a la diversidad de los alumnos, que integren su enseñanza en los parámetros de la sociedad de la información, que sean capaces de interesar a sus alumnos, de orientarlos y de colaborar con las familias para que se impliquen en la acción educadora. Sin embargo, su formación, sus condiciones de trabajo, su valoración social y su desarrollo profesional se mantienen invariables en la mayoría de los casos.

Desafíos pendientes y nuevas estrategias

Como se ha comentado para el conjunto de la educación, en las políticas orientadas a la mejora del profesorado es preciso no olvidar la agenda pendiente del siglo XX: retribuciones, tiempo de enseñanza y dedicación; y abordar al mismo tiempo la que exige el tiempo presente: nuevas competencias y formas de enseñar, cambios en la formación y el acceso a la profesión, desarrollo profesional, incentivar y evaluación. En este contexto de reformas inacabadas y de exigencias crecientes e imparables, es preciso enfrentarse a los desafíos pendientes con nuevas estrategias. Sin negar la importancia de muchos de los cambios iniciados en la formación inicial y en el desarrollo profesional de los docentes e incluso su

²⁰ Delors, J. (Dir) (1996). *La educación encierra un Tesoro: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo veintiuno*. París: Organización de las Naciones Unidas.

mayor capacidad transformadora, puede ser interesante apuntar algunas otras estrategias que contribuyan a los mismos fines desde lógicas diferentes.

La primera de ellas, ofrecer a los equipos docentes, sobre todo si han formado redes de trabajo entre diferentes escuelas, apoyo a sus proyectos innovadores. Se trata de reforzar la importancia de la colaboración entre profesores y entre escuelas, la necesidad de innovar en el campo educativo y de mantener por esa vía la ilusión y el esfuerzo compartido.

La segunda estrategia se orienta a facilitar a los docentes la expresión de sus competencias personales: música, dibujo, tecnologías, investigación, poesía, novela o cualquiera de las manifestaciones creativas de las personas a través de concursos, premios, certámenes, publicaciones etc. El objetivo es reconocer la valía de muchos docentes en diferentes campos, abrir cauces de expresión personal y pública y reforzar el reconocimiento social de la profesión docente.

Finalmente, se impone un esfuerzo especial para la preparación e incorporación al sistema educativo de los nuevos profesores con condiciones, perspectivas y exigencias que adelanten el futuro deseado para el conjunto de la profesión y sean el germen de las transformaciones generales.

El conjunto de propuestas que pueden presentarse para lograr un profesorado mejor preparado y motivado en beneficio de una enseñanza de mayor calidad, no puede olvidar la compleja realidad de la profesión docente y su fuerte componente sociopolítico. No sólo 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, sino que además su actividad profesional directa afecta a casi un tercio de la población, la gran mayoría de niños y jóvenes, lo que a su vez tiene repercusiones indirectas en sus familias, en su entorno social y en la esfera productiva en donde desarrollarán su trabajo al término de sus años escolares. La profesión docente está, sin duda, en el centro de la sociedad e impacta de una manera o de otra en todos sus componentes.

En este contexto, es preciso tener en cuenta la gran importancia que adquieren los sindicatos de profesores, que han mantenido importantes reivindicaciones económicas y profesionales que a veces han sido también políticas. Su acción ha logrado en ocasiones mejoras significativas en las condiciones del profesorado pero en otras no han sido suficientemente sensibles a los cambios necesarios en los sistemas educativos de algunos países. Es imprescindible establecer foros de diálogo y concertación entre las administraciones educativas y los gremios de profesores que se propongan establecer acuerdos a medio y largo plazo. En la búsqueda de la difícil concertación, es necesario mantener de forma continua dos referencias: mejorar la situación laboral y profesional de los docentes y asegurar el buen funcionamiento de las escuelas públicas y el tiempo de enseñanza de sus alumnos.

Elevar el nivel educativo y cultural de las familias y de todos los ciudadanos

La influencia del contexto social y educativo de las familias en los aprendizajes de sus hijos es una tesis ampliamente confirmada en las investigaciones educativas. Es, por tanto, imprescindible, si se pretende mejorar el nivel educativo de los alumnos, afrontar con decisión la formación de las familias y, en general, la del conjunto de las personas adultas.

El objetivo de lograr una ciudadanía más y mejor educada surge inicialmente de un compromiso ético y de la reparación de una injusticia histórica: la existencia en la región de millones de personas analfabetas y de un número aún mayor que no han terminado la educación primaria. Pero además, debe servir para avanzar hacia una sociedad mejor preparada y más capaz de transmitir la cultura de nuestro tiempo a las nuevas generaciones.

Incrementar el nivel educativo y profesional del conjunto de la población supone trabajar en múltiples campos. Al primero se acaba de hacer referencia: lograr que todas las personas alcancen las competencias establecidas en la educación básica. Pero hay otros objetivos que no pueden olvidarse: ofrecer un programa de inserción profesional a los jóvenes y adultos que han terminado su educación básica, actualizar la formación profesional de los trabajadores para que puedan acceder a nuevos empleos o progresar en el que ya tienen y asegurar una oferta educativa de calidad suficiente para que los jóvenes no se incorporen al grupo de personas sin educación básica.

Entre todos los colectivos de atención prioritaria, es justo destacar la educación de la mujer. Su marginación histórica, su influencia en la vida familiar, en la atención de los hijos y en su seguimiento escolar hacen necesario redoblar los esfuerzos para proporcionarles una mejor educación. El incremento de la educación de las mujeres pobres reduce las enfermedades infantiles, mejora la salud y la nutrición de los niños y disminuye las tasas de fecundidad. Además, si las mujeres alcanzan mayores niveles de formación y de preparación profesional y se incorporan de forma masiva al mundo del trabajo, pueden completar los recursos del hogar y evitar de esa forma que sus hijos dejen la escuela para cuidar de sus hermanos o para trabajar. La ampliación de los programas de educación y de atención a los niños pequeños, especialmente aquellos de familias con rentas más bajas, facilitará también que la mujer pueda participar en actividades formativas y trabajar fuera del hogar.

Posiblemente en la formación de las mujeres puede concretarse el horizonte de una sociedad educadora con nuevos y activos aliados. Las administraciones educativas, los centros de salud, las escuelas, los universitarios, las organizaciones de voluntarios y cuantas personas e instituciones estén interesadas en esta tarea colectiva deben orientar sus esfuerzos de forma coordinada para

lograr que todas las mujeres alcancen cuanto antes la educación básica y una inicial formación profesional para poder incorporarse a la vida laboral.

Impulsar un nuevo sistema de educación técnico profesional

La adquisición de cualificación 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. Ciertamente, la cualificación por sí misma no genera empleo, ni cualquier cualificación profesional tiene en cada momento el mismo valor para acceder al mercado laboral. E incluso, como se ha señalado anteriormente, existe una incapacidad del sistema productivo de 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.

En consecuencia, es preciso establecer medios que procuren y faciliten la adquisición de cualificaciones profesionales, 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. 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.

Fortalecimiento del sistema de Educación Técnico Profesional

Hace falta, por tanto, disponer de un potente sistema de formación profesional inicial, que, junto a la universidad, capacite al mayor número posible de jóvenes en cualificaciones profesionales que faciliten su acceso al mercado laboral. Esta propuesta supone garantizar que todos los alumnos participen en la educación básica, mejorar su calidad e incorporar en ella el soporte formativo imprescindible para adquirir cualificaciones profesionales específicas.

Es necesario, además, disponer de sistemas formativos específicos concebidos para procurar la adquisición de cualificaciones profesionales de los colectivos que más dramáticamente sufren las dificultades de acceso al mercado laboral: el colectivo general de desempleados, las mujeres, los jóvenes que viven en las zonas rurales o forman parte de minorías étnicas, así como colectivos específicos con necesidades especiales de apoyo para su ingreso en el mercado laboral (personas con discapacidad).

Por todo ello, el diseño y desarrollo de un sistema de Educación Técnico Profesional ha de estar estrechamente conectado con el sistema educativo y con el sistema productivo de un país y adaptado a sus demandas laborales, lo que es un requisito imprescindible para reducir la brecha entre educación y empleo y para mitigar la frustración de amplios colectivos de jóvenes que no encuentran salida laboral a su capacitación profesional. De esta manera también se impulsará el desarrollo económico del país y se facilitará la movilidad social de los jóvenes y la reducción de la desigualdad.

El fortalecimiento de un sistema de Educación Técnico Profesional así concebido ha de cuidar la existencia de determinadas características que incrementen su eficacia y su capacidad de cumplir los objetivos deseados. En primer lugar, es preciso que haya suficientes gestores bien formados tanto en el sistema educativo como en el sistema de formación permanente. En segundo lugar, es necesario asegurar la estrecha coordinación de ambos subsistemas en el desarrollo de sus funciones específicas. En tercer lugar, es imprescindible garantizar que la oferta formativa incluye la experiencia laboral. Ello supone avanzar en acuerdos entre los sistemas formativos y las empresas, así como en la articulación de relaciones estables en los distintos niveles en los que se adoptan decisiones formativas. En cuarto lugar, es positivo que junto con modelos de cualificaciones nacionales, exista un creciente proceso de descentralización de la oferta formativa para adecuarla a las necesidades específicas de cada región o municipio.

