

CAPÍTULO 5

HACIA DÓNDE QUEREMOS IR JUNTOS

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

Las dos agendas para la educación

En un sugerente texto publicado a comienzos de siglo, Brunner (2001)¹⁹ subrayó que la educación latinoamericana se enfrenta a dos desafíos de enorme magnitud. Por un lado, debe recuperar el retraso acumulado en el siglo XX para responder a los retos futuros: universalizar la oferta de educación infantil, primaria y secundaria, llegar a toda la población sin exclusiones, especialmente a las minorías étnicas, mejorar la calidad educativa y el rendimiento académico de los alumnos, fortalecer la educación técnico profesional y reducir de forma radical la insuficiente formación de gran parte de la población joven y adulta.

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

¿Cómo enfrentarse a ambos desafíos con ciertas garantías de alcanzar el éxito? No parece previsible que si mantiene un ritmo de progreso de la educación y unos modelos de reformas similares a las vividas en las últimas décadas, pueda lograrse un salto cualitativo que acorte de forma significativa la distancia con los países más desarrollados. Hacen falta diferentes aproximaciones a los desfases existentes, nuevos actores e instituciones, y estrategias renovadas sobre el cambio educativo que permitan avanzar en el logro de ambas agendas de forma integrada pero innovadora.

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

Riesgos y alternativas

Dos riesgos acechan a los gestores de las políticas públicas al enfrentarse a las dos agendas inexcusables. El primero, cumplir los objetivos pendientes del siglo XX con los mismos esquemas que los países utilizaron en el pasado. El segundo, considerar que los nuevos retos que proceden de la sociedad de la información y del conocimiento pueden abordarse como si la situación de la región fuera similar a la de aquellos países más avanzados. La traslación directa de los modelos de cambio educativo de los países desarrollados para resolver la situación en Latinoamérica sería un error.

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

Una sociedad educadora

El carácter intersectorial de las futuras reformas

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

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

Necesidad de nuevos aliados

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

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

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

La planificación de los espacios urbanos y de los nuevos barrios, la forma de recuperar los centros históricos, las expresiones culturales, las bibliotecas públicas, los lugares de ocio, los centros de salud y tantas otras manifestaciones pueden o no facilitar la integración intercultural, la coordinación con la acción de las escuelas, la posibilidad de experiencias innovadoras, la apertura de las escuelas a su entorno y la relación entre el aprendizaje de los alumnos en el aula y en su vida diaria.

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

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

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

En este campo de colaboración sería interesante incorporar a los alumnos universitarios sin que esta acción interfiera con la responsabilidad directa de los profesionales de la educación, maestros y profesores. Hay una razón de justicia: aquellos que se han beneficiado en mayor medida de los bienes educativos disponibles en la sociedad tienen una responsabilidad en ayudar a aquellos que han tenido menos oportunidades. Hay también una razón de eficacia: los alumnos universitarios, cualquiera que sean los estudios que están realizando, disponen de habilidades suficientes para colaborar en tareas educativas, desde actividades deportivas o artísticas al término del tiempo escolar hasta ayudas a alumnos con dificultades de aprendizaje o apoyo a la alfabetización de personas adultas.

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

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

El fortalecimiento de las instituciones educativas

Descentralización, coordinación y supervisión

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

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

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

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

Participación y pacto por la educación

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

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

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

Educación en la diversidad

De la descentralización a la sensibilidad ante la diversidad

La heterogeneidad de los países latinoamericanos es la norma; la homogeneidad, la excepción. Sin embargo, en la elaboración de las leyes y normas reglamentarias, así como en la gestión de las políticas públicas, parece más bien que los procesos educativos se orientan hacia poblaciones y alumnos que tienen un sustrato económico, social, cultural y lingüístico común. Este planteamiento condiciona fuertemente la capacidad de los sistemas educativos de responder de forma específica a las demandas de la población.

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

En ocasiones existe la impresión e incluso el convencimiento de que las políticas de descentralización que se iniciaron en el siglo pasado de la mano de las últimas reformas educativas tenían el objetivo tanto de aproximar la gestión educativa a sus destinatarios como de hacer posible una mayor adaptación de la oferta escolar a la diversidad de sus colectivos de alumnos. Sin entrar en la valoración de los procesos de descentralización realizados en gran parte de los

países de la región, no sería difícil aceptar que la primera finalidad –aproximación de la gestión a sus destinatarios- se ha cumplido en gran manera. Sin embargo, no está tan claro que se haya acertado en la segunda finalidad: ofrecer una mejor respuesta a la diversidad del alumnado.

Una región con gran diversidad cultural y lingüística

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

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

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

Doce años de educación de calidad

Un objetivo necesario

El logro de doce años de educación para todos los alumnos es posiblemente el objetivo más ambicioso que este proyecto se plantea. Se ha afirmado en repetidas ocasiones (CEPAL-UNESCO, 2005) la necesidad de recibir entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza, o para no caer en ella por acceder a empleos precarios, inestables o con escasa remuneración, o para disponer de las competencias suficiente para encontrar nuevos empleos a lo largo de la vida.

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

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

Un currículo significativo

La dificultad se encuentra en establecer este tipo de currículo y de llevarlo a la práctica en las escuelas y en las aulas modificando al mismo tiempo el contexto en el que ha de aplicarse para hacerlo viable. Un currículo significativo es aquel que conecta con los intereses de los alumnos y con sus formas de vida, que se adapta a sus ritmos de aprendizaje, que establece de forma permanente la relación entre lo aprendido y las experiencias que los alumnos viven fuera de la escuela, que permite la participación del alumnado y el trabajo en grupo, que incorpora de forma habitual la utilización de las tecnologías de la información, que incluye de forma relevante y equilibrada el desarrollo de la educación artística y deportiva, y que se orienta a cuidar que todos sus alumnos se encuentren bien en la escuela y que puedan aprender.

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

Factores responsables de la calidad educativa

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

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

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

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

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

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

Los profesores, en el centro de la agenda educativa

La situación de los docentes

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

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

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

Desafíos pendientes y nuevas estrategias

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

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

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

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

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

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

El conjunto de propuestas que pueden presentarse para lograr un profesorado mejor preparado y motivado en beneficio de una enseñanza de mayor calidad, no puede olvidar la compleja realidad de la profesión docente y su fuerte componente sociopolítico. No sólo hay más de siete millones de docentes que trabajan en la región en alguno de los niveles del sistema educativo, cuya financiación supone un porcentaje significativo del gasto público de cada país, sino que además su actividad profesional directa afecta a casi un tercio de la población, la gran mayoría de niños y jóvenes, lo que a su vez tiene repercusiones indirectas en sus familias, en su entorno social y en la esfera productiva en donde desarrollarán su trabajo al término de sus años escolares. La profesión docente está, sin duda, en el centro de la sociedad e impacta de una manera o de otra en todos sus componentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

Impulsar un nuevo sistema de educación técnico profesional

La adquisición de cualificación profesional

No cabe duda de que la cualificación profesional de los jóvenes y de las personas adultas es la condición necesaria para abrir las puertas del mercado laboral. Ciertamente, la cualificación por sí misma no genera empleo, ni cualquier cualificación profesional tiene en cada momento el mismo valor para acceder al mercado laboral. E incluso, como se ha señalado anteriormente, existe una incapacidad del sistema productivo de incorporar a un amplio número de profesionales con alta cualificación, lo que provoca un desaprovechamiento de la inversión educativa realizada y el desánimo de los que lo sufren. Pero en cualquier caso hay que reconocer que disponer de cualificación profesional procura muchas más oportunidades de inserción y de promoción profesional que no disponer de ella.

En consecuencia, es preciso establecer medios que procuren y faciliten la adquisición de cualificaciones profesionales, única manera de ayudar a los jóvenes y a las personas adultas a incrementar sus posibilidades de acceso al empleo y a su movilidad social. Pero también es necesario establecer procedimientos que validen y reconozcan las cualificaciones ya adquiridas por la población activa. No hay que olvidar que una cualificación profesional se adquiere, básicamente, a través de la formación (sea mediante programas formales o no formales) y a través de la experiencia laboral o profesional.

Fortalecimiento del sistema de Educación Técnico Profesional

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

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

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

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

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

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

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

En la medida en que se extiende la sociedad del conocimiento que hace del saber un capital de primer plano, crece la relevancia del saber científico no sólo como un conocimiento técnico patentable, sino también como saber colectivo de una comunidad cultural, ligado a sus propias raíces históricas y lingüísticas. No por casualidad un número creciente de pueblos indígenas en todo el mundo

busca redescubrir las raíces de su propio pensamiento científico y tecnológico como base para la sustentabilidad de su propia existencia.

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

No cabe duda de que el retraso educativo y social de los países iberoamericanos junto con sus profundas desigualdades son los factores que están en el origen de la escasa presencia del español y del portugués en el campo de la ciencia y de la tecnología. Junto con ellos, habría que apuntar también el reducido apoyo a los investigadores, la escasa movilidad de los científicos y la insuficiente defensa del español y del portugués como lenguas de referencia en el campo de la ciencia. Todo ello pone de manifiesto que las acciones deben orientarse en diferentes campos complementarios pero que en modo alguno han de olvidar en fundamental: el retraso educativo y científico de las sociedades iberoamericanas.

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

Junto con este esfuerzo necesario de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad, es preciso también favorecer el intercambio de conocimientos y experiencias entre grupos de investigación iberoamericanos. La puesta en marcha de un espacio iberoamericano de conocimientos y de investigación que favorezca el intercambio y la movilidad de los investigadores será sin duda un acicate indudable y contribuiría enormemente a la presencia del español y del portugués en la actividad científica.

En síntesis: educación, culturas, ciencia e innovación

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Comprometer a la sociedad con la educación

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

2. Educar en la diversidad

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

3. Extender la educación temprana

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

4. Universalizar la educación básica y mejorar su calidad

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

5. Asegurar que todos los alumnos alcancen las competencias básicas

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

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

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

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

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

8. Educar a lo largo de toda la vida

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

9. Cuidar el desarrollo profesional de los docentes

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

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

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

El desarrollo del espacio iberoamericano del conocimiento es la meta que se han marcado los países de la región para reforzar la creación de redes universitarias de postgrado, la movilidad de estudiantes e investigadores, y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región. Sus ejes principales se encuentran en el incremento del número de investigadores en cada uno de los países y en su movilidad así como en el aumento sostenido de la inversión en investigación y desarrollo.

El fortalecimiento del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI es una de las principales estrategias para dinamizar el espacio iberoamericano del conocimiento. Su objetivo general consiste en fortalecer y mejorar la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura, a través de la constitución y el impulso de redes de formación e investigación interinstitucionales.

11. Conseguir más recursos para la educación e invertir mejor

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

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