



METAS EDUCATIVAS 2021

La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios



METAS EDUCATIVAS 2021

METAS EDUCATIVAS 2021

La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Conferencia Iberoamericana
de Ministros de Educación

Organização
dos Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

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

© Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), 2010
Bravo Murillo, 38
28015 Madrid, España
www.oei.es

Imprime: Cudipal Gestión Gráfica, S.L.

ISBN: 978-84-7666-218-2

Depósito legal: M. 14.604-2010

Índice

Presentación	9
Introducción	11
Capítulo 1 Educación inicial	19
Capítulo 2 Acceso y permanencia en una educación de calidad. La importancia de las competencias básicas. La lectura	29
Capítulo 3 Educación técnico-profesional	51
Capítulo 4 Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos	59
Capítulo 5 TIC y educación	69
Capítulo 6 El desarrollo profesional de los docentes	79
Capítulo 7 Atención educativa a la diversidad del alumnado: mujer y educación	89
Capítulo 8 Educación artística, cultura y ciudadanía	101

Capítulo 9	
Evaluación de la educación	111
Capítulo 10	
Espacio Iberoamericano del Conocimiento	127
Capítulo 11	
Inversión y cooperación	139

Presentación

Desde su inicio fuimos conscientes de que no sería posible llevar a la práctica el proyecto Metas Educativas 2021, ni alcanzar sus objetivos si no lográbamos generar un amplio movimiento social que respaldara la propuesta, la acompañara a lo largo de los años y exigiera su cumplimiento. Por ello, poco tiempo después de la publicación de su documento fundacional, la OEI abrió un amplio y continuado debate para conocer la opinión de la comunidad educativa y de la sociedad interesada. Mientras avanzábamos en los compromisos de cada país con el proyecto y en la articulación de alianzas locales, regionales e institucionales, fuimos realizando multitud de encuentros y seminarios, solicitando la valoración de los expertos iberoamericanos sobre las diferentes metas y pidiendo a través de un foro en Internet la opinión de todos aquellos que tuvieran algo que decir o que se sintieran interpelados por la propuesta. Un año después del inicio del debate, el resultado ha sido impresionante.

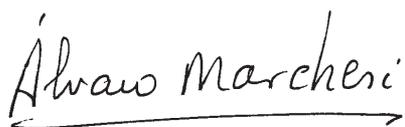
Nos sentimos satisfechos y esperanzados por la enorme participación y por el apoyo recibido. Más de setecientas mil descargas del documento, cien mil personas presentes en los diferentes seminarios y cerca de dos mil participantes en los foros de la Red son expresión de un interés inusitado. Nos sentimos esperanzados, sí, pero también exigidos para no defraudar las expectativas generadas. Tenemos una enorme oportunidad para transformar la educación a lo largo de la década y para situarla a la altura de la de los países más desarrollados. Podemos y debemos hacerlo porque el logro de los objetivos supondrá que millones de personas sean más cultas, tengan más oportunidades a lo largo de su vida, estén mejor formadas y sean más libres. Estamos convencidos de que la educación es la mejor estrategia para avanzar en la cohesión y en la inclusión social.

El documento que aquí presentamos incluye de forma ordenada las aportaciones más relevantes realizadas a lo largo del tiempo de debate de la propuesta inicial, casi doce meses, que coinciden con el año 2009. Durante ese lapso se han producido también avances importantes en el compromiso de los países y

en la incorporación de más aliados, personas e instituciones, en torno al proyecto. La publicación de las opiniones expresadas pretende manifestar que el debate no ha sido simplemente un intento de distracción ni una manera de ganar tiempo. Muy al contrario, las opiniones y propuestas van a ser tenidas muy en cuenta a la hora de elaborar la propuesta definitiva. Las mismas se publican después de una atenta lectura en consideración al esfuerzo de los participantes y en justo reconocimiento a su tarea.

Cuando Enrique Iglesias y yo mismo escribimos la "Presentación" del documento *Metas Educativas 2021*, en agosto de 2008, dijimos que el proyecto no podía surgir solamente del acuerdo de los gobiernos y de sus ministerios de Educación. Afirmamos que era necesario incorporar también el sentir de la sociedad para tener en cuenta sus propuestas y aspiraciones, y lograr así a través de su participación activa, un mayor compromiso con el fortalecimiento de la educación y con el logro de las metas. El debate realizado y la edición de las opiniones manifestadas en el mismo respaldan esa voluntad inicial, hoy incluso más firme que entonces.

Terminamos con este texto la etapa inicial y nos adentramos en la que podemos considerar como decisiva: la aprobación definitiva del proyecto y de sus compromisos financieros y la articulación de un sistema estable de participación de la sociedad y de la comunidad educativa para el seguimiento de su desarrollo a lo largo de la década. La creación de un Consejo Asesor de la Educación Iberoamericana en el que estén representados todos los sectores educativos podría ser la consecuencia institucional de este fructífero debate.

A handwritten signature in black ink that reads "Álvaro Marchesi". The signature is written in a cursive style and is underlined with a horizontal line that ends in an arrowhead pointing to the right.

Álvaro Marchesi

Secretario General de la OEI

Introducción

Metas Educativas 2021: un proyecto colectivo

La voluntad de acordar entre todos los países iberoamericanos unas metas educativas comunes con el fin de situar sus sistemas educativos próximos a los más avanzados 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 la generación de los Bicentenarios", comprometiéndonos a avanzar en la elaboración de sus objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales, y a iniciar un proceso de reflexión para dotarle de un fondo estructural y solidario.

Asumiendo 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, tendentes 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 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.

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.

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.

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

Dimensiones fundamentales

El proyecto presentado no se reducía a la formulación de las metas educativas para el año 2021. Incorporaba al mismo tiempo otras cuatro dimensiones clave que le otorgaban su pleno significado: programas compartidos, financiación, seguimiento y participación.

La primera dimensión fue la propuesta de un conjunto de programas 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 programas comunes que faciliten el logro de las metas.

El documento inicial estableció diez programas de acción compartidos con la intención de que en cada uno de ellos participaran de forma coordinada los ministerios responsables de cada país, las instituciones interesadas, los grupos de expertos iberoamericanos, las redes de escuelas y de profesores innovadores y todos aquellos que puedan extenderlos, enriquecerlos y colaborar en su aplicación. El debate sobre las metas pretende al mismo tiempo que se conozcan estos programas y que aquellas personas o instituciones interesadas encuentren un cauce para su participación y colaboración.

La segunda dimensión fue la referida al costo de las metas y a la forma de lograr la financiación requerida. El proyecto Metas Educativas 2021 no pretendía ser una exigencia a los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que les va a suponer. Por el contrario, partió 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 razonablemente aspira alcanzar en el año 2021.

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

A fin de que los países más pobres perciban la voluntad colectiva de proporcionar la cooperación necesaria para el logro de las metas propuestas, se acordó también estudiar la creación de un fondo solidario de cooperación para la cohesión educativa que complete el esfuerzo de 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, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

La tercera dimensión básica del proyecto fue la importancia otorgada a la incorporación de mecanismos suficientes para el seguimiento y la evaluación de todo

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

En efecto, la simple declaración de la voluntad de alcanzar unas determinadas metas no es suficiente, sino que es necesario, además, poner en marcha una serie de estrategias para acercarse a ellas y un mecanismo de seguimiento para conocer con rigor el lugar en que se va situando cada país, el progreso realizado y el que resta por hacer. Por otra parte, contar con un sistema de indicadores de la región es un fin en sí mismo, en el que se viene trabajando desde diversas instancias.

Por lo tanto, parece razonable que la propuesta de unas metas educativas comunes para los países iberoamericanos incluya un mecanismo de seguimiento y evaluación de su cumplimiento. Así lo entendieron los ministros de Educación reunidos en El Salvador cuando en la declaración final de la Conferencia en la que acordaron impulsar el proyecto de las Metas Educativas 2021 incluyeron también el compromiso de avanzar en la elaboración de mecanismos de evaluación regional.

Y finalmente, como última dimensión fundamental del proyecto, se estableció la imprescindible participación social en la definición de las metas y en el seguimiento del proyecto en todas sus fases. Una de las señas de identidad del proyecto Metas Educativas 2021 es su carácter social y participativo. No se pretende solamente elaborar un conjunto de metas e indicadores entre los ministros de Educación iberoamericanos, aprobado después por los Jefes de Estado y de Gobierno. El objetivo es también incorporar al conjunto de la sociedad en el debate de las metas y de sus indicadores, en su refrendo, en su seguimiento posterior y en su compromiso activo para lograrlas. El debate realizado durante estos doce meses es una expresión de la voluntad de incorporar a todos los sectores sociales y educativos interesados en este proyecto.

El significado y el alcance del debate

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, instituciones, universitarios, empresas, organizaciones sociales, etcétera.

Esta es la razón de fondo por la que se ha impulsado el 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.

Como se señaló en el texto inicial del proyecto, se trataba de una primera versión cuyo objetivo era facilitar el debate con el fin de enriquecer el texto inicial, modificarlo y completarlo si fuera preciso. De esta forma se pretendía propiciar el acuerdo entre todos los países sobre la educación que queremos para esa generación de jóvenes y la definición de las estrategias más adecuadas para conseguirlo.

Así pues, una vez presentada y difundida esta primera propuesta, comenzó un periodo de discusión 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 de situaciones nacionales. Aun cuando el objeto central de debate eran las propias metas (tanto las generales como las específicas, los indicadores seleccionados y los niveles de logro sugeridos), la discusión se extendió al diagnóstico realizado, a los programas de acción propuestos, a la financiación y a su evaluación.

En suma, se trataba de dar la voz a los diversos actores implicados en la mejora de la educación de los países iberoamericanos para que contribuyeran a identificar las metas necesarias y los medios más adecuados para alcanzarlas. De esta forma se propiciaba la participación social en el proyecto y se buscaba el máximo apoyo posible para que las decisiones que adopte la Conferencia de ministros de Educación, que se celebrará en Argentina en septiembre de 2010, tengan un amplio respaldo de la comunidad educativa.

El debate se ha planteado con una doble dimensión: nacional e iberoamericana. Ello ha supuesto, por una parte, la organización de foros de discusión en cada país con el fin de promover el debate interno sobre las metas sugeridas, analizar la pertinencia de las metas propuestas y definir los niveles de logro más realistas para su situación específica. Por otra parte, se ha abierto la posibilidad de debatir las metas a escala iberoamericana, permitiendo la participación y el contraste de opiniones entre personas e instituciones de diversos países. Con esta finalidad se ha creado un espacio web dedicado al debate en el que se han celebrado foros virtuales a lo largo de 2009 y se han constituido repositorios telemáticos donde han podido verse documentos e informes o consultar los ya existentes. En dicho espacio se ha dado 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.

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

Estructura del documento

El informe se ha organizado teniendo en cuenta dos variables: las diferentes metas propuestas y los debates realizados. La convergencia de ambas dinámicas ha conducido a establecer once capítulos.

El primer capítulo está dedicado a la educación inicial y a su situación en Iberoamérica. En él se pone de manifiesto la importancia central que esta etapa de la vida tiene para el desarrollo futuro, siendo necesario por ello adoptar diferentes medidas que permitan garantizar la calidad y la atención de estos años y que involucren a los distintos sectores sociales. Los planteamientos finales se centran en la necesidad de incorporar la educación inicial como tema prioritario en las políticas educativas y sociales.

El segundo capítulo aborda el tema de la calidad educativa, núcleo central de las reformas educativas. En sus páginas se desarrollan aspectos relacionados con las competencias que deben alcanzar los alumnos, los programas de lectura, los recursos necesarios y el tiempo de aprendizaje.

En el capítulo tercero la temática se centra en la educación técnico-profesional (ETP). Se abordan los principales problemas existentes en relación con la oferta educativa, la articulación entre la formación y el mercado de trabajo, el diseño de la ETP y los desafíos en una sociedad tecnificada.

El siguiente capítulo reflexiona acerca de la preocupante situación de los países iberoamericanos en relación a la elevada tasa de población analfabeta de la región y la importancia de la formación permanente de jóvenes y adultos. El reto de alfabetizar a la población iberoamericana requiere del desarrollo de programas contextualizados, con metodología flexible y profesorado formado. El desafío en este caso se sitúa en lograr la suficiente inversión e implicación por parte de las administraciones públicas.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) es el tema que se aborda en el capítulo quinto. El punto de partida se establece en la

creciente importancia que las TIC tienen en la sociedad actual, lo que conlleva que su no incorporación en el ámbito escolar sea motivo de preocupación por el riesgo de desventaja que supone frente a quienes sí tienen acceso. El texto plantea también que el reto no es sólo lograr la incorporación tecnológica sino también contar con un modelo pedagógico adecuado que lo acompañe.

El capítulo sexto está dedicado al desarrollo profesional de los docentes. Aspectos como la formación inicial y continua que les permita desenvolverse en nuevos escenarios, el desarrollo de metodologías flexibles, la implicación directa de las administraciones públicas y la necesidad de una revalorización social del rol docente son algunas de las preocupaciones y necesidades abordadas en el texto.

El contenido del siguiente capítulo gira en torno a la diversidad del alumnado, especialmente a lo referido a las diferentes culturas y lenguas que comparten el espacio común iberoamericano así como a la situación de la mujer. En sus páginas se trata el tema de la heterogeneidad existente en la región y en los centros escolares, lo que supone la necesidad de dar respuestas flexibles que permitan atender a la totalidad de los alumnos y garantizarles las mismas oportunidades.

En el capítulo octavo se trata el tema de la educación artística y su papel dentro de la escuela. Los avances alcanzados se consideran aún insuficientes si se tiene en cuenta la importancia que las artes tienen para el desarrollo integral del individuo y como medio para la construcción de una sociedad multicultural. El objetivo es permitir que las artes sean el instrumento para desarrollar en los jóvenes una identidad cultural y el respeto y reconocimiento hacia la diversidad y la riqueza de la región.

El siguiente capítulo plantea el tema de la evaluación, uno de los factores fundamentales de la calidad educativa. En él se discuten los principales ámbitos de la evaluación: los sistemas educativos, las escuelas, los docentes y los alumnos, así como el propio seguimiento del proyecto Metas Educativas 2021.

A continuación se presentan las opiniones expresadas en torno al Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Los puntos clave del debate son el papel de la ciencia y de la investigación en la sociedad, la movilidad de estudiantes y de profesores, y las relaciones entre la educación primaria, secundaria y universitaria.

El capítulo final aborda la última de las metas: referida a la necesidad de invertir más e invertir mejor. En él se plantean los criterios para cumplir este objetivo y se incluyen algunas referencias del estudio realizado por la CEPAL y la OEI sobre los costos de las Metas Educativas 2021.

Con el fin de dar una mayor coherencia a las opiniones expresadas en cada uno de los debates, todos los capítulos mantienen la misma estructura interna. Primero se realiza un breve resumen de la propuesta inicial; a continuación se exponen las principales ideas que han tenido mayor presencia en los debates; después se describen las insuficiencias manifestadas o las propuestas más controvertidas, y, finalmente, en los dos últimos apartados se presentan los retos y las nuevas iniciativas que han surgido en el debate.

CAPÍTULO 1
EDUCACIÓN INICIAL

La propuesta inicial

A la hora de hablar de infancia, existe un consenso generalizado en considerar esta etapa como una de las más importantes de la vida. Numerosas son las investigaciones sociales, económicas, educativas y médicas que indican cómo los primeros años sientan las bases del desarrollo del individuo que cimentarán y perdurarán en la edad adulta.

Durante la primera década del siglo XXI, numerosos han sido los llamamientos de la comunidad internacional dirigidos a repensar las políticas públicas de la primera infancia. Hoy, a veinte años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por los países iberoamericanos, se torna más que nunca necesario recalcar su visión como sujeto de derechos y no sólo desde una perspectiva asistencial y de necesidades. Invertir y atender a la primera infancia debe ser, sin duda, una cuestión prioritaria.

De esta forma, y teniendo en cuenta lo antes mencionado, la situación se puede calificar como alarmante si atendemos a los datos que las estadísticas regionales nos muestran. En un entorno enormemente heterogéneo, marcado por los contrastes, la cobertura en educación infantil es también muy desigual. Las inequidades se encuentran no sólo entre países sino dentro de un mismo país. Aquellos que presentan más desigualdades al interior son los que menores tasas de escolarización muestran.

Situaciones de pobreza, desnutrición, bajas tasas de escolarización, falta de recursos materiales y humanos para la atención de los niños menores de seis años, lejos de ser la excepción son, lamentablemente, la norma.

La tasa bruta de escolarización para los niños de 5 años de edad permite una comparación directa entre países al dejar de lado los factores relacionados con la estructura del nivel inicial para cada país (la edad de 5 años corresponde al

último año del nivel inicial, excepto para Brasil, El Salvador y Guatemala. Sólo en los casos de Argentina, Colombia y Ecuador los niños de 5 años deben concurrir obligatoriamente al nivel inicial). En 2006, Uruguay, Argentina, México, Cuba, España y Portugal presentaban valores superiores al 90%, mientras que Chile y Colombia se situaban entre el 85% y el 90%. Entre el 75% y el 85% de niños de 5 años escolarizados se ubicaban en Brasil y Panamá, seguidos por Perú, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador con tasas oscilantes entre el 55% y el 65%. Finalmente, Bolivia, Honduras, Paraguay y Guatemala mostraban valores de entre el 35% y el 50%.

Continuando con la revisión de las estadísticas sobre infancia en Iberoamérica, el documento muestra que la inequidad en el acceso al interior de cada uno de los países tiene dimensiones estructurales. Así, mientras no es significativa la diferencia por sexo, sí lo es según se trate de población rural o urbana y según el clima educativo de los hogares. Aunque en menor medida, también se observan diferencias en el acceso entre las regiones. En general, mientras los países con tasas de escolarización más baja son aquellos en los que las diferencias son más profundas (Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala), aquellos que tienen las tasas totales de escolarización más altas (Uruguay, Argentina y México) son los que menos inequidad interna muestran. Ello refleja que la baja cobertura se correlaciona con fragmentación educativa y, por lo tanto, el aumento de la tasa de escolarización conllevará una disminución de las desigualdades.

Con relación a las brechas entre las tasas de escolarización urbana y rural, México no muestra diferencias, mientras que en el resto de los países los valores son favorables al ámbito urbano, aunque en proporciones muy diferentes. Hay claramente dos grupos de países: en el primero hay diferencias favorables a las áreas urbanas que giran en torno al 10% y el 20% (Costa Rica, Uruguay, Ecuador, Colombia y Panamá); mientras que en el segundo, estas se encuentran entre el 30% y el 40% (Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Nicaragua y Honduras). Finalmente, Paraguay y El Salvador presentan diferencias en torno al 60% y Guatemala superiores al 100%.

De la información presentada se desprende la existencia de tres conjuntos de países: uno conformado por Cuba, Argentina, Uruguay, México, Chile y Ecuador, que presentan tasas de acceso altas y desigualdades internas relativamente bajas; otro intermedio integrado por Colombia, Panamá, Brasil, Costa Rica, Perú y Venezuela, y, finalmente, la peor situación —cobertura baja y desigualdades internas significativas— se observa en Bolivia, Paraguay y la mayoría de los países centroamericanos (Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Honduras y Guatemala).

Estos datos ponen de manifiesto que América Latina debe, de manera urgente, adoptar medidas para solventar la deuda pendiente que mantiene con la infancia. Enfrentarse a este desafío supone poner en marcha acciones dirigidas en un doble sentido. En primer lugar, en el que se refiere al acceso a la educación, las desigualdades existentes en la región —tal y como se ha puesto de manifiesto en los datos presentados—, requieren la adopción de medidas de compensación que apoyen a los sectores más desfavorecidos. Se trata de lograr no sólo una oferta educativa para todos, sino que la calidad de la misma permita hablar de calidad contrastada en la educación. En segundo lugar, la atención integral a la primera infancia se constituye como un escenario complejo donde convergen diversos tipos de instituciones que no siempre actúan de forma coordinada. Por ello, la consecución de estas metas exige el compromiso de toda la sociedad y la acción conjunta de las diferentes administraciones públicas.

Es necesario desarrollar programas integrales de atención y cuidado a la infancia que incorporen no sólo la dimensión educativa sino que tengan en cuenta el contexto social y familiar en el que el niño se desarrolla. El esfuerzo aislado de las diferentes instituciones y organismos no garantiza la consecución de un objetivo tan complicado y, a la vez, tan prioritario para el conjunto de la comunidad iberoamericana.

Metas, indicadores y niveles de logro

Conscientes de esta realidad, una de las líneas estratégicas principales del proyecto Metas Educativas 2021 es la primera infancia. Concretamente, para encarar el primero de los desafíos —lograr cobertura y calidad educativa— se ha planteado como meta central que para el fin de la próxima década se logre que el 100% de los niños de 3 a 6 años participen en programas educativos, se multiplique el porcentaje de niños de 0 a 3 años que tienen posibilidades de acceso a experiencias educativas y se fortalezca el carácter educativo de todas las opciones existentes. Con esto se pretende lograr no sólo que exista una oferta suficiente para los niños de estas edades sino también que sea de calidad contrastada.

En su formulación, la meta general con sus correspondientes metas específicas, indicadores y niveles de logro, se ha definido de la siguiente manera:

- **META GENERAL TERCERA.** Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.
 - **META ESPECÍFICA 7.** Aumentar la oferta de educación inicial para niños y niñas de 3 a 5 años.

- **Indicador 8.** Porcentaje de niños y niñas de 3 a 5 años que participan en programas educativos.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que el 50% y el 100% de los niños de 3 a 5 años reciba atención educativa temprana en 2015 y que el 100% la reciba en 2021.
- **META ESPECÍFICA 8.** Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente en los educadores que se responsabilizan de ella.
- **Indicador 9.** Porcentaje de educadores que tienen el título específico de educación inicial.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que entre el 30% y el 70% de los educadores que trabajan con niños y niñas de 3 a 5 años tenga la titulación establecida en 2015 y que entre el 60% y el 100% disponga de ella en 2021.

Para el segundo de los objetivos —lograr un trabajo coordinado en materia de infancia desde los distintos sectores sociales—, el documento destaca la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo colectivo; esfuerzo que viene constatado con la creciente búsqueda de alianzas entre instituciones públicas educativas, organismos internacionales así como distintas entidades del ámbito privado, con la misma voluntad de luchar por esa meta general: situar la atención a la primera infancia como tema prioritario en la agenda común de todos los países de la región.

Principales ideas aportadas

Dentro de las opiniones recogidas en el foro aparece de manera recurrente el hecho de tomar como punto de partida las enormes desigualdades que existen en la región y su especial incidencia al hablar de primera infancia.

Los distintos niveles de cobertura están en gran medida relacionados con otros indicadores educativos más generales. Por ejemplo, no es casualidad que los cinco países con más altas tasas de analfabetismo adulto estén también entre los que presentan más bajas tasas de escolarización para el nivel de 5 años, es decir, el curso anterior a la primaria.

Esta realidad social obliga, según se refleja en los comentarios, a que el tema de la primera infancia se sitúe dentro de las políticas educativas como una de las prioridades principales en materia de educación. En esta misma dirección se enlaza otra de las ideas principales recogidas en el debate: la necesidad de contar con la inversión y el compromiso del Estado.

No hay subvenciones satisfactorias. Sin el respaldo económico de los gobiernos y del Estado es inviable llevar a cabo cualquier mejora.

Continuando con el análisis de los aportes volcados en el foro de debate, resaltan también por su continuada aparición las tres ideas que desarrollamos seguidamente:

Por un lado, se pone de relieve la insuficiente dotación de infraestructuras que permitan atender de forma óptima a los niños de esta temprana edad. Las condiciones que se consideran necesarias, en términos de instalaciones, materiales y recursos, afirman ser en muchos casos inexistentes o inadecuadas.

No hay instalaciones donde se ofrezcan estos servicios; garantizar un buen espacio se ha convertido en un desafío.

La realidad es: infraestructuras con espacios reducidos, falta de material y aulas deterioradas.

Por otro lado, algunas intervenciones reflejan la apremiante necesidad de dar una adecuada formación inicial a los docentes y maestros que están a cargo de los niños, así como con posibilidades de actualización formativa.

Tal como afirma Jesús Palacios: no es posible una oferta educativa de calidad con un profesorado inadecuadamente formado y que trabaja en condiciones que dificultan su acción educativa (excesivo número de alumnos, dificultades para el trabajo coordinado, condiciones horarias y salariales adecuadas...).

Uno de los mayores problemas está en la capacitación del personal que atiende a los niños.

Hay que preparar a los docentes. Que creen programas universitarios dirigidos a preparar a los próximos docentes que atenderán esta población.

Resulta imprescindible la actualización del personal que lleva 20 años de trabajo y tiene ya unas costumbres escolares.

No se cuenta con maestros/as formados científicamente para atender a los alumnos del nivel. En las zonas rurales aún existen escuelas con un solo docente.

En la misma dirección de lo manifestado, afirman, esta problemática se extiende no sólo a la falta de formación sino al tipo y a la calidad de la misma. No se trata sólo de capacitar a los docentes, sino que esta oferta formativa cuente con unos adecuados niveles de calidad.

Sigue siendo difícil transformar las prácticas y costumbres escolares, las cuales reflejan creencias de cómo aprenden los niños de esta etapa, que no tienen nada

que ver con el potencial real. El problema es que la formación muchas veces replica estos errores y los transmite también a las nuevas generaciones de docentes.

Por último, cabe destacar la conciencia existente en torno a la necesidad de lograr la colaboración y participación de las familias. Se trata de poner en marcha estrategias que permitan acercar la cultura escolar a la familia. En cualquier etapa resulta importante contar con el trabajo coordinado de ambos contextos, pero en las edades más tempranas esta colaboración es fundamental. Tal y como define Patricia Sarlé: existe la necesidad de una educación integral que no sólo mire al niño sino también a sus familias.

Se tiene que trabajar en la formación y participación de la familia. Propiciar trabajo en equipo (docentes-padres).

Es básico inculcar la educación inicial primero a las familias.

Insuficiencias formuladas

Pese a que entre las intervenciones realizadas no se encontraron muchas opiniones críticas, es posible destacar dos propuestas generales.

La principal queja recogida va en la dirección de señalar la carencia de indicadores para niños de 0 a 3 años. Algunos intervinientes consideran que, para tomar decisiones, hay que tener fuentes de información adecuadas, objetivas y confiables. En estas edades tempranas, afirman, no se cuenta con ellas.

La falta de indicadores para niños de 0-3 y la caracterización de los diferentes programas y modalidades de atención que se brindan siguen siendo un vacío a cubrir. La invisibilidad de estos niños no es sólo un problema estadístico. Conocemos poco acerca de las ofertas de educación infantil justamente en los sectores que merecen mayor cuidado.