Finalmente, es preciso impulsar iniciativas innovadoras que ayuden a los jóvenes a encontrar su primer empleo. Los programas de apoyo a jóvenes emprendedores, los sistemas de orientación de carácter presencial y a distancia, la cooperación de diferentes sectores públicos y privados para el desarrollo de nuevas experiencias de contratación y una oferta formativa flexible y renovada que permita la actualización permanente de jóvenes y adultos son alguna de las iniciativas que pueden contribuir a reducir la distancia entre la educación y el empleo.

Reforzar la investigación científica en iberoamérica y extender la movilidad de los estudiantes universitarios y de los investigadores

Es preciso reconocer que la investigación y la ciencia en Iberoamérica necesitan 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 sólo 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 sustentabilidad de su propia existencia.

Más allá de las barreras individuales para cada investigador, la hegemonía del inglés lleva a un creciente control de la comunidad científica anglosajona sobre los órganos de publicación y los consejos de redacción, lo que incluye el dominio sobre los enfoques de investigación que se favorecen o que se excluyen. Frente a estas desventajas estructurales, no es conveniente abandonar el espacio de la ciencia a las fuerzas del libre mercado que solamente acentúa las asimetrías. Se requiere una intervención decidida del estado, de las universidades y academias y de la iniciativa privada en cada país y región para contrarrestar los efectos de la globalización y aprovechar al mismo tiempo ciertas ventajas comparativas. Éstas podrían potenciarse a través de la coordinación en el interior de regiones lingüísticas.

No cabe duda de que el retraso educativo y social de los países iberoamericanos junto con sus profundas desigualdades son los factores que están en el origen de la escasa presencia del español y del portugués en el campo de la ciencia y de la tecnología. 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. Todo ello pone de manifiesto que las acciones deben orientarse en diferentes campos complementarios pero que en modo alguno han de olvidar en fundamental: el retraso educativo y científico de las sociedades iberoamericanas.

La primera gran tarea que es preciso desarrollar es el apoyo a los equipos de investigación iberoamericanos y el incremento de los recursos públicos y privados para investigación, desarrollo e innovación. Difícilmente podrá el español y el 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 favorecer el intercambio de conocimientos y experiencias entre grupos de investigación iberoamericanos. La puesta en marcha de un espacio iberoamericano de conocimientos y de investigación que favorezca el intercambio y la movilidad de los investigadores será sin duda un acicate indudable y contribuiría enormemente a la presencia del español y del portugués en la actividad científica.

En síntesis: educación, culturas, ciencia e innovación

Las conclusiones anteriormente expuestas, que recogen los consensos nacionales e internacionales sobre el papel que la educación puede desempeñar para reducir la pobreza y la desigualdad y para avanzar en la construcción de sociedades más justas y cultas, interpelan a todas las personas y organizaciones de buena volun-

tad para enfrentarse con decisión y entre todos a los desafíos de la próxima década. La mejora de la educación de todos los ciudadanos no sólo contribuye de forma decisiva al desarrollo económico y social de los países, sino que también es una garantía para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, para la liberación de las personas y para el ejercicio de una ciudadanía responsable y crítica.

La consecución de estos objetivos exige incorporar los avances del siglo XXI para hacer frente a los desafíos pendientes. Es imprescindible un enfoque integrador, en el que las culturas en sus diversas manifestaciones estén presentes en la escuela, en el que la investigación y la ciencia formen parte de los currículos y de las preocupaciones de los profesores, en el que se reconozca la riqueza de la diversidad cultural y lingüística y en el que la apuesta por la innovación de las escuelas y de los profesores, sobre todo en redes y equipos de trabajo, sea una de las señas de identidad de un esfuerzo que debe hundir su raíces en las fuentes de la identidad de la región: su capacidad de imaginación y de innovación. De esta forma se avanzará también en la construcción de una comunidad iberoamericana de naciones.

Tal vez convenga considerar seriamente la posibilidad de introducir cambios educativos atendiendo a dos velocidades (Latapí)²¹: junto con las transformaciones generales del sistema educativo, normalmente más lentas, habría que acometer reformas radicales que deberían ser emprendidas por voluntarios y estar exentas de las trabas burocráticas y normas convencionales. Serían, pues, lugares de experimentación, focos de transformación y de cambio que experimentarían y abrieran camino a su generalización e institucionalización posterior.

Hace falta, por tanto, una nueva orientación que integre las culturas de la sociedad y la cultura de los jóvenes, atenta a la diversidad, que favorezca la ciudadanía y la inserción laboral y que garantice una oferta educativa de doce años para todos, en la que los alumnos y sus familias asuman como el valor más importante lograr los objetivos planteados.

La conmemoración de los bicentenarios de las independencias, desde el final de esta década hasta el 2021, ha de servir para bucear en las señas de identidad nacionales pero también en los procesos de identidad iberoamericanos, conscientes de que la apuesta decidida por una mejor educación para todos los ciudadanos es la garantía para el progreso social y económico de cada uno de los países y de la región en su conjunto. La construcción de la identidad iberoamericana ha de basarse en las raíces culturales, lingüísticas e históricas comunes, pero también en proyectos colectivos que se proyecten en el futuro y que manifiesten la fuerza y la solidaridad iberoamericana. El proyecto de las Metas Educativas 2021 alcanza todo su sentido en esta perspectiva.

²¹ Latapí, P. (2006). *Otros aprendizajes: utopías y realidades*. En F. Solana (coord.): Educación: visiones y revisiones. México: Siglo XXI editores.

En este contexto han de interpretarse las once metas que constituyen el núcleo fundamental de la educación que queremos para la generación de los bicentenarios:

1. Comprometer a la sociedad con la educación

El impulso a la educación no puede proceder solamente de la acción de aquellos sectores comprometidos habitualmente con el mejor funcionamiento del sistema escolar. Hace falta buscar nuevos aliados en la sociedad, ampliar el movimiento a favor de la educación y desarrollar programas que aborden los problemas sociales y educativos de forma integrada.

2. Educar en la diversidad

La diversidad de alumnos y de alumnas es la situación habitual en las escuelas y en la sociedad. La meta que se plantea pretende que los sistemas educativos fortalezcan las políticas atentas a la diversidad y compensadoras de sus insuficiencias de partida, de manera especial en la defensa de los derechos de las alumnas y en el apoyo a la inclusión social y educativa de los alumnos más vulnerables, especialmente las minorías étnicas, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, los que se encuentran en condiciones sociales desfavorables y los alumnos que presentan necesidades educativas especiales asociadas a condiciones de discapacidad.

3. Extender la educación temprana

Garantizar la educación infantil o inicial para todos los niños y niñas desde sus primeros años de vida es una garantía para su desarrollo y aprendizaje posteriores, pero lo es especialmente para aquellos niños y niñas que se desenvuelven en contextos sociales desfavorables. Por ello es necesario asegurar una oferta suficiente para todos en las que se garanticen las mejores condiciones educativas.

4. Universalizar la educación básica y mejorar su calidad

Asegurar que todos los niños y niñas iberoamericanos estudien durante al menos doce años es la mejor estrategia para el progreso de la región, la cohesión social y la reducción de las desigualdades. Esta oferta de puestos escolares suficientes debe acompañarse de programas que animen a las familias a mantener a sus hijos en las escuelas, de estrategias que resuelvan el grave problema de la repitencia escolar y de iniciativas en múltiples campos para mejorar la calidad de la enseñanza. Al mismo tiempo, es necesario que el acceso a estos estudios se realice de forma equitativa, de tal manera que los colectivos que a lo largo de la historia han estado más alejados de ellos, como las poblaciones indígenas o afrodescendientes, tengan un porcentaje de acceso a estos estudios similar al del conjunto de la población.

5. Asegurar que todos los alumnos alcancen las competencias básicas

El acceso universal a la educación básica y las condiciones para su calidad son imprescindibles, pero también lo es lograr que todos los alumnos y alumnas alcancen las competencias básicas para proseguir estudios posteriores, para incorporarse a la sociedad de forma activa y para ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos libres y responsables. Ello supone ofrecer un currículo significativo que potencie, al menos, la educación en valores, que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, en el que la educación artística tenga un papel relevante y que estimule el interés por la ciencia entre las alumnas y los alumnos.

6. Incrementar el acceso de los jóvenes a la enseñanza postobligatoria

Se pretende que el mayor número de alumnas y de alumnos prosigan sus estudios en la Educación Secundaria Superior, en la Educación Técnico Profesional y en la Universidad, de tal manera que la mayoría de la población tenga en el año 2021 estudios postobligatorios.

7. Conectar educación y empleo a través de la Educación Técnico Profesional

Para asegurar el desarrollo e incremento de la competitividad de Iberoamérica, es necesario reforzar y coordinar los sistemas educativos y laborales de gestión de la Educación Técnico Profesional. Al mismo tiempo, es preciso diseñar y desarrollar una oferta suficiente que ha de ser innovadora, cualificada, basada en las competencias profesionales y adaptada al contexto socioeconómico.

