

# Las Metas Educativas 2021. Un proyecto iberoamericano para transformar la educación en la década de los bicentenarios

Álvaro Marchesi  
Secretario General de la OEI

Este documento presenta el proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”, formulado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) junto con la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Se trata de una iniciativa que aspira a impulsar la educación como fuerza transformadora en sociedades jaqueadas por la pobreza y la desigualdad, a las que se suma ahora la incertidumbre económica y financiera. Para ello, la OEI busca promover un debate entre los diversos actores implicados en la mejora de la educación de los países iberoamericanos, a fin de que contribuyan a identificar los objetivos deseados y los medios más adecuados para alcanzarlos.

87

**Palabras clave:** educación, docencia, Espacio Iberoamericano de Conocimiento, metas educativas 2021.

*This article presents the “Educational Goals 2021: the education that we want for the bicentenaries’ generation” project. It was developed by the Ibero-American Organization for Education, Science and Culture (OEI) and the Ibero-American Conference of Education Ministers. It aspires to promote the education as a generator of change in the Ibero-American societies, most of them struck by poverty, social inequity and the new rush of uncertainty about the World’s financial future. The OEI aims at installing a new kind of debate between the actors implied in the educational situation of the Ibero-American countries, as a way to identify the best possible expectations for the region and the best possible means to achieve them.*

**Key words:** education, teaching, Ibero-American Space of Knowledge, Educational Goals 2021.

## Capítulo primero. El significado del proyecto

Para nadie es un secreto que vivimos tiempos convulsos. A conflictos y problemas ya desgraciadamente crónicos, como la pobreza, el hambre y la desigualdad, se unen ahora vientos poderosos de incertidumbre económica y financiera que pueden reducir el progreso económico y social de los países. La crisis golpea a casi todos, pero en especial a los pobres y a los países pobres, pues tienen menos recursos para enfrentarse a ella.

En gran medida, la situación actual pone de manifiesto la incapacidad de los poderes públicos para controlar el sistema financiero y para evitar los efectos indeseados del mercado. La situación que ahora vive el mundo reclama una mayor intervención de los Estados y un cambio profundo de las políticas públicas. Hace falta volver los ojos hacia la situación de la mayoría de los ciudadanos, en especial de aquellos que viven en peores condiciones. Desde esta perspectiva, la educación debería ser uno de los objetivos principales de la acción de los gobiernos, pues de esta forma se fortalecería la capacidad de las personas y de los países para hacer frente a la actual situación y a los futuros problemas que acontezcan.

Es preciso, pues, que la sociedad y sus gobernantes tomen conciencia de que una nueva política es posible y de que apostar por la educación en los tiempos actuales beneficia a la gran mayoría de los ciudadanos. Para ello, nada mejor que un proyecto colectivo que conecte con las ilusiones y las esperanzas de los pueblos y que oriente hacia la educación la fuerza transformadora de las sociedades. Este ha sido el hilo argumental de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) cuando, junto con la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, ha formulado el proyecto *“Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”*.

88

La voluntad de acordar entre todos los países iberoamericanos unas metas educativas comunes con el fin de situar sus sistemas educativos entre los más avanzados del mundo y lograr que la generación de los bicentenarios sea la mejor formada de la historia, se inició en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en El Salvador los días 19 y 20 de mayo de 2008. En su declaración final se aprobó “acoger la propuesta Metas Educativas 2021: la educación que queremos para los jóvenes 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”.

Recogiendo la propuesta realizada por los Ministros y Ministras de Educación, la XVIII Cumbre Iberoamericana incluyó en su Declaración de El Salvador el siguiente acuerdo: “Fortalecer las políticas educativas y culturales, tendientes a asegurar el derecho a la educación de calidad desde la primera infancia, la cobertura universal y gratuita de la primaria y secundaria y a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades reales de las y los jóvenes, que permitan su crecimiento integral para lograr mayores niveles de inclusión y desarrollo social en nuestros países y avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en el marco de las

## Metas Educativas 2021”.

La XVIII Cumbre también adoptó el Compromiso de San Salvador para la Juventud y el Desarrollo, en el que, entre otras cosas, se instruye “a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y a la OEI para que en conjunto con los Ministros de Educación inicien a la brevedad la identificación de las *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*”.

Para dar cumplimiento a todos estos acuerdos, la OEI ha elaborado un documento titulado *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Como se indica en el propio texto, 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 esa generación de jóvenes.

Así pues, una vez presentada y difundida esta primera propuesta, comienza un periodo en el que se debe proceder al debate acerca de las metas inicialmente formuladas, con el fin de examinar su pertinencia y llegar a identificarlas de un modo realista, teniendo en cuenta la diversidad existente de situaciones nacionales. Aun cuando el objeto central de debate son las propias metas (tanto las generales como las específicas, así como los indicadores seleccionados y los niveles de logro sugeridos), no se debe descartar el debate sobre el diagnóstico realizado y los programas de acción propuestos. En suma, se trata de dar la voz a los diversos actores implicados en la mejora de la educación de los países iberoamericanos para que contribuyan a identificar las metas necesarias y los medios más adecuados para alcanzarlas, con el fin de lograr en la Conferencia de Ministros de Educación que se celebrará en Argentina en septiembre de 2010 el máximo acuerdo posible entre todos los países para su refrendo posterior en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

89

En este contexto, el seminario realizado en Argentina el 14 y 15 de mayo de 2009, organizado por la OEI y la Fundación Santillana, constituyó una buena oportunidad para presentar los avances que se han producido en los meses previos en la formulación de las Metas y para impulsar el proceso de debate y discusión. Las opiniones, propuestas y alternativas formuladas durante su celebración han servido para enriquecer la propuesta inicial. Desde esta perspectiva, el seminario no ha sido una reunión exclusivamente formativa, en la que investigadores y estudiosos se reunieron para actualizar y compartir conocimientos. Ha sido, además, un encuentro para reflexionar sobre la situación actual de la educación y para precisar las propuestas que han de servir para dar un gran impulso a la educación iberoamericana a lo largo de la próxima década de la mano de la celebración de los bicentenarios de las independencias.

### **Los bicentenarios de las independencias, una oportunidad para la educación**

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 inicio de la celebración de los bicentenarios en varios países iberoamericanos es un momento histórico propicio 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 debe 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.

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 doscientos 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 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.

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 tres, que completan el carácter específico del proyecto: la necesaria participación social, los programas de acción compartidos para reforzar el esfuerzo de cada país con la cooperación entre todos ellos, y el compromiso solidario de los países con mayores recursos para contribuir al logro de las metas de aquellos países con menos posibilidades.

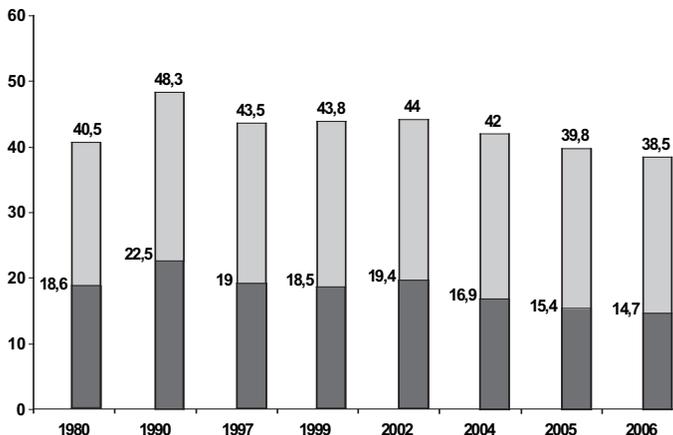
## Capítulo segundo. Los desafíos de la educación iberoamericana

### Pobreza y extrema pobreza en la región

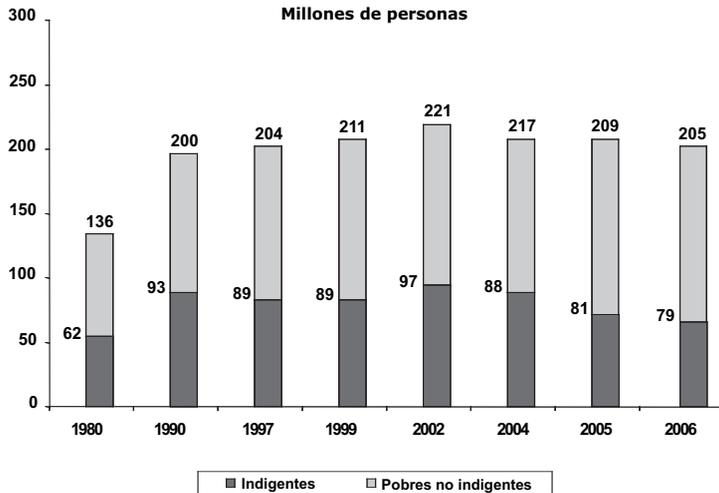
Posiblemente las dos características más profundas y lacerantes de la región sean la pobreza y la desigualdad. Aunque los datos apuntan a una disminución de la pobreza desde 2003, en estrecha relación con el crecimiento económico, los niveles absolutos y relativos de la pobreza siguen siendo alarmantes. Según las estimaciones de la CEPAL (2005), 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 Gráficos 1a y 1b).

91

**Gráfico 1a. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2005**  
(en porcentajes)



**Gráfico 1b. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2005**  
(en millones de personas)



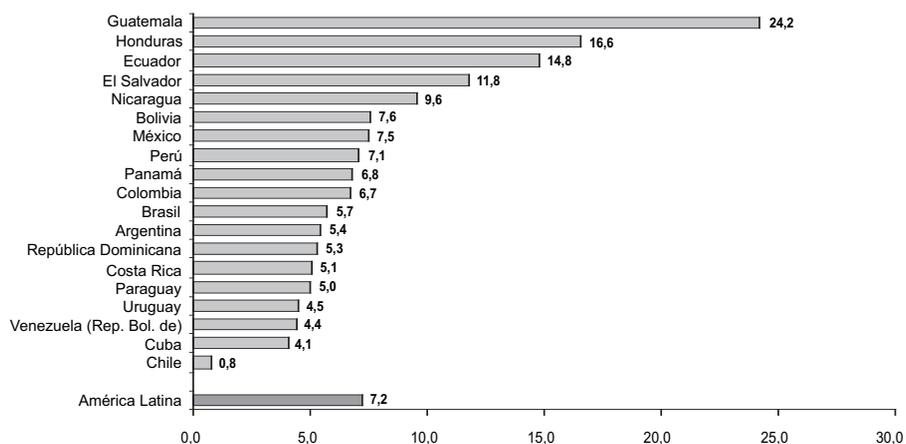
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

92

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), estos datos generales no reflejan las enormes diferencias entre los países. Los niños guatemaltecos tienen treinta veces más probabilidades de sufrir de desnutrición que los niños chilenos. El Gráfico 2 muestra las diferencias entre los países.

**Gráfico 2. América Latina: desnutrición global (insuficiencia ponderal moderada a grave) entre niños menores de 5 años, alrededor de 2000 (en porcentajes)**



Fuente: Machinea et al. (2005).

## 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.

Como señala el Informe sobre Cohesión Social (CEPAL-SEGIB, 2007), 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% o 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.

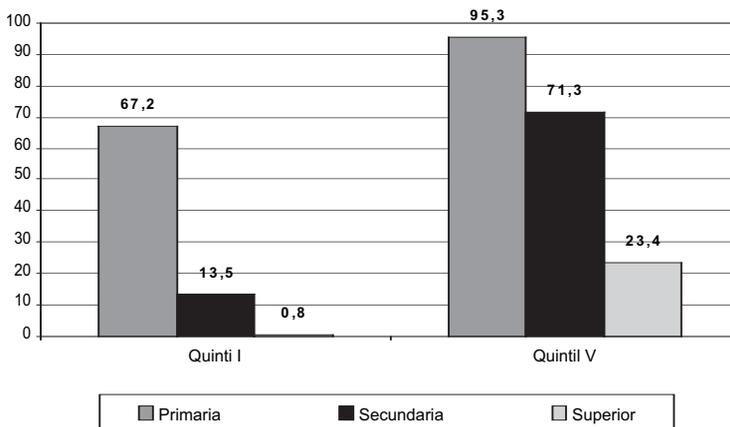
### Diferencias en el acceso a la educación

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 la cantidad 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 entre 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 3).