La última de las preocupaciones reflejadas en el foro de debate fue la referida a la no incorporación en el documento inicial de un sistema de control y monitoreo pedagógico. Se considera una importante ausencia el no mencionar su relevancia como algo destacado en el documento.

En el caso de las "guarderías" comerciales, funcionan sin ningún tipo de control y monitoreo pedagógico.

Suelen ser aulas para cuidado y custodia, no educativas. Como nadie las evalúa nadie sabe qué ocurre. Debería mencionarse claramente la importancia que tiene incorporar un buen sistema de evaluación.

Retos planteados

Los retos más destacados por los participantes en el foro coinciden con dos de las ideas expuestas y recogidas en el apartado anterior.

El principal desafío, según resaltan la mayoría de los intervinientes, recae en la necesidad de tomar conciencia de la importancia central que esta etapa de la vida tiene para el desarrollo no sólo del individuo sino de la sociedad en general. Resulta necesario, afirman, su inclusión como tema prioritario en las políticas educativas de Estado.

Todos estamos de acuerdo en que para lograr un verdadero cambio en la educación se tiene que trabajar desde la primera infancia.

Es importante instalar la necesidad de que los ministerios de Educación asuman lo que les corresponde para garantizar el derecho a la educación de los niños de 0 a 3 años.

Estudios realizados muestran que la atención temprana aumenta indirectamente el nivel de escolaridad del niño y la niña y aumenta directamente el ingreso económico y la clase de vida en el futuro tanto de ellos como de su familia y de la comunidad en general. Invertir en el desarrollo infantil temprano implica contar posteriormente con hombres y mujeres productivos para sí mismos y para la economía nacional, menos involucrados en actividades criminales.

Lograr una cobertura del 100% y que la etapa tenga carácter obligatorio y niveles adecuados de calidad, supone la necesidad de contar con una mayor inversión, y es el segundo desafío que se destaca en el foro. Estas opiniones, compartidas en varias intervenciones, añaden además la necesidad de llevar a cabo un adecuado proceso de reflexión. Es necesario, opinan, analizar bien las implicaciones de cada uno de los pasos a realizar.

Considero que las metas que se están estableciendo son buenas pero también se hace necesario preguntarnos qué implican [...] ¿a costa de qué debemos llegar a la meta? Se requiere una mayor inversión en materia educativa pero con un buen análisis del proceso.

Las Metas 2021 requieren esfuerzos económicos, administrativos, pedagógicos, tecnológicos, pero sobre todo políticos.

Metas Educativas 2021 es un gran proyecto, que requiere recursos pero que sobre todo es una posibilidad de que todos y todas las personas que nos implicamos en la educación asumamos la responsabilidad individual de lo que debemos hacer.

Nuevas propuestas

Pese a que son muchos los comentarios expresados en el foro que añaden iniciativas, ideas y sugerencias en torno a la primera infancia, llama la atención la

formulación de innovadoras propuestas en términos de nuevas metas a definir y alcanzar. Concretamente se han redactado aproximadamente cinco con sus correspondientes indicadores y niveles de logro.

Repasando todas ellas, se observa cómo estas propuestas van en la dirección de elaborar metas concretas referentes a la dotación de infraestructuras; al desarrollo de programas integrales para niños de 0 a 3 años, intersectoriales y con la participación de las familias; metas en torno a la formación del profesorado para trabajar con niños de edades tempranas, así como a la puntualización de algunos aspectos concretos de las metas educativas ya formuladas.

En la meta específica 8, la cual plantea “potenciar el carácter específico de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella”, sólo se hace referencia a indicadores relacionados con la titulación de educadores. Si se quiere potenciar realmente el carácter educativo es necesario considerar otros agentes educativos como los padres, madres, adultos responsables, madres comunitarias. Proyectar acciones de formación o cualificación para ellos desde lo educativo para que puedan cumplir con criterios de calidad el acompañamiento a los niños y niñas hasta los 5 años.

Se deberían incluir metas e indicadores relativos a nutrición y salud de nuestros más pequeños. Me gustaría que logran que instituciones como UNICEF y otras ONG apoyen su trabajo en salud y alimentación.

CAPÍTULO 2

**ACCESO Y PERMANENCIA EN
UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.
LA IMPORTANCIA DE LAS
COMPETENCIAS BÁSICAS.
LA LECTURA**

La propuesta inicial

La preocupación por la calidad de la educación ha ido surgiendo de manera paulatina cada vez con más fuerza en los discursos políticos, y en forma paralela al desarrollo de la meta de una educación para todos, comúnmente fijada por los países de la región iberoamericana.

Extender la escolarización obligatoria, mejorar el acceso y conseguir la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, han sido las metas más perseguidas por la mayoría de los países, y son posiblemente los objetivos más ambiciosos que el proyecto Metas Educativas 2021 se plantea. Concretamente, se establece como meta lograr doce años de educación formal para todos los alumnos. Además de ser un fin en sí mismo, puede considerarse el medio para lograr el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Si bien es cierto que en los últimos años son notables los esfuerzos realizados en esta dirección, aún distan mucho de ser suficientes. Tal y como se muestra en los datos aportados en el documento inicial de Metas 2021, se han producido, en las últimas décadas, mejoras en la gestión económica, en la lucha contra la pobreza y en la atención a las políticas sociales y el acceso a la educación. Concretamente, en el año 2003 más del 90% de los niños y niñas de la región ya cursaban la educación primaria, y cerca del 70% la secundaria, si bien las tasas de permanencia y de logro final eran más reducidas. Estos progresos, aunque significativos, son aún insuficientes en lo que se refiere al objetivo de lograr que todos los niños y niñas estén en la escuela durante doce años.

Sin embargo, en la actualidad se continúa insistiendo desde las diferentes esferas políticas en trabajar por una educación para todos, en la búsqueda de una igualdad educativa que evite cualquier situación de exclusión, al mismo tiempo que ha ido tomando mayor relevancia la preocupación por la mejora de la calidad de la enseñanza.

El objetivo de extender la escolarización y mejorar su calidad supone enfrentarse a nuevos retos y desafíos que deben tener su reflejo en los programas políticos.

Es necesario destacar la situación de las escuelas públicas frente a las privadas. Como pone de manifiesto el documento Metas 2021, 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 escolarizan principalmente los alumnos de clase media-alta de la población.

De igual forma, otro de los graves problemas que afectan e inciden de manera directa en la calidad de la educación es el tiempo de aprendizaje de los alumnos. Concretamente, la realidad latinoamericana muestra que las horas de permanencia del alumno en el centro escolar son escasas en muchos de los países de la región. No existen garantías de que los estudiantes tengan cinco horas lectivas en la educación primaria y al menos seis horas en la educación secundaria. De igual forma, el número de escuelas con horario integral es muy reducido, lo que supone que a cada centro asisten varios turnos de alumnos, con la limitación que ello supone para la atención educativa.

Por otro lado, la repitencia y la sobreedad son otras de las problemáticas a las que se enfrentan los sistemas educativos de la región, que afectan de manera directa a las posibilidades de proporcionar una educación adecuada y de calidad.

Cuando se analizan los recursos y medios con que cuentan los países, también se observan profundas carencias. Algunas condiciones resultan básicas e indispensables. Sin ellas, es muy difícil que los alumnos aprendan y se mantengan en la escuela, e impiden además asegurar una igualdad en los procesos educativos: escuelas cercanas y con puestos escolares suficientes, con servicios sanitarios y electricidad y con la posibilidad de atender a la salud y la alimentación de los alumnos, y con profesores preparados.

Asimismo, son necesarios medios que posibiliten llevar a cabo una enseñanza activa: bibliotecas, ordenadores, espacios para la música, el arte, el deporte o para una atención educativa especializada para determinados alumnos. A modo de ejemplo, y dada la importancia que la lectura tiene dentro de la llamada sociedad de la información y el conocimiento, las estadísticas muestran que el porcentaje promedio de escuelas con bibliotecas en la región es de 51,1%. Más en

detalle, Guatemala, Argentina, Uruguay, Chile y Cuba (82,1%) cuentan con más del 60% de las escuelas con bibliotecas, mientras que en las peores situaciones, con porcentajes menores al 40%, están República Dominicana, Panamá, Paraguay, Ecuador, Costa Rica y Nicaragua.

La cantidad de libros promedio por biblioteca (850 es la media para los países de la región) en general es mayor a medida que aumenta la proporción de escuelas con biblioteca (a excepción de Guatemala): con 1.300 o más libros promedio están Cuba, Colombia, Chile, Argentina y Brasil, mientras que con menos de 500 libros se encuentran Nicaragua, Ecuador, Paraguay y Guatemala.

Resulta imposible hablar de calidad en la educación sin hacer alusión a la situación del profesorado. Como se ha puesto de manifiesto en el debate dedicado a la cuestión docente, al que se hará referencia en páginas posteriores, son muchas las condiciones que afectan al ejercicio de la profesión y que distan de ser las idóneas: la desajustada formación inicial, la insuficiencia en los 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, en estrecha relación con lo visto anteriormente se encuentra el tipo de currículo que se oferta y con el que se trabaja en la institución escolar. 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 que resulte atractivo para los alumnos.

Diseñar y ofrecer una propuesta curricular significativa y atrayente para los alumnos es, incuestionablemente, otra de las variables que definen la calidad de la educación de un país.

Como bien queda explicado en el texto, un currículo significativo es aquel que conecta con los intereses de los alumnos y con sus formas de vida, que se adapta a sus ritmos de aprendizaje, que establece de forma permanente la relación entre lo aprendido y las experiencias que los alumnos viven fuera de la escuela, que permite la participación del alumnado y el trabajo en grupo, que incorpora de forma habitual la utilización de las tecnologías de la información, que incluye de forma relevante y equilibrada el desarrollo de la educación artística y deportiva, y que cuida que todos sus alumnos se encuentren bien en la escuela y que puedan aprender.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es el apoyo y la participación de las familias. Se puede afirmar que toda acción educativa, para ser de calidad y lograr

los efectos deseados, debe incorporar al conjunto de instituciones y sectores que guardan relación, más allá del contexto escolar. Se trata, por tanto, de lograr la participación de la familia y su vinculación en el proceso educativo de los alumnos.

Por último, es preciso incluir entre los factores determinantes de la calidad de la enseñanza una gestión eficiente de los recursos públicos. Ello supone, tal y como se constata en el texto, llevar a cabo una coherente descentralización de las competencias educativas entre los niveles central, regional, municipal y escolar, la coordinación entre todos ellos y la agilidad en la adopción de decisiones y en la asignación de los recursos públicos.

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

Metas, indicadores y niveles de logro

El documento inicial del proyecto Metas Educativas 2021 ha planteado distintos objetivos en torno dos grandes ámbitos: el acceso a la educación y la calidad de la enseñanza.

En relación con el primero, las metas se han centrado en universalizar la educación primaria y secundaria y extender la jornada escolar a tiempo completo.

- **META GENERAL CUARTA.** Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad.
- **META ESPECÍFICA 9.** Asegurar la escolarización de todos los niños y niñas en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.
- **Indicador 10.** Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria.
 - **Nivel de logro.** En 2015, el 100% del alumnado estará escolarizado en educación primaria y entre el 80% y el 100% la terminarán a la edad correspondiente. En 2021, se espera que más del 90% de los alumnos terminen la educación primaria a la edad establecida.

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

- **Nivel de logro.** Alcanzar entre el 60% y el 95% de alumnos escolarizados en 2015 en educación secundaria básica y entre el 70% y el 100% en 2021; que entre el 40% y el 80% del alumnado terminen la educación secundaria básica en 2015, y en 2021 entre el 60% y el 90%.

- **META ESPECÍFICA 11.** Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en primaria.

- **Indicador 14.** Porcentaje de escuelas públicas de primaria de tiempo completo.

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

En relación con la mejora de la calidad, se ha planteado lograr que todos los alumnos y alumnas alcancen las competencias básicas para proseguir estudios posteriores, para incorporarse a la sociedad de forma activa y para ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos libres y responsables. Ello supone ofrecer un currículo significativo que potencie, al menos, la educación en valores, que incorpore la lectura y el uso del ordenador en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, en el que la educación artística tenga un papel relevante y que estimule el interés por la ciencia entre las alumnas y los alumnos.

Con el objetivo de concretar estas afirmaciones se han incorporado las siguientes metas con sus correspondientes indicadores y niveles de logro.

- **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 las alumnas y los alumnos.

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

- **Nivel de logro.** Disminuir entre un 10% y un 20% en los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6.º grado o en los

estudios PISA o de la IEA en los que participen los diferentes países, y aumentar en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.

- **META ESPECÍFICA 14.** Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.
 - **Indicador 17.** Resultados de los alumnos en los estudios nacionales e internacionales sobre ciudadanía democrática que se realicen a lo largo de la década.
 - **Nivel de logro.** Lograr una mejora en los resultados entre los estudios que se realicen.

- **META ESPECÍFICA 15.** Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del ordenador en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, en el que la educación artística tenga un papel relevante y que estimule el interés por la ciencia entre alumnas y alumnos.
 - **Indicador 18.** Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas.
 - **Nivel de logro.** Dedicar al menos 3 horas de lectura obligatoria en educación primaria y 2 horas en educación secundaria básica.

- **META ESPECÍFICA 10.** Mejorar la dotación de bibliotecas y ordenadores en las escuelas.
 - **Indicador 12.** Porcentaje de escuelas con biblioteca.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que al menos el 40% de las escuelas dispongan de biblioteca escolar en 2015, y el 100% en 2021.
 - **Indicador 13.** Razón de alumnos por ordenador.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que la proporción entre ordenador y alumno se encuentre entre 1/8 y 1/40 en 2015 y entre 1/1 y 1/10 en 2021.

Principales ideas aportadas

Hablar de calidad educativa supone hablar, al mismo tiempo, de determinadas condiciones imprescindibles, como aspectos implícitos en la propia definición del

término. Mejorar la formación y competencias de los docentes, contar con adecuadas infraestructuras y recursos, impulsar políticas educativas que garanticen la inclusión de todos los alumnos en situación de igualdad, desarrollar un currículo significativo que conecte con los intereses de los estudiantes, acercar el contexto familiar a la institución escolar... son algunos de los insumos en los que, necesariamente, se debe incidir al abordar el tema de la calidad en la educación.

Existe un amplio consenso en considerar como punto de partida para hablar de calidad y de competencias básicas en educación la necesidad de llevar a cabo un proceso previo de análisis y reflexión.

Por un lado, afirman, cabe preguntarse qué tipo de alumno se quiere formar. Construir una definición común permitirá tomar conciencia de qué tipo de sociedad se quiere construir y, por tanto, qué tipo de educación es necesaria para ello.

Es básico tener claro qué clase de estudiante es el que se quiere formar, pues con esta abundancia de formación en competencias, a veces los estudiantes salen preparados para trabajar, mas no para comprender y entender el mundo que los rodea y los fenómenos que en él se presentan.

Por otro lado, en esta misma dirección se sitúan aquellos que apuestan por construir y consensuar una definición en relación a qué se entiende cuando se habla de educación. Dotar de una significación común al concepto "educar" permite establecer la línea de base sobre lo que se quiere enseñar y qué condiciones son necesarias para lograrlo.

Algunas de las opiniones recogidas consideran que la educación es un proceso de "formación para la vida". Educar como actividad central para el desarrollo supone dotar de estrategias que permitan al alumno, según se recoge en varios de los foros, enfrentarse y desenvolverse con éxito en la vida.

La capacidad de poner en funcionamiento de forma integral aquellos conocimientos adquiridos y rasgos de personalidad que permiten resolver situaciones diversas.

Las personas necesitan una amplia gama de competencias para afrontar los complejos retos del mundo de hoy.

Debemos educar para la vida, para las elecciones de vida que realice una persona durante toda su vida.

La escolarización permite desarrollar competencias de logro. Los educandos desarrollan sus facultades creativas y emocionales y adquieren competencias, valores, conocimientos y actitudes necesarios para convertirse en ciudadanos responsables, activos y productivos. Si estos son los resultados de la educación que se da, entonces estamos de camino hacia la calidad y excelencia educativa.

Asimismo, otras de las intervenciones vertidas en el debate definen el proceso de educar como el medio principal para lograr la enseñanza y la transmisión de valores dentro de un contexto social y cultural determinado.

Lo primero es saber qué queremos lograr con la educación, qué competencias queremos desarrollar en los alumnos. Sin duda, lo principal es tener claro que educar es enseñar valores.

En última instancia, los comentarios se centran en considerar que la educación consiste, principalmente, en preparar y formar a los alumnos para una adecuada inserción en el mundo laboral.

Un análisis breve del tema indica que el factor de inserción laboral inmediato al culminar el ciclo educativo es el que más toman en cuenta los estudiantes como sujetos de la educación. Esa debe ser la preocupación principal del educador.

Continuando con el análisis de los aportes recogidos en los foros, el siguiente aspecto destacado se concreta ya en torno a la propia concepción del constructo de calidad en la educación. Una vez comprendido qué tipo de sociedad se quiere construir y qué tipo de educación es necesaria para ello, consideran pertinente plantear qué significa hablar de calidad educativa.

Por un lado, de manera recurrente se incide en la idea de la calidad como el factor clave, fundamental, para la prevención del fracaso escolar y del abandono prematuro de la escuela.

La calidad debe ser un punto de referencia de toda actuación en el campo educativo y de cada uno de los actores involucrados en ella, como garante de una formación completa del individuo.

Tasa de graduación baja, costos de la educación altos respecto al costo de oportunidad de trabajo, poca relevancia y calidad de los aprendizajes son todos los motivos que inducen a los jóvenes a abandonar rápidamente el sistema educativo.

Es necesario trabajar para lograr una educación de calidad para todos los países, sobre todo para los menos avanzados. Proporcionar una formación completa que contribuya a una mayor homogeneidad en los niveles socioculturales y económicos de los países.

La duración, escolaridad y asistencia a la escuela dependerá de la calidad de la enseñanza que se imparta a los alumnos y de la cantidad de conocimientos útiles para la vida que estos adquieran.

Estos comentarios guardan estrecha relación con otras de las opiniones más reflejadas en los foros al tratar de definir qué es la calidad educativa y qué

implicaciones lleva asociadas. Concretamente se destacan las siguientes afirmaciones:

a) "Calidad" implica formación, mejor preparación de los docentes.

Se hace necesario el compromiso de las autoridades y principalmente de los docentes para incorporarse a procesos de actualización formativa. Para una educación de calidad es imprescindible la formación integral.

Es fundamental desarrollar un plan de capacitación digital para los maestros(as) de Iberoamérica.

Cubrir las deficiencias en cuanto a la capacitación en TIC de los maestros y directivos.

Como requisitos están la formación continuada de los docentes y la presencia de profesores especializados por etapas.

"Calidad" significa contar con un cuerpo docente preparado para enseñar, un adecuado contexto físico para el aprendizaje, buenos materiales de estudio y de trabajo, así como estrategias didácticas adecuadas.

b) "Calidad" implica aproximar la familia a la institución escolar.

Lograr que la familia se aproxime a la escuela, que se preocupe por la educación de sus hijos, es el primer paso para lograr una buena educación en la región.

c) "Calidad" implica gratuidad de la formación.

Se deberían hacer esfuerzos para conseguir una educación gratis, para que la gente que quiere estudiar lo pueda hacer.

No sólo se trata de garantizar el acceso de todos al sistema educativo, sino de que las condiciones sean iguales para todos. Al ser gratuito, la calidad no vendría marcada por el nivel económico y social de la familia.

d) "Calidad" implica contar con herramientas y recursos adecuados.

Brindar las herramientas necesarias a los individuos, computador en el aprendizaje y fomentar la expresión en la lectura.

La calidad educativa conlleva actualizarse en la educación, no seguir con una enseñanza tradicional y con métodos obsoletos. Hay que incorporar las nuevas herramientas al proceso de enseñanza y aprendizaje.

e) "Calidad" implica desarrollar programas educativos contextualizados, así como una buena planificación del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Una de las características del enfoque por competencias es el poder diseñar actividades en las que se aborden los temas en situaciones, contextos reales del entorno del alumno y, preferentemente, que parta desde sus intereses.

La labor del profesor es adaptar los materiales a los intereses de los alumnos y al contexto de la materia que se imparte, o sea, diseñar las actividades de aprendizaje sobre la base de las competencias que desea fomentar en sus educandos.

Planificar los procesos de enseñanza-aprendizaje atendiendo al enfoque de competencias, entre otros.

El análisis hasta aquí realizado facilita la derivación a otro de los aspectos fundamentales al hablar de calidad: el desarrollo de las competencias básicas y su concreción formal en el currículo. Resulta incuestionable, afirman, considerar el papel fundamental que una adecuada propuesta curricular tiene para una formación en competencias y de calidad para los alumnos.

Sin embargo, muchas de las intervenciones se hacen eco de que no siempre se consigue desarrollar un currículo significativo para los estudiantes. Es frecuente, afirman, encontrar ofertas curriculares que no conectan con los intereses del alumnado y con sus formas de vida. Esto lleva, al no estar dando una respuesta educativa adaptada, rica y heterogénea, a que el alumno no aprenda y se aleje de la escuela.

Lograr un tipo de currículo que resulte significativo requiere, según se pone de manifiesto en los foros, tener en cuenta una serie de condiciones.

En primer lugar, se habla de la necesidad de cuidar y mejorar la distribución de la carga horaria.

Hay exceso de materias, la distribución de las mismas se hace complicada para el alumno. No por sobrecargar el currículo el alumno va a aprender más; más bien al contrario, una mala distribución del mismo desmotiva y lleva al estudiante a abandonar.

En segundo lugar, varias de las intervenciones señalan como necesario atender al contexto. Es decir, se considera que el currículo debe estar contextualizado para ser significativo para el alumno.

Por todo esto, creo que lo más importante es crear "currículos significativos" regionales, con vistas a lo global, porque no debemos quedar aislados en este mundo globalizado, pero no debemos perder nuestra identidad regional fruto de una rica historia en sus orígenes y desarrollo.

Es fundamental ofrecer un currículo pertinente con el desarrollo del país si queremos conectar con los alumnos y proporcionarles una formación que les permita desarrollar las competencias necesarias para adaptarse y crecer en su entorno.

Por último, cabe destacar que la mayoría de las opiniones coinciden en que se incorporen en las propuestas curriculares unos conocimientos consensuados, planificados y bien organizados. En esta misma línea, la importancia de fomentar la creatividad desde la escuela, desde los currículos, es otro de los aportes de los foros.

Lo mejor que se puede hacer es impartir una educación basada en diferentes competencias, como pueden ser lengua, matemática, ética... Una serie de conocimientos consensuados, organizados y planificados por la sociedad para poder dar una formación de calidad.

Falta mayor espacio para incentivar la creatividad. Hay una mala distribución de las horas en el currículo.

La sociedad actual, según reconocen, presenta un escenario social y cultural distinto que demanda un nuevo tipo de individuo con unas capacidades y destrezas, en cierta medida, diferentes a las de antaño. Los sistemas educativos, y más concretamente la escuela, deben trabajar por desarrollar un nuevo tipo de competencias en los estudiantes.

Las tecnologías de la información y de la comunicación estuvieron presentes en las propuestas formuladas:

Formar a los alumnos en el uso de las TIC, acercarlos a la tecnología, enseñarles a aprender con ella es fundamental para formar ciudadanos del siglo XXI.

La brecha digital es una brecha social, económica... sólo salvable si alfabetizamos tecnológicamente a los alumnos.

También las matemáticas fueron objeto de reflexión:

Una formación básica en competencias que prepare al alumno para el mercado laboral debe incluir, necesariamente, una buena formación en el aprendizaje de las matemáticas.

Educar en competencias, educar en la calidad, buscando el desarrollo pleno del alumno, supone proporcionar a todos unas destrezas mínimas en lectoescritura y en matemáticas básicas.

Lectura

El hecho de haber dedicado un foro de manera exclusiva al tema de la lectura, a su papel en la educación, así como al desarrollo de unas metas específicas para su consecución —tal y como se ha visto en un apartado anterior— constata la importancia que la lectura tiene para el desarrollo del individuo y de la sociedad.

La lectura se considera una actividad central en la educación. Como destaca Antonio Basanta:

Leer es así algo más que una destreza. Se convierte en un sentido. E imprime la totalidad de la acción educativa, pues nada distinto a la concepción de un lector es lo que pretendemos alcanzar en el proceso formativo de nuestros alumnos y alumnas: personas que sientan curiosidad e interés por cuanto les rodea; que posean los mecanismos básicos para la interpretación y análisis de cuanto les concierne; que comprendan profundamente cuanto se les ofrece y tengan la capacidad de discriminar, de valorar, de elegir para, finalmente, convertir esa experiencia en material de enriquecimiento personal y grupal. ¿Y qué otra cosa es leer? ¿Y qué otra cosa es ser lector?

La lectura es, por tanto, un pilar central y base del desarrollo. Es incuestionable, afirman, la importancia fundamental que la lectura tiene desde los primeros años.

Leer bien, comprender lo leído, expresar lo que comprendieron es la base para funcionar en la sociedad.

La meta educativa de la lectura es un derecho humano.

La lectura es un pilar del desarrollo. Hay que considerar la necesidad de comenzar a trabajar en ello desde los 0 a los 3 años. Libros físicos y virtuales.

La escuela tiene que planificar, promover su enseñanza y práctica cotidiana en cada una de las áreas. No poner horas curriculares solamente para la lectura sino que forme parte de todas las áreas.

Se tiene que lograr que se quiera leer, hay que enseñar desde muy temprana edad.

La lectura no es sólo para los que tengan un entorno estimulante, sino para todos, para ser justos con la educación de todos los alumnos. Así, Margarita Eggers afirma:

Todos los chicos deben tener las mismas oportunidades, los que nacieron entre libros y padres que les leyeron, y aquellos que no pudieron compartir ese momento íntimo y trascendente. Por eso no podemos decir que sólo deben leer quienes quieran leer, cuando tantos chicos no han conocido jamás la posibilidad de que un texto les sea revelado, les resuene y los envuelva.

Lograr que el alumno desarrolle una adecuada comprensión lectora y el gusto por la lectura son otras de las ideas que más aparecen en el debate.

El alumno que lee comprensivamente será capaz de construir más y mejores aprendizajes en su vida escolar.

Hay que hacer llegar al estudiante la importancia de la lectura como un instrumento poderosísimo para ampliar las posibilidades de procesamiento y uso de información. Que sepa aprovechar la lectura.

Propiciar y realizar concursos de lectura tanto a nivel del aula como de la institución educativa mejora las destrezas lectoras de los alumnos. Es fundamental que sean capaces de leer y entender lo que leen.

Saben leer y escribir, pero no saben para qué sirve leer y escribir. Leer y leer comprendiendo son dos situaciones distintas.