8. Educar a lo largo de toda la vida

Universalizar la alfabetización, la educación básica y otras oportunidades de capacitación para jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida, con diferentes metodologías y, en especial, con las nuevas tecnologías, es una estrategia fundamental en la lucha contra la pobreza, a favor de la inclusión, así como para extender e incrementar el capital del conocimiento en Iberoamérica.

9. Cuidar el desarrollo profesional de los docentes

Lograr que el profesorado esté preparado y motivado para ejercer con acierto su tarea profesional es sin duda el factor que más influye en la mejora de la calidad de la enseñanza. Para ello, es necesario cuidar la formación inicial y

continua de los docentes, el acceso al trabajo docente y sus primeros años de desempeño profesional, sus condiciones laborales y su desarrollo profesional. Hace falta, al mismo tiempo, plantear nuevas estrategias que ayuden al profesorado, entre las que cabe destacar el apoyo a la creación de redes de escuelas y de profesores, la ampliación de los programas de innovación, evaluación e investigación educativa, y la formulación de proyectos de formación que relacionen la teoría y la práctica y que orienten de forma preferente hacia equipos de profesores que trabajan en la misma escuela.

10. Contribuir a la configuración del espacio iberoamericano del conocimiento y a la investigación científica

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 postgrado, la movilidad de estudiantes e investigadores, y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región. 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.

El fortalecimiento del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI es una de las principales estrategias para dinamizar el espacio iberoamericano del conocimiento. Su objetivo general consiste en 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.

11. Conseguir más recursos para la educación e invertir mejor

El enorme esfuerzo que va a suponer el logro de las metas 2021 exige un estudio riguroso de su coste económico por cada uno de los países, así como una respuesta solidaria de aquellos con mayor potencialidad económica. Por ello, se incluye en el proyecto un conjunto de programas de acción compartidos para avanzar juntos y se formula la necesidad de un esfuerzo solidario para invertir más y mejor, en el que se establece la posibilidad de crear un Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa

Cada una de estas 11 Metas Generales se concreta en 27 Metas Específicas y en 38 indicadores. Finalmente, de cada uno de ellos se establece el nivel de logro que se espera alcancen los países en 2021. En ocasiones, se ha fijado un nivel previo en 2015 que sirva como referente para el impulso posterior. Los niveles de logro se formulan con diferentes grados con el fin de adecuarse a la situación inicial de los países. Una importante tarea posterior será que cada uno de los países defina el nivel de logro específico que pretende conseguir.

CAPÍTULO 6

**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, familia y organizaciones públicas y privadas, sobre todo aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural, y su coordinación en proyectos educativos.

Indicador 1. Número de programas en los que participan diferentes sectores sociales y se aplican de forma integrada.

Nivel de logro. *Aumentar anualmente los programas en los que participan varios sectores sociales y se desarrollan en un territorio (municipio, departamento, región) de forma coordinada, en función de los objetivos que establezca cada país.*

Meta específica 2. Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños y niñas en la escuela 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 en las escuelas.

Nivel de logro. *Conseguir en 2015 que al menos el 30% de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza reciban algún tipo de ayuda económica para garantizar el desarrollo integral de los niños y de las niñas y su asistencia a la escuela, y el 100% en 2021.*

Meta específica 3. Reforzar la participación de la Universidad en iniciativas orientadas a la mejora de la educación básica.

Indicador 3. Porcentaje de Universidades, centros docentes universitarios y estudiantes en programas de apoyo a la educación básica.

Nivel de logro. Incrementar cada año el número de Universidades, centros docentes y alumnos universitarios que dedican algún tiempo de forma continuada al apoyo a programas educativos hasta alcanzar al menos el 5% en 2015 y al menos el 20% en 2021.

Meta general segunda. Incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado.

Meta específica 4. 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 4. Porcentaje de niños y niñas de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

Nivel de logro. Conseguir que el porcentaje de niños y de niñas de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residentes en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino, sea al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

Meta específica 5. Garantizar una educación bilingüe y multicultural 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 disponen de libros y materiales educativos en su lengua propia.

Nivel de logro. Lograr que todas las escuelas y los alumnos reciban materiales y libros en su lengua propia 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. Conseguir que todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominan el mismo idioma originario de sus estudiantes y manejen satisfactoriamente la segunda lengua.

Meta específica 6. Apoyar la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales con los apoyos especializados necesarios.

Indicador 7. Porcentaje de alumnos y de alumnas con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria.

Nivel de logro. Conseguir que en 2015 entre el 30% y el 60% del alumnado con necesidades educativas especiales esté integrado en la escuela ordinaria y que entre el 50% y el 80% lo esté en 2021.

Meta general tercera. Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.

Meta específica 7. Aumentar la oferta de educación inicial para niños y niñas de 3 a 5 años.

Indicador 8. Porcentaje de niños y niñas de 3 a 5 años que participan en programas educativos.

Nivel de logro. Conseguir que entre el 50% y el 100% de los niños de 3 a 5 años reciba atención educativa temprana en 2015 y que el 100% la reciba en 2021.

Meta específica 8. 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. Conseguir que entre el 30% y el 70% de los educadores que trabajan con niños y niñas de 3 a 5 años tenga la titulación establecida en 2015 y que entre el 60% y el 100% disponga de ella en 2021.

Meta general cuarta. Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad.

Meta específica 9. Asegurar la escolarización de todos los niños y niñas 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 terminan a la edad correspondiente. En 2021, más del 90% de los alumnos terminan la Educación Primaria a la edad establecida.

Indicador 11. Porcentaje de escolarización y de finalización de la Educación Secundaria Básica.

Nivel de logro. Alcanzar entre el 60% y el 95% de alumnos escolarizados en 2015 en Educación Secundaria Básica y entre el 70% y el 100% en 2021. Entre el 40% y el 80% del alumnado terminan la Educación Secundaria Básica en 2015, y en 2021 entre el 60% y el 90%.

Meta específica 10. Mejorar la dotación de bibliotecas y computadores en las escuelas.

Indicador 12. Porcentaje de escuelas con bibliotecas.

Nivel de logro. Conseguir que al menos el 40% de las escuelas dispongan de bibliotecas escolares en 2015 y el 100% en 2021.

Indicador 13. Razón de alumnos por computador.

Nivel de logro. Conseguir que la proporción entre computador y alumno se encuentre entre 1/8 y 1/40 en 2015 y entre 1/1 y 1/10 en 2021.

Meta específica 11. Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en Primaria.

Indicador 14. Porcentaje de escuelas públicas de Primaria de tiempo completo.

Nivel de logro. Conseguir que al menos el 10% de las escuelas públicas de Educación Primaria sea de tiempo completo en 2015 y que al menos entre el 20% y 50% lo sea en 2021.

Meta específica 12. Extender la evaluación integral de los centros escolares.

Indicador 15. Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación.

Nivel de logro. Al menos entre el 10% y el 50% de los centros escolares participan en programas de evaluación en 2015 y al menos entre el 40% y el 80% de las escuelas lo hacen en 2021.

Meta general quinta. Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Meta específica 13. Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de alumnas y alumnos.

Indicador 16. Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.

Nivel de logro. *Disminuir entre un 10 y un 20% en los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6º grado o en los estudios PISA o de la IEA en los que participen los diferentes países, y aumentar en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.*

Meta específica 14. Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.

Indicador 17. Resultados de los alumnos en los estudios nacionales e internacionales sobre ciudadanía democrática que se realicen a lo largo de la década.

Nivel de logro. *Lograr una mejora en los resultados entre los estudios que se realicen.*

Meta específica 15. Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, en el que la educación artística tenga un papel relevante y que estimule el interés por la ciencia entre alumnas y alumnos.

Indicador 18. Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas.

Nivel de logro. *Dedicar al menos 3 horas de lectura obligatoria en Educación Primaria y 2 horas en Educación Secundaria Básica.*

Indicador 19. Frecuencia de uso del computador en la escuela por los alumnos.

Nivel de logro. *Conseguir que los profesores y los alumnos utilicen el computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje de forma habitual en 2021.*

Indicador 20. Tiempo semanal dedicado a la educación artística en las escuelas.

Nivel de logro. *Dedicar al menos 3 horas dedicadas a la Educación Artística en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Básica.*

Indicador 21. Porcentaje de profesores de Educación Artística con la titulación establecida.

Nivel de logro. Conseguir que entre el 30% y el 70% de los profesores de educación artística tengan en 2015 la titulación establecida y que entre el 60% y el 100% dispongan de ella en 2021.

Indicador 22. Porcentaje de alumnos y alumnas que siguen formación científica o técnica en los estudios postobligatorios.

Nivel de logro. Aumento de la elección de los estudios científicos y técnicos por los alumnos y las alumnas.

Meta general sexta. Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria.

Meta específica 16. Incrementar el número de jóvenes que finalizan la Educación Secundaria Superior.

Indicador 23. Porcentaje de alumnado que completa la Educación Secundaria Superior.

Nivel de logro. Situar las tasas de culminación de la Educación Secundaria Superior entre el 40% y el 70% en 2015 y entre el 60% y el 90% en 2021.

Meta específica 17. Aumentar el acceso a la Educación Técnico Profesional y a la Universidad.

Indicador 24. Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realizan estudios de ETP y universitarios.