94

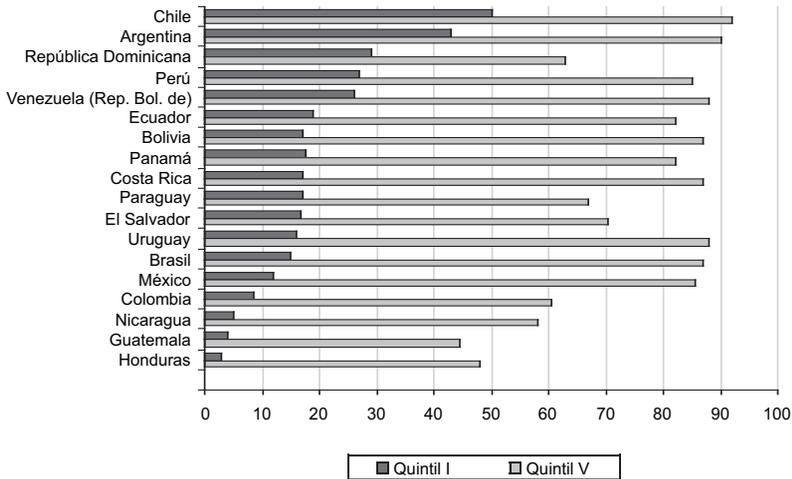
**Gráfico 3. América Latina (18 países): jóvenes entre 25 y 29 años que culminaron ciclos educativos, según quintiles seleccionados de ingreso per cápita, 2002 (en porcentajes)**



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).

**Gráfico 4. América Latina (18 países): jóvenes que completaron la educación secundaria, 2004 (en porcentajes)**

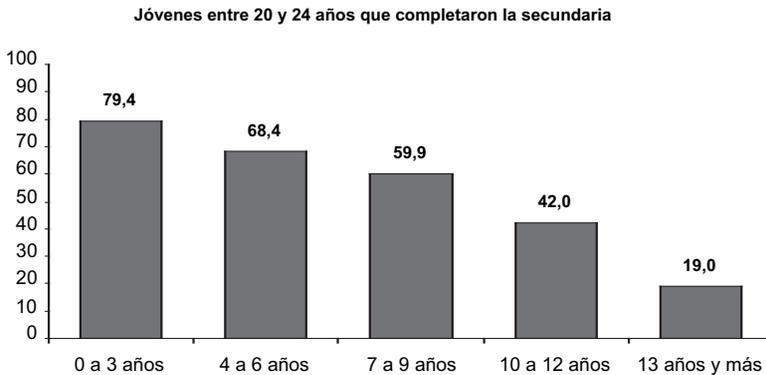


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**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 5). Ello supone menores ingresos y mayor riesgo de mantener el círculo de pobreza, falta de educación y desigualdad.

**Gráfico 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).

96

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 adecuadas, 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. (p. 64)

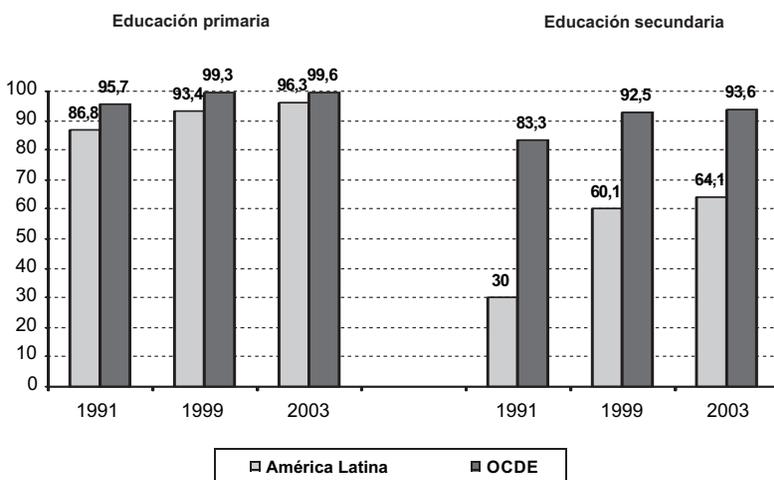
No es extraño por todo ello que en algunos países en los que se ha ampliado significativamente la cobertura escolar pero sin modificar la desigualdad entre los

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.

### 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 6 muestra estos cambios y su comparación con los países de la OCDE.

**Gráfico 6. Evolución del acceso a la educación primaria y secundaria (tasa neta de matrícula)**



97

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 alumnos procedentes de minorías étnicas o poblaciones originarias.

## Insuficiente calidad

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 indudablemente en uno 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.

### **Los resultados académicos de los alumnos**

En los países iberoamericanos, como prácticamente en el resto de mundo, la preocupación por conocer el estado de los sistemas educativos para mejorar se ha traducido en un mayor interés 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 OCDE (2008), uno de los más exigentes y extendidos en el mundo actual.

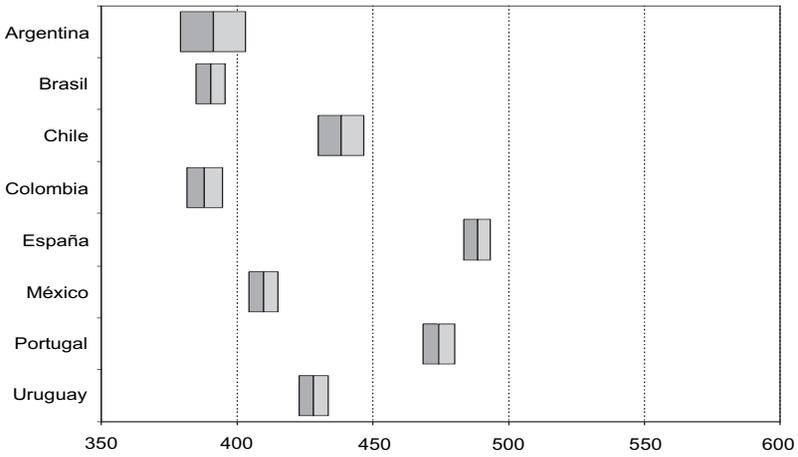
Ambos estudios abordan la situación de los sistemas educativos mediante el análisis de los resultados que obtienen sus alumnos, los factores del entorno social y familiar que los explican, las condiciones de los centros educativos y los procesos de enseñanza y aprendizaje en los que se obtiene dichos 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.

99

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.

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 7 y 8).

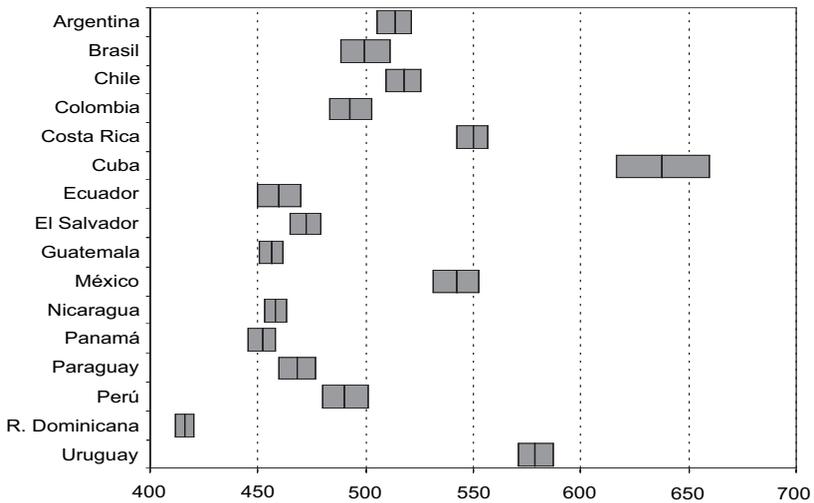
**Gráfico 7. Países GIP. Ciencias. PISA 2006 (promedio e intervalo de confianza al 95%)**



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.

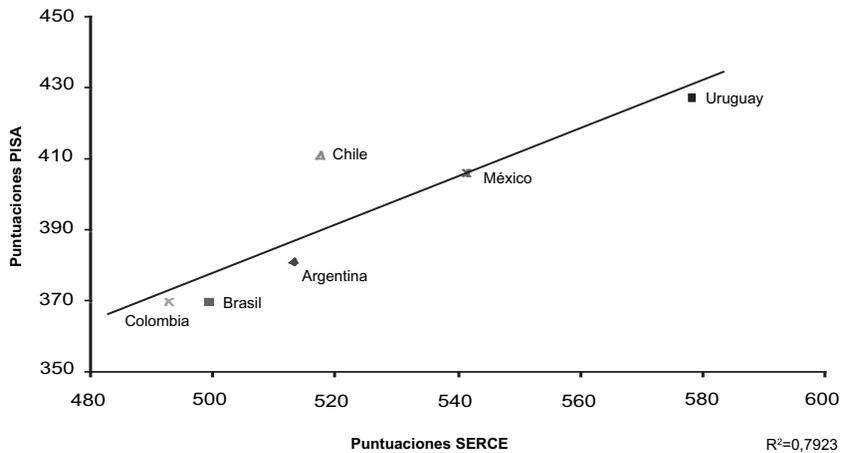
100

**Gráfico 8. Matemáticas 6º grado. SERCE, 2006 (resultados globales promedios e intervalos de confianza)**



Fuente: SERCE

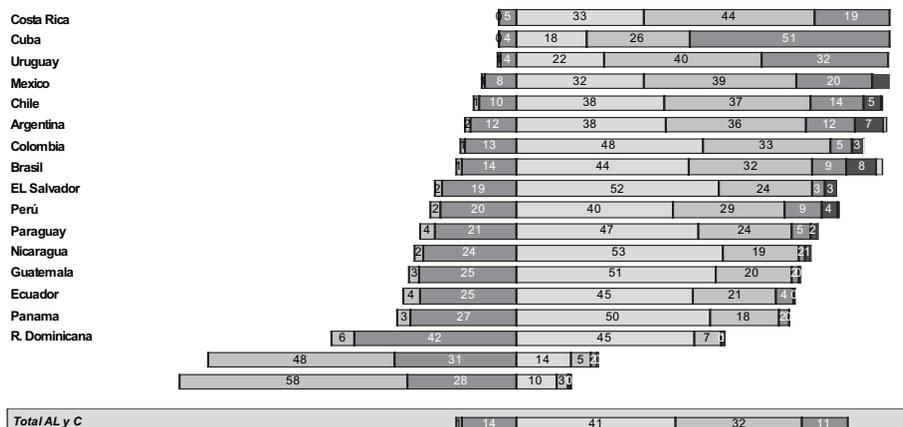
Gráfico 9. Gráfico mixto PISA - SERCE con los resultados comunes



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.