En cualquier caso, como se pone de manifiesto en muchas de las intervenciones, trabajar en la enseñanza y aprendizaje de esta competencia instrumental básica requiere de una correcta planificación y de métodos adecuados.

La lectura hay que entenderla como parte esencial de la formación del alumnado. No se trata de obligar a leer, sino de leer con gusto. Ello significa cuidar los métodos y ser capaces de definir lecturas apropiadas a cada lugar y cada contexto.

En ocasiones, existe poca motivación de parte del maestro en despertar el interés por la lectura; se emplean métodos inadecuados. Se debe incidir en lecturas libres, espontáneas, informales, sin necesidad de evaluarlo.

Dedicar un tiempo especial a la lectura, al uso de la computadora y a las artes es prioritario, pero esto debe ser bien guiado por profesores que induzcan y motiven bien la lectura.

En el tema de la lectura [...] hay que mirar especialmente la metodología que se use. Hay que evitar hacer de la lectura un proceso monótono y aburrido.

Es fundamental contar con metodologías adecuadas para todas las zonas, tanto urbanas como rurales, y con materiales en la lengua materna.

En este proceso, como se destaca en varias intervenciones, el papel de la biblioteca es fundamental. Clara Budnik lo resume con precisión:

Y es en las bibliotecas donde aseguramos el acceso a esas variadas lecturas. Son las bibliotecas el espacio más democrático para el acceso a la lectura y debemos reconocer en ellas el papel que juegan en la sociedad al asegurar el libre y real acceso. En los países desarrollados, la existencia de una buena red de bibliotecas está directamente relacionada con altos índices de lectura, de comprensión lectora y de creación de hábitos, ya que las bibliotecas garantizan la práctica de la lectura para todos los miembros de una comunidad, así como la escuela garantiza el aprendizaje de la lectura. Son las bibliotecas las que aseguran un derecho ciudadano básico: el derecho a la lectura. Entonces cuando hablamos de una educación del Bicentenario, una educación al 2021, que por lo demás cohesione a la comunidad iberoamericana en torno a objetivos comunes para sociedades justas y democráticas, debemos mirar la biblioteca como una aliada fuerte y participativa.

En estas mismas ideas insiste Constanza Mekis al señalar la importancia de regular las bibliotecas escolares:

Las bibliotecas escolares deben ser un requisito básico de cualquier establecimiento educativo. La creación de una legislación que las regule es vital. Lo importante es explicitar dentro del sistema educativo la necesidad de asegurar ciertos requisitos básicos para la existencia de las bibliotecas.

En última instancia, también se ha insistido en la importancia de implicar en este proceso a la familia. El que la lectura esté perfectamente alineada con los objetivos que la institución escolar persigue no significa que dependa exclusivamente de ella. El interés y el gusto por leer se deben trabajar y promover tanto desde la escuela como, con igual o mayor fuerza, desde el propio contexto familiar.

Una familia que lee es fundamental para desarrollar el gusto en el niño hacia la lectura. La familia debe apoyar también.

Es una responsabilidad no sólo de la escuela. La familia tiene que intervenir, implicarse y apoyar en la misma dirección.

Continuando con el análisis de las competencias principales señaladas por los intervinientes encontramos también otras tres que van más allá de los aprendizajes académicos o instrumentales.

Por un lado, se habla de formar en valores: construir una ciudadanía responsable, con criterios no sólo cognitivos, sino éticos y morales es, en opinión de algunos de los intervinientes, parte de la educación a transmitir.

Enseñar valores es primordial.

Un futuro sostenible ha de constituir una competencia básica y debe ser recogida explícita y destacadamente.

Una segunda línea de opinión se orienta a dar mayor importancia a la ciencia y al deporte. De manera recurrente aparece la idea de proporcionar mayor peso curricular a la investigación, a las ciencias y al deporte, en general, como elementos clave para el desarrollo.

El progreso, el desarrollo, pasa por estimular el interés por la ciencia. Implica enseñar a pensar, a plantear hipótesis, a manejar el pensamiento abstracto, a investigar... estos son elementos básicos que no deben faltar al hablar de competencias y de currículo.

No se puede considerar que se trabaja el desarrollo integral del individuo si se deja fuera el deporte. Es necesario que se agreguen en el currículo las disciplinas deportivas con mucho mayor peso.

En último lugar, los aportes se centran en lo relevante de enseñar al alumno a desarrollar capacidades metacognitivas. Conocer y controlar el propio proceso de aprendizaje es central, afirman, para lograr formar personas autónomas e independientes, capaces de aprender a aprender a lo largo de toda la vida.

El elemento clave a enseñar es propiciar la elaboración del aprendizaje por parte del alumno y ayudarlo a controlar su proceso de pensar y aprender, mediante procedimientos y estrategias.

Alumnos que aprendan a aprender y a pensar y a autoevaluarse sobre la marcha. Ese es el objetivo y la principal capacidad a enseñar.

Finalmente, cabe destacar que para poder enseñar y formar en esas competencias es necesario un requisito central: el desarrollo de una nueva metodología, más flexible, que posibilite trabajar todas las áreas y diseñar actividades adaptadas y contextualizadas.

El docente necesita mayor libertad, un currículo más flexible y nuevos métodos que le permitan manejar con más opciones las materias, decidir cuándo primar un aspecto y/o cómo temporalizar los aprendizajes.

Calidad de enseñanza significa contar con instalaciones y equipamiento adecuados. Además de actualizar los programas de estudio, que deberán estar ser acordes a las necesidades del entorno en el cual los alumnos se desarrollan.

Insuficiencias formuladas

Posiblemente la crítica más repetida ha sido la ausencia de la educación física y deportiva entre las metas educativas. Raúl Gómez, Rodolfo Rozengardt y Gladys Renzi lo plantean con el siguiente texto:

La lectura atenta del documento *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, permite inferir la ausencia de referencias a la educación física y a sus contenidos específicos entredichas metas. Dado el interés y la valoración positiva demostrada por la OEI hacia la educación física y sus manifestaciones, resulta difícil para el colectivo de profesionales dedicados a esta disciplina aceptar la sorpresa causada por esta omisión. Más complicado aun es encontrarle una explicación que no contradiga los antecedentes de abordajes concretos realizados por la OEI, que justificarían la inclusión de la educación física entre las metas educativas fijadas para el 2021.

De manera general, cuando se habla de calidad de la educación y todo lo que ello lleva implícito, son muchas las dificultades e insuficiencias que se ponen de manifiesto. Si hablar de calidad educativa supone hablar de currículo, formación docente, infraestructuras, hablar de problemas en esta área conlleva,

necesariamente, aludir a las preocupaciones relacionadas con cada uno de sus componentes.

Falta mucho por hacer ya que en algunos lugares no se cuenta ni con los servicios básicos, hay pocos o nulos recursos económicos destinados a la educación, familias desintegradas y poco preocupadas por la educación de sus hijos, pocas escuelas, falta de lugares accesibles para estudiar, falta de recursos destinados a la educación.

Concretamente, como queja principal y factor de gran peso a la hora de lograr calidad en la educación, se alude a las infraestructuras. En este sentido, por ejemplo, se hace especial hincapié en la insuficiencia o en la ausencia total de bibliotecas escolares en algunos centros escolares y zonas de la región. Existe la necesidad, afirman, de proporcionar recursos y materiales adecuados a las bibliotecas existentes, así como de crear otras nuevas en aquellos lugares donde no las hay.

Acondicionar las instituciones, que exista la posibilidad real de utilizar horas de lectura en las aulas. No se trata de fortalecer un área e ir en detrimento de otras, sino más bien de complementar.

Debería trabajarse por la exigencia de una red tupida de bibliotecas escolares, regida por profesores cualificados, dotada de fondos suficientes y permanentemente actualizados.

Las bibliotecas escolares deberían formar parte inseparable del propio proyecto educativo. La realidad nos muestra, en cambio, que en bastantes países muchos colegios carecen de bibliotecas.

Un problema grave que afecta a la calidad educativa son las malas infraestructuras, la falta de recursos y la masificación en las aulas.

Otro aspecto reseñado en varias de las intervenciones hace alusión a lo que ya se ha comentado en el apartado anterior: existe una marcada debilidad de las ciencias y del deporte en el currículo. Ambos elementos, comentan, deberían estar presentes de manera prioritaria en las agendas educativas de las escuelas.

La lectura y la escritura, los idiomas, el uso de las TIC, son competencias y capacidades a desarrollar. Sin embargo, igual de importante es proporcionar mayor tiempo para el cultivo de las artes, las ciencias y también para la educación física.

En la actualidad hay una enorme falta de apoyo en educación, para el área de las ciencias y para la experimentación.

El deporte es un aspecto que debería trabajarse de manera integral, dándole la importancia que tiene dentro del desarrollo y, por tanto, en el currículo.

En esta misma dirección se encuentra una de las propuestas surgidas en el marco del Foro sobre Carta Cultural Iberoamericana: Cultura y Medio Ambiente, celebrado el 25 y 26 de enero de 2010 en Sevilla (España). Entre las conclusiones que de él se han derivado se recoge:

Se propone igualmente la incorporación de la educación para la sostenibilidad en la ambiciosa propuesta Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, así como, lo antes posible, en los currículos escolares y de formación del profesorado de la región.

La última de las insatisfacciones reflejadas, ya puesta de manifiesto en anteriores debates, se refiere a la insuficiente inversión que se hace en educación. Es imprescindible, según se muestra en las valoraciones de los foros, lograr una mayor inversión si se quiere alcanzar una educación que pueda ser considerada de calidad.

Se hace prioritario lograr una mayor inversión en educación. La inversión económica es insuficiente.

Hay que invertir más si queremos lograr el acceso a la educación con igualdad de condiciones. Muchos estados no cuentan ni con los recursos suficientes para emprender campañas de fomento a la lectura.

Retos y nuevas propuestas

De las numerosas iniciativas recogidas en líneas anteriores en relación con la calidad, el desarrollo de competencias básicas y la lectura cabe señalar específicamente las siguientes seis propuestas.

- a) Tomar modelos exitosos de funcionamiento para lograr la calidad en la educación.

Una estrategia de trabajo sería difundir programas educativos que hayan sido exitosos en contextos difíciles, así se pueden guiar de aquellos otros que lograron hallar soluciones.

Para una educación permanente y de calidad debería existir un compromiso de educar con contención, acompañamiento y un currículo interesante y adaptable a las necesidades de los alumnos. Existen experiencias buenas; hay que compartirlas.

- b) Incorporar la evaluación al proceso educativo, dándole el papel y la importancia que su inclusión tiene como garante de calidad.

Se requiere un órgano regulador y coordinador dentro del contexto escolar y una estrategia de implantación.

Hay que trabajar con indicadores que nos evalúen y que sean, al mismo tiempo, evaluables.

- c) Respecto a la lectura, la propuesta que se recoge en las intervenciones se concreta en la creación y formación líneas de acción para fomentar el gusto por la lectura.

Formar líneas de acción para el fomento de la lectura. Crear espacios para la lectura, programas para la promoción de la lectura coordinados por expertos.

Desarrollar redes entre las escuelas para el intercambio de libros, concursos de narraciones, etc.; es decir, actividades que permitan potenciar la lectura en los centros y entre los estudiantes.

En esta misma línea se contempla, como iniciativa, la puesta en marcha de medidas que permitan vincular la lectura a las nuevas tecnologías.

Es necesario vincular la lectura a las nuevas tecnologías. Una estrategia que se podría poner en marcha es que los maestros realicen un proyecto de trabajo colaborativo, escuchar cuentos, relatos...

- d) Relacionar la formación con lo más ocupacional.

Poner en los dos últimos años de la enseñanza obligatoria la posibilidad de estudiar un oficio; esto permitiría dar una formación de calidad, adaptada y relacionada con el mundo laboral.

Promover los oficios dentro de la educación para lograr la permanencia de los jóvenes en la misma.

- e) Desarrollar y poner en práctica nuevas políticas actualizadas.

Las administraciones y demás entidades políticas están obsoletas. Hacen falta políticas educativas nuevas que permitan desarrollar nuevos currículos adaptados a las demandas de hoy, que incorporen las herramientas, que posibiliten nuevas metodologías flexibles que respondan a las necesidades de los alumnos y que les den una formación de calidad que les prepare para la realidad social, económica y cultural del siglo XXI.

- f) Finalmente, y en consonancia con las críticas manifestadas por la ausencia de la educación física en el proyecto Metas Educativas 2021, se formuló una propuesta completa que se gestó entre un grupo de profesionales de la disciplina que compartió el 1^{er} Congreso Internacional de Educación Física Escolar, realizado en La Pampa, Argentina.

Por todos los argumentos hasta aquí presentados, se propone reconocer el aporte formativo de la educación física incluyéndola en las Metas Educativas 2021, modificando el enunciado de la meta específica 15, agregando un indicador y su correspondiente nivel de logro, a saber:

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 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 y la educación física tengan un papel relevante y que estimule el interés por la ciencia, el arte y las creaciones de la cultura de movimientos entre las alumnas y alumnos.

Indicador. Tiempo semanal dedicado a educación física en las escuelas.

Nivel de logro. Dedicar 2 (dos) horas de educación física en la educación inicial 4, y al menos 3 (tres) horas de educación física en la educación primaria y en la secundaria.

CAPÍTULO 3

**EDUCACIÓN
TÉCNICO-PROFESIONAL**

La propuesta inicial

Cuando se afirma que el fortalecimiento de la educación técnico-profesional (ETP) es una prioridad dentro de los sistemas educativos de los países, no sólo se está haciendo alusión a la repercusión económica que su desarrollo tendrá en la región, sino también a las oportunidades de futuro que se estarán ofreciendo a jóvenes y adultos.

Por un lado, contar con una cualificación profesional, si bien no es garantía para una incorporación segura en el mundo laboral, es indudablemente una condición necesaria para lograr su acceso. Las posibilidades que tiene un joven o adulto de ingresar al sistema productivo con una cierta calidad están muy relacionadas con la calidad de la formación profesional y técnica que ha recibido. La formación, por tanto, es el medio por excelencia para adquirir dicha cualificación. Asimismo, tal y como en el documento inicial de las Metas Educativas 2021 se pone de manifiesto, también es necesario establecer procedimientos que validen y reconozcan las cualificaciones ya adquiridas por la población activa.

Sin embargo, tan importante es lograr el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, como complicada es su consecución. Pese a que los profesionales con una alta cualificación específica tienen más posibilidades de acceder con éxito al sistema productivo, existe una incapacidad en el propio sistema a la hora de incorporar a un amplio número de profesionales en el mercado laboral. Esto no sólo afecta al desarrollo del individuo sino que supone una importante pérdida de la inversión realizada en este ámbito educativo concreto.

Otra de las dificultades a las que se enfrentan los sistemas de educación técnico-profesional se refiere a la propia oferta formativa. No se puede obviar que, más allá de la adecuación de los cursos y/o programas que se impartan, es

necesario acompañarla de experiencias en entornos laborales que permitan a los alumnos mejorar sus capacidades y lograr una mayor preparación para acceder a un primer empleo.

Existen, además, profundas desigualdades en las oportunidades formativas de la región, en función del género, el contexto cultural y social, y el hábitat urbano o rural en el que viven los educandos.

Otra de las dificultades existentes es la escasa coordinación que, en muchas ocasiones, tienen el sistema educativo y el sistema productivo de un país. Como ya se recoge en el documento inicial, el diseño y desarrollo de un sistema de educación técnico-profesional eficaz requiere de una buena coordinación de ambos sistemas, que permita reducir la brecha entre educación y empleo y mitigar la frustración de amplios colectivos de jóvenes que no encuentran salida laboral pese a su capacitación profesional. De esta manera, se estará impulsando al mismo tiempo el desarrollo económico del país y la movilidad social de los jóvenes.

Luchar contra estos elementos supone un difícil reto que, por complejo, debe ser abordado desde los distintos sectores públicos de la región. Desde el proyecto Metas Educativas 2021 se atiende a esta cuestión, señalando como necesarios para su consecución el desarrollo de determinadas condiciones.

En primer lugar, es preciso que haya suficientes gestores bien formados tanto en el sistema educativo como en el sistema de formación permanente. En segundo lugar, es necesario asegurar la estrecha coordinación de ambos subsistemas en el desarrollo de sus funciones específicas. En tercer lugar, es imprescindible garantizar que la oferta formativa incluya la experiencia laboral. Ello supone avanzar en acuerdos entre los sistemas formativos y las empresas, así como en la articulación de relaciones estables en los distintos niveles en los que se adoptan decisiones formativas. En cuarto lugar, es positivo que, junto con modelos de cualificaciones nacionales, exista un creciente proceso de descentralización de la oferta formativa para adecuarla a las necesidades específicas de cada región o municipio. Finalmente, es preciso impulsar iniciativas innovadoras que ayuden a los jóvenes a encontrar su primer empleo. Los programas de apoyo a jóvenes emprendedores, los sistemas de orientación de carácter presencial y a distancia, la cooperación de diferentes sectores públicos y privados para el desarrollo de nuevas experiencias de contratación y una oferta formativa flexible y renovada que permita la actualización permanente de jóvenes y adultos, son algunas de las iniciativas que pueden contribuir a reducir la distancia entre la educación y el empleo.

Metas, indicadores y niveles de logro

Con el objetivo de dar mayor formalidad a las estrategias de fortalecimiento del sistema de educación técnico-profesional, se han fijado las siguientes metas con sus correspondientes indicadores y niveles de logro.

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

 - **Indicador 26.** Porcentaje de alumnos que realizan prácticas en empresas.
 - **Nivel de logro.** Lograr que entre el 30% y el 70% de los alumnos de educación técnico-profesional realice prácticas en las empresas o instituciones laborales en 2015, y que entre el 70% y el 100% lo hagan en 2021.

- **META ESPECÍFICA 19.** Aumentar los niveles de inserción laboral de los jóvenes egresados de la educación técnico-profesional.
 - **Indicador 27.** Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que accede al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación.
 - **Nivel de logro.** Conseguir una inserción laboral acorde con la formación obtenida de entre el 30% y el 60% de los egresados de la ETP en 2015, y de entre el 50% y el 75% en 2021.

Principales ideas aportadas

No cabe duda, según se recoge en muchas de las intervenciones del foro, que uno de los factores que permitirá el desarrollo económico de la región es la cualifica-

ción profesional de los jóvenes. Contar con una adecuada formación profesional, afirman, facilitará la inserción de este colectivo en el mercado laboral y una mayor movilidad social, lo cual supone más oportunidades para el futuro, y ayudará, sin duda, a reducir las desigualdades. Más que nunca, consideran, se hace indispensable disponer de un potente sistema de formación profesional inicial.

Preparar y formar en un oficio es la base para la incorporación de los jóvenes al trabajo con unas mínimas garantías. Formarles para el ejercicio de una profesión es darles la oportunidad de crecer, de tener un futuro digno, algo que en muchas ocasiones no tienen.

El objetivo por el que hay que luchar es lograr generar oportunidades en condiciones justas y equitativas con la educación técnico-profesional.

Asimismo, son coincidentes las opiniones al afirmar que esta cualificación se adquiere principalmente a través de la formación. Se considera requisito necesario proporcionar los medios que permitan a los jóvenes aprender un oficio a través de una adecuada oferta formativa, al mismo tiempo que se les ofrezcan oportunidades de experiencia laboral.

Hay que dedicar presupuesto para este nivel educativo. Los planes de estudios deben ser congruentes con las necesidades reales del aparato productivo de bienes y servicios e incorporar una formación más adaptada.

Apoyar con formación adecuada y con prácticas, que les permitan tener una base para enfrentarse al mercado laboral, con una preparación con la que poder ser competitivos y competentes.

No obstante, existe un amplio consenso en considerar que, para lograr que la formación permita la adquisición de una cualificación profesional adecuada, hay que proporcionar una oferta formativa adaptada a la realidad. Una formación homogénea y descontextualizada no permite dar respuesta a las demandas laborales específicas de cada zona. La contextualización de la formación y la oferta, afirman, es fundamental para su éxito.

La base está en ofrecer carreras que sean demandadas por el contexto.

La demanda laboral no es la misma todo el tiempo y en todo lugar. La oferta educativa se hace para el momento, con lo que debería modificarse y adaptarse según lo que el mercado pida.

La articulación de los diferentes ciclos, los básicos, los técnicos y los profesionales, en concordancia con planes estratégicos de desarrollo, permitirán otear el horizonte hacia el cual deberán dirigirse los proyectos educativos de la región, de los países y de las comunidades locales.

Por otro lado, en esta misma dirección se sitúan aquellos que consideran necesario, además, una mayor adaptación y articulación entre el sistema educativo

y el laboral. La educación técnico-profesional debe responder a las demandas laborales, pero al mismo tiempo, afirman, debe estar conectada de manera directa con el sistema educativo del país.

Son necesarias las adaptaciones entre el sistema educativo y el sistema laboral. La formación profesional debe ser una alternativa bien reglada y articulada dentro del sistema educativo.

Habría que plantear una revisión curricular para responder al mundo laboral.

Los centros necesitan contar con procesos sistemáticos de orientación ocupacional y estudios de seguimiento de egresados. Necesitan saber y poseer información actualizada sobre los perfiles profesionales demandados y el acceso a resúmenes estadísticos sobre las perspectivas del empleo en la región.

Insuficiencias formuladas

Pese a que muchos han sido los comentarios en relación con la importancia de potenciar una cualificación profesional inicial, de mayor calidad, contextualizada y con un abanico más amplio de oferta formativa, son escasas las intervenciones críticas recogidas.

Sin embargo, hay que destacar que en algunas de las opiniones encontradas se reconoce la necesidad de prestar más atención a dos aspectos que son básicos para lograr una educación técnico-profesional de calidad. Por un lado, se hace referencia a las pocas experiencias laborales que acompañan a la formación de carácter más teórica, y, por otro, se alude a la necesidad de una mayor supervisión y orientación del proceso.

Poder contar con un *feedback* sobre la labor que se comienza a desarrollar, afirman, dota de seguridad y garantiza una mejor preparación de cara a la incorporación de estos jóvenes al mercado laboral.

Hay que hacer más hincapié en que la formación profesional de los alumnos debe ir acompañada de prácticas, en sitios de trabajo reales, donde puedan completar su formación, que les den posibilidades luego de conseguir un primer empleo.

Cuando se habla de educación técnico-profesional se hace referencia a que la formación que se ofrece a los alumnos está orientada a un oficio, y debe, por tanto, tener un carácter aplicado mayor y, para ello, contar con un profesional que la apoye, oriente y guíe. Es necesario que pueda supervisarse su proyección laboral.

Retos y nuevas propuestas planteadas

Además de las iniciativas y propuestas de mejora recogidas en los foros y expuestas en apartados anteriores, se han encontrado varias intervenciones que

coinciden en mostrar algunos retos a encarar desde los diferentes sectores públicos.

Por un lado, se observa que desarrollar nuevas estrategias para la mejora de la articulación del binomio formación-empleo es un complejo desafío que tienen por delante los sistemas educativos de la región.

Deben mejorarse los planes y estrategias de formación para que la oferta sea acorde con la demanda, especialmente, que vaya en la dirección deseada por la empresa.

Es imprescindible generar lineamientos teóricos para abordar la educación técnico-profesional.

Los gobiernos, las políticas educativas, tienen por delante la difícil tarea de lograr que el sistema educativo y el laboral se entiendan. Para ello hay que poner en marcha planes que involucren a diferentes sectores de la sociedad.

El segundo de los nuevos retos mencionados en el foro hace alusión a la necesidad de conseguir una revalorización de la formación profesional. En muchos casos, afirman, este tipo de oferta formativa no ha tenido la calidad suficiente o ha presentado malas condiciones para su desarrollo, lo que ha supuesto una baja valoración social y un escaso reconocimiento. Lograr su revalorización conlleva demostrar la calidad de los conocimientos teóricos y prácticos que hacen de la educación técnico-profesional una opción formativa de calidad.

La carrera técnico-profesional de cada especialidad, según sea el caso, debe dignificarse.

Debe hacerse una reforma de los títulos; en algunos países es nula su valoración.

Existe poca difusión para este tipo de formación, lo que puede provocar que se desconozca muchas veces lo necesario de este tipo de formación para la región. Hay que darle mayor protagonismo, para lo cual hay que garantizar la calidad de su oferta.

Finalmente, se incluyen algunas opiniones en relación a la importancia de dar a la ETP un carácter más pedagógico, en la línea quizá del *aprender a aprender*, que dote a los jóvenes de mayores oportunidades, más allá de la inserción en el mundo laboral.

La educación técnico-profesional debería ser algo más que una preparación para insertarlos en la vida laboral.

Articular toda la cadena de la educación de manera que se abra un abanico más amplio de oportunidades, tanto para el trabajo como para la formación a lo largo de la vida, y que le imprima a esta formación un carácter más científico y cultural que supere la mera racionalidad económico-productiva.

CAPÍTULO 4

**ALFABETIZACIÓN
Y EDUCACIÓN BÁSICA
DE JÓVENES Y ADULTOS**

La propuesta inicial

La importancia central del tema toma como punto de partida la preocupante situación de los países iberoamericanos con relación a la elevada tasa de población analfabeta que vive en la región. El porcentaje se sitúa en torno a los 30 millones de personas, lo que supone casi el 10% de la población. De igual forma, las cifras son alarmantes al encontrar que el 40% de los jóvenes y adultos, unos 110 millones, no han terminado sus estudios de educación primaria. Por otro lado, como en anteriores ocasiones se ha puesto de manifiesto, existen diferencias muy significativas entre los países y al interior de los mismos a la hora de valorar los niveles de analfabetismo existentes.

Estos datos justifican la importancia que ha tenido, desde los distintos poderes públicos, lograr la plena alfabetización de jóvenes y adultos de la región. Como se recoge en el documento inicial, 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. Ya en 1991, la primera Cumbre aprobó el primer programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos, iniciándose un proceso de progresiva expansión territorial y social. La XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Salamanca, 2005) aprobó el compromiso de universalizar la alfabetización y la educación básica en la región antes de 2015, a través de un Plan Iberoamericano, cuya redacción además fue encomendada a la OEI. Dicho Plan se aprobó como programa de la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Chile en 2007.