Nivel de logro. Aumento de un 2% anual de los alumnos y alumnas de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que acceden a la ETP y de un 1% de los que acceden a la Universidad.

Meta general séptima. Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional.

Meta específica 18. Mejorar y adaptar el diseño de la educación técnico-profesional de acuerdo con las demandas laborales.

Indicador 25. Porcentaje de carreras técnico profesionales cuyos currículos son diseñados por competencias teniendo en cuenta la demanda laboral.

Nivel de logro. Entre el 20% y el 70% los centros de formación técnico-profesional organizan las carreras en función de las competencias derivadas de la demanda laboral en 2015, y entre el 50% y el 100% en el 2021.

Indicador 26. Porcentaje de alumnos que realizan prácticas en empresas.

Nivel de logro. Lograr que entre el 30% y el 70% de los alumnos de educación técnico profesional realicen prácticas en las empresas o instituciones laborales en 2015 y que entre el 70% y el 100% lo hagan en 2021.

Meta específica 19. Aumentar los niveles de inserción laboral de los jóvenes egresados de la educación técnico profesional.

Indicador 27. Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que accede al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación.

Nivel de logro. Conseguir una inserción laboral acorde con la formación obtenida entre el 30% y el 60% de los egresados de la ETP en 2015 y entre el 50% y el 75% en 2021.

Meta general octava. Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.

Meta específica 20. Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades.

Indicador 28. Porcentaje de población alfabetizada.

Nivel de logro. Situar la tasa de alfabetización en la región por encima del 95% antes de 2015.

Indicador 29. Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúan estudiando.

Nivel de logro. Asegurar que entre el 30% y el 70% de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúa cursando estudios equivalentes a la educación básica.

Meta específica 21. Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.

Indicador 30. Porcentaje de jóvenes y adultos que participan en programas de formación y capacitación continua presenciales y a distancia.

Nivel de logro. El 10% de las personas jóvenes y adultas participan en algún curso de formación en 2015 y el 20% en 2021 en las cuatro semanas previas a la fecha de realización de la encuesta correspondiente.

Meta general novena. Fortalecer la profesión docente.

Meta específica 22. Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y secundaria.

Indicador 31. Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.

Nivel de logro. Al menos entre 20% y el 50% en 2015 y entre el 50% y el 100% en 2021 de las titulaciones de formación inicial serán acreditadas.

Indicador 32. Porcentaje de profesorado de Primaria con formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3, y porcentaje de profesorado de Secundaria con formación universitaria y pedagógica.

Nivel de logro. Al menos entre el 40% y el 80% de cada uno de los colectivos de profesorado en 2015, y entre el 70% y el 100% en 2021.

Meta específica 23. Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.

Indicador 33. Porcentaje de centros escolares y de docentes que participan en programas de formación continua y de innovación educativa.

Nivel de logro. Al menos el 20% de las escuelas y de los profesores participan en programas de formación continua y de innovación educativa en 2015 y al menos el 35% en 2021.

Meta general décima. Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.

Meta específica 24. Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de postgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.

Indicador 34. Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.

Nivel de logro. Lograr en 2015 que las becas de movilidad de estudiantes e investigadores en toda la región alcancen a 8.000 alumnos y en 2021 a 20.000 alumnos.

Meta específica 25. Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.

Indicador 35. Porcentaje de investigadores en jornada completa.

Nivel de logro. Conseguir para el 2015 que el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúe entre el 0,5% y el 3,5 % de la población económicamente activa y que en 2021 alcance entre el 0,7 y el 3,8 %.

Indicador 36. Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al PIB.

Nivel de logro. Conseguir que en 2015 el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúe entre 0,3% y el 1,4% del PIB (media de la región en 0,93%) y que en 2021 alcance entre el 0,4% al 1,6 % (media de la región en 1,05%).

Meta general décimo primera. Invertir más e invertir mejor.

Meta específica 26. Aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas 2021.

Indicador 37. Elaboración de un plan de financiamiento por cada país en el año 2012 para el logro de las Metas y actualizarlo periódicamente.

Nivel de logro. Aprobar un plan en cada país, evaluarlo y adaptarlo cada tres años.

Meta específica 27. Incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades.

Indicador 38. Crear un Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa en el año 2010 con un plan de acción hasta 2021.

Nivel de logro. Crear el Fondo Internacional Solidario y conseguir que aporte entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las Metas.

CAPÍTULO 7

**EL COMPROMISO PARA
AVANZAR JUNTOS:
LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN
COMPARTIDOS**

La consecución de las Metas 2021 exige no sólo el esfuerzo sostenido de cada uno de los países, sino también el apoyo solidario de unos y de otros y el impulso a un conjunto de programas que faciliten el logro de las principales Metas. Los diez programas que a continuación se plantean constituyen las líneas básicas del programa de cooperación de la OEI, que en gran medida coinciden con buena parte de los objetivos de los diferentes Organismos Internacionales presentes en la región.

Se pretende, por tanto, que en su desarrollo participen de forma coordinada los Ministerios responsables de cada país, las instituciones interesadas, los grupos de expertos iberoamericanos, las redes de escuelas y de profesores innovadores y todos aquellos grupos sociales que puedan enriquecerlos y extenderlos. 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.

1. Programa de apoyo a la gobernabilidad de las instituciones educativas, a la consecución 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 educativa, es necesario el diseño de programas intersectoriales en los que actúen de forma

coordinada diversas instituciones públicas. Igualmente es imprescindible el desarrollo de políticas integrales que aborden los problemas sociales, culturales y familiares que están en el origen del insuficiente desempeño educativo de un número significativo de escuelas y de alumnos.

Metas

- > 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 trabajan en esta área.

Líneas de acción

- > Fortalecer la Comisión Asesora de Expertos en Reformas y Calidad de la Enseñanza al servicio de los países y de las metas establecidas.
- > 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 otros organismos públicos algunos proyectos integrados e intersectoriales o reforzar los ya existentes.
- > Convocar una reunión anual de responsables educativos en la que se presenten y debaten experiencias de éxito relacionadas con estas Metas.
- > Desarrollar un curso de formación especializada sobre políticas públicas en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios.

2. 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 y la importancia de que se desarrollen políticas atentas a la 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.

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 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 uno de los retos más importantes para garantizar la equidad educativa.

Metas

- > Incluir los contenidos culturales y lingüísticos propios de las culturas indígenas y afrodescendientes en las escuelas y en las aulas.
- > Apoyo integral a los estudiantes de minorías étnicas, de poblaciones originarias y de afrodescendientes para que accedan y concluyan estudios de ETP y universitarios
- > Asegurar la igualdad de género a lo largo de todo el sistema educativo.
- > Cuidar de forma especial la educación de los alumnos inmigrantes o de aquellos que permanecen en su país pero cuyos padres han emigrado.
- > Fortalecer las políticas que conduzcan a la inclusión educativa de niños y de jóvenes.

Estrategias

- > Fortalecer el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa en Guatemala para el logro de experiencias enriquecedoras en la educación de las minorías étnicas y de las poblaciones originarias.
- > Reforzar el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa en Panamá para el apoyo a políticas y programas inclusivos.

- > Impulsar el Instituto de Desarrollo e Innovación Educativa en España para conocer y evaluar la situación social y educativa de las familias inmigrantes y de sus hijos en edad escolar.
- > Establecer una alianza estable con las organizaciones internacionales con mayor presencia en la región en estos temas, especialmente con OREALC-UNESCO.

Líneas de acción

- > Colaborar en la elaboración de contenidos educativos propios de las culturas indígenas y afrodescendientes.
- > Desarrollar un programa específico para la formación de maestros indígenas y afrodescendientes a través de becas, apoyo familiar y orientación personal.
- > Crear un premio iberoamericano para las escuelas que desarrollen programas de éxito en la igualdad de género .
- > Crear una red de escuelas inclusivas.
- > Desarrollar un curso de formación especializada sobre inclusión educativa en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios.

3. Programa de atención integral a la primera infancia

Si la pobreza afecta de manera grave al conjunto de la población iberoamericana, parece incidir especialmente en la infancia, puesto que más de la mitad de los niños y niñas de la región sufren sus 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 y de las niñas 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 nuevos problemas de integración social y en ocasiones agrava los problemas de la infancia.

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 evolución educativa y social posterior. 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 y de las niñas en centros educativos que contribuyan, junto con la familia, a su desarrollo y a su aprendizaje.

Metas

- > Sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de la infancia y contribuir a la erradicación del trabajo infantil.

- > Apoyar el desarrollo de políticas sociales y educativas integrales.
- > Colaborar con los Ministerios de Educación para mejorar la oferta de educación infantil.
- > Elaborar un sistema integral de indicadores sobre la infancia.

Estrategias

- > Potenciar el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa especializado en Derechos de la Infancia con sede en Bogotá.
- > Fortalecer el Instituto para el Desarrollo e Innovación Educativa especializado en Educación Infantil con sede en Guatemala.
- > Desarrollar acuerdos estables con las organizaciones que trabajan en el campo de la infancia, en especial con UNICEF.
- > Elaborar modelos variados para la atención educativa de la primera infancia.
- > Desarrollar modelos de participación de las familias en la educación de sus hijos pequeños.

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.
- > Diseñar una base de datos especializada en infancia.
- > Desarrollar programas de educación infantil en los que el arte y el juego tengan una función principal.
- > Diseñar un curso especializado en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios para la formación de las personas que trabajan en este campo sin formación suficiente.

4. 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. En el fondo, 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.

Ante la imposibilidad de abordar todos los componentes de la calidad de la educación, se han seleccionado cuatro factores que se consideran de especial relevancia: la prevención del fracaso escolar, el apoyo a la lectura y a las bibliotecas escolares, la implantación de las tecnologías de la información en las escuelas y la evaluación de las escuelas.

Metas

- > Reducir la repitencia de curso y el abandono escolar prematuro.
- > Apoyar las iniciativas de los países para incrementar las escuelas de tiempo completo.
- > Apoyar y evaluar las iniciativas que incentiven a las familias mantener a sus hijos en las escuelas.
- > Favorecer la creación de bibliotecas en las escuelas y la creación de comunidades escolares de lectores.
- > Apoyar a los Ministerios en las políticas de incorporación de las nuevas tecnologías de la información en la enseñanza.
- > 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.
- > 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.

Estrategias

- > Poner en marcha líneas de acción preventiva en determinados países de la región para evitar el fracaso y el abandono escolar y eliminar los mecanismos que desencadenan la repetición en los primeros grados.
- > Elaborar modelos de funcionamiento de las bibliotecas escolares.
- > Apoyar iniciativas innovadoras que incorporen la lectura en las diferentes materias escolares.
- > Fortalecer el Instituto de Desarrollo e Innovación Educativa especializado en la incorporación de las tecnologías de la información con sede en São Paulo.
- > Desarrollar modelos integrales de evaluación de los sistemas educativos y de las escuelas.
- > 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, especialmente el IIFE de Buenos Aires, el Laboratorio de OREALC y la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

Líneas de acción

- > Desarrollar programas de actuación para la prevención del fracaso y la reducción de la repitencia en algunos países de la región que tenga en cuenta los distintos factores que intervienen en el proceso.
- > Realizar estudios sobre el funcionamiento de las bibliotecas escolares.

- > Impulsar experiencias que incorporen la lectura y las bibliotecas escolares en el aprendizaje de los alumnos.
- > Elaborar un sistema de indicadores sobre el uso de las tecnologías de la información en los países de la región.
- > Apoyar la red de portales educativos (RELPE)
- > Desarrollar un curso especializado sobre indicadores educativos y otro sobre evaluación educativa en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios
- > 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.

5. Programa de educación técnico profesional

La formación profesional constituye un instrumento imprescindible para mejorar la cualificación profesional 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 formación 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 programa 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; y en 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.

Metas

- > 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 cualificaciones y formación profesional contruidos con objetivos comunes a partir de la diversidad de cada país.
- > Promover el establecimiento de un sistema compartido de reconocimiento, evaluación y acreditación de la competencia de las personas trabajadoras.

- > Promover la inserción laboral de las personas con mayores dificultades de integración social, en especial de aquellas que hayan en programas de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas.
- > Fomentar el desarrollo de las competencias emprendedoras del alumnado para favorecer su inserción laboral.

Estrategias

- > Elaborar informes relativos a las cuestiones más relevantes que se han planteado sobre los sistemas de cualificaciones y educación técnico-profesional de los países iberoamericanos.
- > Realizar un diagnóstico a los países que lo soliciten sobre los sistemas nacionales de cualificaciones y de educación técnico-profesional.
- > Establecer relaciones con el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR/OIT) y el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional de la Unión Europea (CEDEFOP/UE).
- > Diseñar e impartir cursos de formación para los equipos responsables de la implementación de las reformas de la educación técnico profesional en los países.
- > Desarrollar experiencias de formación ocupacional que favorezcan la integración laboral de las personas con mayor riesgo de exclusión social.
- > Elaborar materiales e impulsar redes de experiencias para el desarrollo de las competencias emprendedoras del alumnado.

Líneas de acción

- > Fortalecer la comisión asesora de expertos iberoamericanos para la Formación Técnico Profesional.
- > Elaborar los documentos relativos sobre los sistemas de cualificaciones y la formación profesional.
- > Ofertar un curso especializado de formación en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios para la cualificación de equipos responsables de las políticas de reforma.
- > Ofertar a los países para la realización de auditorías sobre los sistemas de cualificaciones y formación profesional.
- > Desarrollar iniciativas en determinados países para la formación ocupacional y la inserción producida de jóvenes con mayor riesgo de exclusión social.
- > Realizar proyectos de formación emprendedora para que los participantes adquieran las competencias que les permitan desarrollar este tipo de iniciativas y estimulen su interés por la actividad empresarial cooperativa.

6. 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 sólo de que los alumnos reciban clases teóricas sobre educación cívica, sino también que vivan en ambientes escolares plurales, participativos y equitativos y 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. Para lograrlo, es preciso promover innovaciones y encontrar estrategias que sean atractivas para los alumnos y les permitan vivir con satisfacción 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.

Metas

- > Asesorar a los Ministerios de Educación sobre la educación en valores y en la ciudadanía responsable.
- > Situar la cultura de la paz, el respeto al medio ambiente, el deporte, el arte y la salud entre los temas preferentes de la educación en valores.
- > Prestar una especial atención a lograr la igualdad de género en las escuelas y superar los estereotipos ligados al género de los alumnos y de las alumnas.

Estrategias

- > Reforzar el trabajo del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa especializado en valores con sede en México.
- > 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.
- > Incorporar la práctica deportiva en los proyectos de educación en valores.
- > Impulsar experiencias innovadoras sobre la cultura de paz y sobre el respeto del medio ambiente.

Líneas de acción

- > Reforzar las tareas del grupo de expertos iberoamericanos en educación en valores y ciudadanía.
- > Desarrollar un curso especializado sobre educación en valores en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.

- > Elaborar informes sobre la situación de la igualdad de oportunidades y derechos de los niños y de las niñas en los sistemas educativos iberoamericanos.
- > Colaborar en la creación y funcionamiento de una red de instituciones educativas que tengan 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 para fomentar el conocimiento de diferentes expresiones y culturas y avanzar hacia una ciudadanía multicultural.

7. Programa de alfabetización y educación a lo largo de la vida

El primer objetivo 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 fundamental, como es el acceso a la educación, a todos, y muy especialmente a los más desfavorecidos.

Como segundo objetivo se pretende hacer posible una profunda renovación, cualificación y diversificación de los programas y proyectos de educación a lo largo de toda la vida que se lleven a cabo en la región, así como reforzar el compromiso político a favor de esta acción educativa que cuenta con un valor estratégico para el desarrollo compartido del conocimiento, para promover la equidad y para conseguir la mayor participación social posible en los procesos de desarrollo nacionales y regionales, y en el incremento de los niveles de cohesión social.

Así mismo, este programa debe valorarse como un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y el apoyo a la inclusión de los más desfavorecidos, bien a través de proyectos operativos de cooperación que fortalecerán las políticas nacionales, como mediante acciones específicas dirigidas a las mujeres, a las poblaciones indígenas, los afrodescendientes y para las personas en situación de privación de libertad.

Metas

- > 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 la educación a lo largo de toda la vida.

- > Contribuir al logro de acuerdos políticos y sociales, con sus correspondientes compromisos financieros, 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 específica a colectivos con especiales necesidades y carencias.
- > Apoyar un plan para la prevención del analfabetismo a través de la reducción del fracaso y 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 toda la vida.
- > Fortalecer la Comisión Asesora de Expertos en alfabetización y educación a lo largo de la vida de la OEI, así como el Instituto para el Desarrollo e Innovación Educativa (IDIE) de Paraguay, especializado en Educación Permanente, como instrumentos estratégicos para creación de conocimiento y la renovación pedagógica, metodológica y didáctica.
- > Realizar campañas de sensibilización, difusión y promoción de la educación a lo largo de la vida, asegurando la más amplia participación social, política y de otras Organizaciones Internacionales.
- > Apoyar la innovación metodológica en esta materia 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 los jóvenes y adultos de Iberoamérica.

Líneas de acción

- > Elaborar un sistema para el seguimiento y 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 que puedan tener carácter ejemplificador y de refuerzo a sus planes nacionales, así como acciones específicas dirigidas a colectivos vulnerables o tradicionalmente desatendidos, con respeto a las características de la población destinataria, a sus contextos y a las distintas metodologías elegibles.
- > Ofrecer un curso especializado, en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios, para la formación y especialización de responsables de políticas y programas de alfabetización y educación a lo largo de la vida.
- > Crear premios iberoamericanos para reconocer experiencias, investigaciones y estudios relacionados con la alfabetización y la educación a lo largo de toda la vida.

- > Promover encuentros periódicos con responsables gubernamentales y no gubernamentales, tanto sectoriales como intersectoriales, para promocionar iniciativas de coordinación y apoyo a este programa y al cumplimiento de sus metas.

8. Programa para el desarrollo profesional de los docentes

La formación y el desempeño de los docentes son sin duda factores claves para la mejora de la calidad de la enseñanza. No son elementos aislados, que pueden abordarse de manera independiente, sino que, muy al 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, por mejorar las condiciones de trabajo del conjunto del profesorado, sobre todo de aquellos que ejercen su función en contextos sociales más desfavorecidos, y por diseñar un sistema de incentivos profesionales que sirva de estímulo para la formación continua, para el mejor desempeño del trabajo y para la innovación.

Metas

- > 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 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.

Estrategias

- > Establecer un acuerdo de colaboración con la Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES).
- > 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 del grupo de expertos sobre Desarrollo Profesional de los Docentes para el logro de las metas planteadas
- > Desarrollar dos programas anuales 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.
- > Colaborar con RIACES para la acreditación de la formación inicial de los docentes.

9. Programa de educación artística, cultura y ciudadanía

El aprendizaje del arte y de la cultura en las escuelas constituye una de las estrategias más poderosas para la construcción de una ciudadanía intercultural. 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 de los jóvenes.

Se trata de un reto a desarrollar tanto en el ámbito formal como el no formal y al que deben responder de forma coordinada los ministerios de Educación y de Cultura, junto con organismos y entidades vinculadas a sociedad civil, con el fin de generar un espacio de apoyo para la construcción de la ciudadanía cultural y la formación de públicos para las artes, punto crítico de la gestión de la cultura en diversos países de la región.

El desarrollo de la capacidad creativa, la autoestima, la disposición de aprender, la capacidad de trabajar en equipo o el pensamiento abstracto, encuentran en la educación artística un espacio ideal a través de las artes, con fines de sensibilización, iniciación y expresión.

El programa tiene la intención de coordinar en Iberoamérica las propuestas contenidas en las Conferencias Mundiales y regionales convocadas por la UNESCO, en la Conferencia de Lisboa 2006 y su hoja de ruta, y especialmente las recomendaciones y lineamientos emanados del Congreso de Formación Artística y Cultural para la Región de América Latina y el Caribe celebrado en Medellín en 2007.

Metas

- > Reforzar la relación existente entre el arte, la cultura y la educación para permitir el conocimiento y la valoración de la diversidad cultural iberoamericana y propiciar el desarrollo de las competencias ciudadanas.
- > Favorecer la incorporación de la cultura de cada país y la del conjunto de Iberoamérica en los proyectos educativos de las escuelas y facilitar el intercambio de los profesionales de la educación, del arte y de la cultura.

- > Avanzar en el desarrollo de la Carta Cultural Iberoamericana de acuerdo con los responsables de los Ministerios de Cultura.
- > Identificar, fortalecer y hacer visibles las prácticas más relevantes de educación artística en la región.
- > Colaborar con los Ministerios de Educación en el diseño del currículo de educación artística.
- > Promover la formación del profesorado especialista y la de formadores de formadores en educación artística.
- > Impulsar la investigación en educación artística, promoviendo la movilidad, la formación de postgrado y la generación de sistemas de información y redes entre los investigadores iberoamericanos.

Estrategias

- > Promover la creación de un comité interministerial de educación - cultura en cada país y definir procesos de participación.
- > Detectar buenas prácticas de educación artística que fomente el ejercicio de la ciudadanía en la educación formal y no formal y hacerlas accesibles a todos los interesados.
- > Impulsar Congresos Nacionales en los que se presenten las mejores experiencias sobre Educación Artística, Cultura y Ciudadanía.
- > Orientar en la incorporación a los planes y programas educativos las líneas temáticas relacionadas con la expresión artística y favorecer la presencia de los profesionales del sector artístico en el ámbito educativo.
- > Diseñar modelos de formación del profesorado que facilite la incorporación de la educación artística en las escuelas, y elaborar materiales educativos específicos para uso de los docentes.
- > Elaborar materiales y producción artística y cultural de los países iberoamericanos que puedan ser incorporados en la educación de los alumnos.
- > Apoyar proyectos de evaluación de los proyectos formativos y de los programas de política educativa.

Líneas de acción

- > Crear un banco de buenas prácticas en educación artística, cultura y ciudadanía.
- > Ofrecer en curso especializado de educación artística en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.
- > Desarrollar un programa específico para la formación de maestros indígenas y afrodescendientes en educación artística a través de becas, apoyo familiar y orientación personal.
- > Cooperar para la convocatoria de encuentros nacionales y para un Congreso Iberoamericano sobre Arte, Cultura y Ciudadanía que se celebre cada tres años en diferentes países de la región.

- > Elaborar una colección audiovisual de experiencias así como de materiales y recursos específicos que puedan favorecer la formación inicial y permanente.
- > Impulsar redes de escuelas en las que la educación musical y artística sean un instrumento para la integración social y cultural.
- > Crear un concurso iberoamericano que premie los mejores proyectos escolares de enseñanza artística y educación en valores.
- > Establecer el "Día Iberoamericano de la educación artística y cultural para la ciudadanía".
- > Apoyo a los grupos de investigación iberoamericanos en educación artística.
- > Generación de sistemas de información y documentación de la educación artística.
- > Apoyo a los proyectos de evaluación de los países o de la región sobre la situación de la educación artística o sobre las competencias de los alumnos en este campo.
- > Incorporación en los Observatorios Culturales de las relaciones entre arte, educación y cultura.

10. 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, 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 de la OEI. Su objetivo general consiste en contribuir a la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, 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.

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 sólo nacional sino iberoamericano.

Metas

- > 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.

Estrategias

- > Desarrollar el Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI como instrumento de dinamización del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- > Potenciar el funcionamiento del Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad en Iberoamérica.
- > Poner en marcha y consolidar un sistema de intercambio de estudiantes universitarios, con reconocimiento de estudios, de investigadores y de docentes universitarios entre los países iberoamericanos.
- > Desarrollar un sistema de becas para la movilidad universitaria.
- > Crear espacios de interacción y colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales para la generación, transmisión y transferencia del conocimiento.
- > Formar e informar a los organismos nacionales de Ciencia y Tecnología en gestión y administración de políticas en ciencia, tecnología e innovación.
- > Asesorar en el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a la promoción de vocaciones científicas entre los estudiantes de secundaria, en coordinación con las políticas educativas.

Líneas de acción

- > Desarrollar el programa de becas Pablo Neruda 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 postgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación.
- > Reforzar el funcionamiento de 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.
- > Ofrecer 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.

CAPÍTULO 8

**EL FINANCIAMIENTO DE LAS
METAS 2021. UN ESFUERZO
SOLIDARIO PARA INVERTIR
MÁS Y MEJOR**

Las propuestas que en el presente documento se formulan no pretenden ser una exigencia a los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que su logro en el tiempo establecido les va a suponer. Por el contrario, parten de las condiciones en las que cada país se desenvuelve, como se ha expuesto en el capítulo segundo, y de las metas que se han dado a sí mismos, según se recoge en el capítulo tercero.

Al mismo tiempo, se pretende que los países perciban la voluntad colectiva de trabajar juntos y de ayudarse mutuamente en la consecución de las metas propuestas. De ahí el compromiso de una serie de programas de acción compartidos, que se acaban de describir en el capítulo anterior. De ahí también la voluntad de incrementar la solidaridad internacional con los países con mayores dificultades y la propuesta de crear un Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa.

Estas iniciativas necesarias no evitan la importancia de proceder al estudio del coste económico de las metas planteadas para toda la región y su concreción para cada país. Es un estudio que exige un acuerdo inicial sobre las metas propuestas, sus indicadores y sus niveles de logro para proceder después, con tiempo suficiente, a calcular la financiación necesaria. Parece pues conveniente avanzar en este acuerdo antes de abordar el financiamiento de las metas.

Sin embargo, los trabajos previos de la OEI para establecer el coste de una de las metas emblemáticas para la educación iberoamericana, lograr la superación del analfabetismo en 2015, permiten presentar un ejemplo de lo que podría ser el estudio de la financiación de las diferentes metas que en este proyecto se presentan. El siguiente texto, por tanto, debe contemplarse con esta perspectiva ejemplificadora del trabajo que queda por hacer a lo largo de 2009. Posteriormente, cada uno de los países tendría que establecer un plan de financiamiento para el logro de las Metas en su país y se deberá acordar el Fondo Internacional Solidario que ayude a los países y a las regiones con mayor retraso educativo al logro de las Metas.

Costos y financiamiento del plan iberoamericano de alfabetización

Poner en marcha el Plan Iberoamericano de Alfabetización implica no sólo mayores recursos financieros sino también un uso más eficiente de los recursos económicos y humanos disponibles a nivel local, nacional y regional. Se requieren más iniciativas y esfuerzos creativos para hacer buen uso de los recursos existentes y para movilizar nuevos recursos a nivel nacional e internacional.

Costos del Plan

Universalizar la alfabetización conlleva unos costos fijos y otros que varían en función de la población atendida. Los costos fijos corresponden al funcionamiento de las estructuras de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas de los países. Estos costos no se incluyen en el Plan Iberoamericano de Alfabetización pues son costos ya asumidos y financiados por los países en su trabajo habitual de alfabetización y educación de adultos. La estructura existente hoy en los países es suficiente, en la mayoría de los casos, para acometer la superación del analfabetismo. Por tanto, el Plan Iberoamericano de Alfabetización sólo supondrá mayores costes derivados de la ejecución de los programas.

La población a la que se dirige el Plan son las personas jóvenes y adultas analfabetas en la región (más de 34 millones de personas), a los que hay que agregar las personas que cada año ingresan en esa condición, si bien ese contingente tenderá a decrecer en la medida en la que se progresa en la universalización, retención y calidad de la educación primaria. Esa población debería incorporarse a programas que contemplen la alfabetización inicial y la continuidad educativa hasta la certificación de la educación básica de jóvenes y adultos.

- > La duración promedio de estos programas en la región es de tres años, un primer año para el aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo básico (alfabetización) y otros dos posteriores para profundizar en y ampliar las competencias adquiridas hasta obtener el certificado de educación básica para personas jóvenes y adultas.
- > El costo promedio per cápita de cada año es de 40 dólares, con la siguiente composición promedio de dicho costo:

Cuadro 8.1

Distribución promedio de los costos de los programas de alfabetización

Facilitadores/Alfabetizadores	40%
Formación	20%
Materiales	20%
Seguimiento	20%
Total	100%

Por tanto, es posible dar una idea aproximada de los recursos necesarios para superar el analfabetismo en la región utilizando una cifra uniforme de 120 dólares por persona sin variaciones entre los países. Con estos cálculos, la superación del analfabetismo absoluto en Iberoamérica al año 2015 ascendería a unos 4.000 millones de dólares, lo que implica un gasto anual promedio de 450 millones de dólares durante 9 años (entre el 2007 y el 2015).

A partir de la estimación de costos unitarios y con la información facilitada por cada país sobre la población analfabeta existente en la actualidad, se pueden estimar los costos desagregados por países durante el próximo decenio según recoge el *Cuadro 8.2*²². Esta aproximación general a los costos de universalizar la alfabetización se complementará con un análisis detallado de los costos en cada país.

Cuadro 8.2

Aproximación a los costos de universalizar la alfabetización en iberoamérica antes del 2015

PAÍS	Población analfabeta	Recursos totales necesarios (USD)
ARGENTINA	730.038	87.604.560
BRASIL	14.654.000	1.758.480.000
BOLIVIA	670.075	80.409.000
COLOMBIA	2.476.502	297.180.240
COSTA RICA	133.087	15.970.440
CHILE	480.865	57.703.800
ECUADOR	672.478	80.697.360
EL SALVADOR	759.927	91.191.240
GUATEMALA	1.817.596	218.111.520
HONDURAS	1.302.002	156.240.240
MÉXICO	5.747,813	689.737.560
NICARAGUA	1.095.765	131.491.800
PANAMÁ	168.140	20.176.800
PARAGUAY	191.683	23.001.960
PERÚ	2.211.093	265.331.160
REPÚBLICA DOMINICANA	736.698	88.403.760
Total	33.847.762	4.061.731.440

Fuente: OEI, a partir de costes promedio de los programas actuales de alfabetización y educación básica de los países.

²² Cuba, España, Portugal, Uruguay y Venezuela no figuran en el Cuadro por tener ya tasas de analfabetismo inferiores al 3%. Argentina sí figura porque aunque sus tasas son también inferiores al 3%, tiene un plan específico dirigido a atender a la población analfabeta que aún queda en el país.

El cronograma de atención a la población iletrada seguiría, en general, la secuencia tipo que a continuación se expone:

Cuadro 8.3

Cuadro 4. Distribución de la población a atender (en millones)

	Total población a atender	Alfabetización	II Año de Educación Básica de Jóvenes y Adultos	III Año de Educación Básica de Jóvenes y Adultos	TOTAL población atendida
	34				
1 ^{er} año		(1) →			
2 ^o año			→		
3 ^{er} año				→	
4 ^o año					
5 ^o año					
6 ^o año					
7 ^o año		→			
8 ^o año			→		
9 ^o año					34

(1) Cada cohorte de acceso o de continuidad anual de educandos se sitúa en un promedio de 4,85 millones de adultos en toda Iberoamérica.

Financiamiento del Plan

La estructura financiera del Plan Iberoamericano de Alfabetización estará compuesta por distintas aportaciones. En primer lugar, la procedente de los Estados, como primeros responsables de la alfabetización de sus ciudadanos en el marco de sus políticas nacionales. Cuando estos recursos no sean suficientes, se buscará complementarlos con recursos procedentes de la cooperación internacional.

La gestión del financiamiento interno es una actividad propia de los responsables de cada país, así como la búsqueda de recursos de cooperación internacional, actividad esta última en la que la OEI y la SEGIB prestarán su más amplia colaboración.

Financiación nacional de la alfabetización

Durante el año 2007, cada país fijará los costos de superar el analfabetismo y determinará aquellos que puede asumir con cargo al presupuesto educativo nacional y otros recursos internos. La diferencia entre el costo del Plan de superación

del analfabetismo del país y la financiación nacional disponible permitirá calcular, en su caso, las necesidades externas de financiación, por países y a nivel regional.

Naturalmente, la situación de partida de la alfabetización en cada país marca ya diferencias. Aunque México y Brasil son los países donde más personas iletradas hay y, por tanto, mayor será la inversión necesaria en cifras absolutas, sin embargo, los mayores porcentajes de población iletrada se encuentran en Centroamérica por lo que es en estos países donde mayor es el desafío.

Para analizar las perspectivas financieras de universalizar la alfabetización en los países nos fijaremos en dos datos: por un lado, el origen nacional o externo de la financiación actual de la alfabetización en cada país y por otro lado, si los planes nacionales actuales contemplan la universalización de la alfabetización antes de 2015 o si sus metas son más reducidas. El Cuadro 5 muestra una primera aproximación a las diferentes perspectivas de financiación de los países según estas dos variables:

Cuadro 8.4
Perspectivas financieras de la alfabetización

Financiación de la alfabetización en 2006	Financiación nacional	<p>CUADRANTE 1 <i>No necesitarían recursos adicionales</i></p> <p>Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela</p>	<p>CUADRANTE 2 <i>Tienen posibilidades de necesitar recursos adicionales si amplían sus compromisos</i></p> <p>Chile, Guatemala, México, Panamá, Uruguay</p>
	Financiación mixta con recursos nacionales y cooperación internacional	<p>CUADRANTE 3 <i>Necesitarán recursos adicionales, internos o externos</i></p> <p>Bolivia, Costa Rica, Paraguay</p>	<p>CUADRANTE 4 <i>Necesitarán mayores recursos, internos o externos, si amplían sus compromisos</i></p> <p>Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana</p>
		Cuenta con un Plan que contempla la superación del analfabetismo antes de/en 2015	Las metas del Plan nacional no alcanzan la superación del analfabetismo antes de/en 2015
		Plan Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos	

Fuente: OEI, a partir de planes nacionales de alfabetización de los países 2006.

Además, la capacidad de los países para financiar la superación del analfabetismo también dependerá del nivel y evolución que presente el producto interno bruto en los próximos años y, sobretodo, de la fracción que de éste se destine al gasto público en educación y del porcentaje de dicho gasto destinado a alfabetización y a educación básica en cada país. En coherencia con la voluntad de los Gobiernos iberoamericanos de superar el analfabetismos en la región, los Gobiernos deben incrementar progresivamente el porcentaje del gasto educativo destinado a alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas, teniendo en cuenta que los compromisos internacionales²³ recomiendan destinar al menos el 3% del gasto educativo nacional a programas de alfabetización y educación básica de adultos y que el promedio actual destinado por los países es de apenas el 1%.

Dado que las poblaciones marcadas por el analfabetismo coinciden con aquellas que presentan otras necesidades, es importante coordinar los programas de alfabetización con las inversiones públicas y las políticas de otras áreas tales como desarrollo rural, empleo, atención a poblaciones en riesgo de exclusión, género, salud, etc. La integración de los programas de alfabetización en las estrategias de reducción de la pobreza es una condición imprescindible para maximizar los recursos humanos y financieros disponibles así como para incrementar y mejorar su impacto.

Recursos Externos

La negociación y gestión del financiamiento externo es una actividad propia de los responsables de cada país. En esta tarea, la OEI y la SEGIB prestarán su más amplia colaboración en la búsqueda de recursos de la cooperación internacional.

Entre las modalidades de financiación más adecuadas de los planes nacionales se encuentran:

Canje de deuda pública externa por inversiones en educación. Este instrumento ha sido planteado con fuerza creciente por algunos gobiernos de la región y recogido en las dos últimas Cumbres Iberoamericanas. El Gobierno español y otros han firmado en los últimos años convenios bilaterales con varios países.

Apoyo sectorial a la educación. Los gobiernos nacionales, con el apoyo de las agencias donantes, desarrollan programas sectoriales que contribuyen a fortalecer las políticas educativas y a optimizar la distribución de recursos en el sector. Los programas sectoriales deben incluir los siguientes componentes:

- > Aprobar un documento de política sectorial y un marco estratégico global.
- > Un marco de gasto sectorial a medio plazo y un presupuesto anual.
- > Un proceso de coordinación entre los donantes del sector, liderado por el gobierno.

²³ Declaración de Hamburgo, V CONFINTEA, 1997.

Cooperación intergubernamental entre países iberoamericanos. Un ejemplo, entre otros, de esta cooperación es la que España viene desarrollando desde hace más de 10 años con varios países iberoamericanos mediante los PAEBAs. Otro ejemplo es la cooperación que Cuba ha desarrollado con Venezuela y la que ambos están desarrollando actualmente con Bolivia utilizando el método “Yo sí puedo”.

Cooperación internacional triangular en educación Norte-Sur-Sur. En la reunión de Ministros de Educación del G-8, realizada en Moscú en junio de 2006, el Gobierno brasileño presentó una nueva forma de abordar la cooperación internacional en educación que fue aprobada e incluida en el documento final de la reunión. La propuesta brasileña incorpora un formato triangular norte-sur-sur que involucra a países donantes, países beneficiarios de bajos ingresos (LDCs) y países en desarrollo, particularmente los llamados países del E-9 - actores claves en la iniciativa de Educación para Todos-, con tradición reconocida y experiencia en políticas y prácticas educativas.

“Fast Track Initiative” o Iniciativa por vía rápida. Iniciativa creada en 2002 a impulsos del Banco Mundial para cumplir el Objetivo del Milenio de universalizar la primaria. Tiene previsto ampliar su ámbito de acción a la Alfabetización y Educación Básica de Adultos.

Gestión conjunta de la búsqueda de financiación. Presentación del Plan Iberoamericano de Alfabetización en su conjunto a agencias y organismos financiadores.

La financiación internacional del Plan se construye sobre los siguientes elementos de eficacia y calidad de la ayuda externa de conformidad con la Declaración de París sobre procesos de apropiación y coordinación de políticas²⁴:

- > Financiación basada en el marco de la iniciativa Educación para Todos (EPT) con metas concretas.
- > Un marco regional que promueve estrategias a largo plazo (2007-2015) controladas por el país.
- > Financiación suficiente para conseguir los objetivos del Plan: la Ayuda externa necesaria se calculará por el déficit de financiación establecido en los planes nacionales.
- > Coordinación de la ayuda: El Plan promoverá la coordinación de la ayuda de los donantes para que ningún país que lo necesite quede sin financiación.
- > Control y evaluación de la Ayuda: el Plan desarrollará mecanismos que aseguren a los donantes que el destino de la Ayuda se controla y evalúa para determinar sus resultados.

²⁴ Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, CAD-OCDE 2005. www.worldbank.org/harmonization/paris/ParisDeclarationSpanish.pdf

CAPÍTULO 9

**EL SEGUIMIENTO Y LA
EVALUACIÓN DE LAS METAS
2021 PARA SOSTENER EL
ESFUERZO**

El esfuerzo que debe realizarse para definir unas metas educativas comunes para el año 2021, detalladas por medio de unos objetivos específicos y unos indicadores concretos, quedaría incompleto si no se acompañase de algún sistema o procedimiento que permita realizar su seguimiento y valorar su grado de consecución. Se trata, por otra parte, de una práctica similar a la que están llevando a cabo los países que han definido sus propias metas y objetivos en materia de educación.

En efecto, 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. Por otra parte, contar con un sistema de indicadores de la región es un fin en si mismo, en el que se viene trabajando desde diversas instancias.

Por lo tanto, parece razonable que la propuesta de unas metas educativas comunes para los países iberoamericanos incluya un mecanismo de seguimiento y evaluación 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.

Criterios para el diseño y la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación

Cualquier propuesta que se haga acerca del mejor sistema de seguimiento y evaluación debe comenzar por especificar los criterios en que se basa. A la vista de la intención compartida de definir unas metas educativas para 2021 y de la experiencia internacional existente en este campo, parece razonable proponer los siguientes criterios para diseñar y poner en marcha el sistema de seguimiento y evaluación:

- > Debe reposar sobre la 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 saber a todos en qué medida se está avanzando hacia las metas que se han establecido en común. Para eso hay que diseñar un mecanismo en el que prime la confianza mutua y en el que exista una organización y dirección colectiva.
- > Debe ser un sistema transparente: Uno de los principales retos del mecanismo de seguimiento consiste en su credibilidad, lo que exige su transparencia. 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.
- > Debe estar basado en el conocimiento científico y práctico acumulado en la región: No basta con establecer un mecanismo lleno de buenas intenciones, si no cuenta con una sólida base de conocimiento. Existen en la región instituciones y personas suficientes como para poner en marcha un mecanismo riguroso de seguimiento.
- > Debe aprovechar los esfuerzos que vienen realizando los países: Son muchos los países iberoamericanos que han puesto en marcha mecanismos de evaluación de la calidad de la educación y de seguimiento del cumplimiento de sus propios objetivos educativos y no se trata de duplicar esos esfuerzos, sino de aprovecharlos al máximo en la medida de lo posible.
- > Debe adoptar definiciones comunes: Es importante que existan definiciones conceptuales y operativas comunes de cada una de las metas generales y específicas y de los indicadores, para evitar que un esfuerzo similar sea valorado de formas diferentes en distintos contextos.
- > Debe estar adaptado a la diversidad de situaciones de los países: No se trata de establecer unos niveles de logro idénticos en todos los indicadores y para todos los países, dada la disparidad de situaciones de partida, como tampoco puede aceptarse un mecanismo de seguimiento que cierre los ojos ante las diferencias. Hay que hacer posible la coexistencia de unas metas comunes con un mecanismo de seguimiento adaptado a la diversidad de situaciones.
- > Debe resultar coherente con los esfuerzos que realizan los diversos organismos internacionales: No basta con adoptar definiciones comunes, hay que asegurar que las que se acuerden sean coherentes con las que están aplicando los diversos organismos internacionales en los que participan los países iberoamericanos, especialmente la UNESCO, la OCDE, la IEA y la OEI.

Principales productos previstos del sistema de seguimiento y evaluación

El sistema de seguimiento y evaluación no constituye un fin en sí mismo, sino que debe entenderse más bien como un instrumento, fundamental eso sí, 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. Por lo tanto, resulta indispensable especificar claramente los principales productos que pretenden obtenerse.

Entre los productos que se espera obtener por medio del sistema de seguimiento y evaluación destacan los siguientes:

- > Informes periódicos de avance, que incluyan 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 serían el principal producto del proceso de seguimiento. Su elaboración se haría a partir de los indicadores disponibles, para lo que resulta necesario asegurar su actualización. Para ello, será imprescindible contar con los trabajos que desarrolla OREAC-UNESCO y SITEAL. Su objetivo inicial debería ser la elaboración y publicación de este informe iberoamericano con una periodicidad bienal, para lo cual hay que contar con un mecanismo eficiente de producción y cálculo regular de indicadores. El informe elaborado cada dos años sería discutido con los representantes de los países con carácter previo a su difusión, con objeto de asegurar su exactitud e introducir las notas explicativas necesarias. Una vez completado ese proceso de consulta, el informe tendría carácter público.
- > Informes específicos, temáticos, sectoriales, subregionales o de otro tipo, que ofrezcan especial interés para los países iberoamericanos. Sin necesidad de plantear con carácter previo una relación completa de los informes previstos, cabe destacar que tendrían especial relevancia los informes 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 definición de cada uno de dichos informes se realizaría en los órganos de coordinación del sistema de seguimiento y evaluación.
- > Informes conjuntos que pongan en relación los avances registrados en las Metas 2021 con otros proyectos internacionales. A este respecto, cabe destacar que son diversos los organismos internacionales (UNESCO, OCDE, OEI, CAB, UNICEF, BID, Banco Mundial, entre otros) que publican y difunden infor-

mes que incluyen datos de los países iberoamericanos, por lo que debe realizarse un esfuerzo por poner en relación unos con 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 anteriormente citados no tienen prevista una periodicidad determinada. En uno y otro caso, serán de carácter público.

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 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.

Los trabajos de seguimiento y evaluación de las metas serán desarrollados por una Comisión de Seguimiento de las Metas 2021, de la que formarán parte representantes de todos los países iberoamericanos y en la que participarán además representantes de las organizaciones internacionales implicadas en el proyecto. 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.

La dirección de los trabajos de seguimiento será asegurada por un Comité ejecutivo, en el que la OEI actuará como coordinadora del mismo, y del que formarán parte los representantes de los países y de las organizaciones internacionales que se determinen. Una de sus principales funciones consistirá en asegurar el correcto funcionamiento de la Comisión de Seguimiento de las Metas 2021.

Para llevar a cabo el trabajo de seguimiento y evaluación se constituirá una Unidad de Seguimiento de las Metas 2021. Estará ubicada en la OEI, quien 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 especialistas reconocidos de la región o con el concurso de otras organizaciones o asociaciones nacionales o internacionales. La función fundamental de dicha Unidad será la de obtener la información necesaria para mantener actualizados los indicadores propuestos, que deben constituir la base de los informes internacionales mencionados más arriba.

Tareas necesarias para diseñar y poner en práctica el sistema de seguimiento y evaluación

El diseño y la consiguiente puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación es una tarea compleja, que exigirá un tiempo razonable para su preparación y lanzamiento. 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 sobre todo 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 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 e indicadores propuestos.
- > Identificar las metas específicas e 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 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.