101

Gráfico 10. Porcentajes de alumnos por niveles de rendimiento en Matemáticas

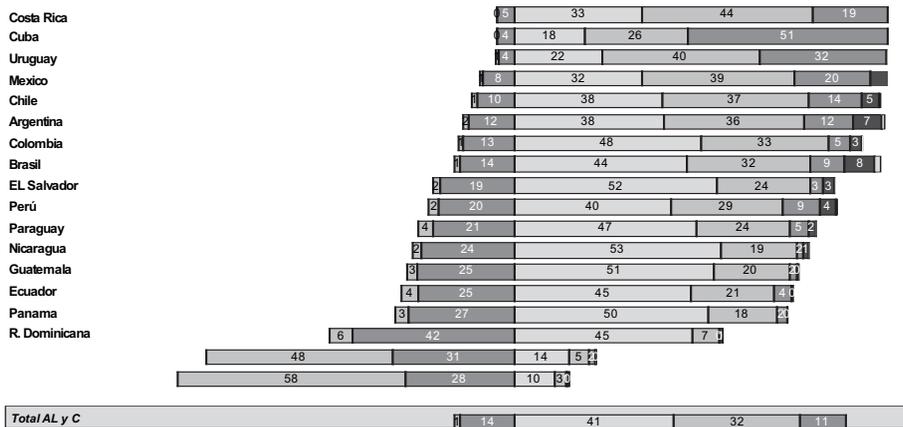


Países ordenados según el porcentaje de alumnos en los niveles < 1 y 1

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 11. Porcentajes de alumnos por niveles de rendimiento en Ciencias**



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

### Capítulo tercero. Las metas educativas

La formulación de las metas educativas no ha sido un mero ejercicio académico, sino que se ha planteado a partir de la realidad educativa de cada uno de los países y de los objetivos, metas y compromisos asumidos por ellos. El capítulo tercero del documento de la OEI *“Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios”* resume este análisis y plantea a su término una síntesis de las tendencias generales de las metas educativas que orientan el esfuerzo educativo en la región.

Pero si importante ha sido la información proporcionada por los propios países en la definición de las Metas Educativas 2021, también lo ha sido la constatación de que la situación educativa de los países iberoamericanos es muy desigual. No parece posible, pues, establecer niveles de logro iguales para todos ellos. Por esta razón se ha establecido una banda de posibilidades, a veces amplia, para que cada país concrete sus objetivos previstos en función de su situación actual y del esfuerzo que se propone realizar a lo largo de los próximos años.

Las Metas Educativas 2021 se han planteado en cuatro niveles: metas generales, metas específicas, indicadores y niveles de logro. Las metas generales (11)

establecen objetivos amplios, a partir de los cuales se fijan las metas específicas (27), que implican la selección y concreción de un elemento significativo de la meta general. Con el fin de concretar el cambio esperado en cada una de las metas específicas, se han establecido indicadores (38), que expresan el criterio que será utilizado para evaluar los avances en las metas, así como niveles de logro, que supone la aplicación del indicador elegido a las diferentes metas específicas y que expresan el objetivo que se espera alcancen los países en 2021. En ocasiones, se ha fijado un nivel previo en 2015 que sirva como referente inicial para el impulso posterior. Como se acaba de señalar, 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.

## **1. Gobernabilidad de las instituciones y desarrollo de programas integrales**

### **Nuevas estrategias para la reforma de la educación**

Como señala Marcela Gajardo (2009), pese a los ambiciosos intentos de reforma y a los incrementos del gasto en educación en la mayoría de los países, el funcionamiento de muchos sistemas educativos apenas ha mejorado y se está lejos de garantizar el acceso y una oferta de calidad similar a niños y niñas de distinto origen y capital social. La conclusión inicial que se obtiene a partir de esta afirmación es que las estrategias para la reforma educativa impulsadas en décadas pasadas no han logrado los objetivos deseados, por lo que parece necesaria una nueva mirada que se replantee los objetivos que han de asumir los sistemas educativos y la forma de lograrlo.

103

Hay que reconocer que en el ámbito educativo, y también sin duda en el campo social, son muchos los retos pendientes. Por un lado, es preciso universalizar la oferta de educación inicial, primaria y secundaria, lograr que todos los niños y jóvenes tengan 12 años de educación obligatoria, mejorar la calidad educativa y las competencias de los alumnos en consonancia con la exigencias de la sociedad, desarrollar un sistema integrado de educación técnico-profesional y elevar el nivel educativo y cultural del conjunto de la población. Por otro lado, es necesario avanzar en la sociedad del conocimiento y de la información, incorporar las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, diseñar currículos acordes con las competencias que los alumnos van a necesitar para integrarse de forma activa en la sociedad y en el mundo laboral, e incorporar en las escuelas el progreso científico, la innovación educativa y los nuevos significados de la cultura.

¿Es posible enfrentarse a tal magnitud de problemas con los enfoques y estrategias utilizados hasta el momento? No parece previsible que con la misma dinámica impulsada hasta el momento pueda lograrse el enorme salto educativo requerido para responder a los retrasos históricos acumulados y para conseguir que la región pueda competir en un mundo globalizado. Sería un error tratar de resolver los problemas existentes con los esquemas que algunos países utilizaron en el pasado. Tampoco es positivo considerar que los nuevos retos que proceden de la sociedad de la

información puedan abordarse como si la situación de la región fuera similar a la de los países más avanzados. Hace falta una nueva visión sobre el sentido de la educación que permita diseñar nuevos modelos y estrategias de acción y nuevas formas de cooperación. En el acierto en su definición, acuerdo y puesta en práctica se cifra buena parte de las posibilidades de enfrentarse de forma simultánea a todos los retos presentes y lograr de esta forma la transformación de las estructuras educativas y sociales.

No es una tarea sencilla, hay que reconocerlo. La necesaria reflexión sobre el sentido de la educación y sobre las estrategias de cambio se topa con la pérdida de perspectivas en la sociedad actual. Si es difícil intuir el inmediato futuro, ¿cómo anclar el comportamiento y la acción en el marco de una visión propositiva y dotada de significado? Si estos problemas afectan a los responsables de la educación, a los maestros y a la mayoría de los ciudadanos, ¿cómo no van a sentirse también afectados los jóvenes, cuyas experiencias han estado marcadas por modelos sociales que ahora se desmoronan, o que están siendo profundamente cuestionados sin que nuevas alternativas se muestren con claridad? En palabras de Juan Carlos Tedesco (2009):

Uno de los problemas centrales de la educación actual es manejar la tensión que genera este déficit de sentido, tanto en los procesos pedagógicos y en los vínculos de enseñanza-aprendizaje como en los procesos políticos e institucionales con los cuales se administra la actividad educativa. Al respecto, vale la pena recordar una característica propia del proceso educativo: si bien tiene lugar en el presente, la educación transmite un patrimonio y prepara para el futuro. Esta sociedad, donde se rompe con el pasado porque todo es permanentemente renovado y donde el futuro es pura incertidumbre, deja a la educación sin puntos de referencia.

104

## **Sociedad y educación**

En la reflexión sobre la orientación de los cambios educativos y sobre el propio proceso de cambio, se muestra de forma clara que la educación no puede con sus solas fuerzas resolver los problemas sociales, sino que exige para ello que se produzcan al mismo tiempo determinados cambios en otros ámbitos de la sociedad. No es suficiente con que la educación apueste por los valores democráticos, la justicia, la participación y la equidad, si al mismo tiempo no existen iniciativas políticas, económicas y sociales que avancen en la misma dirección. No es posible una educación equitativa en una sociedad tan desigual como la iberoamericana. Y tampoco es posible avanzar en sociedades más justas sin una educación equitativa, en la que estén garantizados unos mínimos comunes de calidad para todos los alumnos. Como resume acertadamente Tedesco (2008):

En un marco de conflicto, de incertidumbre, de experimentación y de ajuste permanente, es muy importante introducir la perspectiva de largo plazo y del sentido de nuestras acciones. Al respecto, creo muy importante destacar la relevancia que tiene el concepto de

“sociedad justa” para cubrir el déficit de sentido del capitalismo actual. El ideal de justicia social asume hoy un significado renovado, frente a la tendencia a la exclusión, la desigualdad y la fragmentación que muestra el capitalismo ligado a la pura lógica del mercado.

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

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

105

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

### **Necesidad de nuevos aliados**

La permanencia de los alumnos en la escuela durante doce años, objetivo deseable para la próxima década, no puede alcanzarse en 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 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.

106

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, Tailandia, 1990) lo apuntó de forma expresa:

Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos necesarios para esta tarea. Será necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación, (...) la concertación 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. Sirvan de ejemplo la participación de las familias en algunos estados y municipios para mantener abiertas las escuelas durante los fines de semana o los programas de ONG y de fundaciones que ofrecen apoyo a 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.

107

## **2. Educar 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 -la 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. Sivia Schmelkes (2009), al abordar las rupturas necesarias para la equidad y la interculturalidad, ha subrayado que para lograr la equidad educativa con los pueblos indígenas se requiere una ruptura que persiga el logro de tres objetivos: los nacionales, que asegure que los indígenas logren los propósitos educativos -sobre todo los referidos a las habilidades básicas y superiores y a los valores de convivencia- que cada país define para todos los alumnos de la educación básica; el bilingüismo equilibrado, que garantice el dominio de las dos lenguas: la indígena y la lengua dominante, independientemente de cuál de las dos sea la lengua materna; y el orgullo de la propia identidad, para que los indígenas entren en relación con otras culturas desde un sentimiento fuerte de reconocimiento y de orgullo de lo propio.

108

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 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 presentes en la mayor parte de las escuelas y todos ellos exigen que se tenga en cuenta su historia, su cultura, su lengua y sus aspiraciones.

Es necesario que los gestores de las políticas públicas promuevan iniciativas que den visibilidad a todas las culturas y colectivos presentes en el entorno escolar, que permitan a las escuelas dar 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 acepte la diversidad en sus participantes para progresar en la diversidad de sus alternativas.

### **La necesaria apuesta por la educación inclusiva**

El objetivo de conseguir escuelas inclusivas se ha convertido en una de las primeras aspiraciones de todos aquellos que defienden la equidad en la educación. Las

escuelas para todos, sin exclusiones, en las que convivan y aprendan alumnos de distintas condiciones sociales, de diferentes culturas y con distintas capacidades e intereses, desde los más capaces hasta los que tienen alguna discapacidad, es un modelo ideal que motiva a muchas personas comprometidas con el cambio educativo.

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

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

109

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

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

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

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

### 3. Atención integral de la primera infancia

#### Una situación trágica

La infancia es la etapa evolutiva más importante de los seres humanos, pues en los primeros años de vida se establecen las bases madurativas y neurológicas del desarrollo. Pocas dudas existen sobre la importancia del desarrollo infantil temprano en el aprendizaje y en el desarrollo social posterior. Las experiencias de los niños en sus primeros años son fundamentales para su progresión posterior. No es extraño por ello que los economistas y los científicos sociales aseguren que los programas que promueven el desarrollo de los niños pequeños son la mejor inversión para lograr el progreso del capital humano y el crecimiento económico.

En consecuencia, es imprescindible que se garanticen las condiciones básicas de alimentación y de salud de los niños pequeños, la provisión de estimulación variada, el apoyo a las familias para que atiendan las necesidades, el desarrollo y la educación de sus hijos, y la incorporación progresiva de los niños y de las niñas en situaciones educativas organizadas que contribuyan a su maduración y a su aprendizaje.

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

No son problemas e injusticias que afectan por igual al conjunto de los ciudadanos, sino que afectan más a las poblaciones indígenas, afroamericanas, rurales y a aquellos que viven en zonas marginales de las grandes ciudades. Además, y con un grado similar de distribución irregular, las posibilidades de acceso a la educación de los niños y de las niñas iberoamericanos son muy insuficientes. La tasa de escolarización de niños y niñas de cinco años no llega al 50% en varios países, lo que indica que en las edades anteriores el porcentaje es bastante menor.

## De la declaración de derechos de la infancia a su aplicación para todos

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

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

Es preciso apuntar como uno de los desarrollos más importantes de la Convención de los Derechos de los Niños la observación número 7 dictada por el CDN, *Realización de los derechos de los niños en la primera infancia*, publicada en 2005. Las principales propuestas de dicha observación se dirigen a reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños; a alentar el reconocimiento de los niños pequeños como agentes sociales con intereses, capacidades y vulnerabilidades propias; a recordar su necesidad de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos; a insistir en la diversidad existente dentro de la primera infancia y en la necesidad de respetar las costumbres y prácticas locales, salvo en los casos en que contravengan los derechos del niño; y a contribuir a la realización de los derechos de todos los niños pequeños mediante la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales centrados específicamente en los derechos en la primera infancia.