Numerosos son los programas educativos y planes de acción que se han puesto en marcha en los que se refleja la preocupación por la plena alfabetización de la región, aunque no todos han tenido el éxito esperado. El cuadro siguiente presenta una recopilación de los principales:

Analfabetismo en Iberoamérica - Planes en curso

País	Plan actual	Período	Metas: población a alfabetizar
ANDORRA	Centre d'Educació Bàsica d'Adults	Desde 1999	—
ARGENTINA	ENCUENTRO	2004/2010	Superar el analfabetismo en 2010
BOLIVIA	Programa Nacional de Alfabetización	2006/2008	Superar el analfabetismo en 2008
BRASIL	Brasil Alfabetizado / Fazendo Escola	2003/2010	Superar el analfabetismo en 2010 (2 millones de personas alfabetizadas al año)
COLOMBIA	Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos	2007/2010	1 millón de personas alfabetizadas en el cuatrienio
COSTA RICA	PLANALFA	Desde 1998	Reducir el analfabetismo en un 50% en 2015, con una proyección hasta el 2005 para la erradicación total
CUBA	Aplicación internacional del Programa Yo sí puedo	Desde 2004	Por debajo del 3%
CHILE	Campaña de Alfabetización Contigo Aprendo y Nivelación de Estudios Básicos en modalidad flexible o regular	2003/2010	20 mil personas por año
ECUADOR	Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Adultos	2006/2015	Reducir el analfabetismo al 2% en 2015
EL SALVADOR	Plan Nacional de Educación 2021, Trienio de la Alfabetización	2007/2009	246 mil personas alfabetizadas e inscritas en el Nivel 1
ESPAÑA	Red de Centros Públicos de Educación de Adultos	—	Por debajo del 3%
GUATEMALA	Estrategia Nacional de Alfabetización, CONALFA	2007/2022	140 mil personas alfabetizadas por año. Superar el analfabetismo en 2022
HONDURAS	Plan Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Adultos	2007/2015	186 mil personas atendidas por año
MÉXICO	Sistema Nacional de Educación Básica para Adultos. Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, INEA	2001/2015	Reducir el analfabetismo al 3,5% o al 5,5% en 2015
NICARAGUA	Plan Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos	2001/2015	Reducir el analfabetismo al 10% en 2015
PANAMÁ	Plan Nacional de Alfabetización	2005/2009	90 mil personas en cinco años (18 mil por año)
PARAGUAY	Plan Nacional de Alfabetización Por un Paraguay Alfabetizado	2005/2008	179.900 personas alfabetizadas
PERÚ	Plan Nacional del PRONAMA (Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización)	2006/2011	Reducir el analfabetismo a menos del 4% en cinco años
PORTUGAL	Iniciativa Nuevas Oportunidades	2010	Por debajo del 3%
R. DOMINICANA	Red Nacional de Alfabetización	2005/2008	200 mil personas en tres años
URUGUAY	Programa de Educación de Adultos	Desde 2006	Por debajo del 3%
VENEZUELA	Plan Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez	Desde 2003	Por debajo del 3%

No cabe duda, por tanto, que nos encontramos ante uno de los retos más formidables para elevar el nivel cultural de la sociedad iberoamericana y para hacer justicia a aquellos que no tuvieron oportunidad de aprender cuando eran niños.

El compromiso del proyecto Metas Educativas 2021 se concreta de manera formal a través de dos vías. Por un lado, mediante la formulación de una meta general, relativa a garantizar el acceso universal a la educación, con sus correspondientes metas específicas, indicadores y niveles de logro; y por otro, a través de la puesta en marcha de un ambicioso proyecto, cuyo plan operativo comprende acciones como 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 mejores experiencias y buenas prácticas, y acciones puntuales de refuerzo a los planes nacionales con el apoyo técnico y financiero de numerosos proyectos.

Metas, indicadores y niveles de logro

- **META GENERAL OCTAVA.** Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.
 - **META ESPECÍFICA 20.** Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades.
 - **Indicador 28.** Porcentaje de población alfabetizada.
 - **Nivel de logro.** Situar la tasa de alfabetización en la región por encima del 95% antes de 2015.
 - **Indicador 29.** Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúan estudiando.
 - **Nivel de logro.** Asegurar que entre el 30% y el 70% de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúe cursando estudios equivalentes a la educación básica.
 - **META ESPECÍFICA 21.** Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.
 - **Indicador 30.** Porcentaje de jóvenes y adultos que participan en programas de formación y capacitación continua presenciales y a distancia.

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

Principales ideas aportadas

Como indican las estadísticas, el porcentaje de personas analfabetas en Iberoamérica es muy elevado, pero muy variable de una zona a otra. Parece que la heterogeneidad y las desigualdades, tan características de la región, se reflejan dramáticamente al hablar de alfabetización. En esta dirección se encuentran muchas de las opiniones recogidas en el foro.

Resulta evidente, afirman, el fuerte componente social que el analfabetismo tiene al tratarse un problema que afecta y va más allá del ámbito educativo.

El analfabetismo es un problema social sinónimo de subdesarrollo pero con características de injusticia y desigualdad en oportunidades.

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa. Es un factor que conspira contra las posibilidades de desarrollo.

La alfabetización está vinculada a la promoción de los derechos humanos. La falta de acceso y baja calidad de la educación es una de las trampas de la pobreza y uno de los factores que impiden a las familias salir de las actividades de baja productividad.

La alfabetización no debe ser vista solamente como una meta en el cumplimiento del derecho a la educación, sino como una oportunidad para propiciar cambios sustanciales a nivel social.

Continuando con la visión de esta problemática como algo social, se sitúan aquellas opiniones que consideran que existen diferencias en función del género y del origen social y cultural. Concretamente, según indican en sus intervenciones, hay más mujeres analfabetas que hombres, así como es más frecuente entre la población rural e indígena que en entornos urbanos.

La oportunidad para aprender a leer y escribir continúa siendo menos accesible para las mujeres adultas que para los hombres. Tiene que ver en su mayoría con su condición de mujer.

No es lo mismo ser mujer que ser hombre a la hora de acceder a una formación básica. El género, en pleno siglo XXI, continúa siendo un factor de discriminación a la hora de recibir una adecuada educación.

Las zonas más gravemente afectadas por el analfabetismo son siempre aquellas donde la población es indígena. La condición social marca grandes diferencias e injusticias.

Otra de las opiniones repetida con más frecuencia en el debate se refiere a que la alfabetización es, ya en sí misma, un gran reto. En gran medida, afirman, se debe a que estar alfabetizado no sólo significa leer y escribir, sino que tiene una connotación mayor y una relación directa con la vida. Elevar el nivel cultural de un país, alfabetizar su sociedad, supone reducir al mismo tiempo las desigualdades e injusticias de quienes no tuvieron acceso a una formación cuando eran niños.

La alfabetización favorece la integración social para el desarrollo humano, para una mejor calidad de vida y un futuro.

La alfabetización hay que verla como un elemento básico. Su carencia supone una privatización de la educación y, por tanto, la exclusión.

Hay que tener claro que los programas para alfabetizar no se relacionan únicamente con la capacidad de leer y escribir, sino con la posibilidad de mejorar las condiciones de vida.

La enorme desigualdad regional, la pobreza acumulada y los bajos niveles de eficiencia de escuelas en sectores populares... la alfabetización es un medio de lucha social para lograr cambios socioeconómicos.

Por otro lado, opinan, parte de la dificultad de la tarea alfabetizadora se debe a la necesidad de tener en cuenta la diversidad cultural. En una región tan heterogénea a nivel social y cultural, prestar atención al contexto, en especial a la lengua materna, supone una dificultad alta a tener en cuenta. De igual forma, destacan con mayor relevancia la necesidad de atender a la desigualdad que la mujer sufre aún en muchas zonas de la región.

El proceso de alfabetización es un gran reto ante la diversidad cultural que existe en las poblaciones a nivel regional con diversidad de lenguas maternas y culturas diferentes.

La lengua de aprendizaje ha de ser la que posibilite la inserción social y laboral de forma más eficaz.

Se debe prestar atención al contexto sociocultural, analizando y enfrentando los componentes de género que limitan o dificultan la obtención de los resultados esperados de los programas de alfabetización.

Todo lo expresado hasta el momento lleva a la siguiente afirmación: la importancia de desarrollar programas de alfabetización bien planificados, que tengan continuidad, que estén debidamente contextualizados y que se acompañen siempre de un adecuado proceso de evaluación.

Son necesarios programas de alfabetización continua, talleres... todos ellos con continuidad en el tiempo, que no sean iniciativas puntuales.

Es fundamental contar con programas de alfabetización que aseguren una continuidad educativa. Así como disponer de un buen sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la calidad.

La alfabetización tiene que estar unida a la educación, centrada en la persona y en su contexto.

De igual forma, a la hora de valorar cómo debería ser la tarea de alfabetización, las intervenciones se centran en dos cuestiones principales. Por un lado se reitera la necesidad de contar con buenas estrategias y una metodología variada y flexible.

Asumir mejor conocimiento y estrategias efectivas para encarar el analfabetismo funcional.

Para adaptarse a las distintas realidades no sirven métodos rígidos sino que, por el contrario, hacen falta diferentes formas de llegar y enseñar, que se basen en lo cultural, que tomen sus estrategias y herramientas del propio entorno.

Por otro lado, se hace referencia a la necesidad de que la alfabetización se produzca de igual forma en los diferentes lugares. Es decir, los comentarios aluden a que se alfabetice por igual en las distintas zonas de la región.

La alfabetización debe hacerse tanto en zonas urbanas como en las rurales, en todas las zonas donde haya problemas de analfabetismo.

Se trata de lograr que sea una alfabetización equitativa para todas las regiones.

Finalmente, al hablar de necesidades en torno a la alfabetización, se considera indispensable, según muestran los aportes recogidos, incorporar una nueva alfabetización, básica para el siglo XXI, como es la tecnológica. Si se pretende formar ciudadanos del siglo actual, con capacidad para desenvolverse en el mundo de hoy, deben saber manejar las herramientas actuales. Se hace imprescindible, por tanto, extender la alfabetización digital.

En la actualidad no se puede hablar de alfabetizar sin tener en cuenta las nuevas tecnologías. Enseñar a leer y a escribir es igual de fundamental que enseñar a manejar estas herramientas, si se quiere lograr que la persona pueda desarrollarse y funcionar en la sociedad actual.

Insuficiencias formuladas

Es frecuente encontrar, como ya se ha visto en otros foros del debate, que al hablar de educación se considere insuficiente la inversión que en ella se hace desde los diferentes gobiernos y administraciones públicas.

Los comentarios aluden a la importancia de contar con recursos para poder llevar a cabo la alfabetización, en todo lugar y con las condiciones necesarias para garantizar su calidad. En palabras de María Eugenia Letelier:

Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades, acentúa la responsabilidad social y política de construir y ofrecer alternativas educativas adecuadas a las demandas y necesidades de la población. El enfoque es claro y va en la dirección correcta, no hay posibilidades de avanzar en la educación a lo largo de la vida sin ofertas educativas que lo permitan; sin embargo, falta una visión complementaria acerca de los aprendizajes como logro esencial para las personas. En este sentido, la pertinencia y calidad de la oferta es una condición fundamental que debiera incluirse en el documento.

Desarrollar programas contextualizados, con profesorado formado y recursos adecuados, requiere de una fuerte inversión, que en muchos casos no se está dando en la medida necesaria.

La inversión en la educación es muy baja. Trabajar con población analfabeta, que en muchas ocasiones está en lugares de difícil acceso, con escasos o nulos recursos, requiere de una financiación que permita compensar esas dificultades y haga posible una labor alfabetizadora de calidad.

En estrecha relación con lo manifestado en líneas anteriores, la queja más recurrente encontrada en el foro se refiere a que, en la actualidad, el profesorado que trabaja con estos pueblos no está formado muchas veces en la lengua específica que se habla en el lugar. Una correcta alfabetización, consideran, requiere como condición y requisito básico que los capacitadores dominen la lengua con la que se comunican en esa zona concreta de la región.

Es difícil alfabetizar porque se carece de capacitadores que dominen las lenguas nativas de cada poblado.

Para transmitir unos conocimientos hay que conocer el contexto cultural donde se está, sus costumbres, sus formas de vida, y, desde ese punto, establecer la comunicación, que no será posible si no se habla siquiera la lengua de la zona. Ese es, entre otros, uno de los principales problemas que tienen los programas de alfabetización que se ponen en marcha: los formadores desconocen la lengua.

En última instancia, la falta de coordinación a la hora de poner en marcha programas de alfabetización ha sido la otra gran preocupación manifestada en el debate. Desarrollar programas de calidad requiere, según se recoge en diferentes intervenciones, del compromiso y del apoyo de muchos y variados sectores de la sociedad. En palabras de Raúl Leis:

La alfabetización debe ser entendida como el primer paso en la dirección de asegurar el derecho a la educación básica de jóvenes y adultos. Por esto, el compromiso de los gobiernos debe ir más allá de la tarea de alfabetizar, pues debe

asegurar políticas que garanticen su continuidad. Las iniciativas de las Metas Educativas 2021 deben incluir, donde sea posible y pertinente, una fuerte coalición de los gobiernos nacionales con la sociedad civil y los movimientos sociales que se comprometan con tales metas.

El problema fundamental para que se pueda tener éxito en la alfabetización de la población es que en este proceso hay muchos actores implicados, y en general se observa una falta de coordinación intersectorial en la aplicación de los programas.

El sistema educativo debe estar coordinado con estos programas; las empresas, asimismo, deberán contribuir a la educación de sus trabajadores.

Retos y nuevas propuestas planteadas

A lo largo de todo el debate han sido numerosas las sugerencias hechas, bien como ideas importantes repetidas en muchas ocasiones, bien como insuficiencias y preocupaciones a tener en cuenta y mejorar. Sin embargo, en general, se destaca una opinión como desafío a afrontar que subyace en el fondo de muchos de los comentarios realizados: lograr incrementar la participación de jóvenes y adultos en programas de alfabetización, conseguir su continuidad y su culminación con éxito.

El reto es conseguir incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.

Llegar a todas las personas sin ninguna discriminación, sobre la base de género, edad, credo, capacidades o incapacidades físicas, idioma o ubicación.

Alcanzar un porcentaje elevado de personas alfabetizadas, reduciendo por tanto el número de analfabetos en la región y elevando el nivel cultural, es uno de los retos y desafíos más complejos, pero más loables, por los que continuar luchando desde las distintas esferas económicas, políticas y sociales.

CAPÍTULO 5
TIC Y EDUCACIÓN

La propuesta inicial

Resulta innegable la creciente importancia que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tienen en la sociedad actual. La práctica totalidad de los entornos donde nos movemos están impregnados por la tecnología. Los tiempos de ocio, de trabajo, las formas de conocer, de comunicarnos, de sentir... están tildados de un matiz tecnológico que facilitan nuestro día a día. Las TIC han transformado la realidad social y han creado una nueva cultura digital. La educación, por tanto, debe asumir un nuevo reto: formar ciudadanos capaces de crecer y construirse como personas en este nuevo escenario digital. Se trata de un reto difícil pero inaplazable.

Sin embargo, pese a estas evidencias, los datos ponen de manifiesto que hasta el momento no hemos sido capaces de aprovechar toda la potencialidad de estas herramientas tecnológicas dentro del contexto escolar. Muchos son los dilemas y las dificultades a encarar que obligan a una amplia reflexión. Incorporar las TIC a la educación supone reconocer desde el comienzo puntos de partida distintos en una región donde la heterogeneidad es una de las características más definitorias. Esta circunstancia, unida a la limitada disponibilidad de recursos económicos —invertir en educación en muchos casos conlleva desatender otras necesidades elementales— lo convierte en un desafío para los sistemas educativos de cada país.

Pese a ello, es posible constatar que la mayoría de los países cuenta o ha contado con un programa relacionado con el uso de las TIC en la educación escolar, con objetivos relativos a la dotación de equipamiento informático, formación docente y contenidos pedagógicos digitales.

Más concretamente, como el documento inicial recoge, en el caso de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a las escuelas y, más específicamente a las actividades de enseñanza, las metas que se han fijado los países han sido organizadas en torno a dos grupos:

1. Las que se relacionan con el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas.
2. Las que abordan cuestiones que tiene que ver con las definiciones pedagógicas necesarias para delinear el sentido de su uso en los contextos escolares.

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

El segundo grupo de metas perseguidas por los países —lograr definiciones pedagógicas para el uso de las TIC en la educación— lleva implícita la necesidad de ser capaces de ir más allá del mero uso instrumental de estas herramientas. Se trata de lograr ser capaces de innovar con la tecnología. Supone la necesidad de formar profesores innovadores.

Muchos son, por tanto, los retos y los desafíos que tienen por delante los sistemas educativos. Es necesario continuar con la reflexión, con un análisis contextualizado que permita concretar qué condiciones son necesarias para que la incorporación de las TIC cumpla con los objetivos deseados.

Metas, indicadores y niveles de logro

El documento inicial de las Metas Educativas 2021, consciente de la enorme importancia de recoger estos objetivos estratégicos, incorpora entre sus metas dos específicas con sus correspondientes indicadores y niveles de logro.

En primer lugar, parece necesario como un medio para promover la inclusión y la cohesión social, fomentar la igualdad de oportunidades y compensar las desigualdades sociales, ampliando la dotación de ordenadores en las escuelas.

□ **META ESPECÍFICA 10.** Mejorar la dotación de bibliotecas y ordenadores en las escuelas.

● **Indicador 13.** Razón de alumnos por ordenador.

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

Por otro lado, si bien es necesario contar con una mayor cantidad de ordenadores para ampliar el acceso a las TIC y lograr impactos sociales relevantes, no es en su totalidad suficiente. En este sentido se ha formulado la meta específica 15:

□ **META ESPECÍFICA 15.** Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del ordenador 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 19.** Frecuencia de uso del ordenador en la escuela por los alumnos.

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

Principales ideas aportadas

Tal como analiza Frida Díaz en sus aportaciones al debate de las Metas Educativas 2021,

Las TIC en la educación abren muchas posibilidades, pero también plantean nuevas exigencias. Uno de los desafíos más importantes se refiere a la tarea docente. Las nuevas exigencias a la profesión docente demandan que sean precisamente los profesores los responsables de la alfabetización tecnológica de sus estudiantes y del dominio de una diversidad de competencias requeridas en el contexto de las demandas de la sociedad del conocimiento. La cuestión es: ¿están preparados los docentes para ello?, ¿se está haciendo lo debido para asegurar una formación docente apropiada?

En esta dirección se encaminan la mayoría de las opiniones recogidas en los foros. La formación de los profesores en el uso de las TIC es una preocupación constante dentro de la comunidad educativa, y es un requisito de garantía de calidad.

Tiene que haber docentes formados y capacitados para lograr orientar a los alumnos a seleccionar e interpretar la información, a interactuar con las diferentes clases de informaciones y, sobre todo, para facilitar la calidad.

Una cuestión fundamental radica en la formación docente (ya que los alumnos manejan los recursos tecnológicos con naturalidad y soltura, pero no todos los docentes están en condiciones de equipararse en tal manejo).

Sin embargo, esta formación no sólo debe estar encaminada al manejo instrumental básico de las TIC sino que debe ser capaz de permitir al docente “mejorar y enriquecer las oportunidades de aprender a enseñar significativamente a sus estudiantes con apoyo en dichas tecnologías”. De forma recurrente se habla de dos niveles de formación: técnica y pedagógica.

Se trata no sólo de aprender a usar las nuevas tecnologías sino también de lograr su inserción en el trabajo cotidiano dentro y fuera del aula.

La base de una buena formación radica en la incorporación de las herramientas digitales con un sentido pedagógico debidamente planificado.

Saber buscar información en Internet no es lo mismo que desarrollar capacidades analíticas para discriminar, sintetizar y procesar información.

Muchos profesores están experimentando una falta de seguridad técnica y didáctica en relación a la introducción de las TIC en el aula, dada la falta de programas de habilitación docente apropiados, y debido a que no se han logrado crear las condiciones favorables para su uso pedagógico.

La intervención de Guillermo Sunkel destaca alguna de las preguntas que es necesario formularnos en este campo:

La tecnología no es inherentemente buena (como lo sostienen los entusiastas) ni mala (como lo sostienen los escépticos). Los impactos de las tecnologías dependen del uso que de ellas se haga, de los programas que se construyan para usarlas más que de las tecnologías en sí mismas. En el campo de la educación ello plantea el siguiente tipo de preguntas: ¿qué modelos de uso se requieren para que las tecnologías efectivamente apoyen los aprendizajes?; ¿qué otros aprendizajes son posibles con las tecnologías y que el sistema educativo está dejando fuera?

Otra cuestión importante, afirman, es incorporar el uso de las TIC desde el comienzo, es decir, dentro del proceso de formación inicial de los futuros docentes:

Las TIC tienen que estar incorporadas como una nueva asignatura de magisterio; en muchos casos no es así.

Resulta fundamental que la formación se dé ya a los futuros docentes. Que se empleen estrategias para sensibilizar al docente en las TIC y no como una imposición.

De igual manera, las opiniones reflejan la necesidad de que la formación tanto técnica como pedagógica esté siempre adaptada a la realidad del profesor. Una formación homogeneizada no responde a las necesidades de una región enormemente heterogénea.

Cada contexto es distinto, los medios tecnológicos y humanos con los que se cuenta, la realidad social del país... la formación que se dé al docente no puede ser igual para todos.

Por otro lado, de forma recurrente aparece la necesidad de apoyo técnico como requisito fundamental para la incorporación real de las TIC en el contexto escolar.

Es básico el mantenimiento por personal técnico no docente si queremos un correcto funcionamiento de los equipamientos de tecnología informática y poder utilizarlos con seguridad.

Hay que crear en los centros un departamento de tecnología educativa, para gestionar la coordinación y el mantenimiento de los materiales tecnológicos y asesorar a los docentes en su utilización.

De igual manera, al mismo tiempo que se afirma la importancia de contar con apoyo técnico, se habla de la acuciante necesidad de dotar de materiales y contenidos educativos a los centros escolares y a los docentes. Incorporar la tecnología requiere disponer de recursos digitales adaptados que poder utilizar.

Estoy de acuerdo con la implementación de tecnología en las aulas, pero con ciertos límites. Hay que priorizar contenidos, no sólo cambiar de herramientas. Si no contamos con materiales pedagógicos para usar la tecnología, no se va a utilizar.

Si bien tales acciones son básicas para lograr las metas planteadas, es necesario elevarlas a un nivel superior. Los retos y compromisos tienen que formar parte de los planes nacionales, y es imprescindible contar con una fuerte inversión por parte del Estado.

Las políticas deben fomentar el incremento del presupuesto educativo para el equipamiento y mejoramiento de las escuelas.

[...] que dichos retos y compromisos formen parte de los planes nacionales de desarrollo; que el Estado invierta en TIC y en formación para los docentes.

Por último, cabe destacar que de forma generalizada los participantes afirman la necesidad de reconocer que el futuro pasa, indudablemente, por la incorporación de las TIC a la educación.

Puede permitir reducir la brecha digital entre países, así como las diferencias alarmantes que existen entre las zonas urbana y rural.

En nuestro país (Perú) se está implementando en los sectores de extrema pobreza y se puede observar que cuando ellos emigran a la capital les facilita.

Es imprescindible pensar el futuro de la educación en relación con la incorporación de las TIC al currículo del sistema de la educación.

Hasta la fecha son muy pocas las instituciones educativas rurales que cuentan con la infraestructura adecuada, equipos y maestros preparados para asumir este reto.

Es necesaria la implantación de las TIC para el futuro. No se puede obviar el beneficio que pueden tener los alumnos con ellas cuando deban ingresar al mercado laboral.

La ampliación de la infraestructura tecnológica de las escuelas es un medio para integrar a estudiantes que provienen de familias con escasos recursos, de minorías étnicas y pueblos originarios, de zonas rurales, etc. Desde una perspectiva social es fundamental también considerar que la educación es un campo estratégico para la reducción/superación de la brecha digital, que en algunos países deja excluidos del acceso a las TIC a amplios sectores de la población.

Insuficiencias formuladas

La mayoría de los comentarios enviados han ido en la dirección de plantear propuestas y motivar el debate, aunque también se han encontrado opiniones más críticas en algunos puntos.

La principal insatisfacción se centra en la ausencia de un proceso de reflexión que guíe los pasos a dar en materia de TIC y educación. El mayor temor, afirman, es intentar dar las respuestas sin haber planteado bien las preguntas.

No solamente es alcanzar la meta de dotación de computadoras en las escuelas de 1/1 o 1/10. Pensar en el uso real que se le da al computador tanto de parte del alumnado como de los docentes. ¿Están capacitados nuestros docentes para orientar el proceso de aprendizaje por esta vía? ¿Establecen los currículos universitarios educativos actuales el aprendizaje de esta tecnología? ¿Qué apoyo financiero, tecnológico y de material reciben tanto los directivos como los docentes de las escuelas para cumplir con este cometido?

[...] el riesgo es aplicar metodologías sin conocer el impacto, planes de trabajo, programas actualizados, contextos diferentes, escuelas sin equipamiento de los materiales más básicos.

En la misma o similar dirección con lo manifestado están aquellos que consideran que hablar de incorporación de las TIC en determinadas zonas de la región no es posible o carece de sentido. Se alude a la necesidad de llevar a cabo una adecuada contextualización a la hora de implementar las tecnologías en los centros.

Existen zonas marginales donde la energía eléctrica es el elemento básico, y un país donde no se ha resuelto esa necesidad no puede adaptarse a las TIC.

La dificultad de los países en vías de desarrollo, donde la pobreza aún está presente, con déficits alimenticio, de salud y trabajo y, por ende, con falta de recursos económicos para cubrir las necesidades básicas de un hogar, hace imposible hablar de alfabetización digital.

¿Están los gobiernos o los ministerios de Educación de los países latinoamericanos, especialmente los centroamericanos, con capacidad de adquirir toda esa tecnología? ¿Qué pasa con aquellos lugares en donde los centros de enseñanza no tienen siquiera el equipamiento y los servicios mínimos?

Hay que tener en cuenta las diferentes realidades en cada región. Existen zonas donde no se conoce lo que es un computador, y aunque lo hubiere no tienen energía eléctrica para usarlo.

El otro aspecto en el que se muestran discrepancias es la consideración que se da en el documento inicial a la tecnología. Se valora al mismo tiempo como prioritario motivar al docente y tener en cuenta sus opiniones si se quiere evitar el rechazo en su uso.

El fin último no puede ser la tecnología.

La meta para 2021 no debe ser lograr que los alumnos y alumnas de Iberoamérica adquieran las competencias digitales. La meta es que nuestros alumnos y alumnas logren alcanzar mejores niveles de aprendizaje, con el aporte instrumental de las tecnologías digitales.

Hace falta la participación del docente; que opine y dé sugerencias en la integración de las TIC en el aula. Tenerle en cuenta con los cambios.

Retos planteados y nuevas propuestas

Muchos son los que, en sus aportaciones al foro, consideran que si bien la incorporación de las TIC a la educación es un tema prioritario, son numerosos los desafíos a enfrentar.

En los puntos anteriores ya se han ido poniendo de manifiesto las principales ideas e iniciativas sobre las que reflexionar; sin embargo, al hablar de nuevos retos y propuestas se pueden destacar algunas otras opiniones.

Por un lado, como reto fundamental, se habla de “lograr que esta meta se constituya en un derecho a la calidad educativa”, al mismo tiempo que se hace expresa alusión al desafío de conseguir “definir el sentido de su uso en los contextos escolares”.

En última instancia, para concluir, como propuesta a incorporar en el documento inicial de las Metas Educativas 2021, se destaca la importancia de contar con una adecuada evaluación que permita conocer qué se está logrando con los esfuerzos emprendidos.

Debemos dar propuestas sobre cómo evaluar el impacto del uso de las TIC mientras se está realizando.

Hay una clara necesidad de contar con mecanismos de control y supervisión sobre las acciones que se van poniendo en marcha.

CAPÍTULO 6

**EL DESARROLLO
PROFESIONAL
DE LOS DOCENTES**

La propuesta inicial

En la actualidad, parece incuestionable la consideración del docente como una pieza clave, central, al hablar de educación. Los sistemas educativos, su calidad, vienen determinados en gran medida por el tipo de profesorado que lleva a cabo su trabajo en las aulas y centros escolares. Por lo tanto, toda reforma educativa no debe perder de vista los compromisos con el profesorado si se pretende lograr transformaciones significativas.

Sin embargo, pese a lo evidente de la afirmación, la realidad muestra que abordar cambios en la profesión docente no está exento de complicaciones. Por una parte, el profesor necesita el apoyo y el reconocimiento social para desarrollar bien su trabajo, pero percibe que la sociedad no lo valora. Pese a que tradicionalmente el profesor contaba con el respeto y prestigio social, los cambios acaecidos en las últimas décadas han supuesto también transformaciones en su valoración. En la actualidad, una parte importante del colectivo docente afirma no tener respaldo social, considera malas sus condiciones económicas, escasos los recursos con que cuentan e insuficientes las opciones de formación inicial y continua que reciben.

Por otro lado, las decisiones que se adoptan con relación a la docencia no son fáciles de llevar a cabo en la mayoría de los casos. Como el documento pone de manifiesto, hay más de siete millones de docentes que trabajan en la región en alguno de los niveles del sistema educativo, lo que conlleva que su financiación suponga un porcentaje significativo del gasto público de cada país. Cualquier intento de mejora en sus condiciones salariales o de trabajo supone un coste difícil de asumir, dado lo numeroso de este colectivo.

Estas peculiares circunstancias nos sitúan frente a una gran contradicción: al docente se le está exigiendo un nuevo rol pero, en muchos casos, esto no lleva asociado una modificación de su estatus profesional. Se les pide que sean

competentes para dar una respuesta eficaz a la diversidad de los alumnos, que integren su enseñanza en los parámetros de la sociedad de la información, que sean capaces de interesar a sus alumnos, de orientarlos y de colaborar con las familias para que se impliquen en la acción educadora. Sin embargo, su formación, sus condiciones de trabajo, su valoración social y su desarrollo profesional se mantienen, en muchos casos, invariables.

En el documento Metas Educativas 2021 ya se apuntan algunas estrategias tendientes a lograr los fines pretendidos, salvando los obstáculos existentes.

Para la primera de las dificultades —la falta de reconocimiento social y la necesidad de adaptación a los nuevos escenarios sociales y tecnológicos— se plantean dos estrategias: como opción inicial, ofrecer a los equipos docentes la creación de redes de trabajo entre diferentes escuelas y apoyo a sus proyectos innovadores. Se trata de reforzar la importancia de la colaboración entre profesores y entre escuelas, la necesidad de innovar en el campo educativo y de mantener por esa vía la ilusión y el esfuerzo compartido.

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

Finalmente, para abordar la problemática existente, asociada al fuerte componente sociopolítico que la profesión docente tiene, se impone como medida realizar un esfuerzo especial para la preparación e incorporación al sistema educativo de los nuevos profesores con condiciones, perspectivas y exigencias que adelanten el futuro deseado para el conjunto de la profesión y sean el germen de las transformaciones generales.

Metas, indicadores y niveles de logro

El énfasis principal se ha situado en la formación y capacitación de los docentes. La titulación de los profesores, la certificación, así como su actualización pedagógica constituyen el núcleo principal de las metas propuestas.

Se puede observar la concreción de estas propuestas a través de la formulación de una meta general y dos específicas, con sus correspondientes indicadores y niveles de logro.

- **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.** Lograr que al menos entre el 20% y el 50% de las titulaciones de formación inicial sean acreditadas en 2015, y entre el 50% y el 100% en 2021.
 - **Indicador 32.** Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3, y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica.
 - **Nivel de logro.** Al menos entre el 40% y el 80% de cada uno de los colectivos de profesorado en 2015, y entre el 70% y el 100% en 2021.
 - **META ESPECÍFICA 23.** Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.
 - **Indicador 33.** Porcentaje de centros escolares y de docentes que participan en programas de formación continua y de innovación educativa.
 - **Nivel de logro.** Al menos el 20% de las escuelas y de los profesores participen en programas de formación continua y de innovación educativa en 2015, y al menos el 35% en 2021.

Principales ideas aportadas

Existe un amplio consenso al valorar cómo el rol del profesor continúa funcionando desde un paradigma muy tradicional. La sociedad ha sufrido enormes transformaciones en las últimas décadas, lo que conlleva, según se recoge en el debate, una necesidad de actualización, de cambio de rol en la función del docente. Más que nunca, el papel del profesor es fundamental, pero no se puede seguir trabajando igual, hay que utilizar las nuevas herramientas, formar redes, intercambiar experiencias... Existe, opinan, una apremiante necesidad de adaptación a la sociedad actual.

Las circunstancias tecnológicas, culturales y sociales en las que se desenvuelve la actual sociedad exigen ya nuevos objetivos a la educación. El rol del docente también cambia. Se necesita un nuevo docente.

El profesor no es un mero transmisor de conocimientos, no puede pretender seguir jugando ese papel en la sociedad actual.

Nunca estamos preparados desde los ambientes escolares formales para los cambios del contexto social.

Educarse para educar debe ser una tarea permanente por parte de todo docente.

Si se quiere una educación de calidad hay que invertir en una reingeniería del docente actual.

Esta sociedad de hoy, según reconocen, presenta entre otras características, modelos y estructuras familiares muy diferentes a las de antaño. La familia ha sufrido transformaciones significativas que llevan a que los centros escolares encuentren un alumnado con contextos familiares muy distintos y en ocasiones complicados. El docente debe afrontar estas nuevas circunstancias, muchas veces sin una formación adecuada.

El profesor, al no recibir una formación que sirva para la nueva realidad que encuentra, se ve en situaciones donde sólo le queda su experiencia.

Esto nos lleva a otro de los planteamientos más defendidos por los intervinientes: poder asumir un nuevo rol requiere, incuestionablemente, que el profesorado pueda tener acceso a una buena formación inicial y permanente.

La formación debería ser una política prioritaria.

La ventaja competitiva de un país está en la formación de su gente, por lo que el sistema educativo se convierte en la pieza clave de su desarrollo.

Sin embargo, existe un amplio consenso en considerar que la cuestión central no es sólo que se proporcione capacitación a los docentes, sino que esta formación sea de calidad y tenga en cuenta diferentes elementos, que presentamos a continuación.

Por un lado, debe de ser contextualizada. Dadas las circunstancias y situaciones tan disparares en las que se encuentra el profesorado, no valen respuestas generales y homogéneas. Las propuestas para mejorar la situación de los docentes deben basarse en enfoques contextuales e integrales.

El capacitarse debe ser en base a la realidad de cada país, analizando las necesidades que se observan año a año.

La formación docente no sólo debe incorporar las nuevas tecnologías, sino que también debe contemplar la diversidad de contextos sociales y culturales.

No se puede concebir una educación en y para la diversidad si se continúa con prácticas pedagógicas descontextualizadas.

Todos los Estados deben optar por elegir políticas educativas congruentes no tanto importadas de otros países y aplicadas sin ver la idiosincrasia, cultura y rastros históricos de cada país.

En segundo lugar, también son coincidentes las opiniones en afirmar que la formación debe permitir desarrollar nuevos modelos educativos. En esta misma dirección se señala como fundamental el papel del profesor a la hora de motivar a sus alumnos. El docente debe ser capaz de despertar el interés del estudiante y conectar con sus inquietudes.

Son necesarios nuevos modelos educativos que puedan estar encaminados a formar docentes y estudiantes con capacidades multidisciplinares.

Es tarea del docente incentivar la curiosidad y aplicar al aula las nuevas tecnologías. [...] Para ello se necesita la capacitación del docente y las ganas de querer incluir en los currículos otras formas de enseñar, más dinámicas y que acerquen a los alumnos a interesarse por la asignatura.

Una nueva idea recogida en varios de los comentarios del foro alude a la consideración social que la práctica docente tiene. Por un lado se reconoce que el papel del profesor se ha desvirtuado en su valoración social en los últimos años. Se acentúa la necesidad de recuperar la figura del docente, para lo cual, afirman, "los docentes del siglo XXI deben ser personas abiertas a los cambios".

La cuestión docente rebasa las mismas teorías pedagógicas propuestas, pues se sitúa en el terreno de lo humano, es decir, de lo que está en constante cambio, y muchos docentes se creen "producto terminado".

Y por otro lado consideran necesaria la toma de conciencia sobre lo que el profesor "debe ser".

Mientras no haya un compromiso y una toma de conciencia seria sobre el deber hacer del profesor en el aula, los documentos solamente presentarán un lugar ideal y un ideal a alcanzar.

En cualquier caso, como se pone de manifiesto en muchas de las intervenciones, hay que tener claro que el quehacer docente no depende sólo del profesor sino que hay muchos aspectos externos a él que influyen notablemente.

Todos los actores del acto educativo deben estar interconectados, ya que formamos parte de un sistema y, como sistema, si alguno de sus elementos no funciona como debiera, jamás se van a conseguir los resultados esperados. Es responsabilidad de todos.

Se puede considerar, por tanto, que hablar de docencia supone hablar de una necesidad de compromiso social. La educación, como indican los intervinientes, es una cuestión de todos (padres, maestros, alumnos y autoridades).

Por último, se ha insistido en que la evaluación debería estar incorporada también como parte del proceso. Son necesarios parámetros y criterios de calidad que permitan evaluar la labor del docente. Hablar de calidad de la docencia es hablar directamente de calidad educativa.

La vocación es sólo una parte de la "cuestión docente". Es necesario elevar la calidad de la educación a través del mejoramiento del desempeño docente. [...] Los docentes deben estar sujetos a evaluaciones periódicas no para aplicar sanciones sino por el contrario, que los procesos de evaluación sirvan para tomar decisiones que les aseguren el acceso a desarrollar sus capacidades tanto en capacitación como en actualización y especialización de acuerdo a las necesidades de la sociedad en que van a desempeñarse.

Insuficiencias formuladas

En términos generales, cuando se habla de la formación del profesorado, se plantea como principal preocupación o crítica que el propio sistema educativo es el que genera problemas a la hora de abordar y desarrollar el proceso formativo. El sistema de promociones establecido provoca que la calidad de la enseñanza no sea, en muchos casos, el fin último perseguido por los profesores que se forman.

Es frecuente comprobar que los profesores acceden a cursos formativos no para lograr una mayor capacitación, sino para conseguir puntos. Este hecho hay que mencionarlo si queremos modificarlo.

Actualmente, dentro del sistema educativo se prioriza que el alumno permanezca en el sistema y no que aprenda. Esto repercute en la formación que se le da al docente.

Algunos comentarios recibidos mostraron, más que una queja, la siguiente preocupación: la cuestión docente es un tema de gran complejidad y llevarlo a cabo supone adoptar compromisos difíciles de asumir en muchas ocasiones.

El proyecto Metas Educativas está bien estructurado. [...] Al hablar de la cuestión docente me preocupa la materialización de estos discursos, la coherencia entre lo que se dice y lo que se desarrolla; asimismo, la sostenibilidad de los programas y proyectos.

Retos planteados

Pese a que son numerosas las opiniones manifestadas en los foros, con iniciativas y propuestas a tener en cuenta, hay dos sugerencias que se repiten en varias de las intervenciones y que conviene destacar.

En primer lugar, de manera recurrente se menciona la importancia de incorporar a la práctica docente el uso de las TIC.

La globalización y las TIC generan grandes retos a los sistemas educativos. El problema de hoy ya no es conseguir información; el problema radica en la aplicación de técnicas que hagan posible que grandes cantidades de información sean más fáciles y más prontas de digerir.

El sistema educativo está al margen del desarrollo tecnológico que se vive en la sociedad actual. Es fundamental conseguir adaptar y adecuar la educación a esta realidad. El reto principal pasa por lograr que los profesores las introduzcan en su día a día.

El segundo desafío, afirman, es lograr que las reformas en educación consideren al docente, y por tanto su formación, como primer paso para llevarlas a cabo. El reto es posicionar al profesorado como pilar central para el cambio educativo.

Se necesita generar verdaderos espacios de participación no sólo en acciones esporádicas de capacitación sino de una participación activa que asegure el protagonismo real de los docentes en los procesos.

El docente es quien se encarga de concretar el currículo en el aula, y si su concepción de aprendizaje y estrategias didácticas no son acordes a la nueva propuesta, no se logra el propósito para el que fue creada la innovación o la reforma educativa.

Habría que sincronizar también los mapas curriculares de las instituciones formadoras de docentes a fin de que al egresar el nuevo docente ya esté formado con la innovación pretendida.

Quizás el reto del proyecto Metas Educativas 2021 sea el trabajo con la formación de los docentes y al cuidado de sus condiciones de trabajo.

Nuevas propuestas

Continuando con el análisis de las intervenciones, se pueden destacar de entre los aportes hechos al foro las siguientes tres propuestas:

- a) Promover que los profesores más formados se hagan cargo de la educación inicial y básica de las nuevas generaciones, en vez de ser ubicados en los niveles más altos del sistema educativo. La continuidad en la carrera docente suele ir acompañada de un abandono de la enseñanza en los niveles correspondientes a edades más tempranas.

Cuando los profesores deciden continuar su formación e ir la completando, eso implica continuar la docencia en niveles formativos superiores. Habría que incentivar

de alguna manera para que merezca la pena progresar y seguir en la enseñanza primaria.

- b) Existe una tendencia a culpar a las administraciones públicas de los problemas de la educación, pero todos los agentes educativos tienen responsabilidad en lo que está pasando. Los docentes deben tratar de comprender y captar cómo aprenden los alumnos (redes sociales, TIC, espacios compartidos de reflexión...) y, al tiempo, evaluarse introspectivamente para detectar también sus propios errores.

Será posible responder a las necesidades de los estudiantes cuando hayamos identificado sus talentos, sus necesidades de aprendizaje y las formas de leer el mundo.

¿Estamos haciendo bien nuestro trabajo? Basta, por favor, de decir que los jóvenes no sirven, no quieren educarse.

- c) Como propuesta fundamental se destaca la necesidad de considerar que, para lograr una educación de calidad, es preciso trabajar conjuntamente entre los diferentes implicados en el proceso educativo y ser capaces de colaborar entre profesores, escuelas, países... Sólo así se conseguirán resultados que marquen la diferencia.

Tenemos la opción de hacer cambios, creando programas de mejoramiento para que la década de los Bicentenarios logremos un avance cualitativo en los sistemas educativos.

Lograr cambios supone trabajar en equipo. Incorporar la tarea docente en todos los niveles de la educación se puede hacer enfrentando al docente a las complejidades internas y externas que presionan hoy el contexto académico: alfabetización tecnológica del docente; equipamiento con TIC a departamentos, aulas y laboratorios de los centros educativos; vinculación con el entorno laboral-empresarial-gubernamental..., sí, pero también con el social: desarrollo de experiencias en servicio comunitario para impactar positivamente en el contexto sociocultural; estimulación del liderazgo social, político y económico, su responsabilidad social, y su sentido de solidaridad.

CAPÍTULO 7

**ATENCIÓN EDUCATIVA A LA
DIVERSIDAD DEL ALUMNADO:
MUJER Y EDUCACIÓN**

La propuesta inicial

Describir la realidad de los países iberoamericanos significa hablar necesariamente de heterogeneidad, diversidad cultural, lingüística y étnica. Desgraciadamente, esta enorme riqueza y diversidad lleva asociada también una enorme desigualdad entre países y, cada vez de manera más pronunciada, al interior de cada país. Los datos son alarmantes. Tal y como se pone de manifiesto en el documento inicial de Metas Educativas 2021, la diversidad étnica de la población de América Latina y el Caribe cuenta con casi 580 millones de habitantes (datos de 2007); los pueblos indígenas y los afrodescendientes, cuyas poblaciones se estiman alrededor de 58 millones y 174 millones, respectivamente, se sitúan entre los grupos étnicos más desfavorecidos de la región; se cuentan más de 400 grupos indígenas en América Latina de los cuales, de acuerdo a datos censales, Bolivia es el país con mayor población indígena (66%), y en términos absolutos, México es el país con un mayor volumen de población indígena, seguido de Bolivia y Guatemala.

A estos datos hay que añadir la exclusión y discriminación histórica que viven. La mayor incidencia de la pobreza, el menor ingreso, escolaridad y esperanza de vida, la mayor mortalidad infantil y materna, y un menor acceso a la salubridad y al agua potable, son otras de las profundas carencias que las minorías étnicas y culturales sufren.

En el caso concreto de las diferencias debidas al género, la mujer vive en una situación de desventaja frente al hombre en la mayor parte de los países de Iberoamérica. Las estadísticas muestran que, en el caso de las mujeres indígenas, afrodescendientes o de otro grupo originario, son todavía mayores las dificultades que enfrentan. Los datos recogidos en el texto inicial muestran que, en 2006, la tasa de desempleo de las mujeres indígenas y afrodescendientes fue un 85% mayor que la de su contraparte masculina en promedio para los siete países en que se contó con esta información, mientras que la tasa de desempleo promedio de las mujeres no indígenas ni afrodescendientes superó en más de 60% la de su contraparte masculina.

Frente a esta realidad, el acceso a la educación para los grupos originarios y afrodescendientes no sólo se constituye como el ingreso al sistema escolar, sino que se trata de una forma de inclusión social. Los esfuerzos realizados desde las políticas públicas dirigidas a la educación son coherentes con el papel central que la misma tiene como pieza clave para la reducción de la desigualdad y el desarrollo de la región. Educar en la diversidad es una condición necesaria si se quiere responder con eficacia y calidad a las demandas específicas de la población. Sin embargo, aún hoy se trata de un reto para el que todavía no se ha logrado dar una respuesta eficiente.

Resulta cada vez más evidente que a mayor centralización y homogeneidad del sistema educativo, mayores son las dificultades para enfrentarse con éxito a la variedad de situaciones en las que viven y aprenden los alumnos. Es necesario diseñar nuevas formas de cooperación, que desarrollen modelos y estrategias que rompan la homogeneización educativa y la trasformen en un enfoque capaz de dar respuesta a la diversidad, respetando la identidad de cada pueblo e individuo y su diferente realidad social y cultural.

Se va tomando conciencia, afortunadamente, de la necesidad de contar con políticas públicas que promuevan iniciativas que den visibilidad a todas las culturas y colectivos presentes en el entorno escolar. Es necesario el trabajo coordinado desde los distintos sectores públicos para la formulación de proyectos de largo alcance que sean significativos para la región y que sirvan de acicate para el conjunto de los países.

En esta dirección y con estos mismos objetivos, el documento puesto a debate prevé además de unas metas específicas, la puesta en marcha de un programa de acción compartido centrado en educación y diversidad.

Programa de atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión

Este programa se diseña con un doble objetivo. En primer lugar, instalar en la organización de los sistemas educativos, en el funcionamiento de las escuelas y en la práctica docente la realidad heterogénea de la enseñanza, las exigencias de la diversidad de escuelas y de alumnos, y la importancia de que se desarrollen políticas atentas a la diversidad y compensadoras de sus insuficiencias de partida. En segundo lugar, apoyar de manera especial a los colectivos de alumnos más vulnerables: aquellos que forman parte de las minorías étnicas, de las poblaciones originarias y de los afrodescendientes, los que se encuentran en condiciones sociales desfavorables, las niñas y las jóvenes, los que se escolarizan fuera de sus países de origen por haber tenido que emigrar sus familias o los

alumnos que presentan necesidades educativas especiales asociadas a condiciones de discapacidad.

Las iniciativas que se contemplan en este programa se extienden también al resto de los programas elaborados para apoyar a los países en la consecución de las Metas. En la atención educativa a la infancia, en el acceso a la educación básica y secundaria o en los recursos y apoyos educativos a las escuelas que escolarizan de forma mayoritaria a estos alumnos, está presente una sensibilidad especial hacia estos colectivos de estudiantes. Sin embargo, se ha considerado necesario establecer un programa específico para dar fuerza y visibilidad a uno de los retos más importantes como garantía de la equidad educativa.

Programa de atención educativa

Objetivos

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

Estrategias

- Fortalecer el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) en Guatemala para el logro de experiencias enriquecedoras en la educación de las minorías étnicas y de las poblaciones originarias.
- Reforzar el IDIE en Panamá para el apoyo a políticas y programas inclusivos.
- Impulsar el IDIE en España para conocer y evaluar la situación social y educativa de las familias inmigrantes y de sus hijos en edad escolar.
- Establecer una alianza estable con las organizaciones internacionales con mayor presencia en la región en estos temas, especialmente con OREALC-UNESCO.

Líneas de acción

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

Metas, indicadores y niveles de logro

No hay que pasar por alto que al hablar de atención a la diversidad se está haciendo referencia, al mismo tiempo, a la diversidad que se debe al contexto geográfico, a la existencia de necesidades educativas especiales, a la multiculturalidad, a las diferencias étnicas y lingüísticas y a la discriminación por género.

En relación al tema de la mujer y la educación, si bien es cierto que el documento no incorpora indicadores de progreso ni metas específicas, por darle un tratamiento transversal, es posible encontrar ya desde la primera página del texto el firme compromiso de luchar contra la desigualdad debida al género. Concretamente se expone:

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

El documento inicial aborda la problemática de la diversidad desde distintos ámbitos, como ya se ha visto al hablar de infancia, alfabetización o educación técnico-profesional, entre otros, pero aun así también contempla en su formulación unas metas concretas, con sus correspondientes indicadores y niveles de logro.

- **META GENERAL SEGUNDA.** Incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado.
 - **META ESPECÍFICA 4.** Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.
 - **Indicador 4.** Porcentaje de niños y niñas de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que el porcentaje de niños y de niñas de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residentes en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino, sea al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.
 - **META ESPECÍFICA 5.** Garantizar una educación bilingüe y multicultural de calidad para 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 propia lengua.
 - **Nivel de logro.** Lograr que todas las escuelas y los alumnos reciban materiales y libros en su lengua propia y que sus maestros los utilicen de forma habitual.
- **Indicador 6.** Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominen el mismo idioma originario de sus estudiantes y manejen satisfactoriamente la segunda lengua.
- **META ESPECÍFICA 6.** Apoyar la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales con los apoyos especializados necesarios.
 - **Indicador 7.** Porcentaje de alumnos y de alumnas con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que en 2015 entre el 30% y el 60% del alumnado con necesidades educativas especiales esté integrado en la escuela ordinaria, y que entre el 50% y el 80% lo esté en 2021.

Principales ideas aportadas

La afirmación de que la realidad iberoamericana es heterogénea, con una marcada diversidad social y cultural, con una desigualdad al interior como característica definitoria, es una constante en todas las intervenciones.

Por ello, al analizar las propuestas realizadas en los debates, se observa gran consenso en torno a una idea central: en este escenario de injusticia, la educación es, sin duda, el medio para reducir la desigualdad y para lograr la integración social.

La educación debe verse como el instrumento imprescindible para la integración social en la medida que forme parte de una política educativa nacional con metas y objetivos claros que promuevan la equidad y la justicia social.

Siguiendo con esta misma idea, se presenta la segunda afirmación mayoritariamente encontrada, referida a que la atención al alumnado es una cuestión

social y cultural, más que —o no sólo— educativa. Parece evidente, según se recoge en los comentarios aportados, que la clave para evitar la discriminación está en la educación.

Cuando se habla de discriminación, afirman, se alude tanto a la desigualdad que se produce por el contexto geográfico, la condición de género o los aspectos relacionados con la lengua o el origen social, como aquella que deviene de las necesidades educativas especiales. A este respecto, parece constatarse que las principales desigualdades y discriminaciones se producen entre las clases más bajas, económicas y culturales, así como entre el colectivo de mujeres frente al de hombres.

Hay un abismo de diferencias entre lo rural y lo urbano. En la escuela, el contexto de origen es un determinante claro para la integración futura en la sociedad, en el sistema.

La sociedad debe ser educada para comprender la importancia de reconocer nuestras raíces.

La integración de los alumnos con necesidades educativas especiales se topa con las barreras culturales.

La mujer se encuentra en una clara desventaja social, educativa y a todos los niveles, frente al hombre. Ser mujer, en muchas ocasiones, determina ya desde el nacimiento el destino de la persona.

Frente a esta realidad discriminatoria, los comentarios vertidos en los foros destacan y señalan dos grandes responsables. Por un lado, afirman, la sociedad en su conjunto tiene una gran responsabilidad en la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres, así como en el resto de las cuestiones mencionadas. La eliminación de cualquier forma de discriminación es, comentan, responsabilidad de toda institución social y de todos los miembros de la sociedad en su conjunto.

La mayor parte de los medios de información están plagados de expresiones que devalúan a la mujer y menosprecian su lugar dentro de la sociedad. [...] Los gobiernos deben ser mucho más enérgicos en el desarrollo de leyes que prohíban mensajes discriminatorios a todos los niveles.

La orientación profesional tiene mucho que ver en el progreso de la mujer en el mundo laboral. Habría que emprender una nueva reflexión para empezar a orientar a hombres y mujeres desde una perspectiva no sexista. Incluso reeducar a los mismos orientadores en esa línea.

La realidad social de la mujer supone la existencia de muchas más exigencias, más allá de las de estudio o laborales. Buscar soluciones obliga a fijar la mirada en esa misma realidad social.

Hay que actuar desde el centro escolar en el desarrollo de unos contenidos que promuevan la igualdad, que ayuden a la integración y a evitar la exclusión por cuestiones de género, etnia o credo.

Y por otro lado, si la familia es el primer contexto socializador y educativo en el que se desenvuelven los niños, debe ser, por tanto, la primera fuente desde la que fomentar la igualdad, promoviéndola a través de acciones y opiniones, así como transmitiendo y enseñando valores de solidaridad y respeto.

La base de la educación y la formación, como práctica de los valores y actitudes humanas, se desarrolla desde el hogar y la familia, y debe cimentarse en una educación escolarizada que con ejemplos y prácticas cotidianas lleve a cabo el discurso de la equidad y la inclusión.

Hay que trabajar desde la familia [...]; hay que desterrar el machismo e ir trabajando por la igualdad de género.

A veces las mujeres se ven limitadas por las concepciones culturales dentro de una familia y de su sociedad. Cambiar esta situación es difícil porque sería cambiar esquemas que se construyeron hace siglos, pero es por donde hay que comenzar a trabajar.

En el caso de la discriminación hacia la mujer, el origen muchas veces se sitúa en el ambiente familiar, ya que obliga a reducir el tiempo dedicado a los estudios, porque la adolescente debe de ayudar a las tareas domésticas.

Otro de los puntos en los que se ha insistido bastante se concreta en la relación que, según las opiniones recogidas, existe entre discriminación y el nivel cultural y económico de un país. Se pone nuevamente de manifiesto, por tanto, la necesidad de promover políticas educativas y sociales que cuenten con un sólido respaldo económico y financiero.

Si la educación superior fuese gratuita y si la educación media fuese gratuita de verdad, la educación superior y media estarían al alcance de muchas más personas.

Existe una falta de continuidad en el financiamiento, pues cuando se comienzan programas o acciones de atención a la diversidad, lo común es que no se continúen por falta de apoyo económico.

En cuanto a la atención a los niños especiales hay muchas diferencias en función de la zona de la región en que estemos [...] las adaptaciones, las infraestructuras, el material y equipamiento, así como el personal especializado, todo depende de cuestiones económicas y culturales.

Se carece de sustento teórico, de infraestructura, de sensibilización... hacia la mirada y presencia del otro.

Finalmente, fijando la atención en las diferencias por género, también se observa un cierto optimismo o visión esperanzadora entre los comentarios. Se afirma

que, si bien es cierto que continúa siendo desfavorable la situación de la mujer frente al hombre, se deben destacar los importantes avances que se han logrado en materia de igualdad de género en la región.

Actualmente, la mayoría de niños y niñas son matriculados en las escuelas a partir de la educación inicial, pero a medida que va avanzando el nivel, son las mujeres las que se van quedando en el camino. No obstante, si comparamos la realidad actual con el pasado, se están logrando mejoras.

Si bien es cierto que no hay igualdad de oportunidades en lo laboral y en lo social, ya que se duplican las responsabilidades para la mujer (atender la casa, los hijos y trabajar para la economía familia), se están logrando progresos significativos. Queda mucho por hacer, pero ya se ha tomando conciencia de ello. Ese es el primer paso.

Insuficiencias formuladas

Numerosos son los comentarios que han puesto de manifiesto la importancia que tiene la atención a la diversidad, desde los distintos ámbitos, en una región tan desigual y heterogénea como la iberoamericana. Sin embargo, cuando se analiza de forma específica cuáles son las principales quejas o preocupaciones encontradas en los debates, las opiniones se centran mayoritariamente en dos.

En primer lugar, se alude a la escasa formación que reciben los docentes. En cualquier contexto, comentan, se hace imprescindible formar adecuadamente al profesorado, pero más aun cuando se trata de lograr una buena inserción educativa del alumnado con necesidades especiales.

Hay que dar más peso y destacar más la necesidad de una capacitación adecuada de los docentes como base para trabajar con alumnos con necesidades especiales. Si no se les forma debidamente, el profesor no sabe cómo integrar a este alumnado con características más específicas.

No hay suficiente formación. Debería situarse en el proyecto como una meta prioritaria: capacitación apropiada del profesor para que la integración de los niños con necesidades educativas especiales no cause una brecha de aprendizaje en el aula y puedan tener un aprovechamiento académico recíproco.

En la misma dirección que lo expuesto anteriormente, como segundo aspecto destacado, las voces críticas encontradas se centran en los problemas relativos a las infraestructuras y los recursos. Los medios existentes, afirman, son inadecuados o directamente inexistentes. Atender a un alumnado heterogéneo y, en muchas ocasiones, con alguna necesidad educativa específica, requiere disponer no sólo de una formación adecuada, sino de herramientas adaptadas y

contextualizadas. Como ya se ha puesto de manifiesto en otros foros del debate, la inversión en educación es insuficiente: hace falta invertir más e invertir mejor.

Hace falta una adecuación de las aulas, la formación del profesorado [...] existe una carencia de información y recursos.

Es requisito fundamental la preparación del personal docente, que tenga capacidad de gestión curricular, de manejo en el aula. Infraestructuras apropiadas en las que no se encuentren obstáculos y/o elementos que impidan el desplazamiento y la movilidad autónoma e independiente de los alumnos.

Retos planteados

El principal reto que tiene la educación es lograr convertir las preocupaciones e insuficiencias anteriormente señaladas en desafíos. Para ello, se destaca la necesidad de implementar programas y políticas educativas que atiendan a la diversidad. El reto, por tanto, será desarrollar estrategias de intervención desde las propias administraciones públicas e instituciones de gobierno.

Tienen como labor fundamental ser capaces de evaluar, corregir y reorientar las políticas educativas en relación a la atención a la diversidad.

Deben venir los cambios desde las políticas educativas, las organizaciones y las prácticas de enseñanza-aprendizaje, con currículos más flexibles y abiertos a lo nuevo. [...] También son necesarias transformaciones de muchos otros factores como librerías, bibliotecas, escuelas, etc.; capacitaciones al personal docente y profesional.

La región posee una rica diversidad de etnias y en gran parte de ellas se sitúan los altos índices de analfabetismo y pobreza, por lo que es necesario desarrollar e implementar programas y políticas educativas que pongan más atención a esta diversidad de alumnado.

Ampliar la cobertura de este sistema y garantizar la permanencia dentro del mismo y el acceso a una educación de calidad de los niños y jóvenes, es uno de los grandes desafíos del siglo actual.

Por todo ello, para lograr conseguir cambios en estos niveles, se hacen necesarias políticas educativas contextualizadas, con programas adaptados a la realidad local, para que los mismos sean eficaces y tengan los resultados esperados. Se considera necesario, por tanto, desarrollar una educación que atienda al contexto, donde se dé una importancia central a la lengua materna.

El tema del bilingüismo es un aspecto importante en muchos países de América Latina. Cuando se toman medidas, funcionan; pero el principal problema es la continuidad del financiamiento, la pertinencia de las actuaciones así como la buena distribución de los docentes en las instituciones que lo necesiten.

¿Qué puede hacer un docente cuando, sin haber tenido una formación previa en la lengua nativa de un estudiante, sin conocer su contexto, se lo incluyen en su clase donde todos, incluyendo el docente, habla el idioma oficial del país?

Cada grupo étnico debe tener una formación inicial en su contexto. Es necesaria la adopción de medidas que respondan a las necesidades de los alumnos, que serán específicas en cada caso.

Se debería contar con un plan corporativo que atienda las particularidades de cada una de las regiones. Que exista un compromiso estatal para una educación de calidad.

Nuevas propuestas

Algunas de las intervenciones recogidas en los foros se han orientado a realizar propuestas más específicas, que enriquecen y completan el documento inicial de las Metas Educativas 2021. En esta dirección se presentan los dos comentarios más destacados en el debate.

En primer lugar, se habla de la necesidad de concretar al máximo las metas referentes a la atención a la diversidad, a sus indicadores y a sus niveles de logro, a través de programas concretos que vayan acompañados de acciones específicas, de sus costes, así como de las formas de financiación y evaluación.

Es fundamental concretar las acciones y el plan económico que acompañe las metas planteadas, todo ello integrado en un plan de mejora que incluya una autoevaluación así como una evaluación externa para un seguimiento adecuado y así poder lograr la meta. Los planes de mejora se han de realizar a todos los niveles empezando por el nivel de centro educativo. Es necesaria la coordinación e interacción en toda la comunidad iberoamericana.

La segunda de las propuestas se concreta en la necesidad de contar con una meta específica con relación a la mujer y a sus posibilidades de acceso igualitario a la educación, a todos los niveles. No es sencillo lograr establecer indicadores para el género, pero aun así se han planteado algunas propuestas específicas.

Una de las metas para 2021 debería ser la consolidación del acceso sin cortapisa de la mujer a todos los niveles educativos.

A modo de ejemplo, una posible propuesta de nivel de logro en relación al género, podría ser que el 80% de los libros de texto y el 80% de los sitios educativos públicos tengan una revisión de estilo que garantice y promueva la igualdad de género.

CAPÍTULO 8

EDUCACIÓN ARTÍSTICA, CULTURA Y CIUDADANÍA

La propuesta inicial

Las artes son un componente esencial del desarrollo del individuo como medio para expresarse, conocer, desarrollar la creatividad, fortalecer la autoestima, la capacidad de sentir y ser, en definitiva, la capacidad de constituirse como ciudadanos más solidarios, más capaces y, con ello, más humanos y libres. Sin embargo, durante años la importancia de la educación artística se ha visto especialmente orientada hacia aquellos que iban a emprender su actividad laboral dentro de alguna de sus áreas —danza, música, teatro— y, por tanto, al margen de los sistemas educativos, es decir, relegada al ámbito de la formación no escolarizada.

Hoy en día, afortunadamente, los avances en la investigación de las ciencias del comportamiento y los estudios sobre educación y desarrollo han puesto de manifiesto la importancia de las artes como *espacios* que brindan la posibilidad de transformación de la dimensión humana, tanto en los ámbitos del conocimiento como en los afectivos, sociales y espirituales.

Sin embargo, a pesar de los avances, la toma de conciencia de la importancia del arte en la escuela no es todavía suficiente. Existe una deuda pendiente desde la educación. Durante años, al no ser considerada como un ámbito prioritario de conocimiento, se la ha dejado al margen, como algo externo al aprendizaje, o con un escaso peso dentro del currículo escolar. Aún hoy muchos países continúan sin incorporar la educación artística en sus programaciones escolares o bien estándolo, el número de horas dedicadas es claramente insuficiente. De igual forma, en muchos de los casos, los docentes a cargo de esta materia carecen de la preparación adecuada.

En el momento actual en el que se conmemora el bicentenario de las independencias, debe resurgir con fuerza la importancia de la educación artística como medio no sólo para la formación integral del individuo, sino como instrumento para desarrollar una identidad cultural en la sociedad iberoamericana. El apren-

dizaje del arte y de la cultura en las escuelas constituye una de las estrategias más poderosas para la construcción de una ciudadanía intercultural. El objetivo es lograr que los jóvenes, a través de la enseñanza de las artes, puedan conocer sus raíces y apreciar las diferentes expresiones artísticas que conviven en los países, lo que les permitirá reconocer, respetar y valorar la diversidad y la riqueza cultural de la región.

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

En esta misma dirección, el proyecto Metas Educativas 2021 contempla dentro de su formulación el desarrollo e impulso de un ambicioso programa: Educación artística, cultura y ciudadanía. Se presenta con la intención de coordinar en Iberoamérica las propuestas contenidas en las conferencias mundiales y regionales convocadas por la UNESCO, en la Conferencia de Lisboa 2006 y su hoja de ruta y, especialmente, las recomendaciones y lineamientos emanados del Congreso de Formación Artística y Cultural para la Región de América Latina y el Caribe, celebrado en Medellín en 2007.

Su desarrollo en los distintos países de la región debe permitir reforzar la relación existente entre el arte, la cultura y la educación para permitir el conocimiento y la valoración de la diversidad cultural iberoamericana y propiciar la construcción de una comunidad iberoamericana de personas que se sientan ciudadanos en sociedades multiculturales.

Metas, indicadores y niveles de logro

Como se ha mencionado anteriormente, el fortalecimiento del vínculo entre educación y cultura es uno de los objetivos prioritarios de la OEI y del proyecto Metas Educativas 2021. Más en detalle, lograr potenciar el aprendizaje y la experiencia del arte en las escuelas ha llevado a que se formulen unas metas concretas con sus indicadores y niveles de logro.

- **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 15.** Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del ordenador 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 20.** Tiempo semanal dedicado a la educación artística en las escuelas.
 - **Nivel de logro.** Dedicar al menos 3 horas a la educación artística en la educación primaria y en la educación secundaria básica.
- **Indicador 21.** Porcentaje de profesores de educación artística con la titulación establecida.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que entre el 30% y el 70% de los profesores de educación artística tengan en 2015 la titulación establecida, y que entre el 60% y el 100% dispongan de ella en 2021.

Principales ideas aportadas

La intención es anular, desde el principio, todas aquellas tibias consideraciones en las que la educación artística es apreciada en cuanto fomenta la creatividad y proporciona disfrute, pero no se valora como objeto de conocimiento. Las artes son un componente esencial en la formación de los individuos.

Estas palabras de Andrea Giráldez sintetizan con claridad una opinión muy frecuente en las intervenciones realizadas en el foro. Resaltar que la educación artística es un medio para contribuir a la formación integral del alumno, afirman, es sin lugar a dudas el mayor beneficio que las artes aportan a la educación, y con ello, su mejor carta de presentación.

El aprendizaje y la experiencia del arte en las escuelas, según manifiestan, se constituye como factor fundamental para la formación integral del alumno y para la construcción de la ciudadanía. Siguiendo con las palabras de Andrea Giráldez:

Desde la danza y la música al teatro, las artes visuales o las nuevas modalidades de arte digital, todas las artes proporcionan a los niños y las niñas formas de expresión únicas, permitiéndoles explorar nuevas ideas, acercarse desde distintas perspectivas a la realidad y participar, conocer y respetar su propia cultura y las de los demás. La educación artística no sólo posibilita a los estudiantes una mejor comprensión del mundo que les rodea, sino que también amplía su perspectiva para enfrentarse a nuevos problemas, para crear y expresarse desafiando al intelecto.

Esta realidad nos lleva a otro de los planteamientos mayoritariamente defendidos: resaltar la importancia de la educación artística más allá de su componente

estético, como objeto de conocimiento a enseñar dentro del ámbito formal en la escuela.

A través del arte, el género humano es capaz de expresarse en forma integral. No hay recurso más efectivo para lograr una educación de calidad que lograr que los niños se expresen, que se interesen por los contenidos escolares y que disfruten en la escuela desde pequeños.

La educación artística es importantísima para el desarrollo integral del niño, tan importante como la educación en valores o la educación psicomotriz; por eso, la familia primero y luego la escuela tienen el deber de velar por que cumpla los requisitos de calidad e igualdad, para que todos los niños del mundo disfruten del arte como se merecen.

La educación integral hace necesaria la enseñanza de las artes. A través de las artes, el ser humano expresa sus sentimientos, sus ideas, su sensibilidad y establece con su expresión, la posibilidad de comunicación.

La siguiente manifestación encontrada en el foro hace referencia al concepto mismo de educación artística. Concretamente se alude a dos aspectos, diferentes pero complementarios.

Por un lado se define la educación artística como instrumento de identidad cultural que permite a los jóvenes aprender e identificarse con su propia cultura. Enseñar las expresiones culturales y artísticas de su país, afirman, permitirá que reconozcan y se identifiquen con su contexto cultural.

No debemos olvidar tampoco que el proceso artístico y creativo es un singular nexo entre culturas. Es la globalización y la interculturalidad llevadas a su máxima expresión positiva.

La educación artística, cultura y ciudadanía debe ir más allá de ser una clase y hacer accesible e incluyente el arte como valor social, como componente esencial en la formación de los individuos, y como herramienta fundamental de la cultura, para que se identifiquen con ella.

Por otro lado, se considera este tipo de aprendizajes como esenciales para relacionarse y funcionar en su propio contexto cultural. Desarrollar la creatividad, la capacidad de expresión y de comunicación es básico para el funcionamiento diario, como medio de conexión con el entorno cultural y, en definitiva, para la propia vida.

Los problemas pedagógicos que tenemos, y que hacen tanto daño en nuestro avance cultural, tienen que ver con la falta de aplicación de la creatividad en nuestra vida. La educación artística es un elemento clave para trabajar estos aspectos.

Hay que contar con elementos que ayuden a sensibilizar a los alumnos, ya que a través del arte se exteriorizan sus sentimientos y aprenden a relacionarse y comunicarse. [...] En la actualidad, es muy importante que los jóvenes se expresen.

La educación artística en la escuela debe ayudar a que los alumnos puedan resignificar y reconstruir sus relaciones con las diferentes manifestaciones de lo estético que constituyen su contexto cotidiano.

En relación con lo expuesto se destaca otra de las afirmaciones encontradas en el debate: el arte, como objeto de conocimiento, requiere de profesores especializados, con una adecuada preparación. En general, según se apunta en los comentarios, existe una falta de profesionalización de quienes imparten esta materia. Resulta necesario, para proporcionar y garantizar una formación de calidad, tomar en cuenta que la educación artística se trata de una competencia importante para el desarrollo de los alumnos y, por ello, requiere de docentes con nuevos perfiles.

Se debe buscar la profesionalización de las personas encargadas de socializar y orientar los procesos artístico-educativos, a fin de que adquieran las herramientas conceptuales necesarias e indispensables y, de esta manera, optimizar la educación artística en nuestros países latinoamericanos.

Asimismo, esta profesionalización del profesorado en formación artística supone necesariamente, según se indica en las intervenciones, la necesidad de desarrollar y adoptar nuevos modelos pedagógicos para su implementación en el aula. No es posible dotar de nuevos sentidos y dar mayor importancia a las artes en la escuela, continuando con los modelos y prácticas hasta ahora utilizados.

¿Qué debemos hacer para que la planta docente de todos los niveles escolares se acerque a las manifestaciones artísticas, y con conocimiento de causa las utilice como herramienta de trabajo para el desarrollo de la creatividad, la imaginación y la fantasía, con modelos pedagógicos dinámicos y que propicien el desarrollo científico y tecnológico?

Frente a la inenseñabilidad del arte, las Metas Educativas 2021 para la educación artística, cultura y ciudadanía deben plantear un cambio de enfoque pedagógico hacia los procesos de aprendizajes, mediado por el profesor como *coaching*.

Es necesario un cambio en la forma de enseñarlo. Hay dos problemas fundamentales: que su enseñanza no se basa en talleres y actividades artísticas sino en la transmisión de teorías o historia del arte: esto es formar la conciencia acerca del arte y no hacer arte. Segundo, se considera que esta enseñanza se orienta a desarrollar la apreciación artística y no el arte como facultad humana, a que el hombre aprecie el arte y no a que desarrolle sus aptitudes y capacidades artísticas, sin necesidad de ser un artista o tener buen gusto.

Insuficiencias formuladas

La necesidad de dotar de mayor relevancia académica a la educación artística vuelve a aparecer como tema de especial preocupación y como principal aspecto a resaltar en los comentarios de los foros. Concretamente se ha insistido en que la educación artística debería formar parte del proceso de enseñanza y aprendizaje, del currículo, de una manera mucho más significativa.

La consecución de estos objetivos requiere, según las opiniones recogidas, la implicación de las administraciones públicas, lo que permitirá impulsar medidas concretas en una doble dirección. Por un lado, desarrollar programas específicos que trabajen aspectos visuales, auditivos, cinestésicos, dramáticos o narrativos, en los que se implique a todos los miembros de la comunidad educativa; y por otro, a nivel curricular, afirman, resulta necesario aumentar las horas dedicadas a la enseñanza de las artes dentro de la programación escolar.

Incluir el arte en el currículo educativo debería ser una obligación. Hay que pensar nuestra realidad educativa con la firme determinación de no prescindir de la actividad artística, transversal y curricular.

Sería excelente integrar el arte en las escuelas. Es indispensable también como medio para evitar marcar a los alumnos que no obtienen buenas calificaciones, tachándolos de flojos o retardados. Propuestas como esta deben ser escuchadas e integradas en los sistemas educativos a cualquier nivel.

Diseñar un currículo educativo para rescatar nuestros valores artísticos y culturales es un reto. Revalorizar la educación artística dentro de las aulas y fuera de ellas es prioridad.

No obstante, también se reconoce como muy positivo el hecho de haberlo incorporado en el documento inicial como una meta concreta a alcanzar, con indicadores y niveles de logro específicos.

El hecho de que se haya dado espacio a un tema tan importante dentro del proyecto Metas Educativas 2021 es un paso fundamental y puede significar un cambio en la valoración de las artes dentro del currículo.

Retos planteados y nuevas propuestas

En líneas generales, el proceso de incorporación de la educación artística al ámbito escolar, con una formación docente adecuada, horas suficientes en el currículo y modelos pedagógicos renovados, se considera según las opiniones recogidas, ya en sí mismo, un complicado reto a alcanzar.

Aun así, cabe señalar dos nuevos aportes planteados como desafíos. En primer lugar, se trata de lograr que se inviertan mayores recursos públicos para la educación artística. En términos generales, ya se ha mencionado con anterioridad en otros foros la necesidad de invertir en educación como un aspecto prioritario. En esta misma línea, los aportes recogidos señalan el ámbito de las artes como destacado a la hora de aportar recursos que permitan dotar de medios y dar una adecuada formación específica a los docentes

Desafortunadamente, el arte en cualquiera de sus expresiones no está apoyado con recursos federales, en virtud de que se priorizan programas para los sectores más necesitados de la población, de tal manera que el que ama y siente el arte lo realiza por cuenta propia.

En segundo lugar, más que un reto concreto, Karen Kovacs plantea algunas de las preguntas clave, en torno a cómo fortalecer la enseñanza artística a partir de la educación básica. Sin duda, sus reflexiones y análisis pueden ser considerados como un importante punto de partida para lograr los cambios esperados.

¿Qué información tendríamos que acercar a los tomadores de decisiones para que esta cobrara mayor importancia en los planes y programas de estudio? ¿Cuáles serían las formas más eficaces para poner al día la formación de los maestros en esta área, así como de sus formadores, tomando en cuenta el enorme rezago existente? ¿Cómo sería posible involucrar —de manera sistemática— a nuevos actores para que apoyaran los proyectos de educación artística en las escuelas? ¿De qué manera podríamos lograr que —en la educación básica— se generalizara una actualización del concepto mismo de educación artística?

CAPÍTULO 9

EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La propuesta inicial

Existe un amplio consenso en todos los países de la región sobre la importancia estratégica de la evaluación para la mejora de la calidad de la enseñanza. No puede ser de otra manera, ya que por medio de los diferentes procesos de evaluación se conoce el proceso de enseñanza y de aprendizaje que se vive en las aulas y los avances que se consiguen, el funcionamiento de las escuelas, el valor del trabajo de los docentes, el éxito de los programas educativos y el funcionamiento del sistema educativo. Los resultados de las evaluaciones proporcionan una información imprescindible para reforzar o reorientar las políticas educativas o las acciones educadoras.

Sin embargo, tan importante es la evaluación como difícil y complejo su desarrollo. Una de las principales dificultades procede de las características del propio proceso educativo: sus objetivos relacionados tanto con el conocimiento como con la dimensión afectiva y moral de los alumnos, las relaciones que se establecen en el seno de la comunidad educativa, las conexiones entre la escuela, la familia y el entorno social, la dependencia mayoritaria del sector público y el hecho de que la educación sea un derecho para todos los niños y jóvenes plantea retos formidables a los sistemas de evaluación. El riesgo es que la utilización de métodos y técnicas de evaluación disponibles conduzcan a una excesiva esquematización de la dinámica educativa; o que la mayor facilidad de emplear técnicas cuantitativas para la obtención de datos en gran escala obstaculice otras visiones e interpretaciones más completas y tal vez más equilibradas.

Otra de las dificultades de la evaluación es la diversidad de situaciones educativas en cada país, así como las diferencias existentes dentro de cada uno de ellos. Este panorama no sólo complica los sistemas nacionales de evaluación, sino también las evaluaciones internacionales. 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

sucedir, 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.

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. De entre todos, 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.

El documento inicial Metas Educativas 2021 es deudor de este planteamiento. De ahí que haya incorporado en cada una de las metas un indicador y un nivel de logro que pueda ser evaluable, que la evaluación esté presente de forma explícita en diferentes metas, que haya una meta específica orientada a la evaluación, que la evaluación forme parte de uno de los programas compartidos para colaborar en el logro de las metas, y que exista el compromiso de realizar el seguimiento y la evaluación del conjunto de las metas a lo largo de la década.

Metas, indicadores y niveles de logro

El proyecto de las metas educativas no ha sido formulado de modo genérico, con declaraciones globales que afecten por igual a todos y cada uno de los países. Por el contrario, se ha intentado precisar con cuidado las distintas metas e incluir en cada una de ellas indicadores específicos y niveles de logro.

La incorporación de indicadores para cada una de las metas responde a la voluntad de precisar al máximo el significado de las metas y establecer el criterio específico que debería ser utilizado posteriormente para evaluar el cumplimiento de la meta. Hay, por tanto, en el núcleo básico de la formulación del proyecto, un interés en concretar las metas y enviar el mensaje de que puede y debe haber un seguimiento de su cumplimiento.

En la misma o similar dirección se encuentran los niveles de logro establecidos. Se trata de precisar hasta dónde deberían llegar los países en los dos años que se incluyen como referencias temporales básicas: 2015, considerado un año intermedio en el proyecto pero que corresponde a la fecha término de los Objetivos del Milenio, y 2021, culminación del proyecto de Metas Educativas y año final de la conmemoración de los Bicentenarios.

Los niveles de logro se han formulado con diferentes grados en función del nivel inicial de cada uno de los países. El objetivo es que cada país defina el nivel de logro específico que pretenda conseguir. Se busca con ello respetar la situación educativa de cada país y animarles a que se apropien del proyecto y definan ellos mismos sus propias metas y sus niveles de logro. Mientras el debate se estaba celebrando, la gran mayoría de los países han constituido comisiones de planificación con el fin de precisar sus compromisos futuros en cada una de las metas.

No fue sencillo definir los diferentes indicadores y niveles de logro. Mientras que para algunas metas no era difícil establecer un indicador y un nivel de logro determinado, para otras, por la característica de la propia meta y por la falta de tradición en su seguimiento y evaluación, fue mucho más complicado.

Incorporación de la evaluación en diferentes indicadores

No sólo la evaluación constituye trasfondo del conjunto del proyecto de las metas. También en alguna de ella se ha incluido la evaluación como la herramienta principal del indicador correspondiente y el establecimiento del nivel de logro esperado.

Esta presencia de la evaluación se manifiesta de forma clara en la meta general quinta y, dentro de ella, en las metas específicas 13 y 14 con sus indicadores y niveles de logro.

- **META GENERAL QUINTA.** Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática.
- **META ESPECÍFICA 13.** Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de alumnas y alumnos.
 - **Indicador 16.** Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.
 - **Nivel de logro.** Disminuir entre un 10% y un 20% en los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE de 6.º 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.

Una meta específica sobre evaluación de escuelas

La importancia otorgada en el documento a los procesos y programas de evaluación no se ha orientado solamente a incluir una perspectiva transversal de la evaluación. También se ha incluido una meta específica dentro de la meta general cuarta.

- **META GENERAL CUARTA.** Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad.
- **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.** Participación de al menos entre el 10% y el 50% de los centros escolares en programas de evaluación en 2015, y al menos entre el 40% y el 80% de las escuelas en 2021.

Hay que reconocer que, si bien se ha incluido esta meta específica, lo ha sido en el marco de una meta más general, y que sólo se ha hecho referencia a los programas de evaluación de las escuelas. Sobre este tema se han realizado varios comentarios críticos por considerar este planteamiento insuficiente, como se verá en los apartados posteriores.

Mejora de la calidad de la educación

Junto con las metas concretas, el proyecto incluye un conjunto de programas de acción compartidos para colaborar con los países en el logro de sus metas. Su desarrollo permitirá generar una dinámica de acciones conjuntas que enriquecerán los modelos y las estrategias vinculadas a cada una de las metas.

La evaluación forma parte de uno de los programas de acción, el referido a la mejora de la calidad de la educación.

Programa de mejora de la calidad de la educación

Objetivos

- Contribuir al desarrollo de modelos de evaluación de los sistemas educativos, de las escuelas y del rendimiento de los alumnos.
- Fomentar la evaluación integral de las escuelas.

Estrategias

- Desarrollar modelos integrales de evaluación de los sistemas educativos y de las escuelas.
- Colaborar en las evaluaciones internacionales que se aplican en países de la región.
- Establecer relaciones con las instituciones internacionales que trabajan en el campo de los indicadores y de la evaluación, especialmente el IIPE de Buenos Aires, el Laboratorio de OREALC y la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

Líneas de acción

- Desarrollar un curso especializado sobre indicadores educativos y otro sobre evaluación educativa en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios.
- Elaborar y difundir modelos de evaluación y de supervisión de las escuelas y del profesorado.
- Contribuir a la difusión, análisis e interpretación de las evaluaciones internacionales.

La evaluación del propio proyecto de las metas educativas

El último capítulo del documento inicial plantea el seguimiento y evaluación de todo el proyecto a lo largo del tiempo. En él se establecen los criterios que han de tenerse en cuenta para el desarrollo del sistema de seguimiento y evaluación, los principales productos, especialmente referidos al tipo de informes que deben elaborarse y su periodicidad, y los mecanismos de coordinación. Al término del capítulo y del documento se señalan siete tareas necesarias para diseñar y poner en práctica el sistema de seguimiento:

- Definir de forma precisa las metas específicas y sobre todo los indicadores que concretan cada una de las metas generales.
- Identificar las fuentes existentes que sean susceptibles de aportar información precisa, coherente y confiable.
- Identificar las metas específicas y los indicadores que ofrecen mayor dificultad.
- Analizar la conveniencia, pertinencia y viabilidad de la puesta en práctica de algún proyecto iberoamericano de recopilación de datos comparables en el dominio de alguna de las metas propuestas.
- Comprobar de forma experimental la viabilidad de la recogida de los datos correspondientes a los indicadores elegidos.
- Buscar acuerdos amplios sobre el sistema adoptado y sus principales productos.
- Coordinar la actuación de las unidades de evaluación y estadística de los diversos países.

Principales ideas aportadas

Por un lado, es recurrente el hecho de que en la comunidad educativa aún continúa vigente una visión tradicional de la evaluación, que la asocia con algo negativo, punitivo, asociado al castigo, que incluso genera malestar y temor al que es objeto de evaluación. Esto supone que como requisito fundamental se plantea la necesidad de lograr un cambio conceptual que permita ver la evaluación como una herramienta para mejorar. Este cambio o redefinición de la evaluación debe ser dado desde la política, es decir, hay un consenso amplio en afirmar que debe existir una política educativa sobre la evaluación, lo que exigiría una financiación de la misma.

En evaluación se ha producido sólo un avance teórico. Se sabe qué hacer pero no cómo. Existe una necesidad de políticas educativas de evaluación pero también formación a quienes las ejecutan.

También existe amplio consenso sobre la necesidad de que exista una contextualización de la evaluación, es decir, evaluar de acuerdo a las realidades. No es lo mismo, afirman, evaluar en un entorno social que en otro.

La evaluación debe poder afinar las medidas donde se producen las circunstancias más adversas y particulares del aprendizaje.

La calidad de la evaluación depende del grado de pertinencia al objeto evaluado, a los sujetos involucrados y a la situación.

Sin embargo, también se encuentran voces discordantes que plantean que una evaluación estandarizada requiere medir lo mismo bajo las mismas condiciones.

Algunas intervenciones han señalado que la evaluación debe integrarse, formar parte del proceso de enseñanza-aprendizaje.

La evaluación es uno de los pilares de la educación.

Lo que no se evalúa se devalúa.

Sólo lo que se mide se puede mejorar.

La mayoría de las respuestas destacan la importancia de evaluar, pero no sólo el producto, sino también el proceso.

En esta misma dirección, tal y como Elena Martín pone de manifiesto en su texto, la evaluación es importante en la medida en que debe permitir guiar y desarrollar procesos de mejora.

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

También se ha insistido en que la evaluación debería formar parte del proceso de enseñanza y aprendizaje, lo que supone por un lado desarrollar programas de evaluación que impliquen a todos los miembros de la comunidad educativa y que, por tanto, todos deben conocer. La evaluación educativa es integral cuando todos sus actores son considerados. Debe haber un compromiso ético de cada uno de los actores involucrados, para lo cual todos deben conocer los objetivos y finalidad de la evaluación, y para ello es preciso que se los forme.

Para que la evaluación pueda llevarse a cabo hace falta conocer cómo se evalúa y cuál es el proceso.

La formación, también en relación a la evaluación, debe ser completa e involucrar a todos los implicados en el proceso de enseñanza y aprendizaje; sólo así se entenderá por qué y para qué evaluar.

Es necesario, se afirma en algunos comentarios, construir instrumentos que permitan realizar una evaluación completa de competencias, capacidades intelectuales y habilidades, y que al mismo tiempo permitan la evaluación de actitudes y valores. Lo habitual es evaluar los conocimientos de tipo procedimental y cognitivo pero no los valores morales en los que la escuela también educa.

Las herramientas para evaluar están siempre dedicadas a los aspectos de contenido, conocimientos [...] y resultan incompletas. Si enseñar no es sólo dar contenido, sino transmitir valores, ¿por qué no se evalúan también? Hay que rediseñar los instrumentos que ya existen y pensar otros, quizás, más cualitativos.

Para todo ello, se indica en uno de los seminarios realizados, es necesario invertir en evaluación desde los sistemas educativos. Se deben implementar planes de mejora que vayan acompañados de recursos económicos y humanos.

Invertir en la evaluación de los sistemas educativos es invertir en su calidad, en sus posibilidades de mejora. Hace falta tomar conciencia de que la inversión en esta área es fundamental.

Insuficiencias formuladas

No fueron muchas las intervenciones críticas, ya que la mayoría de ellas ampliaron las propuestas iniciales y ofrecieron formulaciones complementarias a las contenidas en el documento. Sin embargo, hubo tres propuestas que se repitieron en diferentes intervenciones tanto en los foros como en los seminarios organizados.

La queja más importante fue la consideración del carácter instrumental de la evaluación en el proyecto y la no incorporación, en consecuencia, de una meta específica. Habría, pues, que incorporar en el documento final una nueva meta y desarrollar a su vez un sistema de monitoreo confiable.

La importancia que tiene la evaluación obliga, desde mi punto de vista, a que se le tenga que dar el peso que corresponde dentro de los sistemas y las políticas educativas que se lancen. No puede no aparecer en el texto de las Metas Educativas 2021.

Pese a que se ha dado un tratamiento transversal al tema de la evaluación dentro del proyecto, se hace necesario que se destaque como fin y objetivo en sí misma.

Otro de los puntos cuestionados fue el referido a la ausencia de un modelo de evaluación. Alguno de los comentarios hacía referencia a los riesgos de plantear una evaluación sin que se incluyera un modelo satisfactorio. ¿Y si se incorporan sistemas de evaluación que busquen comparar los resultados de las escuelas sin

tener en cuenta su contexto social, o que tienen como objetivo que las escuelas compitan entre sí para conseguir aumentar la matrícula escolar?

Evaluar es un proceso que deber tener en cuenta muchos factores, como la cultura, el contexto, quiénes son los evaluados, con qué objetivo... No se pueden hacer evaluaciones sin tener clara una metodología a seguir; más aun, el modelo que debe guiar el proceso.

Las dudas y temores por la ausencia de un modelo de evaluación se extienden también a los campos que deben de ser evaluados. ¿Qué decir, comentan algunos, de la evaluación de los maestros y profesores, una cuestión polémica en algunos países? ¿Hacia dónde se decanta la propuesta de la OEI? ¿Considera la OEI que debe existir una evaluación del profesorado? Y si fuera así, ¿en qué condiciones, con qué modelos, con qué consecuencias?

Escasos comentarios se produjeron sobre la posible evaluación de los maestros, no porque no fuera un tema de preocupación, sino por su ausencia en el documento inicial de las metas. Tampoco hubo un pronunciamiento claro al respecto de los que opinaron. Se puede apuntar que el elemento común de las intervenciones fue la necesidad de tener en cuenta las condiciones de trabajo de los docentes y orientar la evaluación a ayudar a los docentes y no a sancionarlos.

El objetivo de toda evaluación debe ser buscar mejoras, no para castigar sino para poder tomar medidas sobre cómo mejorar. Eso incluye también valorar qué condiciones, qué recursos existen y cómo afectan también a los resultados de la evaluación.

Parece comprobarse, por tanto, que pese a la importancia que de forma generalizada se otorga a la evaluación, existe una visión también general respecto a sus limitaciones. No obstante, estas dificultades pueden llevar asociadas alternativas de actuación, tal y como se manifiesta en el aporte de Leonor Cariola:

Habiendo afirmado con toda claridad el importante rol que le asignamos a la evaluación externa, debemos reconocer que las evaluaciones pueden tener limitaciones muy serias, pero creemos que estas son evitables y que debemos buscar el equilibrio a través de políticas paliativas que contrarresten los efectos negativos que puedan tener las políticas evaluativas.

En primer lugar, se debe entender la evaluación como un sistema que no sólo produce datos válidos y confiables sobre el logro de resultados de los alumnos, sino que también los comunica eficientemente, tanto para provecho de políticas educativas como para iluminar la práctica docente.

De esta manera, el sistema mismo debe prevenir los efectos no deseados y responder sistémicamente a las necesidades educativas que releva el sistema de evaluación.

Algunos ejemplos: si se piensa que las evaluaciones reducen el currículo, la evaluación deberá medir aprendizajes considerados centrales e importantes, que abarquen gran parte del currículo, distintas áreas de aprendizaje y diversidad de habilidades. Si se piensa que las evaluaciones sólo demuestran el efecto del nivel socio-económico de los estudiantes, entonces se entregan resultados controlando este efecto o se introducen medidas de progreso o valor agregado. Si se quiere propiciar un desarrollo integral, entonces se pueden introducir la variedad de criterios que se consideren necesarios.

En segundo lugar, el sistema de evaluación como un todo debe estar coordinado con el sistema educacional en su totalidad. La evaluación debe ser un instrumento difundido y utilizado por la supervisión y por los docentes; también debería informar al currículo y a los programas de apoyo.

Retos planteados

Las sugerencias han sido numerosas. Las que más se repiten destacan la importancia de establecer relaciones claras en evaluación y educación. A veces la evaluación es la que marca el significado de la educación, cuando debería de ser a la inversa. Para evaluar la educación hay que tener claro qué es la educación, cuáles son sus objetivos y qué valores promueve. Felipe Martínez Rizo insiste en que no toda evaluación es pertinente:

Para que las metas no se queden en buenos deseos es necesario, entre otras cosas, contar con un sistema de monitoreo confiable; una buena evaluación, en efecto, puede ser un elemento valioso para sustentar esfuerzos de mejora. Conviene destacar, sin embargo, que no cualquier evaluación es adecuada para tan loable propósito. Hoy es frecuente, de hecho, constatar que la evaluación adopta formas que pueden tener consecuencias negativas graves para la calidad. En particular, la evaluación no debe reducirse a la aplicación de pruebas de rendimiento en gran escala; se necesitan otros acercamientos para evaluar todas las dimensiones de la calidad de un sistema educativo, que hay que comenzar por tener claras.

El reto por tanto es establecer unos criterios comunes de evaluación, para lo cual hay que ser capaces de responder a las preguntas sobre el qué, el cómo y el para qué evaluar.

Definir los objetivos que se quieren lograr al evaluar, determinar su meta, es el primer paso para que este proceso tenga sentido y sea eficaz en sí mismo.

Lo que es imprescindible es establecer de forma clara la relación entre evaluación y calidad de la educación, como señala Marta Kisilevski:

Dado que la evaluación se refiere a la calidad, lo primero que habría que decir es que debe tener calidad, es decir, que sería una contradicción acceder a una evaluación si no es de calidad y luego con esta evaluación discutir la calidad del

desempeño de las personas y las instituciones. En este sentido, y para tener criticidad, se debe tener, al menos, precisión. Es posible que no haya una buena evaluación sin responder a las preguntas: ¿cuál es la función de la evaluación? y ¿para qué sirve? Posteriormente aparece una pregunta acerca de cuál es el contexto de una evaluación. No es menor preguntarse acerca de la metodología y cobertura de las mediciones, las cuales deben ser consistentes con los propósitos y usos de las evaluaciones y deben validarse técnica y socialmente.

En la misma orientación se sitúan aquellos que apuestan por una nueva construcción del concepto de evaluación. Y aportan una respuesta: la evaluación ha de ser contemplada como visión de futuro para el progreso del país o de la región en su conjunto. El reto es pensar en mejores sistemas de evaluación y, sobre todo en cómo enfocar planes de mejora a partir de los resultados de las evaluaciones.

Lo fundamental de la evaluación no es el resultado en sí mismo, sino para qué se va a utilizar ese resultado. Es decir, lograr mejoras y cambios a partir de la información arrojada por la evaluación es lo importante.

Uno de los principales desafíos es formar a todos los implicados en el proceso de evaluación, es decir, a todos los miembros de la comunidad educativa. Sólo así podrá existir un compromiso con el proceso de evaluación y se crearán las condiciones para que los resultados de las evaluaciones sirvan realmente para la mejora del proceso de enseñanza y aprendizaje en las aulas y el mejor funcionamiento de las escuelas.

Alguna opinión apunta a que también sería necesaria la evaluación de las estructuras administrativas que gestionan la educación y que, en esta tarea, se debería tener en cuenta la opinión de los profesores. Se vuelve de nuevo a la importancia de la formación de los profesores en el campo de la evaluación para que puedan realizar de forma satisfactoria esta tarea.

El desafío es involucrar a la sociedad en la evaluación. Pero al mismo tiempo, como alguna intervención sugiere, también debería evaluarse el interés y el compromiso de la sociedad en la responsabilidad educadora.

Si la sociedad es quien evalúa, también debería poder medirse de alguna forma el interés y el conocimiento de esta sociedad evaluadora.

Los criterios evaluativos de la sociedad son muy importantes a la hora de entender los juicios de valor que de ellos se derivan.

Evaluar implica, y es una opinión compartida por varias intervenciones, tener en cuenta el contexto en el que se desarrolla el proceso educativo, lo que exige un gran dosis de flexibilidad y de adecuación al entorno, así como disponer

de variadas técnicas y herramientas. No sirven los mismos instrumentos para todo lo que se pretende que sea evaluado. El riesgo de modelos y técnicas similares para objetos de conocimiento diferentes debe de ser tenido en cuenta. No es fácil, sin embargo, enfrentarse a él con éxito por la presión de la uniformidad, de la comparabilidad y la reducción de costos en las evaluaciones.

Si los contextos y escenarios educativos son muy diferentes entre sí, no cabe esperar que pueda servirnos una evaluación igual, homogénea para todos, que no reconozca las peculiaridades de cada sitio.

Al final, el objetivo, como late en la mayoría de las intervenciones, es conseguir desarrollar e instaurar una cultura de la evaluación.

Una institución que logra instaurar una cultura de la evaluación, es una institución que apunta al mejoramiento continuo. Para que dicha cultura se instale hacen falta dos requisitos fundamentales: que exista voluntad política, y que exista compromiso y trabajo en equipo entre todos los miembros de la comunidad educativa.

Hace falta, como apunta Enrique Roca, mejorar los instrumentos de evaluación y abrirse a nuevos ámbitos educativos:

Entre los retos actuales y futuros de las evaluaciones externas se encuentra el de facilitar una mejor información sobre aquellos aspectos hoy todavía insuficientemente valorados o que deben mejorar. Las evaluaciones deben afinar sus instrumentos para medir con más precisión la influencia de los procesos educativos de aula y centro, el funcionamiento de los equipos de profesores y las estrategias colectivas, la organización de las escuelas, la autonomía y la responsabilidad compartida y la implicación de profesores, alumnos y familias.

Nuevas propuestas

Aunque ya en las páginas anteriores, sobre todo en el apartado dedicado a las insuficiencias del proyecto en el campo de la evaluación y a los retos futuros, se incluyeron nuevas iniciativas, algunas intervenciones se orientaron más bien a realizar nuevas propuestas que enriquecieran el documento inicial. Las cuatro siguientes recibieron un mayor respaldo en las opiniones de los participantes en seminarios y foros de discusión.

a) Crear un sistema de monitoreo confiable para las propias metas.

Es fundamental desarrollar cómo se van a evaluar las metas. [...] Existen iniciativas en la región, pero si no se evalúan, no vamos a saber si estamos progresando o no.

Hace falta crear una unidad de evaluación en cada país que controle y supervise desde dentro cómo se está trabajando, que pueda hacer los ajustes necesarios, etcétera.

- b) Incluir una nueva meta específica sobre evaluación de la educación. Una iniciativa a la que ya se hizo mención anteriormente.
- c) Crear redes sociales que permitan intercambiar información sobre modelos, estrategias, iniciativas, etc., entre instituciones y organismos comprometidos con la evaluación.

El gran logro que supondría un buen avance en la región sería establecer líneas de trabajo comunes, coordinar las acciones entre todos los involucrados en la tarea educativa, en la tarea de evaluación.

- d) Realizar un concurso sobre buenas prácticas que permita recoger información valiosa sobre evaluaciones.

Como propuesta a tener en cuenta dentro de los programas que se desarrollen de evaluación, puede ser recoger qué experiencias se han hecho y están funcionando bien en la región, para que todos podamos aprender de ellas, copiarlas... una forma, por ejemplo, puede ser convocando un concurso.

CAPÍTULO 10

**ESPACIO IBEROAMERICANO
DEL CONOCIMIENTO**

La propuesta inicial

El proyecto Metas Educativas 2021 dedica una de sus once metas al Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en el que se abordan la educación superior, la investigación científica y la innovación tecnológica como elementos clave para el desarrollo de los países iberoamericanos. El debate realizado, uno de cuyos momentos centrales ha sido la apertura del foro, quiere fomentar la participación de la comunidad académica y científica iberoamericana junto con la visión de los educadores, ya que las posibilidades de consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento precisa que los jóvenes incrementen su interés por seguir estudios en ciencia y tecnología. Programas que promuevan la movilidad académica, como el Pablo Neruda, empiezan a ser una realidad en la región y ayudarán al logro de estos objetivos.

La meta formulada se enmarca en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, establecido por mandato de las XV y XVI Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. El mismo tiene por objetivo 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.

Avanzar en la consolidación de un espacio compartido de educación superior y de investigación científica significa promover una herramienta privilegiada para impulsar procesos concretos de integración en las regiones y entre los países, para favorecer la generación y distribución del conocimiento relevante, así como para garantizar la formación de profesionales con una visión y una pertenencia iberoamericana.

Para avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la Conferencia Iberoamericana de Educación, reunida en Sonsonate (El Salvador)

en mayo de 2008, aprobó la creación del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI. Su objetivo general consiste en contribuir a la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, tendiendo a fortalecer y mejorar la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura, a través de la constitución y el impulso de redes de formación e investigación interinstitucionales.

Un elemento fundamental para dinamizar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento consiste en promover y apoyar las redes de investigación y de formación, lo que incluye el soporte a la movilidad de investigadores y estudiantes. La formación de recursos humanos en el terreno de la ciencia, la investigación y la innovación debe convertirse en objetivo no sólo nacional sino iberoamericano. La necesidad de la articulación de las redes de investigaciones se ve, por ejemplo, en la autoría compartida por varios investigadores que, en ocasiones, son de diferentes países, de muchos de los artículos publicados en revistas referenciadas. En ese sentido, acercar a los investigadores de los países de menor nivel de desarrollo relativo a las redes de excelencia debe ser una de las prioridades de actuación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

Igualmente, se considera necesario que los países tengan sistemas de acreditación que apliquen criterios que permitan el reconocimiento académico de estancias de estudios en el exterior. En un mundo en que la migración es una de sus claves, es preciso un reconocimiento profesional de sus estudios basado en la confianza, en el rigor y en la calidad de las agencias nacionales.

En este contexto cobran especial relevancia las universidades iberoamericanas. Un alto porcentaje de la investigación iberoamericana se realiza en el seno de la universidad y no puede ser entendido un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación sin contar con la participación de las universidades.

A su vez el sistema educativo básico, tanto en primaria como en secundaria, debe realizar un esfuerzo para que las vocaciones científicas y tecnológicas de los jóvenes iberoamericanos tengan un notable incremento. A ello ayudará que la enseñanza de las ciencias en estos niveles se desarrolle de forma contextualizada y que tenga en cuenta el enfoque CTS (Ciencia, Tecnología y Sociedad) para valorar los componentes tecnológicos de la sociedad del conocimiento. Debates públicos como los del modelo energético, la seguridad alimentaria, la seguridad de la información personal frente a las TIC, la salud y tantos otros deben ser abordados por los ciudadanos sobre la base de una valoración basada en el conocimiento.

Finalmente, un componente que debe promover el sistema educativo es el de educar para innovar, educar para la creatividad, lo cual exige que nuestros

docentes estén mejor preparados que lo que una educación meramente instructiva obligaba. Actualizar a los docentes tanto en una formación permanente de su conocimiento pedagógico y psicológico como en los avances de su disciplina debe ser una prioridad en las actuaciones de nuestros centros de profesores.

Metas, indicadores y niveles de logro

El documento inicial dedica la meta décima al Espacio Iberoamericano del Conocimiento; pero también es importante la meta general quinta, pues en ella aparece un tema crucial en el proceso de fortalecimiento del Espacio. Se trata de las vocaciones de nuestros estudiantes de secundaria para continuar sus estudios superiores en carreras vinculadas con la ciencia y la tecnología.

- **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 15.** Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del ordenador 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 22.** Porcentaje de alumnos y alumnas que siguen formación científica o técnica en los estudios postobligatorios.
 - **Nivel de logro.** Aumento de la elección de los estudios científicos y técnicos por los alumnos y las alumnas.
- **META GENERAL DÉCIMA.** Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica.
 - **META ESPECÍFICA 24.** Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de postgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.
 - **Indicador 34.** Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.
 - **Nivel de logro.** Lograr en 2015 que las becas de movilidad de estudiantes e investigadores en toda la región alcancen a 8.000 alumnos, y en 2021, a 20.000 alumnos.

□ **META ESPECÍFICA 25.** Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.

- **Indicador 35.** Porcentaje de investigadores en jornada completa.
 - **Nivel de logro.** Conseguir para 2015 que el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúe entre el 0,5% y el 3,5% de la población económicamente activa, y que en 2021 alcance entre el 0,7% y el 3,8%.
- **Indicador 36.** Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al PIB.
 - **Nivel de logro.** Conseguir que en 2015 el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúe entre 0,3% y el 1,4% del PIB (media de la región en 0,93%), y que en 2021 alcance entre el 0,4% y el 1,6% (media de la región en 1,05%).

Principales ideas aportadas

Las diversas intervenciones pueden organizarse en torno a dos ejes principales: por un lado, el ámbito de la escuela, con sus prácticas, procesos, recursos, deficiencias y potencialidades, y por otro, el eje conformado por el contexto de país, de sistema educativo articulado con otros sistemas (como el de ciencia y tecnología) y al mismo tiempo articulado con la comunidad iberoamericana.

Eje 1. El contexto escolar

Con relación a la situación de la educación científica y tecnológica, los participantes ubican a la educación superior como el centro de la actividad para la constitución del Espacio Iberoamericano de Conocimiento. La educación superior aportaría, entre otras cosas, metodologías de investigación que conduzcan a una educación científica pertinente.

Entiendo que promover la ciencia en el aula es trabajarla como eje transversal en todo el proceso de enseñanza-aprendizaje de las diferentes áreas del currículo. Es propiciar en y con mis estudiantes una nueva perspectiva: el identificar regularidades, hacer generalizaciones e interpretar cómo funciona el mundo que nos rodea y del cual formamos parte, hacer historia.

Fomentar que la investigación acompañe a la docencia promoverá un instrumento de renovación del conocimiento, es decir, búsqueda e indagación sobre sus

propios campos disciplinares y a su vez de consolidación de papel del docente como profesional en la transmisión de conocimientos.

A partir de las intervenciones se puede comprender que han existido prácticas concretas que apuntan a la implementación de la educación científica en la educación secundaria. Sin embargo, tales esfuerzos parecen desprenderse de iniciativas personales antes que de programas conjuntos a nivel nacional.

Este Espacio Iberoamericano del Conocimiento brinda la gran oportunidad de realizar aportaciones constructivas sobre los temas en consideración; por ende, quienes tenemos dicha posibilidad y disposición, podemos y debemos contribuir por una construcción emergente del conocimiento, para que sea aplicable este de manera contextual y diferenciada, pero con un solo objetivo: mejorar nuestras prácticas profesionales y coadyuvar en la formación del nuevo sujeto en y para el siglo XXI.

Uno de los aspectos que debe constituir un punto de partida es la ruptura de viejas prácticas educativas por parte de los docentes, para poder promover el interés de los jóvenes hacia la formación científica.

El objetivo de generar e incrementar interés por el estudio en ciencias y tecnología debe evaluarse en razón de las oportunidades de interacción social, cultural y educativa formal a una edad temprana, que involucre una visión crítica de la realidad asociada a referentes ético valóricos que despierten interés en la transformación positiva del mundo que le rodea. A la vez, debe considerar el acceso, manejo y formación en los usos tecnológicos en curso, en tanto herramientas de creatividad, incentivo, experimentación y apropiación de mecanismos de fortalecimiento de una cultura científico-tecnológica.

A ello se suma la importancia de reconocer el cambio tecnológico de tal forma que permita redimensionar el papel de los docentes, ya no como portadores de conocimiento sino como agentes promotores de compromiso con los demás sectores de la sociedad y con el ambiente.

Instemos a las organizaciones e instituciones encargadas a trabajar fundamentalmente por la vocación de los maestros y agentes educadores, para fortalecerlo cada día, porque de ello depende la formación de nuestros alumnos y futuros ciudadanos, tal como lo expresaba Fullan: "El profesorado puede constituirse en el peor problema o la mejor solución de la educación".

La escuela debe ser un espacio propicio para la producción de conocimientos por parte de los alumnos. El papel del profesor en la escuela debe ser el de promotor de la calidad de la educación, antes que un obstáculo de la misma; su relación con la escuela determina la eficacia de su misión.

El profesor puede hacer la diferencia en la clase. Tiene el poder de convertir las aulas en laboratorios de aprendizaje para la producción y construcción de aprendizajes de calidad.

La importancia de consolidar nuevas orientaciones pedagógicas, en el contexto de los Bicentenarios, debe considerar igualmente un nivel mínimo de educación globalizada que contribuya a la generación de ciudadanos mundiales, que propicie la articulación entre los conocimientos impartidos en el sistema educativo a través de sus diferentes niveles de primaria, secundaria y superior, con los contextos locales, regionales y nacionales. En dicho propósito, juegan un especial papel las TIC. Sin embargo, se requiere de una democratización de las tecnologías para mejorar las condiciones de acceso por parte de los alumnos.

Uno de los puntos críticos es el de incorporar el uso de la tecnología en los diferentes currículos. Mediante el uso de los recursos tecnológicos en la educación como herramienta de aprendizaje, se lograrán objetivos como desarrollar la creatividad, promover la investigación y fomentar el aprendizaje significativo.

De igual manera se requiere que la formación de los estudiantes considere tres elementos: el de las propias disciplinas, el análisis de la enseñanza de las ciencias y los aspectos epistemológicos referentes a la construcción del conocimiento (incluyendo la relación conocimiento-sociedad).

Una formación sólida de nuestros estudiantes debe estar sustentada en tres principios fundamentales: a. La comprensión de los problemas conceptuales, desde el análisis de las estructuras teóricas y la función crítica de la epistemología. b. La formación científica a partir de tres ejes centrales: la historia de las ciencias; el análisis de la enseñanza de las ciencias (como disciplina bancaria —memorística— o disciplina cognoscitiva —basada en el rigor y la consistencia metodológica—) y la formación profesional y la experiencia científica. c. Construcción de conocimientos, lo cual implica el desarrollo del espíritu crítico, el análisis teórico a partir del planteamiento de problemas y soluciones, y la comprensión de la interrelación entre conocimiento y sociedad, así como entre educación y enseñanza de las ciencias (evitando inducir a los estudiantes a pensar las ciencias sin historia o como una simple suma de resultados).

Para ello, contar con los recursos educativos, con materiales, laboratorios, aulas informáticas y centros de recursos múltiples de aprendizaje en secundaria debe de ser un elemento de fondo de una propuesta de educación científica y de formación docente. Al respecto, el ejemplo de Uruguay apunta no solamente a la dotación de recursos, sino también a la dotación de manuales y la organización de talleres de capacitación que permitan el uso efectivo de los recursos.

Respecto al uso de las tecnologías tanto por docentes como por estudiantes, me permito agregar algo más. Considero que la implementación de equipos y/o herramientas didácticas debe ir acompañada de manuales de uso y guías para su aplicación.

Además de las prácticas docentes, de la concepción pedagógica de la formación, de la necesidad de recursos adecuados, entre otros aspectos, hay que señalar

la importancia del tema de la movilidad de los jóvenes; con ello se fomentaría el intercambio de los estudiantes dentro del proceso formativo.

La meta 10 señala que las redes universitarias y de investigadores deben avanzar en programas conjuntos de formación de postgrado, en la movilidad de jóvenes investigadores, en el fortalecimiento de los docentes universitarios, en el conjunto de programas de investigación y de estrategias de innovación, entre otros muchos aspectos, en los cuales el Centro de Altos Estudios Universitarios creado por la OEI tendrá mucho que aportar para la coordinación de estos esfuerzos.

Eje 2. Contexto país y región iberoamericana

En términos generales, los participantes consideran que para realizar un ejercicio de fortalecimiento en el campo de la educación científica y tecnológica parece indispensable transformar la relación entre el Estado y la investigación, en el sentido de la cantidad de presupuesto invertido por el Estado en el desarrollo y financiación de la investigación. La forma actual de inversión en este campo en la mayoría de los países de la región es muy deficiente; este hecho se refleja en la calidad de la educación científica.

Se debe recuperar la idea del Espacio Iberoamericano de Conocimiento como factor que contribuye a combatir la desigualdad en la sociedad, en tanto la educación y la ciencia constituyen bienes que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida.

Es preciso mantener también la divulgación de los alcances de las metas de tal forma que se conviertan en ejes de transformación de las condiciones ecológicas, sociales y humanitarias de los países.

Alcanzar las Metas Educativas 2021 es uno de los propósitos que se pueden lograr si el gobierno asignara un mayor presupuesto a Educación para garantizar documentos curriculares, verdaderas capacitaciones, formar nuevos docentes que promuevan estos cambios y abastecer de herramientas tecnológicas a los centros de estudio.

Se recalca la importancia de constituir redes nacionales de docentes y una red regional, con apoyo de la OEI, para el fomento de la educación científica.

Sin embargo, considero que se debe fomentar más lo concerniente al tema de las redes educativas, ya que existe un alto porcentaje de docentes que no manejan esta información, así como también existe analfabetismo tecnológico, el cual se hace evidente cada día y sobre todo en la provincia.

Insuficiencias formuladas

La falta de inversión en investigación es una de las razones del retraso en Iberoamérica. Lo apuntan con una precisa comparación Rosaura Ruiz Gutiérrez y Alma Herrera Márquez:

Los gastos globales en I+D de América Latina y el Caribe se incrementaron en promedio un 15% entre 1995 y 2002, al pasar de 9.500 millones de dólares a casi 11.000 millones de dólares entre ambas puntas (BID, 2006). Es evidente que este total es mucho menor a la inversión en I+D que realizó Corea en 2003 (12.000 millones de dólares). Es notorio que el esfuerzo sostenido que realizó este país en los últimos cinco años lo colocó en el lugar 13 del Índice de Competitividad y en el 26 del IDH.

También se señala la importancia de promover nuevas formas de gestión y administración educativa en base a la calidad de la educación. En este sentido, hay que revisar los objetivos y los modelos de la gestión educativa, de tal forma que respondan a la complejidad del presente, en aspectos como las TIC, la expresión artística, el papel de la familia y los proyectos interescolares, entre otros.

Desafortunadamente, las instituciones educativas hacen amplios esfuerzos por capacitar docentes, dotar de salas de informática de última tecnología, acercar a los estudiantes a múltiples programas, entre muchas otras estrategias, pero mantienen dinámicas institucionales de tipo administrativo y de gestión en la era del uso anticológico del papel.

Retos planteados

Elena Castro plantea un conjunto de interrogantes que apuntan a cuestiones centrales sobre el desarrollo del conocimiento científico:

También plantea nuevas dificultades y desafíos que hasta ahora no se percibían: ¿de quién es el conocimiento?, ¿qué confianza se puede tener en esos conocimientos tan accesibles?, ¿qué se ha de conservar cuando hay un aumento tan desmedido de nuevos conocimientos?, ¿quién puede integrar tantos conocimientos cada vez más especializados y fragmentados?, ¿cómo se puede favorecer la creación de redes de actores diversos que se involucren en el desarrollo de nuevos productos y servicios?, ¿cómo se gestionan las relaciones entre los diversos actores que intercambian o crean conjuntamente conocimientos?

Hay que promover la divulgación científica y no sólo en la escuela, ya que constituye una posibilidad para el acceso a la información y además promueve la formación misma y la producción del conocimiento.

Uno de nuestros principales objetivos es formar ciudadanos críticos e informados, lo que los hará libres. A veces, y por numerosas razones, tanto sociales como económicas, etc., la escuela no puede cumplir este papel. En este punto, la divulgación

científica suple esa carencia. Por eso es tan importante que la ciencia se divulgue en los medios de comunicación. Es muy raro encontrar noticias científicas en la prensa. Es como si la ciencia no existiera en la vida cotidiana.

Es necesario que las sociedades tomen conciencia de la importancia de que sus ciudadanos tengan un alto nivel educativo. Para ello se requiere de una perspectiva de largo plazo que fortalezca, desde los aspectos propiamente de recursos, hasta el componente humano con el tema salarial de los maestros. Esto debe ser un compromiso del Estado.

Es indudable que en los países de América Latina y el Caribe la importancia y el presupuesto que se le da a la educación superior, así como a la investigación científica y la innovación tecnológica, es insuficiente.

La tarea es orientar el futuro a través de la participación y de la ampliación de la cultura científica en los ciudadanos.

Podemos, en principio, construir muchas sociedades del conocimiento y del riesgo, algunas más justas socialmente y otras menos, con impactos de uno u otro tipo sobre las condiciones vida, con efectos más o menos severos sobre el entorno natural. Recobrar el protagonismo en el modelado tecnológico de nuestro futuro requiere promover la cultura científica y crear los medios que faciliten y estimulen la participación ciudadana.

Nuevas propuestas

Hay que promover espacios de consenso entre todos los países para encontrar hilos conductores que reconozcan el aspecto multicultural y multiétnico como base de los diseños curriculares. También es necesaria una alianza entre el gobierno y la sociedad para replantear la educación que queremos.

Esta nueva situación no afecta por igual a todos los países y regiones ni a todos los sectores de actividad, porque esta sociedad del conocimiento requiere la disponibilidad de infraestructuras y el acceso a las fuentes de información (es decir, supone un coste), pero además exige en los actores de los procesos de innovación económica y social nuevas competencias, como por ejemplo, la capacidad para utilizar las nuevas tecnologías, para aprender cosas nuevas, para trabajar en equipo, para seleccionar lo importante, capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica, capacidad de análisis y síntesis, capacidad para adaptarse a las nuevas situaciones, habilidades interpersonales, creatividad, comunicación oral y escrita, capacidad crítica y autocrítica, habilidades básicas de manejo de ordenadores, capacidad de trabajar en equipos interdisciplinarios, compromiso ético (valores), apreciación de la diversidad y multiculturalidad.

La relación entre el desarrollo de la ciencia y la cohesión social es una de las argumentadas propuestas que formula Mario Albornoz:

Orientar las políticas de ciencia y tecnología hacia una convergencia con las políticas sociales implica que no se debe pensar solamente en términos de conocimiento científico de frontera o en tecnología de avanzada, ya que tanto la innovación como la resolución de problemas sociales en los países de Iberoamérica suele demandar tecnologías de bajo o medio contenido científico. En este caso, lo novedoso de un programa orientado hacia la cohesión radica en la capacidad de identificar adecuadamente la naturaleza de los requerimientos, analizar las mejores soluciones en diálogo con los actores involucrados y ofrecer un análisis de los problemas orientado a su resolución en la forma socialmente más adecuada.

Las ciencias sociales deben cumplir un importante papel en tal proceso porque, para entender de manera histórica la naturaleza de los procesos de cohesión —y también los de no cohesión— en los países de Iberoamérica, ellas disponen de las herramientas analíticas necesarias. En este sentido, las ciencias sociales tienen la posibilidad de contribuir con un rol protagónico al objetivo de mejorar la cohesión social en Iberoamérica, arrojando luz sobre los senderos por los cuales los países de la región pueden acceder a la denominada sociedad y economía del conocimiento, sacando provecho de las oportunidades y aliviando las tensiones que estos procesos necesariamente conllevan. Las ciencias sociales poseen las herramientas necesarias para ayudar a la sociedad a pensar estratégicamente, permitiendo así establecer una ligazón efectiva entre las metas de cohesión a las que se aspira, los medios necesarios y las acciones que deben ser desarrolladas para lograrlas.

CAPÍTULO 11

INVERSIÓN Y COOPERACIÓN

La propuesta inicial

El proyecto Metas Educativas 2021 no pretendió ser solamente una exigencia para los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que les iba a suponer. Por el contrario, tuvo en cuenta sus condiciones de partida, valoró el esfuerzo presupuestario de cada país y planteó, ya desde su origen, la necesidad de la cooperación internacional.

El documento inicial incluyó un capítulo específico en el que se describía el costo de una de las metas, la relativa a la alfabetización, en la medida en que ya se disponía de un estudio al respecto elaborado en el marco del Programa Iberoamericano de Alfabetización (PIA). En él se señalaron un conjunto de iniciativas tendientes a financiar el costo de la alfabetización: esfuerzo financiero de los países, canje de deuda pública externa por inversiones en educación, cooperación intergubernamental entre países iberoamericanos, cooperación internacional Norte-Sur-Sur, apoyo de las entidades financieras y de los países donantes comprometidos con el desarrollo de la educación y gestión conjunta de la búsqueda de financiación.

La búsqueda de financiación no era el único eje planteado en el proyecto educativo. También se estableció la necesidad de una gestión más eficaz de los recursos públicos que redujera los gastos superfluos o poco eficientes y que aprovechara al máximo los recursos disponibles. La importancia de la financiación eficiente condujo a formular la última de las metas de la siguiente forma: invertir más e invertir mejor.

- **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 Educativas 2021.
 - **Indicador 37.** Elaboración de un plan de financiamiento por cada país en el año 2012 para el logro de las metas, y actualizarlo periódicamente.

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

□ **META ESPECÍFICA 27.** Incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades.

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

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

A partir de la propuesta inicial, y con el objetivo de impulsar el compromiso de los países y la credibilidad del proyecto, se elaboró junto con la CEPAL un riguroso informe sobre el costo del proyecto Metas Educativas 2021 que fue presentado a los ministerios de Educación y a la opinión pública el 31 de agosto de 2009.

El estudio de costos se organizó en torno a cinco grandes ejes:

1. *Programas regulares*

- Educación inicial (0-3 años)
- Educación preprimaria (3-6 años)
- Educación primaria
- Educación secundaria básica
- Educación secundaria superior

2. *Programas de alfabetización y estudios posteriores*

- Alfabetización (y realfabetización)
- Postalfabetización (educación básica)

3. *Equipamiento y calidad*

- Preparación de nuevos profesores
- Formación continua de profesores
- Centros de recursos para el aprendizaje

4. *Programas sobre grupos vulnerables*

- Transferencias a estudiantes pobres
- Acceso a postsecundaria de los grupos originarios
- Acceso a terciaria de los grupos originarios

5. *Investigación y desarrollo*

Los costos previstos distribuidos por los diferentes programas se muestran en la siguiente tabla.

Iberoamérica (21 países): monto y estructura de costos adicionales para el cumplimiento progresivo de las metas educativas, años 2011, 2015 y 2021.
(En millones de dólares de 2000)

	Año					
	2011		2015		2021	
	Millones de dólares	Porcentaje (%)	Millones de dólares	Porcentaje (%)	Millones de dólares	Porcentaje (%)
Costo adicional de las metas	6.004	100	24.593	100	79.215	100
I. Programas regulares	1.494	24,9	12.881	52,4	51.858	65,5
I.1. Educación inicial (c. 0 a 3 años)	386	6,4	3.514	14,3	18.676	23,6
I.2. Educación preprimaria (c. 3 a 6 años)	183	3,0	4.720	19,2	18.822	23,8
I.3. Educación primaria	242	4,0	1.206	4,9	1.529	1,9
I.4. Educación secundaria básica	63	1,1	324	1,3	1.404	1,8
I.5. Educación secundaria superior	619	10,3	3.117	12,7	11.428	14,4
II. Programas de alfabetización y estudios posteriores	644	10,7	1.566	6,4	9.523	12,0
II.1. Alfabetización (y realfabetización)	634	10,6	1.156	4,7	312	0,4
II.2. Postalfabetización (educación básica)	10	0,2	410	1,7	9.211	11,6
III. Equipamiento y calidad	864	14,4	1.139	4,6	2.092	2,6
III.1. Preparación de nuevos profesores	364	6,1	344	1,4	762	1,0
III.2. Formación continua profesores	63	1,0	337	1,4	719	0,9
III.3. Centro de recursos para el aprendizaje	438	7,3	459	1,0	612	0,8
IV. Programas sobre grupos vulnerables	2.290	38,1	5.099	20,7	6.743	8,5
IV.1. Transferencias a estudiantes pobres	467	7,8	2.107	8,6	3.507	4,4
IV.2. Acceso a postsecundaria de los grupos originarios	542	9,0	914	3,7	1.029	1,3
IV.3. Acceso a terciaria de los grupos originarios	1.282	21,3	2.078	8,5	2.206	2,8
V. Investigación y desarrollo	711	11,9	3.907	15,9	8.999	11,4

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

El documento de la CEPAL y la OEI analizaba la capacidad presupuestaria de los países para financiar las metas tanto en un escenario de mantención de la prioridad macroeconómica del gasto público como en el de aprobación y cumplimiento de la meta específica 26 propuesta en dicho proyecto. Dicha meta específica plantea, como se ha señalado, el aumento del esfuerzo económico de cada país a partir de planes de financiamiento elaborados para el año 2011.

También se plantearon otras alternativas de financiamiento que permitieran ahorrar recursos y redestinarlos, por ejemplo, al mejoramiento de la calidad educativa o a cubrir el déficit en que pudieran incurrir los países con menor holgura

de recursos propios. Entre estas alternativas se destaca en particular la de la creación del Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa, que forma parte íntegra del proyecto Metas Educativas 2021 y se explicita en la meta específica 27 y propone su inicio en el año 2011.

Este esfuerzo presupuestario supone, fundamentalmente, que en el conjunto de estos diez años, el PIB de cada país experimente un crecimiento medio moderado pero significativo, y que se mantenga el gasto educativo en consonancia con este incremento. Evidentemente, si se hace este esfuerzo presupuestario, el logro de las metas educativas (excluyendo el apoyo financiero a grupos vulnerables y a I+D) será posible en la mayoría de los países sólo contando con recursos nacionales.

En el documento se establecen también otras posibles fuentes de financiamiento cuyas propuestas principales se sintetizan a continuación.

a) Eficiencia y eficacia

Se señala la importancia de una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, para que se consigan mejores resultados con recursos similares. También el documento apunta a la progresiva reasignación del gasto por nivel educativo así como la dedicación de los recursos en programas focalizados que atienden a poblaciones de bajos logros y rendimientos, en zonas de bajos recursos.

La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es particularmente significativa dado los altos costos que entraña: en Iberoamérica, se perderían algo más de 18 mil millones de dólares en el año 2010 producto del rezago escolar entre niveles educativos primario y secundario. Parece fundamental que los países con altas tasas de rezago y repetición identifiquen adecuadamente las causas de estas pérdidas de recursos y elaboren políticas de costo efectivas que aumenten la eficiencia de los sistemas educativos en la región. En la mayoría de los países, es una buena inversión universalizar el ingreso a la edad establecida y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema, al considerar el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema.

b) Política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios

Dado que la carga tributaria es comparativamente baja en muchos países de América Latina respecto de países más desarrollados, existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales que podrían destinarse, en parte, a la consecución de las metas educativas propuestas.

Por otra parte, dado que los esfuerzos nacionales por mejorar la educación han logrado concitar consensos entre un amplio espectro de agentes, incluido el sector empresarial, es posible pensar en la asignación de impuestos especiales cuya recaudación se destine explícitamente a programas encaminados a mejorar los logros educativos de la población.

c) Los recursos externos

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo se ha planteado con fuerza la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión en educación.

En la XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre del 2004 los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el marco de canje de deuda (o sus intereses) por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los Estados iberoamericanos, y la segunda a la discusión con el FMI en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la comunidad iberoamericana propondría al FMI nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social, para disminuir la contabilidad del déficit fiscal y ser objeto de beneficios.

Las iniciativas en este campo requieren tener claros los criterios respecto de dónde invertir, con qué objetivo y cómo se evalúan los resultados, y explicitar estos criterios en los eventuales procesos de renegociación. Por otra parte, debería también plantearse un criterio distributivo, de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda aquellos países que requieren mayores recursos, en relación con su PIB, para lograr las metas propuestas.

El Fondo Solidario de Cooperación Educativa

El proyecto iberoamericano Metas Educativas 2021 incluye entre sus metas la de “incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades”. 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 del 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, los recursos económicos para la coopera-

ción deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

Principales ideas aportadas

La propuesta que se repite de forma continua entre las personas que intervinieron en este debate es la necesidad de invertir en educación. Existe, pues, una conciencia clara de la relación entre inversión educativa y mejora de la enseñanza.

Incrementar el presupuesto para la educación. No podemos hablar de calidad, cobertura, desarrollo, sin pensar en la necesidad de una mayor inversión.

Las opiniones expresadas ponen de manifiesto un común denominador: la necesidad de una inversión orientada al desarrollo de una educación de calidad. Pero también se señala que no es sólo un compromiso de los ministerios de Educación. Debe de ser una responsabilidad de los gobiernos. De ahí la necesidad de que reconozcan la importancia de la educación para el desarrollo económico y social de los países y las graves consecuencias que derivan cuando no se da prioridad a la educación en el gasto público.

Hay que lograr la concienciación en los gobiernos. Deben entender que invertir en educación es invertir en desarrollo.

Mayor porcentaje del PIB para garantizar la educación. Que haya más recursos para la educación e invertir mejor.

También se insistió en que la inversión debe de ser planificada y bien pensada. No basta con elevar el gasto público sino que es necesario garantizar una buena utilización de esos recursos. Hay que invertir más, pero también mejor.

Invertir en educación, pero se debe apuntar a resultados y objetivos concretos. No sólo importa el porcentaje del PBI que invierten los países en educación sino la eficacia o el rendimiento de esa inversión.

En consonancia con esta reflexión, se apunta la importancia de que al frente de la educación se encuentren personas competentes, buenos gestores, con criterio suficiente para establecer las prioridades del gasto y para utilizar de forma correcta los recursos disponibles.

La gestión económica debe estar a cargo de personas idóneas para el cargo, deben tener criterios para decidir en que invertir.

En esa misma dirección se encuentran aquellos que plantean la necesidad de establecer un sistema de control del gasto público, pues existe el riesgo de malver-

sación o, al menos, de eficacia insuficiente en el uso de los fondos destinados a la educación.

Existen serios problemas de corrupción. Se deben implementar políticas y estrategias diferentes dirigidas desde el exterior para administrar esos aportes que se necesitan. Que haya un control y una supervisión sobre el gasto realizado.

Hay otra idea que destaca entre los comentarios enviados: se ha invertido en el acceso a la educación, pero no en la calidad. Es cierto que tenemos ya unas altas tasas de cobertura educativa, pero todavía queda mucho en el terreno de la calidad.

Han invertido en cantidad pero no en calidad. La cantidad no es igual a la calidad en educación.

Finalmente se destaca que los retos educativos no son responsabilidad exclusiva de cada país sino que es necesario el trabajo conjunto, el apoyo mutuo y la cooperación internacional. Debe existir voluntad de cooperación y de realización de un esfuerzo conjunto para lograr resultados.

Hace falta un esfuerzo solidario. Es necesaria la cooperación entre todos los países.

Insuficiencias formuladas

La queja principal que se ha formulado en la mayoría de los comentarios recibidos y en los seminarios realizados es que no hay suficiente inversión en educación y que el documento no le da a este tema la importancia necesaria.

Aunque algunos de los comentarios se realizaron antes de la presentación del informe de costos de la CEPAL, su mensaje era claro: si no hay una memoria económica del proyecto y si no hay un compromiso de los países para cumplirla, se puede quedar todo en un conjunto de buenas intenciones, como tantos programas internacionales.

La inversión en educación sufre un recorte presupuestario enorme.

Los recursos económicos dedicados a la educación son insuficientes. La educación debería ser prioridad en el presupuesto de un país.

Hace falta un estudio de costos de las metas y un compromiso de los países y de los organismos internacionales para garantizar su financiamiento. Si no, poco se va a avanzar.

También se ha señalado una situación que debería atajarse de forma definitiva: se pierde mucho dinero porque hay problemas de corrupción, mala gestión y falta de planificación.

Se destina una gran cantidad de dinero a la educación, pero se pierde en los bolsillos corruptos. Hay que combatir frontalmente esa corrupción.

En el aspecto amplio de inversión creo que no solamente debemos hablar del factor monetario. Debemos buscar los recursos que redunden en un impulso y desarrollo de la educación.

Los recursos financieros deberían ser manejados honestamente, con sentido de responsabilidad social.

Retos planteados y nuevas propuestas

Hay dos propuestas que se repiten en muchos mensajes: la importancia del compromiso de cada país y la necesidad de que haya un documento claro en el que se señale los costos de las metas.

Se destaca que son los países los que deben adaptar las metas a su realidad y determinar las necesidades de inversión. Una propuesta que está en consonancia con el trabajo que se está realizando en la actualidad: cada país está planificando sus metas, sus niveles de logro y su financiación. Al mismo tiempo, se está trabajando en la configuración del Fondo Solidario para la Cooperación Educativa.

Los países deberán adaptar las metas a su propia realidad y ver la manera de aportar la financiación necesaria.

El problema son los intermediarios. La distribución de la inversión en educación debería ser de acuerdo a las necesidades reales de cada una de nuestras instituciones.

También se insiste, como ya se ha apuntado, en que se haga público y se dé a conocer al conjunto de la sociedad la planificación, las estrategias acordadas y la financiación del proyecto. Sólo de esa forma tendrá garantías de lograr sus objetivos y conseguirá el apoyo de amplios sectores sociales.

Sería necesario que se dé a conocer el plan de financiamiento por país. Que se haga público el compromiso.

Es una propuesta que coincide con el trabajo de la OEI: la publicación de los costos del proyecto en el documento elaborado con la CEPAL y la importancia otorgada a que la aprobación del proyecto incluya su financiamiento a lo largo de la década responde a estas inquietudes.

Nos sentimos satisfechos y esperanzados por la enorme participación y por el apoyo recibido. Más de setecientas mil descargas del documento sobre las Metas Educativas 2021, cien mil personas presentes en los diferentes seminarios y cerca de dos mil participantes en los foros de la Red son expresión de un interés inusitado. Nos sentimos esperanzados, sí, pero también exigidos para no defraudar las expectativas generadas. Tenemos una enorme oportunidad para transformar la educación a lo largo de la década y para situarla a la altura de la de los países más desarrollados. Podemos y debemos hacerlo porque el logro de los objetivos supondrá que millones de personas serán más cultas, tendrán más oportunidades a lo largo de su vida, estarán mejor formadas y serán más libres. Estamos convencidos de que la educación es la mejor estrategia para avanzar en la cohesión y en la inclusión social.



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Conferencia Iberoamericana
de Ministros de Educación

Organização
dos Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura