

# 2021

## METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS





CAPÍTULO 1

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



## LOS BICENTENARIOS DE LAS INDEPENDENCIAS

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

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

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

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

## EL SIGNIFICADO DEL PROYECTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

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

## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

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

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

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

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

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

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

### LOS COMPROMISOS DE LA REGIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA INTEGRACIÓN DE LAS DOS AGENDAS EDUCATIVAS

### DOS AGENDAS, DOS DESAFÍOS

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

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

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

### RIESGOS Y ALTERNATIVAS

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

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

## LAS METAS EDUCATIVAS 2021: UN PROYECTO COLECTIVO Y DECISIVO

### UN PROYECTO COLECTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### PARTICIPACIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

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

La participación ha sido muy amplia. Las cifras recogidas a principios del mes de marzo de 2010, fecha de cierre de la discusión, reflejan el elevado interés que el proyecto ha suscitado en la comunidad iberoamericana. Más de 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.

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

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

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

---

<sup>1</sup> El documento está disponible en [www.oei.es/metas2021/forossintesis.htm](http://www.oei.es/metas2021/forossintesis.htm).



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

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

### PROGRAMAS DE ACCIÓN COMPARTIDOS

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

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

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

### FINANCIACIÓN

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

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

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

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

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

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

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

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

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