Nashielli Ramírez (2009) ha destacado que, a pesar de los avances en materia de derechos de la infancia, el marco jurídico es demasiado débil para influir en las políticas, programas y prácticas orientadas a defender los derechos de la infancia y que incluso es frecuente que una ley de protección de los derechos de la infancia coexista con leyes que los niegan. Ramírez apunta tres limitaciones principales que dificultan el cumplimiento pleno de los derechos establecidos en ese acuerdo internacional: obsoletas estructuras de gobierno dedicadas a la infancia, que les lleva a desarrollar políticas asistenciales, en ocasiones escasamente coordinadas; limitada asignación de gasto público dirigido a la primera infancia y poca capacidad de generar estrategias que movilicen los recursos del sector público y de la sociedad en general de forma articulada y coherente; y desajustada definición conceptual, que ha

vinculado excesivamente las políticas hacia la primera infancia dentro del campo de acción de los programas de protección dirigidos a la familia, sin comprender que la infancia es una categoría social con entidad propia.

### **Una educación integral**

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

En primer lugar, hay que destacar el enorme valor de que los programas de atención a la infancia integren la dimensión social y la dimensión educativa. Es muy difícil que el solo trabajo en el ámbito educativo alcance sus objetivos si al mismo tiempo no hay una atención específica al contexto social y familiar en el que el niño se desarrolla. Este planteamiento requiere la coordinación de las diferentes instituciones responsables de la salud, de la vivienda, de la formación de las personas adultas, de la educación infantil y del apoyo a la familia para desarrollar iniciativas coordinadas que se lleven a la práctica en un ámbito territorial y en una población determinada. Posiblemente, para lograr con mayor eficacia el objetivo propuesto, hay que conseguir la participación de los municipios en esta estrategia. Las ciudades podrían constituirse en lugares para el cuidado y el desarrollo de la infancia, en las que la mayoría de sus decisiones tuvieran en cuenta la defensa de los derechos de los niños y la promoción de mejores condiciones para su vida.

En segundo lugar, es necesario incluir de alguna manera la participación de la familia en los proyectos orientados a la mejora de la infancia. Bien a través de iniciativas que pretendan cooperar con los padres y las madres en la atención educativa a los hijos, bien a través de una oferta educativa que contribuya a elevar su nivel educativo, cultural o profesional, o bien a través de servicios que intenten mejorar sus condiciones de vida, lo cierto es que la atención a las familias y su colaboración en las acciones para una más completa atención educativa a sus hijos es un factor principal en el éxito de los programas a favor de la infancia.

Finalmente, es preciso diseñar programas que se adapten a la situación social, cultural y lingüística de los niños y de sus familias. Ello supone conocer previamente las condiciones de vida de las personas que van a participar, escucharles y favorecer el compromiso del conjunto de la comunidad. La norma debe de ser la flexibilidad, la atención a la diversidad y el reconocimiento de sus formas propias de vivir y de comunicarse. En esta misma dirección se sitúa Victoria Peralta (2009) cuando describe la confusa situación actual y cómo la formación de los educadores se mueve entre perspectivas curriculares casi pre-modernas y modernas, siendo mínimos los que avanzan a enfoques de postmodernidad. Los currículos nacionales oficiales, en

su totalidad, preconizan en sus fundamentos una educación inicial abierta y actualizada, que considera al niño como sujeto de la educación; sin embargo, cuando se analiza su concreción en programas y otros instrumentos curriculares, se observa muchas veces poca coherencia con estos planteamientos, expresándose en estándares o programas sumamente estructurados, en los que predomina la homogeneidad frente a la necesaria sensibilidad hacia la diversidad. Se olvida, por tanto, la influencia del contexto social y cultural, las diferencias en el desarrollo de los niños y su a menudo desigual historia evolutiva, marcada por la riqueza o la pobreza de afectos, experiencias, estímulos, cuidados y alimentos.

A partir de este diagnóstico, Peralta sitúa el avance en la mejora de la calidad en el desarrollo de propuestas curriculares postmodernas, en las que los énfasis se encuentren en el reconocimiento de la incertidumbre, de la complejidad, de la diversidad, de la subjetividad y de la multiplicidad de perspectivas. De esta manera, se abandonan los grandes relatos y se valorizan los “pequeños”, que son variantes del conocimiento local y que se legitiman a sí mismos, ya que determinan sus propios criterios de competencia (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1. Currículos de la modernidad y de la postmodernidad**

<b>Currículos de la modernidad</b>	<b>Currículos de la postmodernidad</b>
Los contextos son considerados en una perspectiva universal, por lo que la historia cultural que se selecciona y legitima corresponde básicamente a esa perspectiva.	Hay más reflexión sobre los fundamentos, incorporándose lo histórico-político, lo social y lo cultural de cada comunidad. Así, las culturas locales y de pertenencia tienen una presencia fuerte, sin desestimar otros ámbitos culturales, que son analizados críticamente en función de lo que aportan al proyecto educativo.
El marco teórico se constituye con diversos fundamentos, que se presentan separados en forma disciplinaria.	Se rompen los estancos disciplinarios y se seleccionan ideas-fuerza que son sustentadas desde diferentes ciencias y desde el propio saber de las comunidades.
La construcción curricular la hace un grupo de especialistas.	Se genera un proceso de co-construcción en que las comunidades educativas tienen un rol preponderante, que puede ser facilitado por especialistas según lo requieran.
El proceso de construcción es de tipo más lineal y eminentemente técnico.	El proceso de co-construcción es de tipo espiral y cíclico, donde se construye, aplica, revisa y se vuelve a construir. Se asumen y abordan los conflictos culturales y sociales generados a partir de las tensiones, dominancias y exclusiones implicadas en las decisiones curriculares.
Los objetivos que se pretenden son de tipo más universal. Incluso, en algunos casos, se entregan totalmente formulados.	Los objetivos que se plantean y discuten responden a los sentidos y necesidades de los constructores, por lo que se reformulan y se revisan permanentemente.
Las comunidades educativas adoptan y adaptan el currículo que se les propone, que viene ya definido en todos sus factores y elementos.	Las comunidades educativas diseñan, aplican y evalúan el currículo que se está creando permanentemente en sus diversos factores y elementos.
Se hace “control de calidad” de la aplicación de los criterios de los constructores.	La revisión de la calidad es un proceso permanente que se hace en función al grado de coherencia de la práctica con los objetivos que la propia comunidad educativa se ha planteado.

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

Como se ha señalado al comienzo de estas líneas, la OEI asume entre sus objetivos prioritarios la atención integral a la primera infancia y así lo ha incluido en la formulación de las Metas Educativas 2021 y en sus programas de acción compartidos. La meta que se formula para el fin de la próxima década es lograr que el 100% de los niños de 3 a 6 años participen en programas educativos, que se multiplique el porcentaje de niños y niñas de 0 a 3 años que tienen posibilidades de acceso a experiencias educativas organizadas con esta finalidad y que se fortalezca el carácter educativo de todas las opciones existentes.

Se pretende no sólo lograr que exista una oferta suficiente para los niños de estas edades, sino también que sea de calidad contrastada. Para avanzar en esta dirección, la OEI se plantea ofrecer un curso especializado de educación infantil en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios para las personas que trabajan en este campo sin la preparación suficiente. También se propone colaborar con los diferentes países por medio del apoyo técnico, el intercambio de programas y de iniciativas, la elaboración de modelos variados para la atención educativa de la primera infancia y el diseño de estrategias adaptadas a cada contexto para propiciar la participación de las familias en la educación de sus hijos pequeños.

114

La consecución de estos objetivos exige el compromiso del conjunto de la sociedad. Por ello, la OEI ha incluido entre sus estrategias y líneas de acción sensibilizar a todos los sectores sociales y a las diferentes instituciones públicas y privadas sobre los derechos de la infancia, elaborar un índice de cumplimiento de dichos derechos y colaborar en la construcción de un sistema integral de indicadores sobre la infancia.

#### **4. Más y mejor educación**

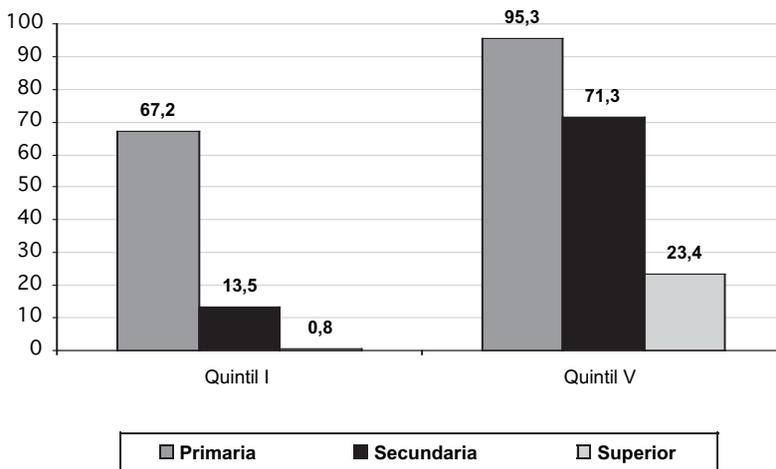
##### **Doce años de educación para todos**

El logro de doce años de educación para todos los alumnos es posiblemente el objetivo más ambicioso que este proyecto se plantea. Se ha afirmado en repetidas ocasiones que recibir entre 11 y 12 años de educación formal es la mejor opción para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza, o para no caer en ella por acceder a empleos precarios, inestables o con escasa remuneración, o para disponer de las competencias suficientes para encontrar nuevos empleos a lo largo de la vida.

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. No hay que olvidar que existen profundas desigualdades en el acceso a la educación que 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 por ciento de los primeros terminan la educación superior, sólo el uno por ciento de los más pobres lo consigue. 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 12).

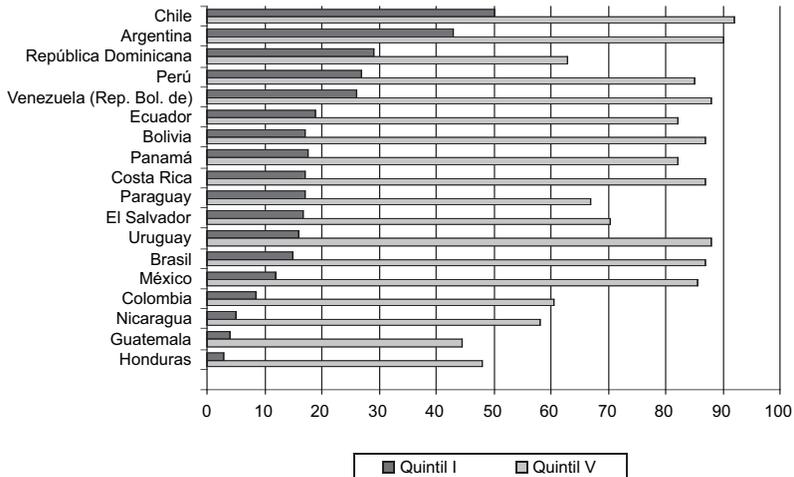
**Gráfico 12. América Latina (18 países): jóvenes entre 25 y 29 años que culminaron ciclos educativos, según quintiles seleccionados de ingreso per cápita, 2002 (en porcentajes)**



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 por ciento de los jóvenes en Chile y Argentina logra completarla, un porcentaje que no llega al 10% en Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua (ver Gráfico 13).

**Gráfico 13. 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.

116

Para conseguir que todos los alumnos estudien 12 años, son necesarias algunas condiciones. Sin ellas, es muy difícil que los alumnos continúen sus estudios: escuelas cercanas y con puestos escolares suficientes, con servicios sanitarios y electricidad, con la posibilidad de atender la salud y la alimentación de los alumnos y con profesores preparados. Para que un niño pueda completar con éxito la trayectoria educativa esperada, es necesario un nivel aceptable de bienestar en su familia, el cual hace posible que se le dé a su educación la prioridad que merece (López, 2009). Este bienestar le permitirá concurrir a clase bien alimentado, saludable y descansado, dedicar la mayor parte del tiempo -durante años- a su educación y no soportar responsabilidades que tienen que ver con la supervivencia y el funcionamiento básico de su hogar.

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

## Un currículo significativo

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

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

Pero los proyectos educativos no pueden formularse al margen de sus destinatarios. Por el contrario, han de plantearse a partir de la comprensión de cuáles son los intereses, los valores y las formas de relación que mantienen las nuevas generaciones. De otra 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 van a servir para abrirse camino en el entorno en el que se desenvuelven. Por ello, el análisis de las culturas juveniles es indispensable para afrontar los desafíos de una educación que llegue a todos y en la que todos aprendan 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.

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 múltiples 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 destacar, 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 mantenga en las aulas durante más tiempo.

### **Elevar las competencias básicas de todos los alumnos**

Mejorar la calidad de la enseñanza exige, o más bien incluye, conseguir que todos los alumnos alcancen mejores resultados en sus aprendizajes. Como se ha apuntado anteriormente, las evaluaciones internacionales en las que han participado los países de la región han puesto de relieve que sus aprendizajes son significativamente inferiores a los de los países avanzados, y que estos retrasos afectan a todos los niveles del alumnado, en especial a un amplio porcentaje, cercano al 50 por ciento, que no alcanza el nivel que se considera necesario para incorporarse de forma activa a la vida laboral. Por ello, se ha incluido una meta específica, con su correspondiente indicador y nivel de logro, entre las Metas Educativas 2021:

Meta específica: Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de alumnas y alumnos. Indicador: 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 por ciento en los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6° 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.

Pero el problema fundamental no está en el diagnóstico del problema ni en la formulación de un objetivo, aunque ello sea importante, sino en la detección de los problemas que dificultan el progreso y en el establecimiento de las estrategias que permitirían resolverlo, es decir, mejorar las competencias básicas de los alumnos.

No cabe duda de que las desigualdades sociales y educativas que aquejan a los países de la región están en el origen de los retrasos académicos detectados. Y que

difícilmente se podrá avanzar si no se abordan de forma coherente con toda la profundidad que requieren. Pero la definición de un currículo significativo orientado hacia la adquisición de las competencias básicas, la incorporación de sistemas de evaluación de los progresos de aprendizaje de los alumnos que sean capaces de relacionar los contenidos aprendidos con las competencias exigidas, y la actualización permanente de los profesores, siempre que se cuide al mismo tiempo sus condiciones de trabajo, pueden contribuir de forma notable a alcanzar los objetivos establecidos.

### **Crear comunidades lectoras**

La especialista Delia Lerner escribió: “Imaginemos una escuela habitada sólo por estudiantes y estudiosos. Son estudiantes los que aprenden -el aprendizaje es el resultado del estudio; son estudiosos los que enseñan. Los aprendices estudian no sólo porque ésta es su responsabilidad en la escuela sino ante todo porque desean comprender mejor el mundo; los enseñantes estudian no sólo porque así lo exige su trabajo sino también porque “el proceso de enseñar contiene la pasión de conocer. Unos y otros están comprometidos con un proyecto vital, pleno de sentido. Es un proyecto compartido. Los aprendices comparten lecturas, intercambian y confrontan ideas con sus compañeros y con el docente para construir nuevos conocimientos, para apropiarse de los contenidos que están estudiando. Los enseñantes interactúan con sus colegas para poner en común sus preocupaciones, para coordinar diferentes puntos de vista sobre los problemas planteados por la enseñanza... para producir juntos nuevos conocimientos” (Lerner, 2009).

119

El texto recoge una aspiración que puede sonar utópica pero que establece un eje necesario de la transformación educativa: leer para aprender. La lectura facilita conocer otros mundos y otras realidades, encontrar nuevos sentidos e interpretaciones de la vida, de la cultura, de la sociedad y del mundo. La narración es una bella forma de pensamiento que ayuda a construir significados no sólo de las ciencias sociales, sino también de las lógico-científicas. Leer permite explorar, descubrir, organizar los conocimientos y relacionar los diferentes esquemas mentales que actúan en muchas ocasiones alejados los unos de los otros.

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

La lectura, que conecta por tanto con los principales objetivos de la educación, no puede ser una tarea que dependa de las horas que los alumnos dedican al

aprendizaje, por importante que éstas sean. Es preciso, al mismo tiempo, un compromiso social con la lectura capaz de encontrar nuevos lugares que faciliten el contacto con los libros y estímulos más eficaces para reforzar la actividad lectora. Por ello, sería enormemente positivo que las escuelas fueran comunidades de aprendizaje y de lectura en las que profesores, padres y alumnos aprendieran y leyeran. Para avanzar en esta dirección, el proyecto de las Metas Educativas 2021 ha incluido entre sus objetivos específicos un tiempo semanal de lectura en la educación básica (meta específica 15 e indicador 18) e incrementar el porcentaje de escuelas con bibliotecas (meta específica 10 e indicador 12).

Desde esta perspectiva, la biblioteca escolar se constituye como uno de los motores de la comunidad de lectores. Coordinar su funcionamiento con otras bibliotecas, orientar a los diferentes públicos lectores, organizar actividades, informar de lo que merece la pena ser leído, cuidar las colecciones más atractivas para las familias, facilitar encuentros y contactos con escritores, realizar representaciones teatrales o facilitar el préstamo de libros, son otras tantas iniciativas que contribuyen a lograr los objetivos deseados.

Las investigaciones realizadas confirman que la sola disponibilidad de material de lectura (es decir, la presencia física de materiales impresos y de la infraestructura para su distribución) es una condición necesaria mas no suficiente para formar lectores y para promover el aprendizaje en la escuela (Bonilla, 2009). Es preciso al mismo tiempo generar acceso a la cultura escrita, a los libros y a la información en una diversidad de soportes, mediante la creación sistemática de oportunidades de aprendizaje. Y, aún más, hay que disponer de espacios y tiempos de lectura que vayan más allá de las actividades de las escuelas y de los sistemas de bibliotecas públicas y escolares, y que promuevan redes primarias de lectura que propicien el diálogo de las comunidades con sus saberes y los sectores culturales y educativos (Medina, 2009).

### **Las nuevas tecnologías en la educación**

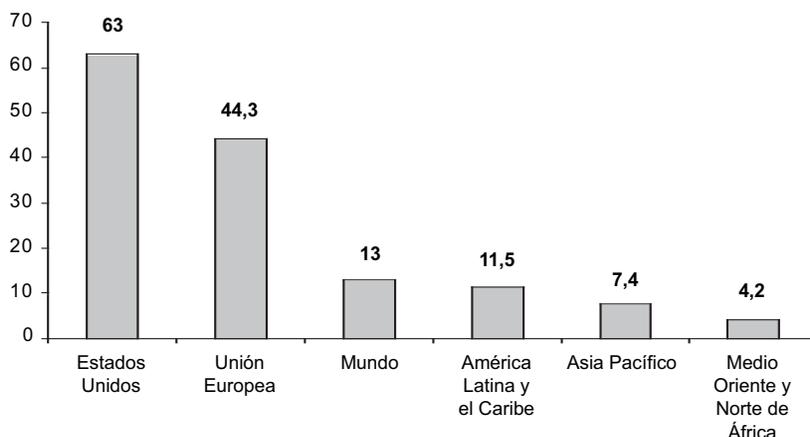
“Casi nada del currículum tradicional puede vehiculizarse como otrora. Y por si eso fuera poco, hay que diseñar uno nuevo casi autoorganizado desde 0. El desafío es doble: hay que aprender cosas nuevas, y tenemos que enseñar las cosas viejas de un modo nuevo, y siendo ambas tremendamente difíciles de lograr, quizás lo más desafiante es enseñar lo viejo con ojos nuevos” (Piscitelli, 2009).

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

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

Conviene no olvidar que existen importantes diferencias entre los países iberoamericanos y los más desarrollados, pero también entre los propios países de la región e incluso dentro de cada país (Gráfico 14). Sin embargo, la presencia de ordenadores y conectividad en las escuelas está reduciendo la brecha digital que se observa en las sociedades latinoamericanas, lo que permite albergar esperanzas de que las TIC, junto con otro tipo de iniciativas sociales y educativas, acelere el logro de las transformaciones necesarias en la educación iberoamericana (Sunkel, 2009).

**Gráfico 14. Usuarios de Internet en regiones del mundo**



121

Fuente: Banco Mundial (2004)

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

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

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

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

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

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

## **La evaluación de la educación**

En las dos últimas décadas se ha producido un enorme avance de la reflexión teórica y de los programas aplicados en el campo de la evaluación. Existe, además, un amplio consenso en todos los países de la región en que la evaluación sistemática y correctamente orientada constituye una de las estrategias principales para la mejora de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, la tarea de evaluar un sistema educativo

es difícil por una doble complejidad: una de naturaleza empírica, del objeto de evaluación, y otra de carácter teórico, derivada de las múltiples facetas de las nociones mismas de calidad y evaluación (Martínez Rizo, 2009).

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

Tales tensiones afectan a todos los ámbitos de la evaluación: sistemas educativos, programas, escuelas, profesores, alumnos. Hacia todos ellos debe dirigirse la tarea de la evaluación, sabedores de que hay que ser capaces de combinar los enfoques cuantitativos y cualitativos en el proceso evaluador, de que la función de mejora de la educación debe primar ante cualquier otra alternativa, y de que es necesario el diálogo con aquellos que van a participar en los procesos de evaluación.

Son muchos, por tanto, los procesos, las instituciones, las actividades y los resultados susceptibles de ser evaluados en el amplio campo educativo. Todos ellos merecen atención y valoración, por lo que no deberían quedar fuera del foco de la evaluación. Entre todos ellos, merece la pena tal vez resaltar uno: la institución escolar. La razón de esta elección se encuentra en que la escuela es el origen y el destino principal de las políticas educativas. La educación acontece en cada aula y en cada escuela y es ahí donde se gesta la calidad y la equidad (Zorrilla, 2009). Por ello, la institución escolar se ha convertido en el lugar más relevante para la acción y para las decisiones pedagógicas.

123

## **5. Ciudadanía y valores**

### **Los valores en la educación**

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

No es sencillo que la educación ciudadana alcance sus objetivos si al mismo tiempo no existe el compromiso del conjunto de las instituciones políticas y sociales con el

reconocimiento de todas las personas como ciudadanos con plenitud de derechos. Por ello, aquellas políticas que fomentan la inclusión social, la equidad, la participación, la libertad y los derechos individuales y sociales son las que mejor contribuyen a que la acción educativa alcance sus objetivos.

No se debe olvidar que la región iberoamericana es una realidad con gran riqueza multicultural y multilingüe. Es necesario, por lo tanto, avanzar hacia una ciudadanía multicultural que defienda el derecho de cada una de las personas a vivir su cultura y su lengua propia. Es preciso cuidar especialmente a aquellos colectivos tradicionalmente olvidados como las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes. También hay que reconocer el desigual estatus de las mujeres, que viven mayores obligaciones y menos derechos. Todas estas situaciones de diversidad, pero también aún de desigualdad, son un reto y una exigencia a las políticas públicas y al conjunto de la sociedad.

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

124

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

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

de la educación ética y ciudadana. Pero el conocimiento de los principios morales y de su adecuación a los contextos en los que se desarrolla la conducta humana no puede estar desligado de la educación de los sentimientos y de las emociones morales. La culpa y la vergüenza, el orgullo, la empatía y el altruismo son alguno de los sentimientos que contribuyen a que las personas controlen sus comportamientos para evitar hacer daño a los otros o para solidarizarse con ellos y ayudarles. El texto de Gloria Inés Rodríguez (en prensa) sobre sentimientos y actitudes en la escuela contiene una sugestiva síntesis de esta dimensión moral.

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

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

A lo largo de las últimas décadas, la OEI, junto con los países iberoamericanos, ha colaborado en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en el apoyo a la educación en valores y para la ciudadanía. De forma consecuente, cuando en septiembre de 2008 se presentó el proyecto *“Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”*, no podía faltar entre sus metas la potenciación de la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, que debe conducir a situar la cultura de la paz, la valoración de la democracia, el respeto por el medio ambiente y la igualdad de género entre los objetivos preferentes de la educación escolar. La incorporación de la educación para la ciudadanía en las Metas educativas 2021 y en sus programas de acción compartidos

surge desde el firme convencimiento de que es una de las más importantes contribuciones que puede hacer el sistema educativo para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, para el desarrollo de las personas, para el ejercicio de una ciudadanía responsable y para el desarrollo económico y social de los países.

Pero más allá de la formulación de unas metas concretas y de unas estrategias específicas, el significado más profundo del proyecto global es su aspiración de lograr una sociedad más justa a través de la mejora de la educación. El objetivo final, pues, es conseguir una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva. 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 libres. De esta forma, será posible avanzar de forma decidida hacia la construcción de sociedades justas y democráticas.

### **Educación artística, cultura y ciudadanía**

Las nuevas exigencias sociales y una visión renovada sobre la función de la educación escolar han puesto de manifiesto la importancia de lograr que los alumnos adquieran las competencias necesarias que les permitan aprender a aprender, aprender a convivir y aprender a ser. En este contexto, resurge con fuerza el papel de la educación artística para la formación integral de las personas y la construcción de la ciudadanía. El desarrollo de la capacidad creativa, la autoestima, la disposición para aprender, la capacidad de trabajar en equipo y el desarrollo del pensamiento abstracto, encuentran en la educación artística una estrategia potente para lograrlo. La agenda política de la próxima década se asentará, necesariamente, en pilares como la creatividad, la innovación y el emprendimiento (Ruiz y Mota, 2009).

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

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

Por ello, la OEI está impulsando un amplio programa bajo la denominación de “*Educación artística, cultura y ciudadanía*” que contribuya a que todos los alumnos conozcan y aprecien las expresiones artísticas de los diferentes países y encuentren en el arte una vía de expresión, comunicación y disfrute. De esta manera, será posible avanzar en la construcción de una comunidad iberoamericana de personas que valoren la diversidad cultural y se sientan ciudadanos en sociedades multiculturales. La importancia que la OEI otorga a estas experiencias y aprendizajes ha conducido a que formen parte de los programas de acción compartidos para el logro de las Metas educativas 2021.

Se trata de un reto que ha de abordarse 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. Se pretende también 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.

Para la consecución de estos objetivos, se han propuesto tres ámbitos de actuación: la formación de los maestros, sin lo que difícilmente podrá avanzarse en la educación artística de las nuevas generaciones, la detección y la diseminación de buenas prácticas, a través de su conocimiento e información al conjunto de las comunidades educativas, y el apoyo a la innovación y a la investigación, con el fin de impulsar una dinámica de cambio, de profundización y de progreso.

127

## **6. Educación técnico-profesional**

### **Necesidad de una nueva educación técnico-profesional**

No cabe duda de que la cualificación profesional de los jóvenes y de las personas adultas es la condición necesaria para abrir las puertas del mercado laboral. 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 existe una incapacidad del sistema productivo iberoamericano para incorporar a un amplio número de profesionales con alta cualificación, lo que provoca un desaprovechamiento de la inversión educativa realizada y el desánimo de los que lo sufren. Pero en cualquier caso hay que reconocer que disponer de cualificación profesional procura muchas más oportunidades de inserción y de promoción profesional que no disponer de ella.

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

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.

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

### **Sistemas nacionales de competencias y validación de las competencias profesionales**

128

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

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

Uno de los componentes del sistema de cualificaciones profesionales es un catálogo de cualificaciones profesionales, que se organizan en torno a los conceptos

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

En este nuevo contexto de relación entre educación, formación a lo largo de la vida y empleo, los centros de formación profesional pueden asumir nuevas responsabilidades y transformarse en instituciones que dinamizan el desarrollo de una localidad o de una región. Un centro de formación profesional podría investigar la realidad social que le rodea, analizar las posibilidades productivas y formativas, y anticipar el futuro para detectar las posibilidades de desarrollo local y regional (Rehem, 2009). Para ello, deberá establecer mecanismos para obtener información, participar en redes formativas y de empleo, y formar parte de los organismos participativos en los que se discute sobre proyectos e iniciativas. De esta forma, el centro de formación podrá transformar las necesidades de formación de la comunidad en oportunidades de innovación y de cualificación.

129

### **Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional**

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. Un sistema de educación técnico-profesional así concebido ha de cuidar la existencia de determinadas características que incrementen su capacidad de cumplir los objetivos deseados. En primer lugar, ha de estar enraizado en el sistema nacional de cualificaciones profesionales. En segundo lugar, es preciso que haya suficientes gestores bien formados tanto en el sistema educativo como en el sistema de formación permanente. En tercer lugar, es necesario asegurar la coordinación de ambos subsistemas en el desarrollo de sus funciones específicas. En cuarto lugar, es imprescindible garantizar que la oferta formativa incluya la experiencia laboral. Y finalmente, es positivo que exista un creciente proceso de descentralización de la oferta formativa para adecuarla a las necesidades específicas de cada región o municipio.

Por estas razones y con este modelo de referencia, la OEI ha considerado que el desarrollo y la modernización de la educación técnico-profesional deben de ser una de las metas para la próxima década, por lo que tiene que formar parte de los programas de acción que van a ser impulsados de forma conjunta para alcanzarlas.

El programa que se pretende desarrollar se fundamenta en tres principios básicos: la utilización de un enfoque intersectorial que integre tanto a la política educativa y a la política de fomento del empleo como a otras políticas sectoriales y de cooperación puestas en marcha en la región; el concurso y acuerdo de un amplio abanico de agentes y de instituciones del sector público y privado, nacionales e internacionales, que intervienen en la actualidad, en mayor o menor medida, en el diseño y en la ejecución de esas políticas; y la focalización de las acciones, sobre todo en áreas rurales y urbano-marginales de la región, en las que existe mayor incidencia de la pobreza y falta de opciones para la preparación y la inserción profesional.

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

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

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

## **7. Alfabetización y educación a lo largo de la vida**

Aprender a aprender constituye una de las competencias básicas que todos los alumnos deberían lograr al término de su educación obligatoria. Sólo de esta forma, los alumnos habrán adquirido la disposición de continuar aprendiendo y gestionando sus aprendizajes a lo largo de su vida. Apenas se pone ya en duda que la educación y el aprendizaje no terminan en los años escolares, sino que las personas deben seguir aprendiendo durante la vida entera. No es posible de otra forma insertarse en

el mundo laboral de forma activa y creativa ante la velocidad con la que se generan nuevas innovaciones y conocimientos.

Desde este enfoque, al que ya se hizo alusión al comentar el proyecto de educación técnico-profesional, debe entenderse el objetivo de lograr la alfabetización completa en Iberoamérica y situar a sus ciudadanos en la perspectiva de aprender de forma permanente. No se trata, pues, solamente, por importante que ello sea, de lograr que las personas lean y escriban, sino también de todas ellas alcancen las competencias propias de la educación básica y participen en programas que favorezcan su inserción profesional. Se avanza, pues, en la noción contemplada en la “Conferencia de Educación para Todos” sobre la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, estrechamente asociadas a la adquisición de las competencias que necesitan las personas para vivir y trabajar dignamente, participar en la sociedad y continuar aprendiendo.

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

131

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

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

## Un objetivo imprescindible

Estas consideraciones teóricas no pueden olvidar que en Iberoamérica hay 30 millones de personas analfabetas y casi 120 millones de jóvenes y adultos sin educación básica. Una realidad que caracteriza con toda claridad y dramatismo la situación de pobreza, desigualdad y exclusión existente en la región y, en consecuencia, la dificultad para el desarrollo y la cohesión social que este hecho supone.

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

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

132

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

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

Resulta coherente con este planteamiento que la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos sea una de las metas prioritarias de la propuesta "Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios". El compromiso es universalizar la alfabetización en Iberoamérica antes de 2015 y, además, garantizar el acceso generalizado a la educación a las personas jóvenes y adultas con más necesidades y la participación de todos ellos en programas de formación continua antes de 2021. Este programa debe considerarse

un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y en el apoyo a la inclusión de los más desfavorecidos, entre los que debe señalarse de manera especial al colectivo de las mujeres. Su marginación histórica, su influencia en la vida familiar, en la atención de los hijos y en el seguimiento de sus aprendizajes escolares, hacen necesario redoblar los esfuerzos para proporcionarles una mejor educación.

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

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

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

133

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

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

El compromiso de la OEI con este programa se ha traducido en un ambicioso plan operativo que comprende acciones como las asistencias técnicas y asesoramientos a las administraciones educativas de la región; el apoyo a las iniciativas de

modernización y refuerzo institucional; el interés por el reconocimiento, la difusión y la promoción de las mejores experiencias y buenas prácticas; el desarrollo de investigaciones y, de manera muy singular, el refuerzo a los planes nacionales con el apoyo técnico y financiero de numerosos proyectos.

## **8. Desarrollo profesional de los docentes**

### **El contexto social, cultural y laboral para el ejercicio de la docencia**

La calidad de la educación de un país no es superior a la calidad de su profesorado. De ahí la prioridad que la gran mayoría de las reformas educativas otorgan al fortalecimiento de la profesión docente. Como pone de manifiesto la investigación comparada, los países que logran los mejores resultados en las evaluaciones internacionales cuidan especialmente a su profesorado: seleccionan a los candidatos a la formación docente en el tercio superior de los egresados de la educación secundaria; ofrecen buenos salarios iniciales para hacer de la docencia un profesión atractiva; y presentan múltiples oportunidades de mejora durante la carrera profesional (Ravela, 2009).

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

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

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

de asumir en ocasiones para un colectivo tan numeroso.

Lo mismo sucede cuando se pretende mejorar el tiempo de enseñanza, factor principal del aprendizaje, y se aborda de forma simultánea la situación de los docentes. Las escuelas de tiempo completo o integral, por ejemplo, en la que los alumnos tienen posibilidad de recibir una atención educativa a lo largo de la mañana y de la tarde, ofrecen mayores posibilidades de aprendizaje. Si a ello se une la dedicación a cada escuela de su equipo de profesores, las ventajas educativas y profesionales parecen evidentes. Sin embargo, organizar las escuelas con un solo turno de alumnos y de profesores supone un coste elevado que exige un dilatado proceso temporal para su implantación generalizada. Por estas razones, las políticas que pretenden mejorar la calidad de la enseñanza y el desarrollo profesional de los docentes han de asumir compromisos a mediano plazo y han de buscar los acuerdos políticos y sociales necesarios que aseguren su mantenimiento a lo largo del tiempo.

### **Los maestros en el centro del cambio educativo**

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

135

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

El fortalecimiento de la profesión docente constituye, pues, uno de los ejes prioritarios de actuación de la OEI y tiene, en consecuencia, una presencia destacada en el ambicioso proyecto "Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios". El propósito decidido de la OEI para los próximos años es colaborar con los países y con las agencias de acreditación de la calidad de la enseñanza para lograr que toda la oferta de formación del profesorado obtenga la acreditación correspondiente; contribuir a mejorar los sistemas de acceso a la

profesión docente; desarrollar experiencias innovadores para el apoyo a los profesores principiantes; colaborar en el diseño de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional; acompañar iniciativas que mejoren la organización y el funcionamiento de las escuelas y que repercutan de forma positiva en el trabajo de los docentes; y apoyar la creación de redes de profesores que desarrollen proyectos innovadores. Se trata, pues, de pasar a la acción para evitar lo que ha expuesto de forma sintética pero firme Antonio Nóvoa (2009): “He procurado más bien transmitir, sin rodeos, mi opinión sobre la distancia que separa el exceso de los discursos de la pobreza de las acciones y de las prácticas. La conciencia aguda de este ‘foso’ nos invita a encontrar nuevos caminos para una profesión que, al comienzo del siglo XXI, vuelve a adquirir una gran relevancia pública”.

## **9. Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica**

### **El Centro de Altos Estudios Iberoamericanos de la OEI**

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.

Su objetivo principal es el desarrollo de un espacio interactivo y de colaboración en los ámbitos de la educación superior y de 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.

Para avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en Sonsonete, 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.

## Investigación y ciencia en Iberoamérica

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.

137

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 podrán 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 impulsar nuevas iniciativas que favorezcan la investigación científica, la creación de redes de investigadores y su movilidad. Entre todas ellas, la OEI potenciará de forma prioritaria las siguientes: el funcionamiento del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad; el apoyo a los jóvenes para el estudio de la ciencia y de la tecnología; la realización de estudios acerca de la percepción social de la ciencia y de las capacidades de los países iberoamericanos en campos de ciencia básica, en disciplinas emergentes y en áreas de fuerte impacto; el desarrollo del programa de becas Pablo Neruda para la movilidad de docentes y de estudiantes universitarios; el establecimiento de mecanismos de coordinación estable entre las organizaciones e instituciones que colaboran en el desarrollo de la movilidad universitaria; el fomento y la constitución de

redes interuniversitarias de excelencia que ofrezcan cursos conjuntos semipresenciales de posgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación; y la oferta de cursos dirigidos a funcionarios públicos de las distintas administraciones en las áreas de ciencia, tecnología e innovación, a través de las Escuelas Especializadas del Centro de Altos Estudios Universitarios.

## **10. Invertir más e invertir mejor**

El logro de las metas educativas exige 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.

Pero también es necesario incrementar los recursos públicos destinados a la educación. La media de gasto público en relación con el PBI de la región se sitúa en torno al 4 por ciento, con significativas diferencias entre unos países y otros (Cuadro 2). Hay que destacar también la distancia aún existente entre estos porcentajes y los que dedican los países desarrollados. La educación debería convertirse en una de las principales prioridades en la distribución del gasto público en la próxima década, única manera de enfrentarse con seguridad a los desafíos sociales y económicos que hoy tiene Iberoamérica.

**Cuadro 2. Gasto público educativo en % del PIB y en % del gasto público total.  
Países de Iberoamérica (último año disponible)**

País	Año del dato	Gasto público educativo en % del PBI	Gasto público educativo en % del gasto público total
Argentina	2004	4,0	13,1
Bolivia	2003	6,3	18,1
Brasil	2005	4,4	14,5
Chile	2006	3,4	16,0
Colombia	2006	4,8	14,2
Costa Rica	2004	4,1	18,5
Cuba	2006	8,2	14,2
República Dominicana	2006	3,5	16,8
Ecuador		...	...
El Salvador	2006	2,8	...
Guatemala	2006	2,8	...
Honduras		...	...
México	2004	5,3	25,6
Nicaragua		...	...
Panamá	2004	3,8	8,9
Paraguay	2004	3,9	10,0
Perú	2006	2,6	15,4
Uruguay	2006	2,9	11,6
Venezuela	2006	3,4	...
España	2005	4,5	11,0
Portugal	2005	5,4	11,3

Fuente: Unesco Institute for Statistics Data Centre (2008)

### **En síntesis: educación, culturas, ciencia e innovación**

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.

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 2021, ha de servir para bucear en las señas de identidad nacionales pero también en los procesos de identidad iberoamericana, 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 para 2021 alcanza todo su sentido en esta perspectiva.

## **Capítulo cinco. Unas metas que deben y pueden ser alcanzadas**

### **Participación social**

140

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 ministros iberoamericanos, aprobado después por los jefes de Estado, sino incorporar al conjunto de la sociedad en el debate de las metas y de sus indicadores, 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.

Por esta razón, se ha impulsado un amplio proceso de debate con tres objetivos principales: dar a conocer el proyecto Metas Educativas 2021 a la sociedad y a la comunidad educativa iberoamericana, recabar su opinión para mejorarlo y favorecer de esta manera el compromiso colectivo.

El debate se ha planteado con una doble dimensión: nacional e iberoamericana. Ello implica, por una parte, que cada país debe promover el debate interno sobre las metas sugeridas con el fin de analizar la pertinencia de las metas propuestas para su propia realidad y definir los niveles de logro más realistas para su situación específica. Por otra parte, se plantea ofrecer posibilidades de debatir las metas a escala iberoamericana, permitiendo la participación y el contraste de opiniones entre personas e instituciones de diversos países. Con esta finalidad se ha creado un

espacio web dedicado al debate, se van a celebrar foros virtuales a lo largo de 2009 y se han constituido repositorios telemáticos donde puedan verse documentos e informes o consultar los existentes. En dicho espacio se dará cuenta también del progreso del debate en los países, recopilando información y noticias acerca de los actos celebrados, los informes emitidos y las sugerencias realizadas.

Con el fin de canalizar las aportaciones a la discusión del proyecto “Metas Educativas 2021”, la OEI ha iniciado reuniones con las organizaciones educativas no gubernamentales más representativas de Iberoamérica. Se ha previsto dar continuidad a esta estrategia de trabajo, descentralizar su continuidad futura e invitar a estas organizaciones a incorporarse a los debates nacionales y al debate virtual iberoamericano.

Asimismo, se ha animado a las comisiones de expertos iberoamericanos de la OEI creadas en 2007 a participar activamente en la discusión del proyecto. Fruto de su trabajo colectivo ha sido la creación de una colección de libros bajo la denominación de “Metas Educativas 2021”. Con estas publicaciones se pretende ir más allá de la literalidad de los objetivos e indicadores propuestos en la formulación de las metas, dotarles de un profundo sentido educativo e intentar comprometer al mayor número de personas e instituciones con los objetivos formulados en las metas educativas.

A partir de los informes realizados por los Ministerios y del debate virtual iberoamericano, la OEI elaborará y difundirá el informe de síntesis del proceso de debate, que acompañará a la propuesta final de identificación de las Metas 2021 que se eleve a la consideración de la Conferencia Iberoamericana de Educación que se celebrará previsiblemente en septiembre de 2010, en la Argentina.

141

Esta apuesta por la participación activa se extiende al 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 retraso educativo en la consecución de las metas planteadas. Este esfuerzo colectivo ha de concretarse con dos potentes iniciativas: los programas de acción compartidos y la constitución de un fondo de cooperación solidario.

### **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 lo 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.

Los diez programas inicialmente propuestos son los siguientes:

1. Apoyo a la gobernabilidad de las instituciones educativas, a la consecución de pactos educativos y al desarrollo de programas sociales y educativos integrales.
2. Atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión.
3. Atención integral a la primera infancia
4. Mejora de la calidad de la educación
5. Educación técnico profesional
6. Educación en valores y para la ciudadanía
7. Alfabetización y educación a lo largo de la vida
8. Desarrollo profesional de los docentes
9. Educación artística, cultura y ciudadanía
10. Dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento

### **Fondo solidario de cooperación**

142

El proyecto iberoamericano “Metas Educativas 2021” no pretende ser una exigencia a los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que les va a suponer. Por el contrario, parte de las condiciones económicas de cada país y del nivel actual en el que se encuentra la educación en cada uno de ellos. De ahí que se haya propuesto que cada país establezca sus prioridades en las metas acordadas y fije el nivel de logro al que aspira razonablemente a alcanzar en el año 2021.

Existe también la voluntad de que los países perciban la voluntad colectiva de apoyarse mutuamente y de recibir la cooperación necesaria para el logro de las metas propuestas. Por ello se ha acordado estudiar la creación de un fondo solidario de cooperación para la cohesión educativa que complete el esfuerzo de los países en la consecución de las metas. Las aportaciones a dicho fondo deberían canalizarse a alguna de las metas establecidas y negociarse con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la última de las “Metas Educativas 2021”, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20 por ciento y el 40 por ciento de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

Con objeto de cuantificar el coste de las metas educativas y con ello prever el esfuerzo de los países, así como la caracterización y alcance del fondo solidario de cooperación, se ha solicitado a la CEPAL un riguroso estudio con cuatro objetivos específicos: cuantificar el costo anual que supone el logro de cada meta por cada país; analizar los efectos de distintos escenarios fiscales y económicos en la

implementación de lo previsto anteriormente; explorar y recomendar variadas estrategias de financiamiento para asegurar el logro de las distintas metas; y, por último, proponer criterios para la articulación de los recursos destinados al fondo solidario de cooperación. En este proceso, es necesario tener en cuenta la heterogeneidad de los contextos socioeducativos al interior de cada una de nuestras naciones, con el fin de que no sólo los países sino también las regiones puedan ser las destinatarias de los apoyos y proyectos de acción comprometidos.

Se propone que la SEGIB y la OEI asuman la definición y el seguimiento de este proceso, en estrecha coordinación con los ministerios de economía y de educación de los países iberoamericanos, para lograr de los países con mayor desarrollo económico, de las organizaciones internacionales y de los donantes públicos y privados, los recursos necesarios que apoyen y completen el esfuerzo financiero que realicen los países para alcanzar las metas propuestas.

### **Capítulo seis. Evaluación y seguimiento de las metas educativas 2021**

El esfuerzo que debe realizarse para definir unas metas educativas comunes para el 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.

143

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.

Hay que reconocer, sin embargo, que la elaboración de indicadores para el seguimiento del grado de cumplimiento de las metas no es una tarea sencilla. Hay toda una lista de desafíos a los que se enfrenta en el futuro un sistema de indicadores fiable y riguroso en Iberoamérica: los vinculados a la recolección y la producción y de la información, sobre todo la definición del modelo teórico y de las metodologías subsiguientes para la obtención de los datos, así como la necesidad de enfrentarse a las nuevas realidades educativas para las que no existe tradición en la obtención de información; los relacionados con el análisis, lo que supone favorecer la integración de los datos que proceden de diferentes fuentes y su interpretación coherente; y la utilización de la información social y educativa, lo que implica promover diversas acciones de difusión y de capacitación de los distintos usuarios de la información (Poggi, 2009).

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

A pesar de los desafíos pendientes, a los que es preciso enfrentarse en el proceso de elaboración y aplicación de cualquier sistema de indicadores, conviene hacer explícitos los criterios iniciales que van a orientar el sistema de seguimiento y evaluación de las “Metas Educativas 2021”. A la vista de la intención compartida de definir unas metas para determinado año 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. 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 a 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.

Para lograr una mayor coordinación entre los países y el establecimiento de criterios comunes en la elaboración de los indicadores, la OEI, junto con OREALC-UNESCO, ha diseñado un curso para el fortalecimiento de las unidades de elaboración de estadísticas e indicadores educativos. Su objetivo es reforzar las capacidades existentes en la región en estadísticas e indicadores educativos y ofrecer una formación adecuada a los profesionales que trabajan en los sistemas nacionales de estadística educativa y de construcción de indicadores de la educación, con el propósito de mejorar la calidad de dichos servicios.

### **Principales productos previstos del sistema de seguimiento y evaluación**

El sistema de seguimiento y evaluación no constituye un fin en si 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 OREALC-UNESCO y SITEAL. Su objetivo inicial debería ser la elaboración y la 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 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 informes 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.

Conviene señalar finalmente que la evaluación no sustituye a la política educativa, sino que es un instrumento a su servicio (Tiana, 2009). Evaluar no mejora la realidad que se evalúa, sino que proporciona una información tan rigurosa y detallada como queramos para conocerla mejor y actuar en consecuencia. A partir del diagnóstico que se realice y del juicio que se emita sobre el aspecto o aspectos de la realidad que se evalúa, se podrá adoptar medidas que permitan superar los puntos críticos detectados y adoptar decisiones orientadas a la mejora. El modelo de seguimiento y evaluación que finalmente se establezca en relación con el proyecto de las “Metas Educativas 2021” deberá servir, por lo tanto, para que los responsables de las políticas educativas orienten sus decisiones para superar los obstáculos detectados e imprimir al proceso la fuerza y la orientación adecuadas.

### **Anexo. “Metas educativas generales, metas específicas, indicadores y niveles de logro”**

146

#### **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: Desarrollar nuevas experiencias innovadoras cada año, en las que participen varios sectores sociales y se desarrollen en un territorio (municipio, departamento, región) de forma coordinada.

*• 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.*

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 por ciento 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 por ciento en el 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: Incremento anual en 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 por ciento en 2015 y al menos el 20 por ciento 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.

147

• *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: Todas las escuelas y los alumnos reciben 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: Todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominan el mismo idioma originario de sus estudiantes y manejan satisfactoriamente la segunda lengua.

• *Meta específica 6. Apoyo a 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 por ciento del alumnado con necesidades educativas especiales esté integrado en la escuela ordinaria y que entre el 50 y el 80 por ciento 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 0 a 6 años.*

Indicador 8. Porcentaje de niños y niñas de 0 a 6 años que participan en programas educativos.

Nivel de logro: Conseguir que entre el 50 y el 100 por ciento de los niños de 3 a 6 años reciba atención educativa temprana en 2015 y que el 100 por ciento la reciba en 2021. Lograr que entre el 10 y el 30 por ciento de niños y niñas de 0 a 3 años participe en actividades educativas en 2015 y que entre el 20 y el 50 por ciento lo esté haciendo para 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 por ciento de los educadores que trabajan con niños y niñas de 0 a 6 años tenga la titulación establecida en 2015 y que entre el 60 y el 100 por ciento disponga de ella en 2021.

148

**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 por ciento del alumnado está escolarizado en educación primaria y entre el 80 y el 100 por ciento la terminan a la edad correspondiente. En 2021, más del 90 por ciento de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida.

Indicador 11. Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación secundaria básica.

Nivel de logro: Alcanzar entre el 60 y el 95 por ciento de alumnos escolarizados en 2015 en educación secundaria básica y entre el 70 y el 100 por ciento en 2021. Entre el 40 y el 80 por ciento del alumnado termina la educación secundaria básica en 2015, y en 2021 entre el 60 y el 90 por ciento.

- *Meta específica 10. Mejorar la dotación de bibliotecas y computadoras en las escuelas*

Indicador 12. Porcentaje de escuelas con bibliotecas.

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

Indicador 13. Razón de alumnos por computadora.

Nivel de logro: Conseguir que la proporción entre computador y alumno se encuentre entre 1/8 y 1/40 en 2015, y entre 1/2 y 1/10 en 2021.

• *Meta específica 11. Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en educación primaria.*

Indicador 14. Porcentaje de escuelas públicas de educación primaria de tiempo completo

Nivel de logro: Conseguir que al menos el 10 por ciento de las escuelas públicas de educación primaria sea de tiempo completo en 2015, y que al menos entre el 20 y 50 por ciento 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 por ciento de los centros escolares participan en programas de evaluación en 2015, y al menos entre el 40 y el 80 por ciento de las escuelas lo hacen en 2021.

149

**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 en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.

Nivel de logro: Disminuir entre un 10 y un 20 por ciento en los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6° 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: Progreso en los resultados entre los estudios que se realicen.

• *Meta específica 15. Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso de la computadora 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: Al menos tres horas de lectura obligatoria en educación primaria y dos horas en educación secundaria básica.

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

Nivel de logro: Conseguir que los profesores y los alumnos utilicen la computadora 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: Al menos tres 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 por ciento de los profesores de educación artística tengan en 2015 la titulación establecida y que entre el 60 y el 100 por ciento dispongan de ella en 2021.

150

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

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 por ciento en 2015, y entre el 60 y el 90 por ciento 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 por ciento anual de los alumnos y alumnas de minorías étnicas,

poblaciones originarias y afrodescendientes que acceden a la ETP y de un 1 por ciento 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 por ciento 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 por ciento en el 2021.

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

Nivel de logro: Que entre el 30 y el 70 por ciento 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 por ciento 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 por ciento de los egresados de la ETP en 2015, y entre el 50 y el 75 por ciento 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 por ciento 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 por ciento 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 por ciento de las personas jóvenes y adultas participan en algún curso de formación en 2015, y el 20 por ciento 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 por ciento en 2015, y entre el 50 y el 100 por ciento 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.

152

Nivel de logro: Al menos entre el 40 y el 80 por ciento de cada uno de los colectivos de profesorado en 2015, y entre el 70 y el 100 por ciento 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 por ciento de las escuelas y de los profesores participan en programas de formación continua y de innovación educativa en 2015, y al menos el 35 por ciento 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 8000 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 por ciento de la población económicamente activa, y que en 2021 alcance entre el 0,7 y el 3,8 por ciento.

Indicador 36. Porcentaje de inversión en investigación y desarrollo (I+D) en la región con respecto al PBI.

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

### **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 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 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 por ciento de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

## Bibliografía

ACOSTA, A. (2009): “Protección de la primera infancia: abuso, violencia, abandono, niños de la calle, explotación laboral”, en J. Palacios y E. Castañeda (coord.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Madrid, OEI.

ARIAS, I. y JIMÉNEZ, L. (2009): “Diversidad cultural y educación artística”, en L. Jiménez, I. Aguirre, y L. G. Pimentel (coord.), *Educación artística, cultura y ciudadanía*, Madrid, OEI.

BLANCO, R. (2009): “La atención educativa a la diversidad: las escuelas inclusivas”, en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coord.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI.

BLAS, F. de A. (2009): “El establecimiento de un sistema de validación de la competencia”, en A. Blas y J. Planells (coord.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*, Madrid, OEI.

BONILLA, E. (2009): “Creación y sostenimiento de las bibliotecas escolares”, en I. Miret y C. Armendano (coord.), *Lectura y bibliotecas escolares*, Madrid, OEI.

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

154

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

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

COLL, C. (2009): “Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares”, en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coord.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI.

CORTINA A. (en prensa): “Los valores de una ciudadanía activa”, en B. Toro y A. Tallone (coord.), *Educación, valores y ciudadanía*, Madrid.

ESTEVE, J. M. (2009): “La profesión docente ante los desafíos de la sociedad del conocimiento”, en C. Vélaz de Medrano y D. Vaillant (coord.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, Madrid, OEI.

FEIGELSON, M. (2009): “¿Qué hace Blancanieves por aquí? Derechos humanos, discriminación y diversidad en la primera infancia”, en J. Palacios y E. Castañeda (coord.): *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Madrid, OEI.

FERREIRO, E. (1999): *Cultura escrita y educación*, México, Fondo de Cultura Económica.

GAJARDO, M. (2009): “La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?”, en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll

(coord.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI.

GIRÁLDEZ, A. (2009): “Fundamentos metodológicos de la educación artística”, en L. Jiménez, I. Aguirre y L. G. Pimentel (coord.), *Educación artística, cultura y ciudadanía*, Madrid, OEI.

JABONERO, M. (2009): “La universalización de la alfabetización y de la educación básica para todos. La Iberoamérica necesaria y posible”, en M. Jabonero y J. Rivero (coord.), *Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos*, Madrid, OEI.

LERNER, D. (2009): “Construir la escuela como comunidad de estudio”, en I. Miret y C. Armendano (coord.), *Lectura y bibliotecas escolares*, Madrid, OEI.

LONDOÑO, L. O. y SOLER, M. (2009): “Significado y alcances de la renovación pedagógica y didáctica de la alfabetización”, en M. Jabonero y J. Rivero (coord.), *Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos*, Madrid, OEI.

LÓPEZ, N. (2009): “Las metas educativas ante el nuevo panorama social y cultural de América Latina”, en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coord.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI.

MACHINEA, J. L., BÁRCENA, A. y LEÓN, A. (2005): *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

MARTÍN, E. (2009): “Currículum y evaluación estandarizada: colaboración o tensión”, en E. Martín y F. Martínez Rizo (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI.

155

MARTÍNEZ, A. (2009): “El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela”, en C. Vélaz de Medrano y D. Vaillant (coord.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, Madrid, OEI.

MARTÍNEZ, H. (2009): “La integración de las tecnologías de la información y comunicación en instituciones educativas”, en R. Carneiro, J. C. Toscano y T. Díaz (coord.), *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo*, Madrid, OEI.

MARTÍNEZ RIZO, F. (2009): “La evaluación de la calidad de los sistemas educativos. Propuesta de un modelo”, en E. Martín y F. Martínez Rizo (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI.

MEDINA, M. B. (2009): “Entornos lectores y comunidades lectoras: una ecuación directa”, en I. Miret y C. Armendano (coord.), *Lectura y bibliotecas escolares*, Madrid, OEI.

NÓVOA, A. (2009): “Profesores: ¿el futuro aún tardará mucho tiempo?”, en C. Vélaz de Medrano y D. Vaillant (coord.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, Madrid, OEI.

OCDE (2008): *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*, Madrid, Santillana.

OEI y SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2008): *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid, OEI.

PERALTA, V. (2009): “El futuro de la educación inicial iberoamericana: calidad desde la construcción de currículos en una perspectiva de posmodernidad”, en J. Palacios y E. Castañeda (coord.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Madrid, OEI.

PISCITELLI, A. (2009): “Nativos e inmigrantes digitales. Una dialéctica intrincada pero indispensable”, en R. Carneiro, J. C. Toscano y T. Díaz (coord.), *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo*, Madrid, OEI.

POGGI, M. (2009): “Indicadores y desafíos de los sistemas educativos de América Latina”, en E. Martín y F. Martínez Rizo (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI.

RAMÍREZ, N. (2009): “Primera infancia. Una agenda pendiente de derechos”, en J. Palacios y E. Castañeda (coord.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Madrid, OEI.

RAVELA, P. (2009): “La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales”, en E. Martín y F. Martínez Rizo (coord.): *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI.

REHEM, C. (2009): “Gestión de centros formativos del siglo XXI. Nuevas miradas, nuevos abordajes”, en A. Blas y J. Planells (coord.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*, Madrid, OEI.

ROMERO, T. (2009): “Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI”, en J. Palacios y E. Castañeda (coord.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Madrid, OEI.

RODRÍGUEZ, G. I. (en prensa): “Sentimientos y actitudes en la escuela”, en B. Toro y A. Tallone (coord.), *Educación, valores y ciudadanía*, Madrid.

RUEDA, A. (2009): “Competencia, cualificación, sistema de cualificaciones profesionales y formación asociada a las cualificaciones”, en A. Blas y J. Planells (coord.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*, Madrid, OEI.

RUIZ, Z. y MOTA, M. (2009): “La educación artística: itinerario de la agenda internacional”, en L. Jiménez, I. Aguirre y L. G. Pimentel (coord.), *Educación artística, cultura y ciudadanía*, Madrid, OEI.

SCHEMELKES, S. (2009): “Equidad, diversidad, interculturalidad. Las rupturas necesarias”, en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coord.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI.

SUNKEL, G. (2009): "Las TIC en la educación en América Latina. Visión panorámica", en R. Carneiro, J. C. Toscano y T. Díaz (coord.), *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo*, Madrid, OEI.

TAILLE, Y. De la (en prensa): "La deliberación moral", en B. Toro y A. Tallone (coord.), *Educación, valores y ciudadanía*, Madrid.

TEDESCO, J. C. (2005): "Las TIC y la desigualdad educativa en América Latina", *Tercer Seminario sobre Las Tecnologías de Información y Comunicación y los Desafíos del Aprendizaje en la Sociedad del Conocimiento*, Santiago de Chile, Seminario CEDI/OCDE de Habla Hispana.

TEDESCO, J. C. (2008): "Educación y sociedad justa", *Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras*, Barcelona, Santillana.

TEDESCO, J. C. (2009): "Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina", en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coord.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI.

TIANA, A. (2009): "Evaluación y cambio educativo. Los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid, OEI.

VARGAS, F. (2009): "Escenarios y tendencias en el mundo del trabajo y de la educación en el inicio del siglo XXI: el nuevo paradigma del Aprendizaje a lo largo de la vida y la sociedad del conocimiento", en F. de A. Blas y J. Planells (coord.), *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*, Madrid, OEI.

157

ZORRILLA, M. (2009): "Re-pensar la escuela como escenario del cambio educativo", en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coord.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI.